



A OPINIÃO DE UM HOMEM DE LEIS SOBRE A POSSIBILIDADE DE DISSOLUÇÃO DO PARLAMENTO

António de Macedo Vitorino

Por princípio, este editorial não serve para defender correntes de opinião nem interesses políticos ou económicos. Este editorial serve para discutir temas de interesse geral de forma objectiva, procurando partilhar com os nossos leitores aquilo que sabemos, ou seja, falar de leis, justiça e Direito. Obviamente, ao prosseguirmos esse objectivo a nossa opinião cruza-se, por vezes confronta-se, com temas políticos, opções legislativas, interpretações de leis. Procuramos sempre ser objectivos na análise dos factos e rigorosos na leitura das leis.

Serve esta introdução para enquadrar os leitores no tema que me ocupa hoje: a proposta presidencial de um acordo de salvação nacional fundada na ameaça e na promessa de dissolução da Assembleia da República. Fiel aos princípios deste editorial, não me pronunciarei sobre os méritos e deméritos desse acordo, nem sobre as posições dos partidos e personalidades da vida pública portuguesa, nem mesmo sobre as consequências do sucesso desta iniciativa. Analisarei apenas e tão só o cabimento “constitucional” da proposta presidencial.

Os poderes do Presidente da República. A Constituição da República confere ao Presidente da República diversos poderes de que destacamos por serem os mais importantes: (i) o poder de veto das leis, (ii) o poder de pedir a fiscalização prévia ou sucessiva da constitucionalidade das normas, (iii) o poder de dissolver a Assembleia da República, (iv) o poder de nomear o Primeiro-Ministro “*tendo em conta os resultados eleitorais*” das eleições para a Assembleia da República e de nomear ou exonerar os restantes membros do Governo “*sob proposta do Primeiro-Ministro*” e (vi) o poder de demitir o Governo quando tal se torne necessário para assegurar o “*regular funcionamento das instituições democráticas*”.

A letra da constituição. Decorre da própria letra da lei que os poderes do Presidente da República são amplos mas limitados sempre por normas que visam assegurar que Presidente tem uma função moderadora e não de condução do governo da República.

Assim, o Presidente tem o poder de nomear o Primeiro-Ministro mas sempre “*tendo em conta os resultados eleitorais*”, o que na prática significa que deve convidar para Primeiro-Ministro a pessoa indicada pelo partido mais votado ou por outro que assegure a formação de um governo apoiado pela Assembleia da República. O Presidente tem o poder de nomear e exonerar ministros mas sempre sob proposta do Primeiro-Ministro, o que lhe retira o poder efectivo de interferir nas escolhas do chefe do governo.

O Presidente tem o poder de demitir o Governo mas tão só quando tal se torne necessário para assegurar o “*regular funcionamento das instituições democráticas*”.

O Presidente tem ainda o poder de dissolver a Assembleia da República, poder que parece não ter qualquer limite na letra da Constituição salvaguardados os períodos em que não pode ser exercido. Contudo, não pode aceitar-se que o poder de dissolução possa ser exercido arbitrariamente. É entendimento de muitos, embora não resulte da letra da Constituição, que o



poder de dissolução apenas pode ser exercido quando estiver em causa o funcionamento das instituições. Até 2005, o poder de dissolução apenas foi exercido quando se mostrava impossível constituir maiorias parlamentares que apoiassem o Governo.

A leitura dos poderes presidenciais. Desde a aprovação da revisão constitucional de 1982, quando foi abolido o Conselho da Revolução e severamente reduzidos os poderes presidenciais, os poderes de demissão do Governo e de dissolução da Assembleia apenas foram exercidos por uma vez em 2005 pelo então Presidente da República, Jorge Sampaio. No seu discurso de 10 de Dezembro de 2004, fundamentando a sua decisão de dissolver a Assembleia da República, o Presidente da República afirmou *“desde a posse do XVI Governo Constitucional, e depois de lhe ter assegurado todas as condições necessárias para o desempenho da sua missão, o país assistiu a uma série de episódios que ensombrou decisivamente a credibilidade do Governo e a sua capacidade para enfrentar a crise que o país vive. Refiro-me a sucessivos incidentes e declarações, contradições e descoordenações que contribuíram para o desprestígio do Governo, dos seus membros e das instituições, em geral. Dispensó-me de os mencionar um a um, pois são do conhecimento do país. A sucessão negativa desses acontecimentos impôs uma avaliação de conjunto, e não apenas de cada acontecimento isoladamente. Foi essa sucessão que criou uma grave crise de credibilidade do Governo, que surgira como um Governo sucedâneo do anterior, e relativamente ao qual, por conseguinte, as exigências de credibilidade se mostravam especialmente relevantes, e, como tal, tinham sido aceites pelo Primeiro-Ministro”*.

Foram, assim, as *“declarações, contradições e descoordenações”* que geraram *“uma grave crise de credibilidade do Governo”*. Jurista reputado, Jorge Sampaio usou o poder de dissolução da Assembleia e não o poder de demitir o Governo porque dos factos que fundamentaram a dissolução nunca se poderia dizer que poriam em causa o *“regular funcionamento das instituições democráticas”*. Ao fazê-lo criou uma ruptura com o uso, até então vigente, de apenas dissolver a Assembleia em circunstâncias excepcionalíssimas, como consequência da impossibilidade de assegurar o apoio parlamentar ao Governo. Separadas as duas realidades, o Presidente assumiu um poder ilimitado e insindicável fundamentado apenas na sua opinião.

O momento presente. As tensões criadas pelas imposições da Troika, que resultaram do acumular de défices sucessivos traduzidos numa dívida pública colossal, agravadas por erros da governação e pela instabilidade das demissões dos dois principais ministros do actual Governo, levaram a que de diversos quadrantes se reclamasse a dissolução da Assembleia da República. O Presidente, embora se manifestasse contra essa possibilidade, abriu o caminho para uma dissolução a prazo, admitindo cercear a legislatura em mais de um ano em nome da sua proposta de acordo de salvação nacional.

Do ponto de vista estritamente jurídico-constitucional é difícil descortinar a constitucionalidade da proposta presidencial. É verdade que o Presidente da República tem o poder de enviar mensagens à Assembleia da República, de nomear o Primeiro-Ministro e dar posse ao Ministros, mas tais poderes não podem nem devem sobrepor-se ao voto popular. O Presidente pode ter opinião ou mesmo opinar sobre a qualidade ou o carácter dos ministros escolhidos pelo Primeiro-Ministro mas não pode questionar o voto popular nas eleições para a Assembleia da República nem questionar-se sobre se o sentido desse voto não seria diferente em outro momento da legislatura daquele que resultou de uma eleição popular e democrática.



Por essa razão, a Constituição não permite ao Presidente da República demitir o Governo senão quando estiver em causa o “*regular funcionamento das instituições democráticas*”. Note-se que na Constituição se diz “*regular funcionamento*” e não “*normal*” ou “*comum*” ou “*ordinário*”; “*regular*” quer dizer dentro das regras. Para que o Presidente demita o Governo não basta que se assista a situações menos comuns ou impróprias ou mesmo reprováveis. É necessário que da sua acção resulte o funcionamento “*irregular*” das instituições. Daí que Jorge Sampaio não tenha usado do poder de demitir o Governo mas sim dissolvido a Assembleia escudado na letra da lei. Da mesma forma, o actual Presidente da República ameaçou veladamente dissolver o parlamento, apenas não optando por essa medida face à gravidade das consequências mas propondo-se fazê-lo a prazo.

No entanto, o poder de dissolução da Assembleia da República é um poder necessariamente vinculado. Nenhum poder político pode ser exercido arbitrariamente. Gomes Canotilho afirma a propósito que a dissolução não pode ser “*um acto gratuito ou arbitrário, devendo pressupor situações de conflito ou de crise política para as quais a dissolução possa trazer solução (ex.: irredutibilidade entre o Governo e a AR, falta sistemática de suporte parlamentar ao Governo, séria presunção de não correspondência entre a composição da AR e a opinião pública)*.” Destas situações apenas poderia argumentar-se existir a última, o que não é certo, sendo ainda duvidoso que o Presidente possa mandar dissolver a Assembleia por julgar que esta já não reflecte a vontade popular. Em qualquer caso, não pode ser discutido que tal juízo não poderá nunca ser feito “*a prazo*” nem o poder de dissolução usado como ameaça.

Desde 1985, o parlamento português foi dissolvido por Mário Soares em 1987 após a aprovação de uma moção de censura ao X Governo Constitucional, por Jorge Sampaio em 2001 na sequência da demissão de António Guterres, em ambos os casos o parlamento foi dissolvido na sequência da queda de governos minoritários e não por iniciativa do Presidente. Seguiu-se a demissão do XVI Governo Constitucional por Jorge Sampaio de que falámos acima e a dissolução por Cavaco Silva do XVIII Governo Constitucional, também ela na sequência da aprovação de uma moção de censura. Temos assim a queda de dois governos que resultaram da aprovação de moções de censura, o que indicia a falta de apoio parlamentar a governos minoritários e uma dissolução que resulta da demissão do Primeiro-Ministro de um governo também minoritário. Por último houve uma dissolução de um governo que dispunha da maioria no parlamento, cenário que pode agora repetir-se. A frequência das dissoluções aumenta à medida que a crise económica e financeira se agrava e a insatisfação popular aumenta.

Admite-se a dissolução do parlamento em situações de grave perturbação da vida pública mas a cada dissolução aumenta-se o risco de se tornarem mais frequentes. Até 2005 nunca tal havia sido feito senão quando faltou apoio parlamentar ao Governo. De então para cá, foi dissolvida a Assembleia por causa da “*grave crise de credibilidade do Governo*” invocada por Jorge Sampaio e estamos agora, apenas oito anos volvidos, à beira de nova dissolução fundada apenas na vontade do Presidente. A cada contrariedade clama-se por eleições. Não vejo isso acontecer nas democracias desenvolvidas e maduras.

Numa democracia representativa, manda o voto e não o interesse ou a opinião de um só ou de um partido. É certo que podem existir rupturas constitucionais ou revoluções que mudem o regime ou alguns aspectos de um regime democrático mas a regra de ouro da democracia é o voto popular.

No Reino Unido, o parlamento apenas pode ser dissolvido fora do período normal da legislatura a pedido do Primeiro-Ministro. Nos Estados Unidos, nem a Câmara dos Representantes nem o Senado podem ser dissolvidos pelo Presidente. Contudo, a letra da nossa Constituição deixa em aberto a possibilidade de o Presidente poder dissolver a Assembleia quando o entender. Durante quase trinta anos todos os presidentes resistiram ou não ousaram exercer o poder de dissolução. Hoje, ele pode ser exercido a qualquer momento pelas melhores ou pelas piores razões. As razões, a opinião sobre os nossos governantes, os políticos, não está em causa. O que está em causa é a nossa forma de viver e conviver em democracia.

De uma perspectiva puramente jurídica, parece-me violar a Constituição prometer dissolver a Assembleia da República numa data certa futura, independentemente das circunstâncias de cada momento. Parece-me igualmente ser contrário à Constituição ameaçar usar o poder de dissolução para forçar políticas ou acordos.

Lições para o futuro. Independentemente do mérito e demérito da iniciativa presidencial no momento presente, cabe pensar nos seus efeitos. Desde 1976, tivemos 12 legislaturas, ou seja, 12 eleições para a Assembleia da República, e 19 governos constitucionais. Desde 2000, tivemos 5 legislaturas e 6 governos. Entre 1976 e 2012, os Estados Unidos tiveram 9 eleições presidenciais, ou seja, 9 administrações, a última das quais resultante da eleição de 2012 cujo mandato terminará em 2016, com ou sem *fiscal cliff*. Parece-me que em Portugal abusamos da democracia, esperamos demasiado dos nossos governantes em quem, paradoxalmente, temos em tão pouca conta e pedimos demasiado ao Estado. Talvez por tudo isto paguemos demasiados impostos e vivamos sem saber a quantas andamos.

Assim, da actual crise constitucional resulta uma lição para o futuro: deveríamos ter uma democracia “regular”, que vivesse com regras claras e não aos sobressaltos. Não deveríamos, por isso, permitir a interrupção das legislaturas excepto quando fosse impossível formar governos no quadro parlamentar resultante de eleições livres; deveríamos ainda clarificar os poderes presidenciais e se concluirmos pela irrelevância da função presidencial, aboli-la ou transformá-la radicalmente para passar a viver num regime presidencial ou num regime parlamentar pois não creio que saibamos (ou sequer queiramos) viver em regime semi-presidencial sem que uns se atropelem aos outros.

Teríamos com isto melhores governos e teríamos governantes mais responsáveis? A nossa vida seria mais fácil? Provavelmente a resposta a todas estas perguntas será “não” mas parece-me melhor uma democracia com regras e regrada do que a incerteza e insegurança que vivemos hoje muito por falta de leis claras e simples.

Termino como começo, neste artigo apenas transmito as minhas opiniões sobre as regras que nos regem e não sobre as pessoas ou as suas intenções. Habitado a ler diplomas legais todos os dias, procuro apenas nas palavras do legislador o sentido útil e a função das normas sem fazer juízos de valor sobre as pessoas e os factos. O culto e o respeito da lei é um acto de cidadania que se impõe e de que resulta, a maior parte das vezes, a justiça.

Lisboa, 17 de Julho de 2013