

Lusíada



Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Vitorino, António Manuel de Carvalho Ferreira,
1957-

Crónica de uma tragédia anunciada

<http://hdl.handle.net/11067/5093>

<https://doi.org/10.34628/qe59-ec35>

Metadados

Data de Publicação	1999
Palavras Chave	Constituições - Portugal - 1976, Direito constitucional - Portugal
Tipo	article
Revisão de Pares	yes
Coleções	[ILID-CEJEA] Polis, n. 07-08 (1999)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-12-25T09:46:42Z com
informação proveniente do Repositório

CRÓNICA DE UMA TRAGÉDIA ANUNCIADA

1. Tendo por cadastro a participação activa e com iniludíveis responsabilidades em três processos de revisão constitucional (1982, 1989 e 1997), discretear sobre “erros e tragédias constitucionais” seria sempre um exercício suspeito, por poder parecer ou um voto pio ou um puro “acto de contrição constitucional”, de qualquer modo destinado a proceder à “translação da culpa” pelo erro escolhido ou pela tragédia identificada.

2. Mas, por outro lado, numa Constituição com cerca de trezentos artigos, está bem de ver que não é preciso muita imaginação para descortinar erros. Do mesmo modo, vinte e três anos de aplicação prática desses trezentos artigos representam um manancial não despidendo de circunstâncias, cenas ou episódios entre a tragédia e a comédia, que facilmente poderiam servir para ilustrar o mote do presente colóquio.

3. A dificuldade da escolha reside no grau de picante que se queira atribuir à resposta a dar ao provocante, provocativo e até provocatório convite da Universidade Lusíada.

4. Dizia Ionesco que para parvo, parvo e meio! Assim sendo, para provocação, provocação e meia...

5. O principal erro da Constituição de 1976 não reside no que nela figura, em nada do que nela consta, mas antes num aspecto que nela não está contemplado! Dito de outro modo: o erro está numa omissão constitucional, a qual, num prazo desconhecido, bem poderá originar uma “tragédia constitucional”.

* Assistente da Faculdade de Direito de Lisboa e Comissário Europeu.

Expliquemo-nos, então!

6. Na revisão constitucional de 1982 vimo-nos confrontados com a necessidade de proceder a uma reformulação do sistema de governo, dos “checks and balances” caracterizadores do sistema político, em função da extinção do Conselho da Revolução. Nesse debate forjou-se um consenso (de que apenas se excluiu o Partido Comunista por considerar aquele Conselho uma “conquista irreversível” da Revolução...) em torno de três ideias fundamentais:

- a manutenção da natureza semipresidencial do sistema de governo;¹
- o reconhecimento do primado legislativo do Parlamento e da fundamental relação de dependência do Governo perante o Parlamento;²
- a consagração do Presidente da República como árbitro ou moderador do sistema político no seu conjunto, dotado de um conjunto de poderes eminentemente institucionais que sublinhassem esta sua vocação.³

7. Este consenso traduziu-se, entre outros aspectos muito relevantes, em dois específicos preceitos constitucionais que visavam assinalar o modelo semipresidencial assim reconfigurado: o actual artigo 190º (anterior artigo 193º), que dispõe que “o Governo é responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República”⁴ e o actual artigo 195º, nº 2 (anterior nº 2 do artigo 198º) que dispõe que “o Presidente da República só pode demitir o Governo quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado”.

¹ Maugrado as divergências doutrinárias, essa manutenção da natureza semipresidencial saldou-se na manutenção da eleição do Presidente da República por sufrágio directo e universal e na concessão ao Presidente de um conjunto de relevantes poderes substantivos, mais vastos que os poderes do Chefe do Estado em regime parlamentar embora menos amplos que os poderes do Presidente da República no sistema semipresidencial francês

² Na primeira vertente expresso na clarificação “de jure constituto” das reservas absoluta e relativa de competência legislativa da Assembleia da República (actuais artigos 164º e 165º, anteriores artigos 167º e 168º), na segunda vertente na leitura “a contrario” do artigo 198º, nº 2, actual artigo 195º, nº 2.

³ Entre os quais avultava, como “ganho” para o Presidente da República, a consagração de um poder livre (ou, pelo menos escassamente condicionado) de dissolução do Parlamento, resultante da redacção conjugada dos artigos 136º alínea e) e 175º, actuais artigos 133º, alínea e) e 172º.

⁴ Em relação ao qual os projectos de revisão constitucional da Aliança Democrática (PPD/PSD, CDS e PPM) e da Frente Republicana e Socialista (PS, ASDI e UEDS) propunham a pura e simples eliminação da referência à dependência do Governo perante o Presidente da República

8. Neste contexto, a solução adoptada em 1982, independentemente da melhor ou pior formulação dos preceitos, e da relevância interpretativa do significado das inovações introduzidas à luz da redacção originária dos correspondentes preceitos ⁵, visava essencialmente sublinhar que a efectivação da responsabilidade política do Governo, em primeira linha, ocorria perante o Parlamento (o Governo continuava a ser, assim, “politicamente responsável” perante o Parlamento - responsabilidade política em sentido estrito -, tal como dispunha a Constituição na sua versão originária) e que a relação de dependência do Governo perante o Presidente da República era marcadamente institucional e a título manifestamente excepcional - responsabilidade político-institucional -, pois que o Presidente “só pode demitir o Governo” (redacção restritiva e enquanto regra de excepção) em nome de um superior valor de índole essencialmente institucional (“quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas”).⁶

9. Esta alteração deu origem a intensos debates à época que me vou abster sequer de recordar. Mas em simultâneo, ao sublinhar-se a especial dependência do Governo perante o Parlamento, assentando-se assim a componente parlamentar do nosso sistema de governo semipresidencial ⁷, permitiu reequacionar as condições de admissibilidade da formação dos denominados “governos minoritários”, isto é, dos governos que não se defrontem com os votos contrários da maioria absoluta dos Deputados.⁸

⁵ Na redacção originária o artigo 193º dispunha que “o Governo é politicamente responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República” e os números 2 e 3 do artigo 198º condicionavam o poder de dissolução do Parlamento que assistia ao Presidente da República (nº 2 – “O Presidente da República não pode dissolver a Assembleia por efeito de rejeição do programa do Governo, salvo no caso de três rejeições consecutivas”; nº 3 – “O Presidente da República dissolverá obrigatoriamente a Assembleia da República quando esta haja recusado a confiança ou votado a censura ao Governo, determinando por qualquer destes motivos a terceira substituição do Governo”).

⁶ A esta alteração se refere Marcelo Rebelo de Sousa, “*O sistema de governo português*”, 4ª edição, Lisboa, 1992, pág. 69, nos seguintes termos: “Na responsabilidade política ‘stricto sensu’ é elemento essencial a confiança política do órgão e do titular perante o qual ela se efectiva no titular ou titulares dos órgãos que ela vincula, confiança que supõe uma certa consonância ou pelo menos ausência de conflitualidade de princípios e de actividade políticos. Na responsabilidade político-institucional tal elemento não é o dominante.”

⁷ Ou, como afirma Marcelo Rebelo de Sousa, *op. cit.*, pág. cit., “do que fica dito se conclui que aumentou em 1982 o grau de dependência política do Governo em relação à Assembleia da República e se atenuou substancialmente quanto ao Presidente da República”.

⁸ Nos termos do nº 4 do actual artigo 192º, “a rejeição do programa do Governo exige maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções”, redacção inalterada desde a versão originária da Constituição (a que correspondia então o nº 4 do artigo 15.º da Constituição).

10. O debate então travado não pode aqui sequer ser resumido, mas no essencial a conclusão apontou para não inovar nesta matéria, face às propostas (complexas) apresentada nesta matéria quer pela AD quer pela FRS. A “protecção constitucional” dos governos de maioria relativa foi, assim, mantida, em face das exigências de maiorias quanto à rejeição do programa do Governo e à votação da confiança e da censura.

11. Uma proposta, contudo, esteve na eminência de ser aprovada até à última hora, embora acabasse por ser rejeitada em virtude de o Partido Socialista não a ter votado favoravelmente: refiro-me à nova redacção proposta pela AD para o n.º 2 do então artigo 197.º da Constituição, actual artigo 194.º, referente às moções de censura que dispunha que “na apresentação da moção de censura, os signatários devem indicar o nome do candidato a Primeiro-Ministro a propor ao Presidente da República”. Gorou-se, assim, a primeira tentativa de introduzir no nosso sistema constitucional a denominada “moção de censura construtiva”, na senda, aliás, do que havia sido preconizado por Francisco de Sá Carneiro no seu projecto pessoal de revisão constitucional de 1979.⁹

12. Na subsequente revisão de 1989, as posições inverteram-se: foi a vez do PS apresentar uma proposta de alteração para o n.º 2 do artigo 197.º da Constituição, consagrando a moção de censura construtiva¹⁰ e a vez dos partidos da ex-Aliança Democrática (PSD e CDS) rejeitarem essa proposta.¹¹ O mesmo verificou-se na mais recente revisão constitucional de 1997.

13. A introdução da moção de censura construtiva não pode aqui ser fundamentada com o necessário rigor.¹² Mas, no essencial, ela reforça as condições de estabilidade de governos minoritários protegendo-os do derrube parlamentar por

⁹ Cfr. artigo 181.º, n.º 4 do aludido projecto de revisão in “*Uma Constituição para os Anos 80 – Contributo para um Projecto de Revisão*”, Lisboa, 1979, pág. 129.

¹⁰ “As moções de censura devem em todos os casos conter a indicação de um candidato a Primeiro-Ministro, ser acompanhadas de um Programa de Governo e ser votadas conjuntamente com essa indicação e esse programa”.

¹¹ “Sobre esta proposta escreveu Marcelo Rebelo de Sousa, *op cit.*, pág. 89: “De verdadeiramente diferente [no projecto de revisão constitucional do Partido Socialista] havia porém, a sublinhar a proposta da moção de censura construtiva, a revelar uma certa propensão para um reforço da componente parlamentar do sistema de governo e para a viabilização acrescida de possíveis Executivos minoritários (...)”.

¹² Para fundamentação da proposta veja-se o meu texto “A moção de censura construtiva no projecto de revisão constitucional do Partido Socialista” in “*A Revisão Constitucional e a Moção de Censura Construtiva*”, Lisboa, 1988.

virtude da conjugação de votos meramente “destrutivos”, no sentido de suficientes para inviabilizar a manutenção de um dado governo mas insusceptíveis, por razões políticas, de sustentarem um governo alternativo. A exigência de que quem derrube um Governo o faça em nome de um Primeiro-Ministro alternativo e de um (esboço essencial) de programa de Governo alternativo visa, assim, afastar as denominadas “coligações negativas” e historicamente representa um relevante elemento de racionalização do parlamentarismo.¹³

14. Dir-me-ão (provavelmente com razão) que este episódio não encerra nenhuma tragédia e que se erro houve, ele foi irremediavelmente repartido por três das quatro grandes famílias políticas... Pode-se mesmo acrescentar da inutilidade deste desabafo ou da pressuposta necessidade de ter consagrado em Portugal o mecanismo da moção de censura construtiva: o sistema partidário português consolidou-se ao longo destes anos, o sistema eleitoral largamente proporcional não impediu a evolução registada no sentido do reforço da estabilidade governativa, mediante duas maiorias absolutas de um só partido (em 1987 e em 1991) e uma quase-maioria absoluta de um só partido (em 1995), as perspectivas mais próximas apontam para um resultado similar nas eleições deste Outono, estamos mesmo à beira de concluir integralmente a terceira legislatura completa consecutiva, esta que ora termina mesmo com um governo minoritário que resistiu a todas as “coligações negativas” que pontualmente se formaram no Parlamento e em relação às quais o mecanismo da moção de censura construtiva representa um poderoso instrumento dissuasor em nome da estabilidade de governos minoritários.

15. Neste contexto, revisitar a proposta falhada de moção de censura construtiva é mais fruto da teimosia do que da coerência. Talvez seja. Ou talvez não... Porque infelizmente os constitucionalistas costumam assemelhar-se aos generais. Dos generais diz-se que em cada guerra actuam para vencer a guerra anterior que perderam... Os constitucionalistas, normalmente, também inovam mais para ajustar contas com o passado, com as revisões constitucionais anteriores e a prática política à sua luz concretamente observada, do que por força da antecipação de problemas futuros do sistema político...

16. Pela minha parte desejo sinceramente que o voto dos portugueses continue a privilegiar o valor da estabilidade governativa e portanto a tornar desnecessário o mecanismo da moção de censura construtiva. Contudo, porque a estabilidade governativa é um valor essencial da consolidação do nosso sistema político-constitucional e porque manifestamente as coligações são percebidas pelos elei-

¹³ Um exemplo inequívoco de “coligação negativa” que se mostrou incapaz de formar um Governo alternativo e abriu em larga medida as portas à dissolução do Parlamento ocorreu em 1987, quando do derrube do primeiro governo de Cavaco Silva, o X Governo Constitucional, governo minoritário do PSD.

tores como menos estáveis e menos coerentes do que os governos de um só partido¹⁴, no que estiver ao meu alcance não deixarei de propugnar para que em 2002, aquando da quinta revisão constitucional, haja quem não se esqueça de voltar a propor a moção de censura construtiva... Fazendo-o não em nome da correcção de um erro (por omissão) do passado, mas a título eminentemente cautelar, para evitar uma “tragédia futura”.

¹⁴ Para já não falar do reforço da efectivação da responsabilidade dos governos perante os eleitores que advém da sua base monopartidária.