

CONTRIBUTO PARA UMA COMPREENSÃO NORMATIVISTA DAS COMPETÊNCIAS E ATOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Joaquim Freitas da Rocha*

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.97.30>

1. Abordagem normativista e dimensão política do exercício das competências presidenciais

Os modos de agir do Presidente da República estão diretamente previstos na Constituição (CRP) e pode dizer-se que o elenco desenhado pelo legislador constituinte é de certo modo singelo. Trata-se de uma identificação tendencialmente concentrada (artigos 133.º, 134.º e 135.º) e que se limita a cumprir os desígnios essenciais de taxatividade, importantíssimos sem dúvida, mas sem que se perceba bem se existem — e quais são, em caso afirmativo — os critérios ordenadores. Sobrevoando de um modo desprezioso os preceitos referidos, identificam-se essencialmente os seguintes poderes, atos

* Nota prévia: o presente texto foi escrito *de raiz* com o propósito bem determinado de honrar a Colega Benedita Mac Crorie. Tendo partilhado com a Benedita, e outros colegas, a lecionação de Direito Constitucional na EDUM, procuro com este escrito simbolizar essa partilha, materializando o que bem poderia ser uma aula, de qualquer um de nós, no segundo semestre do primeiro ano da licenciatura em Direito. Sabe-se que as aulas, como os sorrisos, constituem um belo meio de deixar um lastro radioso de memória.

e competências (termos que precisarão de ser adiante limados, mas utilizados aqui, ainda, de modo propositadamente indistinto):

- Exercer funções de liderança (comandante supremo das forças armadas e grão-mestre das ordens honoríficas portuguesas);
- Presidir a órgãos constitucionais (como o Conselho de Estado ou o Conselho Superior de Defesa Nacional);
- Marcar a data de atos eleitorais (eleições *presidenciais*, *legislativas*, *européias* e *regionais*);
- Nomear e, em certos casos, exonerar os titulares de órgãos de soberania, órgãos constitucionais, ou órgãos públicos em geral (como o Primeiro-Ministro e restantes membros do Governo, os Representantes da República para as regiões autónomas, o Presidente do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República, membros do Conselho de Estado, vogais dos Conselhos Superiores na área da Magistratura, chefias militares e titulares da carreira diplomática);
- Terminar ciclos políticos, dissolvendo a Assembleia da República ou as Assembleias Legislativas Regionais, ou demitindo o Governo;
- Intervir no procedimento normador, vetando, promulgando, assinando ou ratificando diplomas (leis, decretos-lei, tratados ou acordos internacionais, etc.);
- Suscitar diversos processos de controlo da constitucionalidade (preventivo, sucessivo abstrato e por omissão);
- Desencadear referendos;
- Assumir pontualmente as competências originárias de outros órgãos (v.g., convocando extraordinariamente a Assembleia da República ou presidindo ao Conselho de Ministros);
- Declarar o estado de sítio ou o estado de emergência;
- Declarar a guerra e fazer a paz;
- Praticar atos de clemência, como o indulto ou a comutação de penas;
- Conferir condecorações;

- Emitir atos meramente declarativos, como mensagens ou pronúncias, particularmente em situações de crise.

Ora, por aqui se percebe que compreender de modo sistemático e integrado todas estas dimensões do agir presidencial não será tarefa fácil, pois se nuns casos os comportamentos são continuados, correntes ou quotidianos (como exercer funções de liderança ou presidir a certos órgãos), em outros são pontuais e esgotam-se num único ato (como vetar um diploma, desencadear um referendo ou atribuir uma condecoração); por outro lado, uns atos são enformados por critérios absolutamente jurídicos (por exemplo, desencadear o controlo sucessivo abstrato da constitucionalidade relativamente a uma lei), outros são revestidos de um forte dimensão política (como a dissolução da Assembleia da República, o veto político ou a comunicação de uma *mensagem ao país*); alguns ainda projetam efeitos *erga omnes*, para toda a comunidade em geral (como a declaração do estado de sítio ou de emergência ou a marcação da data de um ato eleitoral), outros têm um destinatários individual e concreto (por exemplo, a nomeação do Presidente do Tribunal de Contas, a exoneração do Primeiro-Ministro ou a concessão de um indulto). Acresce que nem sempre o criador normativo (neste caso, o legislador constituinte) foi absolutamente convincente no arranjo e explanação das soluções jurídico-constitucionais e na formulação dos enunciados linguísticos em que materializou as normas. Em todo o caso, como a Constituição é uma realidade eminentemente normativa, encerrando em si uma multiplicidade de enunciados deonticos de natureza superior, cumpre interpretá-la, e aos seus enunciados, utilizando critérios eminentemente jurídicos.

Nas considerações subsequentes ensaiar-se-á uma aproximação normativista e positivista ao agir presidencial, querendo-se com tal afirmação uma dupla significação:

- i) O instrumentário de análise serão as normas jurídicas — particularmente, as normas constitucionais¹ —, introduzidas no

¹ Sem prejuízo, não deixa de se reconhecer pertinência às palavras de Cristina Queiroz, quando alude à circunstância de que o adequado conhecimento do estatuto do Presidente da República inclui “seguramente, o conhecimento de outros âmbitos jurídicos, e, particularmente, o Direito Internacional”. Nesse sentido, propõe a autora um quadro gnoseológico e científico mais alargado, materializado no “Direito público comparado”. Em todo o caso, no presente esforço de análise, a ambição é mais comedida. V., a respeito, Cristina QUEIROZ, *Os poderes do Presidente da República*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 8.

ordenamento pelo órgão, pela forma e pelo procedimento prescritos, e não as práticas políticas, os factos ou os valores, sem prejuízo das múltiplas (e necessárias) linhas de intersecção, e da correspondente relevância para efeitos de consideração normativa;

- ii) A abordagem assenta na separação entre *juízos de realidade normativa* e *juízos de valor*, assumindo que uma coisa é o Direito (Constitucional) e outra, pontual e eventualmente diferente, o que se gostaria que ele fosse, em termos de desígnio político ou ético.

Uma análise jurídica normativamente orientada *é* uma análise científica. A ciência jurídica — como, de resto, qualquer outro acervo de conhecimento que faça jus à qualificação de "científico" — não pode prescindir de coordenadas de rigor e precisão, seja ao nível da identificação da realidade que constitui o objeto analítico (aqui, o agir presidencial), seja ao nível dos critérios tipológicos para proceder a qualificações, seja também ao nível dos termos utilizados para expressar os métodos e os resultados. Sem rigor metodológico e terminológico pouco mais se conseguirá do que um conjunto de vaguidades que dificilmente ascende ao nível do conhecimento válido. Crê-se que esta será a mais adequada abordagem, olhando a *Constituição como norma* e intentando preservar a sua força normativa, sob pena de se desvirtuar enquanto tal e passar para a disponibilidade das *forças vivas* (boas ou más), e transformar-se, a prazo, numa *mera folha de papel*. Em caso algum se trata, porém, de positivismo erradamente lido, frequentemente entendido no sentido de sinónimo de literalismo exegético — a leitura das normas constitucionais não dispensa, evidentemente, a tarefa interpretativa.

Justificada que está a opção normativista — ou, no mínimo, ensaiada a sua justificação —, avancemos então no sentido da análise das competências e atos do Presidente da república. Antes, porém, de conhecer os atos, será conveniente conhecer o ator, ainda que de modo preambular.

2. O Presidente da República na arquitetura constitucional Portuguesa: elementos caracterizadores típicos do estatuto presidencial

É a partir das opções materializadas nos enunciados constitucionais que se extraem aquelas que parecem ser as diretrizes jurídico-normativas essenciais do estatuto presidencial: *unidade* (do edifício jurídico-constitucional e de todas as instituições e poderes que o compõem), *integração* (de pessoas, direitos, e deveres distintos) e *síntese* (das dissonâncias que irrompem no sistema constitucional). O seu principal desígnio será o de constituir sempre um fator de agregação, e será neste sentido que se afirma que o Presidente *o é de todos*.

Compreensivelmente, o estatuto jurídico-normativo do Presidente da República assenta essencialmente em normas constitucionais, sendo patente o intento do legislador constituinte de delinear uma moldura de disciplina suficiente (se bem que lacunosa²), rígida — no sentido de indisponível por

² Deve reconhecer-se, de facto, que se trata de uma moldura jurídica não exaustiva, na medida em que a solução a dar a algumas questões pertinentes não mereceu consagração constitucional expressa, como sucede, por exemplo, com as competências do Presidente em matéria de integração europeia; a sindicabilidade jurídica dos seus atos ou omissões; ou a forma que esses atos devem observar [sendo que, quanto a este último aspeto, e relativamente à Assembleia da República (artigo 166.º) ou ao Governo (artigos 198.º ou 112.º, n.º 6) o legislador constituinte foi bem mais direto e assertivo]. Essa lacunosidade, de resto, suscita, no mínimo, duas interrogações: (i) é possível a devolução da resolução dessas questões para normação infraconstitucional, designadamente legal, a exemplo do que sucede, por exemplo, com outros órgãos constitucionais, como a Assembleia da República [artigos 154.º, n.º 2 e 3; 156.º, alínea g); ou 161.º, alínea o), entre outros] o Governo [por exemplo, artigos 184.º, n.º 2; 197.º, n.º 1, alínea j); ou artigo 200.º, n.º 1, alínea g)], o Tribunal de Contas [artigo 214.º, n.º 1, alínea d)], o Tribunal Constitucional (e.g., artigo 223.º, n.º 3) ou as Assembleias Legislativas Regionais (artigo 232.º, n.º 3)? (ii) É concebível uma disciplina jurídica implícita, isto é, não expressamente prevista, mas que se extrai das normas constitucionalmente positivadas? Crê-se que a resposta a uma e a outra das questões deve ser tendencialmente negativa, pois a devolução da decisão sobre assuntos materialmente constitucionais (como é o caso de questões atinentes ao estatuto primário do Presidente da República) trará implícita a subalternização das matérias, sujeitando-as a maiorias momentâneas, e potenciando algum dano na força normativa da própria CRP, além de introduzir pontuais prejuízos em termos de segurança jurídica. Em todo o caso, como não existem dimensões jurídicas absolutas, nem princípios intocáveis, não será de excluir que possam existir segmentos pontuais e específicos que requeiram, quer disciplina pelo poder legislativo (por exemplo, a designação de vogais do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, constante do ETAF), quer o uso de poderes implícitos (isto é, modos de agir *inerentes* aos expressamente previstos nos enunciados constitucionais literais: basta pensar que se a CRP prevê que o Presidente preside a certo órgão, inequivocamente se poderá assumir que poderá marcar, convocar e dirigir as respetivas reuniões). V. Jorge MIRANDA, *Actos e funções do Presidente da República*, in Jorge Miranda (coord.), *Estudos sobre a Constituição*, vol. I, Lisboa, Petrony, 1977, pp. 276, 277. De resto, e em paralelo com o referido, também se admitirão deveres implícitos, como, por exemplo, o de não convocação extraordinária da Assembleia da República durante o período normal de funcionamento desta. Neste sentido, Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS (coords.), *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, anotação ao artigo 133.º, p. 380. Seja como for, é importante que se note que não se pode seriamente afirmar que as lacunas mencionadas sejam suficientemente graves ao ponto de se qualificar o estatuto presidencial como juridicamente deficitário.

parte dos poderes constituídos — e enformada por um desígnio geral de equilíbrio no que concerne aos eixos relacionais que se podem estabelecer com os restantes órgãos constitucionais e de soberania. No que a este último aspeto diz respeito, parece manifesta a intenção constituinte de delinear um paradigma governativo que, sem enfatizar os respetivos poderes ao ponto de afirmação de um sistema presidencialista, também os não subalterniza em termos de identificar um presidente subordinado ou protocolar, tratando-se assim, e numa primeira abordagem, de um estatuto primacialmente orientado pelos vetores da ponderação, do equilíbrio e da heterocontenção das atuações.

De um modo geral, linear, propositadamente propedêutico, é possível identificar algumas coordenadas caracterizadoras típicas do estatuto do Presidente da República:

- i) Desde logo, trata-se de um órgão de soberania unipessoal e eletivo, o que o distancia claramente dos outros órgãos constitucionais os quais, ou não são qualificados constitucionalmente como *de soberania*, ou são colegiais, ou não possuem substrato democrático direto. Aliás, não será despropositado afirmar que o Presidente será o órgão de soberania com a legitimidade democrática mais reforçada, na medida em que a sua escolha resulta de uma eleição nominal direta, de feição supra- e apartidária, como o demonstra a exigência de um número amplo de assinaturas (difusas e não filiadas, sem prejuízo de *apoios* ou *adesões*) para a apresentação de candidaturas³;
- ii) Além disso, é um órgão revestido de uma natureza marcadamente garantística, num quádruplo sentido: garante da observância e respeito pela Constituição (bem patente na declaração de compromisso prestada aquando do ato de posse⁴); garante da integridade nacional (independentemente dos vínculos de cidadania e estatutos de cada um); garante do normal funcionamento das instituições (por meio de uma atitude política tutelar, vigilante e *equidistante* relativamente aos atores

³ Cf. artigo 124, n.º 1, da CRP.

⁴ Cf. artigo 127.º, n.º 3, da CRP.

parlamentares e governamentais, nacionais e regionais); e, num plano mais específico, garante da regularidade e conformidade da produção normativa (com possibilidades de veto ou recusa de assinatura de diplomas jurídicos).

Contudo, não obstante o *reforço democrático* e o estatuto garantístico, trata-se, como qualquer ator constitucional, de um órgão inequivocamente balizado e limitado pelo ordenamento jurídico, seja porque as suas competências são sempre heteronomamente definidas e moldadas (não se lhe reconhecendo quaisquer prerrogativas de absolutismo ou *Kompetenz-kompetenz*); seja também porque não se lhe reconhecem competências governativas (o que impede, também aqui, a caracterização do sistema como presidencialista⁵); seja ainda porque alguns dos seus mais significativos atos são vinculados ou mesmo constitucionalmente obrigatórios, além de serem por vezes suscetíveis de superação. Aliás, foi provavelmente tendo em vista estas ideias de balizamento e vinculação, que o legislador constituinte evitou qualificar expressamente o Presidente como “chefe de Estado”, possivelmente por se assumir neste enunciado as ideias de supremacia ou prevalência que não se conjugariam bem com o estatuto normativamente pensado e delineado⁶.

Ora, no ponto de cruzamento destas coordenadas contrastantes, umas no sentido da afirmação de um órgão acrescidamente legitimado, ativo e influenciador, outras no sentido da respetiva limitação e balizamento, será possível afirmar que uma nota de força emerge e se afirma como marca genética — extremamente positiva, assinala-se — do sistema constitucional português: a consideração do Presidente como um criador de equilíbrio(s).

Na realidade, não apenas lhe cabe antecipar e sinalizar riscos — prevenindo a emergência de eventuais crises no sistema —, como também lhe

⁵ Cf. Cristina QUEIROZ, *Direito Constitucional: As instituições do Estado democrático e constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 176.

⁶ V., a respeito, Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS (coords.), *Constituição Portuguesa Anotada, op. cit.*, anotação ao artigo 120.º, p. 334. Neste particular, não será seguramente despidianda a rejeição por parte do legislador constituinte, ainda que de modo subconsciente, de uma *matriz begeliana* defensora da existência de “interesses do Estado” (substituída por uma matriz de *interesse geral*). V. Paula VEIGA, *O que faz do Presidente da república um presidente republicano? Estatuto constitucional*, Lisboa, Petrony, 2018, p. 133. Em todo o caso, e mesmo sabendo da total ausência de consagração formal, não se pode ignorar que ao nível mais amplo da *Constituição material* tal expressão (“Chefe de Estado”) recebe acolhimento expresso, bastando considerar, por exemplo, o disposto no Tratado da União Europeia no que concerne à composição do Conselho Europeu (artigo 15.º, n.º 2).

incumbe assumir uma atitude de mediador ou árbitro, indicando possíveis caminhos de resolução, aconselhando e sugerindo vias de diálogo e de superação (através da forma constitucionalmente prevista de *mensagens*). Nas situações extremas, pode assumir ele mesmo a "solução", demitindo o Governo ou dissolvendo o Parlamento e, eventualmente, nomeando *motu proprio* um novo elenco governativo ou, no mínimo, condicionando a sua formação⁷. Num certo sentido, pode falar-se no poder presidencial como um poder moderador político⁸, medial e equidistante, embora não necessariamente neutro, na medida em que pode influenciar decisivamente — sem definir⁹ — a condução política¹⁰.

Enfim, equilíbrio parece ser, como se disse, a marca distintiva de todo o sistema organizatório constitucional e, em qualquer caso, não se pode dizer que haja alguma nota ou sinal genérico e saliente de superioridade ou domínio de um órgão relativamente aos restantes, Presidente da República incluído.

3. Competências e atos do Presidente da República

Como já se adiantou, uma análise jurídica tem que assentar em esteios sólidos e não pode prescindir de rigor e precisão, desde logo ao nível da identificação da realidade que constitui o objeto analítico. Por conseguinte, antes de proceder a desenvolvimentos mais significativos, será prudente avançar com algumas precisões terminológicas.

⁷ Sobre a admissibilidade de "governos de iniciativa presidencial", v. Carlos Blanco MORAIS, "Quando pode o Presidente da República nomear um governo de iniciativa presidencial?", *Direito & Política*, n.º 2, pp. 96 e ss.

⁸ Assim, Paulo OTERO, *Direito Constitucional Português*, vol. II (organização do poder político), Coimbra, Almedina, 2010, p. 16.

⁹ Neste sentido, Luís Pereira COUTINHO, "Quando pode o Presidente da República nomear um governo de iniciativa presidencial?", *Direito & Política*, n.º 2, p. 114.

¹⁰ Cf. Marcelo Rebelo SOUSA, "O sistema de governo português", in Jorge Miranda (coord.), *Estudos sobre a Constituição*, vol. II, Lisboa, Petrony, 1978, p. 586.

3.1. Da teoria das competências à teoria dos atos. Dificuldades metodológicas

Assumindo, no sentido acima apontado, um enfoque estritamente jurídico-normativo, o conceito de competência pode ser perspectivado num sentido plural — considerando o conjunto de poderes funcionais atribuídos juridicamente em abstrato a determinado órgão — ou num sentido singular — considerando o poder de agir que esse órgão é titular em presença de determinado núcleo material em concreto. No primeiro sentido, dir-se-á, por exemplo, que ao Presidente da República se reconhecem (várias) competências políticas ou de vigilância da regularidade institucional, enquanto no segundo se dirá, igualmente a título exemplificativo, que o Presidente é o órgão competente para marcar em concreto a data das eleições legislativas, requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade de determinado decreto que lhe haja sido enviado para promulgação como lei, ou para comutar determinada pena. Num sentido ou no outro, facilmente se compreende (i) que a competência é uma posição jurídica subjetiva tendencialmente ativa¹¹, (ii) que essa competência se compõe de vários poderes funcionais, e (iii) que tais poderes não se confundem com o ato em que o seu exercício se materializa, pois este último traz sempre assumida uma conotação concreta, em referência a certo poder de agir num determinado momento e num específico revestimento fáctico-empírico. Neste sentido, a nomeação, a exoneração, a dissolução, a promulgação, o veto, a marcação, o indulto, etc., serão o exercício em ato dos poderes que integram as competências presidenciais. Em qualquer caso, é certo que as competências e os respetivos poderes do Presidente da República devem ter assento constitucional¹², o que equivale a dizer que são sempre concebidos como poderes por atribuição¹³, não se reconhecendo qualquer prerrogativa de autocriação ou autoreconhecimento competencial (*Kompetenz-Kompetenz*).

¹¹ Utiliza-se no texto o advérbio pois, como se cuidará de referir já de seguida, existem, constitucionalmente previstas, competências tendencialmente vinculadas, no âmbito das quais o Presidente, em termos práticos, não somente *pode*, como *deve* agir num determinado sentido, restando-lhe uma diminuta autonomia de vontade para conformar os concretos moldes da sua atuação, seja ao nível da decisão, seja ao nível da conformação do conteúdo. Nestes casos, como se compreende, a consideração da sua situação jurídica como “ativa” resulta claramente esbatida.

¹² V., a propósito, Cristina QUEIROZ, *Os poderes do Presidente da República*, op. cit., pp. 54 e ss.

¹³ V. Cristina QUEIROZ, *Os poderes do Presidente da República*, op. cit., pp. 113, 114. Em geral (i. é, em referência a todos os órgãos constitucionais), Paulo OTERO, *Direito Constitucional Português*, op. cit., p. 52.

Nas considerações subsequentes, e por uma questão de linearidade expositiva, afigura-se conveniente a utilização de uma metodologia de feição mais analítica, colocando o acento tónico, não tanto nas competências, mas antes nos atos, embora sempre considerando que estes últimos, quando convenientemente agregados, darão corpo às primeiras. Esses atos são quantitativamente muito numerosos e qualitativamente muito diversos, de modo que o seu conhecimento de um modo juridicamente adequado não prescinde — não pode prescindir — de uma ordenação efetuada em bases consistentes¹⁴.

3.2. Ensaio de uma tipologia classificatória dos atos presidenciais

Para os propósitos de tipificação, sistematização, categorização e compreensão cabal dos atos presidenciais — ultrapassando o trivial conhecimento intuitivo e empírico — uma análise meramente positivística resultará pouco proveitosa, na medida em que o arranjo avançado pelo legislador constituinte não permite extrair critérios seguros e convincentes que cumpram os desígnios de uma abordagem cientificamente sustentada¹⁵. O catálogo vertido na CRP (artigos 133.º, 134.º e 135.º) servirá, sim, para *identificar* os atos, não tanto para os *analisar*. Basta pensar, por exemplo, que a simples menção à “prática de atos próprios” (artigo 134.º da CRP) se demonstra equívoca pois, na verdade, todos os atos do Presidente são verdadeiramente “próprios”¹⁶.

Em todo o caso, será sempre tendo em consideração esse arranjo que qualquer abordagem deverá ser concebida e qualquer conclusão se deverá sustentar. Caso contrário, poder-se-á incorrer em subversão dos esquemas competenciais constitucionalmente previstos e, concomitantemente, *interpretação desconforme com a Constituição*.

Ensaiam-se de seguida os seguintes critérios distintivos:

¹⁴ Com as competências do Presidente da República não se confundem, naturalmente, as competências concernentes ao Presidente da República, como sejam as de testemunhar a respetiva tomada de posse, assentir na sua ausência, ou promover o eventual processo criminal contra si, as quais são tituladas pela Assembleia da República [cf. alíneas a) a c) do artigo 163.º da CRP]. Já a competência para referendar os seus atos está alocada ao Governo [artigo 197.º, n.º 1, alínea a)].

¹⁵ Também neste sentido, Paula VEIGA, *O que faz do Presidente da república um presidente republicano...*, op. cit., pp. 97 e ss.

¹⁶ V., Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS (coords.), *Constituição Portuguesa Anotada*, op. cit., anotação ao artigo 134.º, p. 388; e Paulo OTERO, *Direito Constitucional Português*, op. cit., pp. 235, 236.

- Atos (singulares) e atuações (continuadas);
- Atos jurídicos e atos (meramente) materiais;
- Atos políticos, normativos e administrativos;
- Atos reservados e não reservados (exclusivos e não exclusivos);
- Atos voluntários e obrigatórios;
- Atos de eficácia interna e de eficácia externa (internacional ou europeia);
- Atos de exercício ordinário e de exercício extraordinário.

3.2.1. Atos (singulares) e atuações (continuadas)

Antes de referir outras tipologias, importará colocar em evidência que as competências presidenciais se materializam, quando procedimentalmente perspetivadas, em dois distintos modos de agir: em certas situações, a competência realiza-se instantaneamente num só ato, esgotando-se numa manifestação de vontade temporalmente balizada e localizada (sem prejuízo de, eventualmente, atos iguais poderem vir a ser praticados). Será o que sucede, por exemplo, nos casos em que o Presidente marca a data de eleições, veta ou promulga um decreto, ratifica um tratado, nomeia um embaixador, submete a referendo determinada questão de relevante interesse nacional, ou dissolve uma das Assembleias. Em outras situações, diferentemente, a competência vai originar uma atuação continuada, prolongada, estendida no tempo, originando, não apenas um ato, mas uma sucessão tendencialmente sequenciada e linear de manifestações de vontade, como sucede, por exemplo, quando o Presidente preside ao Conselho de Estado ou ao Conselho Superior de Defesa Nacional (não assim, naturalmente, quando convoca ou preside às respetivas reuniões em concreto), ou exerce as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas ou de Grão-mestre das ordens honoríficas portuguesas¹⁷.

Como se compreende de modo intuitivo, apenas no primeiro caso se poderá falar propriamente em “atos”, pois que apenas aí a locução é verdadeiramente apropriada atento o carácter singular que a mesma comporta. Por tal motivo, será por aí que se alinharão os desenvolvimentos subsequentes, sem prejuízo de pontuais desvios, quando oportunos.

¹⁷ Cf. artigos 133.º, alíneas a) e o); 134.º, alíneas a) e i) *in fine*; e 142.º da CRP.

3.2.2. Atos jurídicos e atos (meramente) materiais

Perspetivando agora os atos presidenciais tendo em consideração a natureza do respetivo conteúdo, particularmente averiguando se os mesmos comportam ou não um determinado efeito jurídico autónomo (e decisório), eles podem ser qualificados como *jurídicos* ou *simplesmente materiais*. Na verdade, constata-se que em determinados casos as manifestações de vontade do Presidente trazem aposta a suscetibilidade de produção autónoma de efeitos jurídicos, incorporando uma decisão, e introduzindo no ordenamento alterações que de outro modo (isto é, com a respetiva inação) não seriam introduzidas. Estar-se-á aqui em presença de verdadeiros *atos jurídicos*, e será o que se passa, por exemplo, com os atos de renúncia ao mandato, de promulgação, nomeação ou exoneração do titular de um órgão constitucional, de declaração de um estado de exceção constitucional, ou de concessão de um indulto. Em outros casos, diferentemente, essas manifestações de vontade nada acrescentam ao ordenamento em termos de produção autónoma de efeitos jurídicos, e será mais correto aludir-se a simples *atos materiais*, como sucede com os atos de trâmite (e.g., iniciativa) ou os meramente comunicativos (declarativos), de que serão exemplos as solicitações de controlo da constitucionalidade; as mensagens formuladas e enviadas à Assembleia da República ou às Assembleias Legislativas Regionais; ou a pronúncia sobre emergências graves para a vida da República. Importa ressaltar que nestes últimos casos, os atos não são de todo desprovidos de efeitos – apenas se diz que os mesmos não introduzirão efeitos jurídicos *autónomos*, sem embargo de se aceitar que introduzirão, seguramente, efeitos de natureza diversa, designadamente política. Não são atos ornamentais. Pense-se, por exemplo, na comunicação da renúncia ao mandato¹⁸, a qual terá eficácia meramente declarativa e nada acrescenta ao ato jurídico decisório anterior, pese embora vá desencadear procedimentos eleitorais futuros. Analogamente, o requerimento de suscitação da apreciação da conformidade constitucional de determinado ato (ou omissão) junto do Tribunal Constitucional, nada decidindo, acaba por ter a eficácia de fazer nascer na esfera jurídica deste último um dever de apreciação [sob pena, por exemplo, de eventual responsabilidade disciplinar

¹⁸ Cf. artigo 131.º, n.º 2, da CRP.

do(s) magistrado(s) em causa]¹⁹. Em qualquer caso, o ordenamento jurídico *stricto sensu*, esse, permanece intocado.

3.3.3. Atos políticos, normativos e administrativos

Embora sejam patentes as dificuldades de delimitação que o respetivo conceito transporta, resulta indubitável que muitos — senão a grande parte — dos atos presidenciais serão atos políticos, ou, no mínimo, atos inseridos na *soit-disant função política*²⁰. Na verdade, está-se em presença de atos que (i) nos seus aspetos essenciais se encontram ancorados constitucionalmente e (ii) têm uma ligação direta e incidível com as decisões fundamentais da comunidade, sem embargo de se reconhecer que tal função se materializa num complexíssimo processo decisório que envolve outros órgãos constitucionais e de soberania, com evidente saliência para o Governo e a Assembleia da República. Em todo o caso, que o Presidente da República pratica atos como tal qualificados ou aí inseridos parece não suscitar muitas reservas, pois sempre se estará em presença de atos volitivos que implicam opções, escolhas ou alternativas, que se relacionam com os desígnios públicos fundamentais, senão mesmo supremos, da coletividade e do ordenamento. Basta pensar, por exemplo, nos atos ou atuações relacionados com (i) a prossecução da estabilidade constitucional — e, concomitantemente, democrática e institucional, como sejam a presidência do Conselho de Estado, o veto político de certo diploma, a marcação de atos eleitorais, a dissolução das Assembleias, a demissão do Governo, a declaração dos estados de exceção constitucional, etc. —; ou (ii) a satisfação das necessidades coletivas fundamentais que não podem deixar de ser prosseguidas pelo Estado, como a diplomacia, a defesa ou a segurança nacional — por exemplo, a nomeação dos embaixadores, o exercício das funções de Comandante Supremo das Forças Armadas, ou a presidência do Conselho Superior de Defesa Nacional²¹.

¹⁹ Cf. artigo 25.º da Lei n.º 28/82, Lei de organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, com remissão para o estatuto dos magistrados judiciais, aprovado pela Lei n.º 21/85.

²⁰ Para uma profunda e proveitosa abordagem a respeito de tal função, v. Marco CALDEIRA, *Actos Políticos, Direitos Fundamentais e Constituição*, Lisboa, AAFDL, 2014, pp. 18 e ss.

²¹ Sobre a consideração do indulto como um ato de natureza política (que tem como finalidade “suprir a carência de remédios jurídico-processuais idóneos à individualização da execução de uma determinada pena, tendo em conta nomeadamente as exigências pessoais e familiares de certo condenado, insusceptíveis de predeterminação legislativa”),

Em todos estes atos e atuações, a vontade presidencial assenta menos em critérios escritos de normatividade jurídica (legalidade, constitucionalidade) — sem os dispensar, naturalmente — e mais em critérios de oportunidade e ponderação de valores ou interesses conflitantes, na busca de um equilíbrio que permita sustentar de modo perene o edifício constitucional.

Importa sinalizar, neste passo, um marco essencial: o Presidente, praticando atos políticos, não conduz *a política* do País. Resulta evidente dos dados constitucionais que é ao Governo que está consignada a condução da política geral do país²², e quando aqui se afirma que alguns atos presidenciais têm forte componente política quer dizer-se isso mesmo e afirmar-se a sua natureza. Não significa — porque tal não resulta da análise jurídica dos preceitos constitucionais — que *a* função política é por ele exercida (sem prejuízo de ser também perante si que o Governo responde²³).

Continuando.

Acima se disse que “grande parte” dos atos presidenciais serão atos políticos. Porém, nem todo o são, pois mesmo ponderando a dimensão política que lhes pode estar subjacente, é também possível encontrar manifestações presidenciais de natureza normativa e administrativa. No que a estes últimos casos diz respeito — e considerando uma noção lata de ato administrativo (ato jurídico-público que visa produzir, com base na lei, efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta) —, não será despropositada (embora, admita-se, suscite reservas e hesitações) a qualificação como tal dos atos de concessão de indulto, de comutação de uma pena ou de concessão de uma condecoração, pois em qualquer destes casos se constata que os elementos caracterizadores referidos se encontram presente. Já no que diz respeito às manifestações de natureza normativa, e como em outra sede já salientamos²⁴, constata-se que, embora excepcionais, as mesmas não deixam de ser evidenciar em pelo menos um dos decretos do Presidente, decreto esse que encerra em si enunciados jurídico-deontológicos de natureza prescritiva geral e abstrata e

v. parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 61/1990, disponível em <http://www.dgsi.pt/pggrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/10a6d408a0b7d43e802582960052e054?OpenDocument>.

²² Cf. artigo 182.º da CRP. V., ainda, artigos 200.º, n.º 1, alínea a); e 201.º, n.º 1, alínea a) e 2, alínea a), da CRP.

²³ Assim, artigo 190.º da CRP.

²⁴ Cf. o nosso *Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos - Esboço de uma Teoria Analítica da Ordenação Normativa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 574.

que, por esse motivo, pode afirmar-se que cria verdadeiras normas jurídicas. Fala-se aqui do decreto de declaração dos estados de exceção constitucional, ou seja, o estado de sítio e o estado de emergência²⁵. O conteúdo prescritivo apontado manifesta-se, nomeadamente, nas possibilidades de (i) suspensão do exercício dos direitos, liberdades e garantias, (ii) modificação, suspensão ou revogação de outros atos normativos ou ainda (iii) de tomada de “providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional”. Saliente-se este aspeto: estes decretos podem revogar ou suspender atos legislativos anteriores, particularmente em matérias atinentes aos direitos, liberdades e garantias, de modo que a sua natureza normativa parece indubitável²⁶.

3.2.4. Atos reservados e não reservados (exclusivos e não exclusivos)

Num enfoque diverso, considerando o modo como está ordenado o alinhamento das competências constitucionalmente previstas, vislumbra-se que certos atos do Presidente lhe estão confiados de modo integral, em termos de se poder afirmar a existência de competências exclusivas, pois o legislador constituinte não admite nem prevê a sua prática por qualquer outro órgão constitucional; em outras situações, porém, constata-se a circunstância de que os atos podem ser praticados não apenas por aquele mas igualmente por outros órgãos ou respetivos titulares, podendo aludir-se a competências não exclusivas, com referência a vários titulares. No primeiro grupo, inserem-se, a título exemplificativo e entre bastantes outros, a presidência do Conselho de Estado (aqui, não propriamente um ato, mas antes uma *atuação*, no sentido acima referido) a promulgação, a ratificação de Tratados internacionais, o veto em relação a diplomas de âmbito nacional (não regional autónomico), a dissolução da Assembleia da República, ou a demissão do Governo; em qualquer destes casos, insiste-se, apenas o Presidente da República — e nenhum outro ator — pode levar o ato à

²⁵ Cf. artigos 134.º, alínea d), e 138.º da CRP.

²⁶ V., a respeito do assunto, acórdão do TC n.º 667/99. Na situação aí em apreciação, “o conteúdo normativo encontra-se não propriamente no Decreto do Presidente da República, mas nos preceitos cuja aplicação é desencadeada por aquele Decreto”. V., ainda, do mesmo Tribunal, acórdãos n.º 352/2021 e n.º 477/2022.

prática. Já no segundo grupo (competências e atos não exclusivos), poderá aludir-se às competências no quadro do diversos processos de controlo ou fiscalização da constitucionalidade, seja controlo preventivo (juntamente com os Representantes da República, o Primeiro-Ministro ou os deputados à Assembleia da República); sucessivo abstrato (paralelamente com um conjunto alargado de entidades previstas no artigo 281.º, n.º 2, da CRP); ou por omissão (ao lado do Provedor de Justiça ou dos Presidentes das Assembleias Legislativas Regionais).

No específico contexto dos atos exclusivos, é possível constatar ainda que existem níveis diferenciados de exclusividade e de disciplina jurídica, não se configurando os mesmos de modo uniforme e permitindo-se antever a existência de duas distintas situações:

- Em primeiro lugar, situações em que o ato se encontra completamente reservado ao Presidente da República, em termos de apenas a sua vontade ser considerada, sem dependência da concorrência de vontade de qualquer outro órgão ou ator constitucional. Poderá aqui sinalizar-se, por exemplo, a nomeação de membros do Conselho de Estado ou de vogais do Conselho Superior da Magistratura, os quais, neste seguimento, se configuram como atos *absolutamente reservados*. Aqui, apenas a vontade presidencial releva;
- Em segundo lugar, situações em que o ato, embora presidencialmente reservado, necessita da convocação de outras vontades para produzir efeitos e se tornar jurídico-constitucionalmente operativo, sejam essas vontades anteriores (por exemplo sob a forma de *proposta* ou *audição*) sejam posteriores (sob a forma de *referenda*). Pense-se, por exemplo, nos atos de nomeação dos membros do Governo ou de presidência do Conselho de Ministros (em ambos os casos, carecidos de proposta do Primeiro-Ministro); de nomeação de embaixadores (proposta do Governo); de declaração de guerra (entre outras, de autorização da Assembleia da República); de dissolução das Assembleia (audição dos partidos nela representados e do Conselho de Estado); de nomeação ou exoneração dos Representantes da República,

do presidente do Tribunal de Contas ou do Procurador-Geral da República (dependente de audição do Governo), ou ainda de declaração do estado de sítio ou o estado de emergência (audição do Governo, autorização da Assembleia da República e referenda ministerial) os quais se afirmam como atos *relativamente reservados*. Significa isto que a atuação presidencial se insere num procedimento ou conjunto de atuações mais amplo, convocando-se várias vontades.

Importa realçar que alguns atos presidenciais veem a sua classificação dependente do contexto e do modo como operativamente as respetivas atuações são levadas à prática. Será o caso, por exemplo, do veto, o qual se pode configurar como um ato absoluto ou relativamente reservado, nos sentidos apontados. Com efeito, não se torna difícil compreender que o veto tanto se pode perspetivar como (i) um ato exclusivamente dependente da vontade presidencial, nos casos em que o Presidente, no contexto de um procedimento legislativo em curso, recebe *ab initio* um decreto e sobre ele formula a sua apreciação jurídico-política — configurando-se como um direito seu e, num certo sentido, de exercício discricionário —; ou (ii) um ato consequente da formulação de vontade de outro órgão constitucional, nas situações em que o diploma é recebido na sequência de uma pronúncia de inconstitucionalidade por parte do Tribunal constitucional — configurando-se aqui, diferentemente, como decorrente e, mais do que isso, um verdadeiro dever e um ato vinculado e obrigatório²⁷.

Seja como for, em qualquer dos casos sinalizados, as competências são sempre exercidas singularmente pelo presidente da República e nunca se afirmam como competências partilhadas. No máximo, são dependentes ou concorrentes. Na realidade, o veto não passa a ser conjunto, apenas porque surge no seguimento de uma pronúncia de inconstitucionalidade, do mesmo modo que a nomeação de um embaixador não passa a ser “solidária” porque a respetiva proposta teve origem no Governo.

²⁷ Cf. artigo 279.º, n.º 2, da CRP.

3.2.5. Atos voluntários e obrigatórios

Já se intui a partir do que foi dito que o grau de autonomia de conformação (e de vinculação) da vontade presidencial é bastante diferenciado de ato para ato, designadamente em função das circunstâncias em que o mesmo é praticado. Em termos operativos, do arranjo jurídico-constitucionalmente previsto constata-se que, em certas situações, o Presidente atua com uso pleno da sua autonomia de vontade e em outras atua porque é constitucionalmente obrigado a fazê-lo. Na realidade, na maior parte das vezes, os poderes presidenciais afirmam-se como *voluntários*, pois a sua materialização é efetivada na medida em que o Presidente o quer, e independentemente da vontade de qualquer outro órgão constitucional, como sucede com a suscitação dos diversos processos de controlo da constitucionalidade (sem prejuízo de algumas, poucas, exceções já a seguir referidas) ou com a promulgação de diplomas.

Em outras situações, porém, o seu poder de vontade encontra-se fortemente limitado ou é mesmo inexistente, pois a própria Constituição impõe determinada forma de atuar ou determinado sentido decisório, como sucede, por exemplo, com a obrigatoriedade de submissão a controlo preventivo da constitucionalidade e da legalidade das propostas de referendo que lhe tenham sido enviadas pela Assembleia da República ou pelo Governo²⁸; com a obrigatoriedade de veto — como vimos — nos casos de pronúncia do tribunal constitucional no sentido da inconstitucionalidade²⁹; ou com a obrigatoriedade de promulgação das leis constitucionais³⁰.

Cumprе enfatizar que a consideração de atos voluntários ou obrigatórios não coincide com a aludida no apartado anterior (atos reservados e não reservados; exclusivos e não exclusivos), pois, se por um lado existem atos totalmente reservados e exclusivos do Presidente e este não ser autónomo na sua decisão — pois pode estar obrigado a tomá-la, como será o caso do veto no seguimento da pronúncia de inconstitucionalidade relativamente a um diploma de abrangência nacional, ou a solicitação do controlo preventivo da constitucionalidade de uma proposta de referendo — por outro lado, existem atos que podem não ser absolutamente reservados — dependendo

²⁸ Assim, artigo 115.º, n.º 8, da CRP.

²⁹ V. artigo 279.º, n.º 1, da CRP.

³⁰ V. artigo 286.º, n.º 3, da CRP.

de audição de outro órgão —, mas completamente conformado em termos de decisão e vontade por parte do Presidente, como sucede com o ato de dissolução do parlamento.

Por outro lado, pese embora a evidência de existência de atos voluntários, no sentido acima exposto de conformados exclusivamente pela vontade presidencial, torna-se relevante enfatizar que nem sempre essa voluntariedade é absoluta, pois, sendo certo que o Presidente atua porque quer, a verdade é que, na maior parte das vezes, não atua *como* quer, desde logo porque existem (i) pressupostos materiais para a prática dos atos³¹ e (ii) estabelecem-se balizas temporais demarcadas constitucionalmente³².

Além disso, e como também já resulta do antedito, por vezes a sua vontade é contornável ou superável, por exemplo, por meio da confirmação pela Assembleia da República de diplomas por si vetados³³, o que implica a consequência prática de que os mesmos podem entrar em vigor, não obstante a desaprovação do Presidente.

3.2.6. Atos de eficácia interna e de eficácia externa (internacional ou europeia)

Em termos de projeção ou irradiação dos respetivos efeitos, os atos do Presidente podem ser classificados como tendo eficácia interna ou externa, nos termos seguintes:

- Os atos de eficácia interna são aqueles que, em geral, veem a produção dos seus efeitos limitados ao ordenamento jurídico interno (português), como acontece com os atos promulgação ou veto de diplomas internos (v.g., leis, decretos-leis, decretos regulamentares), a nomeação ou exoneração dos titulares de órgãos constitucionais, como os membros do Governo, os Representantes da República, o presidente do Tribunal de Contas ou o Procurador-Geral da República; a submissão a referendo

³¹ V., por exemplo, artigos 19.º, n.º 2, e 195.º, n.º 2, da CRP.

³² V., por exemplo, artigos 113.º, n.º 6; 136.º, n.ºs 1 e 4; 172.º, n.º 1; ou 278.º, n.º 3, da CRP.

³³ Por exemplo, artigo 136.º, n.ºs 2 e 3, da CRP.

- de questões de relevante interesse nacional ou a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência;
- Os atos de eficácia externa são aqueles que projetam os seus efeitos, de modo mais ou menos direto, em relação à comunidade internacional ou a outro(s) ordenamento(s), como será o caso dos atos de nomeação de embaixadores, de acreditação dos representantes diplomáticos estrangeiros, de ratificação de tratados internacionais, ou de requerimento ao Tribunal Constitucional da apreciação preventiva da constitucionalidade de normas constantes de convenções internacionais.

Embora não constitua o cerne das presentes reflexões, não deixa de ser pertinente salientar que, no quadro do sistema constitucional português, o estatuto do Presidente da República assume uma importância incontornável no âmbito da política externa (internacional e europeia), como bem o demonstra a circunstância de existir um preceito (artigo 135.º da CRP) especificamente dedicado a tal matéria, bem como o facto de os diplomas por si vetados respeitantes a relações externas necessitarem de uma maioria muito acrescida para serem confirmados pela Assembleia da República³⁴. É certo que a definição dessa política não lhe incumbe, mas num quadro assim desenhado, não pode deixar de se concordar com a ideia de que o Presidente se encontra adstrito a um *dever constitucional* de participar nessas matérias³⁵.

3.2.7. Atos de exercício ordinário e de exercício extraordinário

Assumindo como critério distintivo as circunstâncias jurídicas, políticas e fáticas debaixo das quais os atos presidenciais são praticados, torna-se viável constatar que grande parte deles são efetivados ou materializados em situações ou conjunturas de regularidade e normalidade constitucional. Com efeito, quando procede à promulgação de um diploma proveniente da Assembleia da República ou do Governo, quando nomeia os membros do Governo sob proposta do Primeiro-Ministro, ou ainda quando marca, nos

³⁴ Cf. artigo 136.º, n.º 3, alínea a), da CRP.

³⁵ Assim, Paula VEIGA, *O que faz do Presidente da república um presidente republicano...*, op. cit., p. 209.

tempos legalmente previstos, o dia das eleições para os diferentes órgãos, o Presidente está a atuar no contexto de circunstâncias que se podem considerar normais, constituindo as suas atuações o mero reflexo da regular vivência institucional democrática num Estado de Direito. Porém, em algumas outras (poucas) situações, essa atuação emerge em contexto de *extraordinariedade*, seja em sentido positivo, seja em sentido negativo. No primeiro caso, basta pensar, por exemplo, no indulto e comutação de penas, ou na concessão de condecorações (se for entendido, naturalmente, que tais atos não devem ser recorrentes e banalizados); no segundo, ganham relevo os atos praticados em conjunturas de convulsão, emergência, ou mera crise, como, por exemplo, a presidência do Conselho de Ministros, a convocação extraordinária da Assembleia da República, ou a sua dissolução — bem assim como a dissolução das Assembleias Legislativas das Regiões autónomas —, a demissão do Governo, a exoneração dos titulares de um órgão constitucional (e.g., os Representantes da República, o presidente do Tribunal de Contas ou o Procurador-Geral da República), a pronúncia sobre uma “emergência grave para a vida da República”, a declaração de guerra ou a declaração do estado de sítio ou de emergência. Compreensivelmente, nas situações mais graves (como as acabadas de apontar em último lugar), justifica-se a sujeição da vontade presidencial a um revestimento jurídico-constitucional também ele agravado, o qual passará, por exemplo e consoante os casos, pela audição obrigatória do Conselho de Estado ou pela autorização da Assembleia da República.

3.3. A forma dos atos presidenciais

Como resulta do exposto, os atos do Presidente da República — relativamente aos quais apenas se sinalizaram perfunctoriamente alguns aspetos do respetivo regime —, não são livremente levados à prática, sem prejuízo da maior ou menor margem de conformação de vontade que lhes pode estar inerente. Viu-se já que existem, por exemplo, exigências procedimentais relativas à necessidade de audição de certos órgãos (como o Conselho de Estado ou os partidos *com assento parlamentar*) ou ao respeito de certos prazos, sem o cumprimento das quais o ato presidencial não poderá deixar de ser considerado *contra legem*. Questão problemática será a das eventuais considerações dessa desconformidade, questão relativamente à qual não incidirá presentemente

o foco analítico, afigurando-se mais pertinente continuar no âmbito das exigências apostas aos atos, e particularmente as relacionadas com a forma a que os mesmos, e a respetivas exteriorizações de vontade, devem obedecer.

Embora o invólucro jurídico possa não ser decisivo e haja alguma tendência para considerar que os atos jurídicos (e políticos) relevam pela substância e não pela forma, a verdade é que o modo como os mesmos se exteriorizam não deixa de ser significativo.

Admitindo que existirão atos que se autoconfiguram e que não assumem uma forma jurídica específica *per se* (como a promulgação ou a assinatura de diplomas, ou a declaração de guerra), e que relativamente a outros atos pontuais diferentes roupagens ou revestimentos poderão ser considerados (como o despacho³⁶ ou o alvará³⁷), ganham especial relevo neste contexto as *mensagens*, os *requerimentos* e os *decretos*³⁸.

Em primeiro lugar, a vontade presidencial pode verbalizar-se por meio de mensagens, quer abstratamente direcionadas (*erga omnes*), quer especificamente dirigidas. É que acontece, designadamente, nas denominadas *comunicações ao país*, quando entende estar-se em presença de uma emergência grave para a vida da República³⁹. Nestas situações, não pode deixar de se reconhecer que a mensagem, mesmo incorporando pouco mais do que uma declaração de ciência, materializa um verdadeiro ato político (não necessariamente jurídico) com significado autónomo, transportando um juízo de valor e uma posição determinada a propósito de um concreto problema constitucional e, decerto, introduzindo a potencialidade de alterações normativas. Mas não apenas. A mensagem é também utilizada quando o Presidente⁴⁰:

- i) Pretende dirigir-se de modo genérico à Assembleia da República ou às Assembleias Legislativas Regionais;

³⁶ Cf. artigo 20.º, n.º 3, da Lei n.º 15-A/98 (Lei Orgânica do Regime do Referendo).

³⁷ Cf. artigo 49.º da Lei n.º 5/2011 (Lei das Ordens Honoríficas Portuguesas).

³⁸ A respeito do tema da forma dos respetivos atos, v. Jorge MIRANDA, *Actos e funções do Presidente da República*, *op. cit.*, pp. 274 e ss.

³⁹ Cf. artigo 134.º, alínea e), da CRP.

⁴⁰ Cf., respetivamente, artigos 134.º, alínea d); 136.º, n.º 1; e artigo 131.º, n.º 1, da CRP.

- ii) Exerce o veto político relativamente a diplomas provenientes da Assembleia da República e, em consequência, solicita a esta, fundamentando, uma nova apreciação do diploma⁴¹; ou
- iii) Pretende renunciar ao mandato.

Em segundo lugar, o Presidente pode exteriorizar a sua vontade e o seu agir por meio de requerimento ou solicitação, naturalmente naquelas situações em que a sua atuação assume uma natureza não decisória, mas meramente propulsória. É o que se passa, nomeadamente, em sede de controlo da constitucionalidade (i) preventivo ou por omissão — casos em que a propulsão assume a forma de *requerimento* — ou (ii) sucessivo abstrato — casos em que a forma será a de *solicitação*. Aqui, como patentemente se infere, o Presidente nada decide sobre a questão de fundo (a existência de desconformidade com a Constituição), limitando-se somente a tomar uma iniciativa. Sem prejuízo, e como já acima se adiantou, esta última não será desprovida de relevância jurídica, suscitando na esfera jurídica do Tribunal um dever de apreciação (sob pena, como se disse, de eventual responsabilidade disciplinar).

Mas sem dúvida que o mais corrente invólucro jurídico de revestimento dos atos de vontade do Presidente da República será o *decreto*, pois muitos são os atos relativamente aos quais a própria Constituição, direta ou indiretamente⁴², liga esta forma jurídica, a qual até se pode considerar subsidiária relativamente a outros invólucros⁴³. Apresentam-se, a título exemplificativo,

⁴¹ De um ponto de vista puramente formal, não parece que o veto tenha uma específica forma jurídico-constitucional associada, pois o que passa, na realidade, é que o Presidente *devolve* o diploma *sem promulgação*, comunicando o facto ao órgão que o emanou. Simplesmente — numa solução que poderá ser lida como uma *preferência do Parlamento* —, nos casos em que o diploma provém da Assembleia da República, o Presidente solicita a esta, “em mensagem fundamentada”, uma nova apreciação do diploma (artigo 136.º, n.º 1, da CRP), enquanto que nos casos em que provém do Governo se limita a comunicar por escrito o sentido da sua decisão (artigo 136.º, n.º 4, da CRP). Em todo o caso, o veto não configurará um ato *per se* formalmente autonomizável. V., a propósito, Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS (coords.), *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. II, 4.ª edição, reimpressão, Coimbra, Coimbra Editora, anotação ao artigo 136.º, p. 202.

⁴² V., por exemplo, artigos 35.º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 15-A/98 (Lei Orgânica do Regime do Referendo) ou 227.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade. Evidentemente que o decreto presidencial que aqui se refere não se confunde — até porque não assume, na maior parte das vezes, conteúdo normativo — com as restantes formas e tipos de decretos constitucionalmente previstos, nomeadamente os decretos-lei (artigo 198.º da CRP), os decretos regulamentares [artigos 199.º, alínea c), e 112.º, n.º 6, da CRP] e os decretos simples (artigo 136.º, n.º 1 e 4, da CRP), os quais consistem respetivamente, em atos legislativos emanados pelo Governo, regulamentos provenientes do mesmo, ou atos em trânsito entre aprovação e promulgação.

⁴³ Neste sentido, v. acórdão do TC n.º 36/2002.

os seguintes atos (naturalmente, as *atuações* não seguem, neste sentido, determinada forma jurídica):

- A marcação do dia de eleições;
- A convocação de referendos e a marcação da referida data;
- A convocação extraordinária da Assembleia da República;
- A dissolução da Assembleia da República ou das Assembleias Legislativas Regionais;
- A nomeação, designação, ou exoneração, consoante os casos, dos titulares de cargos públicos (v.g., Primeiro-ministro, membros do Governo, Representantes da República, Presidente do Tribunal de Contas, Procurador-geral da República, Vogais dos Conselhos Superiores, Embaixadores, etc.);
- A ratificação de tratados internacionais;
- A declaração dos estados de exceção constitucional (estado de sítio e estado de emergência);
- A concessão de um indulto.

Em todos estes casos, os decretos devem ser publicados em Diário da República, sob pena de ineficácia jurídica⁴⁴.

4. Da integração sistémica da atuação presidencial (proeminência moderada)

Após as partes, o todo.

Depois de colocar o foco “isoladamente” no ator (apartado 2.) e nos atos (apartado 3.), deve avançar-se no sentido da integração do Presidente no âmbito da *totalidade ordenada* em que sistema jurídico-político constitucionalmente previsto se materializa. Por outras palavras: cuidar-se-á aqui de tentar captar a posição do Presidente no quadro que emerge da CRP, integrando-o no sistema relacional globalmente considerado.

⁴⁴ Cf. artigo 119.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, da CRP.

Neste contexto, parece adequado afirmar que, em termos de integração no sistema, o Presidente da República detém um estatuto de *proeminência moderada*.

Procurar-se-á ver em que termos, desdobrando a análise em dois segmentos: um respeitante à dimensão material (proeminência) outro respeitante à dimensão predicativa (moderada).

4.1. Da *proeminência*

Já acima se mencionou que a marca distintiva do sistema organizatório constitucional português será o equilíbrio em termos de não se afirmar um sinal *genérico* e *saliente* de superioridade de um órgão relativamente aos restantes. Sem prejuízo, é possível vislumbrar, aqui e além, alguns sinais *específicos* reveladores de uma posição presidencial de proeminência. De entre os mesmos, enfatizam-se os seguintes:

– Num certo sentido (aproveitando as apropriadas palavras de Paulo Otero) “todos os governos são governos de iniciativa presidencial”, na medida em que ao Presidente cabe um certo poder de controlo do elenco governativo, pois por si passa obrigatoriamente — insiste-se: obrigatoriamente — a respetiva nomeação⁴⁵;

– É perante o Presidente da República que o Primeiro-Ministro e o Governo (a quem, importa salientar, compete a condução da política geral do país) respondem⁴⁶, podendo assim afirmar-se que o primeiro desempenha, ou pode desempenhar, um papel atuante e ativo — ou, no mínimo, influenciador —, mais ou menos interventivo ou laborioso, no desenho dos destinos políticos;

– É ao Presidente da República que está reservado um papel determinante no sentido de influenciar decisivamente os ciclos

⁴⁵ V. Paulo OTERO, “Quando pode o Presidente da República nomear um governo de iniciativa presidencial?”, *Direito & Política*, n.º 2, p. 126. Cf. artigos 133.º, alíneas f) e h), e 187.º da CRP.

⁴⁶ Cf. artigos 182.º, 190.º e 191.º da CRP.

políticos nacionais internos, designadamente, quebrando-os ou terminando-os, na medida em que dispõe das importantes prerrogativas de demitir o Governo e, cumulativamente ou não, dissolver a Assembleia da República ⁴⁷. Deste modo, é na sua determinação de vontade, baseada em estritos critérios de oportunidade (conveniência), que repousa a subsistência do arranjo político emergente dos atos eleitorais;

- Todas as mais relevantes normas jurídicas nacionais e internacionais (designadamente, atos legislativos, convenções internacionais e alguns atos regulamentares provenientes da Assembleia da República ou do Governo, consoante os casos) passam obrigatoriamente pelo crivo da sua apreciação, seja pela necessidade de promulgação ou assinatura (cuja falta gerará inconstitucionalidade procedimental e mesmo inexistência jurídica ⁴⁸), seja pelo poder-dever de as sujeitar a controlo preventivo ou sucessivo da constitucionalidade (e da legalidade reforçada). Nesta medida, pode afirmar-se que nenhuma norma relevante entra em vigor sem que o Presidente se pronuncie a respeito, desempenhando ele um importantíssimo papel de controlador da validade do material jurídico-normativo;
- Em situações excecionais de crise, podem por si ser assumidas funções de *direção de facto* de outros órgãos de soberania, designadamente mediante as possibilidades de convocação extraordinária da Assembleia da República ou de presidência do Conselho de Ministros⁴⁹.

Como se vê, não se trata da consideração constitucional de um poder neutral, resumido a um mero árbitro ou mediador de situações conflituais,

⁴⁷ Na realidade, a demissão do Governo poderá ser seguida, (i) quer da dissolução do Parlamento e convocação de eleições, (ii) quer, no quadro parlamentar vigente, do empossamento de um novo Primeiro-Ministro e consequente Governo, assim o Presidente entenda que estão reunidas as condições de viabilidade político-constitucional. V., a respeito, uma vez mais, Carlos Blanco MORAIS, *Quando pode o Presidente da República...*, *op. cit.*, pp. 96 e ss.

⁴⁸ Cf. artigo 137.º da CRP.

⁴⁹ Cf. artigos 133.º, alíneas c) e i), e 174.º, n.º 4, da CRP.

e, muito menos, de um órgão de soberania simbólico, com um estatuto decorativo ou meramente protocolar.

É, em todo o caso, uma proeminência moderada.

4.2. Da proeminência *moderada*

O legislador constituinte português procurou ser particularmente cauteloso no arranjo dos poderes constitucionais e políticos, tentando — sem prejuízo de pontuais prerrogativas de reserva, bloqueio, ou cassação — afastar qualquer manifestação de subalternidade ou pretensão de superioridade de um órgão constitucional (e particularmente, de soberania) relativamente a outro(s)⁵⁰. Neste sentido, e mesmo aceitando o referido *estatuto de proeminência*, ao Presidente da República é dispensado um enquadramento jurídico-constitucional que não pode deixar de ser tematizado num quadro de equiordenação, resultando difícil, senão impossível, qualificar o sistema como presidencialista.

De uma leitura objetiva dos enunciados normativos constitucionais, decorre que toda a atuação do Presidente é, de modo mais ou menos enfático, balizada, senão, veja-se:

- Grande parte dos seus atos depende da atuação de outros órgãos constitucionais ou de soberania para terem existência, validade e eficácia jurídica plenas, sendo que tal atuação tanto pode ser prévia (sob a forma de autorização⁵¹, proposta⁵² ou audição⁵³) como posterior (referenda ministerial⁵⁴);
- Como se já se adiantou, não dispõe de prerrogativas de definição e determinação das suas próprias competências (as quais são sempre constitucionalmente ancoradas), e alguns dos seus atos são constitucionalmente imperativos — pese embora,

⁵⁰ V. Paulo OTERO, *Direito Constitucional Português, op. cit.*, pp. 17, 18.

⁵¹ Cf., por exemplo, artigo 138.º, n.º 1, da CRP.

⁵² Cf., por exemplo, artigos 133.º, alíneas h), m), e p), e 135.º, alíneas a) e c).

⁵³ Cf., entre outros, artigos 133.º, alíneas e) e j), e 138.º, n.º 1, da CRP.

⁵⁴ V. artigo 140.º da CRP.

reconheça-se, em situações pontuais e até certo ponto excepcionais —, identificando-se, nomeadamente, casos de promulgação obrigatória⁵⁵, veto obrigatório⁵⁶, e submissão obrigatória a fiscalização preventiva da constitucionalidade⁵⁷.

Acresce que, em regra (e não se trata de um pormenor), o Presidente da República não pode ausentar-se do território nacional sem o assentimento da Assembleia da República, sob pena de perda do cargo⁵⁸.

Pois bem, no referido quadro de equiordenação, no contexto do qual não se reconhecem prerrogativas absolutas de superioridade presidencial — nem, diga-se parlamentar ou governamental —, e onde se exige que *todos dependam de todos, espera-se do Presidente e em relação ao Presidente*, lealdade institucional⁵⁹, num duplo sentido:

- i) *positivo*, buscando consensos, limando dissonâncias, e erigindo pontes de diálogo nas ocasiões de turbulência, contribuindo para a harmonia do arranjo organizatório institucional e para prossecução do programa de governo aprovado nos termos constitucionais;
- ii) *negativo*, não criando obstáculos escusados (como vetos, por exemplo) à atuação alheia, evitando conflitos institucionais estéreis (v.g., decorrentes de mensagens imponderadas) e, em geral, precavendo espaços de desequilíbrio.

⁵⁵ Cf. artigos 136.º, n.º 2, e 286.º, n.º 3, da CRP.

⁵⁶ Cf. artigo 279.º, n.º 1, da CRP.

⁵⁷ Cf. artigo 115.º, n.º 8, da CRP.

⁵⁸ Cf. artigo 129.º da CRP.

⁵⁹ A respeito deste princípio, v. Jaime VALLE, “O princípio da lealdade institucional nas relações entre os poderes públicos - alguns aspetos gerais”, *Direito & Política*, n.º 1, pp. 63 e ss. Como pertinentemente salienta o autor, o *princípio da lealdade* não se confunde com o (mais restrito) princípio da solidariedade, pois este último pressupõe uma relação de sintonia política entre os atores em causa que não tem que existir no primeiro. Na realidade, o princípio da solidariedade encontra o seu âmbito primacial de aplicação nas situações em que os diversos titulares de um órgão colegial se encontram politicamente vinculados a um conjunto determinado de linhas de ação política, como sucede com os membros do Governo ou com os deputados de um grupo parlamentar entre si, resultando daí uma redução do seu espaço de autonomia política (decisória). No quadro do princípio da lealdade institucional, diferentemente, os diferentes órgãos e titulares autodeterminam-se politicamente de forma independente. V., a propósito, *op. cit.*, p. 65, e, ainda, Paulo OTERO, *Direito Constitucional Português*, *op. cit.*, p. 23.

Trata-se, como bem se compreende, do reconhecimento de que as competências, os poderes e os órgãos são, de Direito e de facto, interdependentes, como, de resto, a própria Constituição o prescreve⁶⁰. Por conseguinte, nenhum órgão constitucional ou de soberania atua, ou pode atuar, em aberta dissonância com os restantes, sob pena da violação do dever de lealdade e da quebra da relação fiduciária que sempre deve existir entre eles. Aliás, caso tal violação se dê por verificada, um duplo quadro reativo se vislumbra (quadro esse que se demonstra um pouco difuso mas que, em qualquer caso emerge, insiste-se, a partir dos dados jurídico-constitucionais):

- Quando se trate de uma violação por parte dos outros órgãos em relação ao Presidente, poderá afirmar-se que se está perante uma situação de irregular funcionamento das instituições democráticas, o que poderá fundar a demissão do Governo ou a dissolução da Assembleia da República;
- Quando se trate de uma violação por parte do próprio Presidente relativamente aos outros órgãos, emergem, quer as tradicionais sanções políticas (emergentes, sendo caso disso, do voto e da reprobção popular, mais efetivas em casos de *primeiro mandato*), quer as sanções jurídicas, designadamente sob a forma de perda de mandato⁶¹ ou de responsabilidade⁶².

Intenta-se, com este quadro de compensações de poder, um arranjo político-organizatório equilibrado, estável e, principalmente, perdurável (perene), o que, com razoabilidade, se poderá dizer que foi conseguido. A CRP, quando adequadamente interpretada, fornece os dados normativos ajustados para nutrir um sistema sólido, cuja legitimidade não deve ser colocada em

⁶⁰ V. artigo 111.º, n.º 1, da CRP.

⁶¹ Cf. artigo 129.º, n.º 3, da CRP.

⁶² Embora seja um tópico muito interessante, a questão da efetivação da(s) responsabilidade(s) em relação ao Presidente da República não poderá, atenta a natureza do presente escrito, ser aqui abordada. Em todo o caso, concorda-se com a mais autorizada doutrina quando refere que “os atentados graves e intencionais [à] garantia da Constituição [não] podem deixar de constituir crimes”, aqui se incluindo, designadamente, a colocação em crise do regular funcionamento das instituições democráticas. V., a respeito, Paulo OTERO, *Direito Constitucional Português*, op. cit., pp. 218, 219; J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, op. cit., anotação ao artigo 136.º, p. 203; e Cristina QUEIROZ, *Os poderes do Presidente da República*, op. cit., pp. 231 e ss. Cf., ainda, artigos 117.º e 130.º da CRP.

crise e que, sem prejuízo de pontuais ineficiências, revela-se apto a merecer a confiança dos destinatários.

5. Tópicos conclusivos

Em modo conclusivo, e em termos de apreciação, é possível afirmar que o estatuto jurídico do Presidente da República, no quadro do ordenamento jurídico-constitucional português, é marcado por uma muito benéfica (e acertada) ideia de equilíbrio. Equilíbrio no que diz respeito à definição das competências e dos atos que pode praticar, e também equilíbrio no que concerne à delimitação dos eixos relacionais que se podem estabelecer com os restantes órgãos, principalmente o Governo e a Assembleia da República. Foi erigido um sistema que, longe de poder ser caracterizado como “presidencialista”, também não dispensou ao Presidente um estatuto subordinado, meramente cerimonial ou protocolar, antes o encarando como um ator de *unidade, integração e síntese*, reconhecendo-lhe importantíssimas funções políticas, designadamente ao nível da subsistência dos arranjos políticos emergente dos atos eleitorais. Acresce que, de um ponto de vista puramente jurídico-normativo, todas as mais importantes normas jurídicas devem passar pelo seu crivo de apreciação. É verdade que, em certos passos, o legislador constituinte não foi exaustivo e absolutamente convincente, mas, apesar disso, a moldura normativa por si traçada é suficientemente clara, ao ponto de permitir uma aplicação estável e sem sobressaltos ao longo de várias décadas.

