

O Presidente da República:
um estudo comparado de Portugal e Do Brasil

The President of the Republic:
a comparative study of Portugal and Brazil

BILTIS DINIZ PAIANO

VOL. 3 Nº 2 NOVEMBRO 2016

WWW.E-PUBLICA.PT

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:
UM ESTUDO COMPARADO DE PORTUGAL E DO BRASIL
THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC:
A COMPARATIVE STUDY OF PORTUGAL AND BRAZIL**

BILTIS DINIZ PAIANO¹

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Pátio da Universidade

3004-528 COIMBRA

biltisdiniz@gmail.com

Sumário: 1. Introdução; 2. Breves noções de parlamentarismo e presidencialismo; 3. O Presidente da República no parlamentarismo português; 3.1. O Presidente da República na Constituição portuguesa; 3.2. Um caso português; 4. Presidente da República no presidencialismo brasileiro; 4.1. O Presidente da República na Constituição brasileira; 4.2. Um caso brasileiro; 5. Síntese conclusiva.

Resumo: A investigação tem como objetivo central estabelecer um estudo comparado da figura do Presidente da República nas formas de poder; parlamentarista e presidencialista. Para isso iniciamos caracterizando e distinguindo cada forma de poder, para depois tratar de um caso prático de Portugal e do Brasil em que o Presidente da República se destaca e assim estabelecer um diálogo entre as realidades de cada país.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Ciência política. Formas de governo. Parlamentarismo. Presidencialismo.

Abstract: The research aims to establish a comparative study on the figure of the President of the Republic on both forms of power: parliamentary and presidential. To do so, we start by characterizing and distinguishing each form of power, so we can later approach a practical case of both Portugal and Brazil in which the President of the Republic stands out and thus establish a dialogue between the realities of each country.

Key words: Constitutional right. Political Science. Forms of government. Parliamentarism. Presidentialism.

1. Doutoranda em Direito Público e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Constitucional, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Advogada. E-mail: biltisdiniz@gmail.com

1. Introdução

A composição do Estado admite diferentes formas de acordo com os períodos vivenciados, ambientes, conceitos, *características socioculturais e os condicionalismos econômicos dos países e de cada país em sucessivos momentos e circunstâncias*.² Dessa forma, sistemas políticos de cada Estado se assumem de acordo com sua realidade. E, assim, o primeiro capítulo do presente trabalho discorre, brevemente, sobre as relações do Poder Executivo e Legislativo, no exercício das funções governamentais, trazendo os conceitos de parlamentarismo e presidencialismo.

Após traçarmos algumas diferenças desses dois tipos, adentraremos no estudo da figura do Presidente da República numa forma de Governo de matriz parlamentar em Portugal e, posteriormente, estudar o Presidente da República na forma de Governo presidencial no Brasil, delimitando as suas principais características e competências em ambos os sistemas de governo e, também, trazendo um caso prático dos poderes exercidos pelo Presidente de acordo com a realidade dos países estudados, situações em que a figura do Presidente ficou em evidência.

Com esse mote sugerido, trataremos, por fim, das realidades de cada tipo, conforme os casos trazidos, e, assim, trazer alguns questionamentos atuais, principalmente no que concerne à realidade brasileira, a qual versará sobre o real poder e os limites de seu exercício pelo Presidente da República, tendo como foco a excessiva pro-atividade dessa figura emblemática.

2. Breves noções de parlamentarismo e de presidencialismo³

Primeiramente, cabe tratar da forma de governo parlamentar,⁴ a qual é

2. JORGE MIRANDA, Os Problemas Políticos Fundamentais e as Formas de Governo Modernas, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Armando M. Marques Guedes*, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p 203.

3. “No sistema parlamentar, o Governo assenta na confiança política do Parlamento, é uma emanção da maioria parlamentar, é responsável politicamente perante o Parlamento, e este pode ser dissolvido pelo Chefe do Estado. Tal o conceito geral; mas a concretização política assume formas extraordinariamente, desde o parlamentarismo clássico ao chamado parlamentarismo racionalizado. O sistema de governo presidencial assenta na independência recíproca quanto à subsistência dos titulares, do órgão de poder executivo e do órgão de poder legislativo. Nem o primeiro responde politicamente perante o segundo, nem a assembleia pode ser dissolvida em caso algum. Em um governo presidencial o órgão de poder executivo é singular, um Presidente da República”. JORGE MIRANDA, *Ciência Política – Formas de governo*, Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, 1996, p. 130.

4. “A consagração do parlamento, enquanto instituição político- representativa por excelência, acontece no preciso momento em que se verifica uma mudança na perspectiva da representação – não mais uma representação estamental, mas sim uma representação política nacional (o parlamento, enquanto órgão que quer em nome da nação, não poderá doravante estar ligado a vontades e/ou interesses particulares). De órgão de sociedade em face do soberano – o povo era algo que deveria ser representado junto do poder, mais especificamente, perante ao monarca – o parlamento torna-se, na época moderna, num órgão do Estado, ou seja, interno ao próprio poder, que vai paulatinamente substituindo o monarca. Com esta mudança, a instituição parlamentar adquiriu a função de decision-marking público em paralelo – e também

fundamentada na equidade e cooperação entre o Executivo e o Legislativo no exercício do poder. É caracterizada por haver uma partilha no poder executivo, entre o Chefe de Governo (denominado Primeiro-Ministro) e o Chefe de Estado (Presidente ou Rei). O Chefe do Estado indica o Primeiro-Ministro que, uma vez escolhido, deve elaborar um plano de governo e submetê-lo ao parlamento, ficando condicionado à maioria parlamentar para apoiá-lo e manter a estabilidade do seu Governo. O Presidente, por sua vez, no parlamentarismo puro, tem função protocoladora e constitui mera representação simbólica do Estado⁵.

O Chefe do Governo é, em regra, advindo do apoio dos partidos políticos que apoiam o governo. Porém, podem ocorrer divergências entre o Primeiro-Ministro e a maioria que o apoia, podendo retirar o apoio ao Governo. Quando isso ocorre e não se sana tais divergências, dar-se-á lugar à aprovação do chamado “voto de desconfiança”, que dará origem a um novo Governo.

A divisão no executivo e a responsabilização do Primeiro-Ministro diante do Parlamento formam a base do sistema parlamentarista. Tal sistema tem uma ideia de flexibilidade maior, pois, em caso de crise política, o Primeiro-Ministro pode ser destituído do cargo rapidamente e o parlamento pode ser dissolvido.

No parlamentarismo, o Governo não possui mandato, governa apenas pelo tempo que gozar de apoio do parlamento, ou seja, esse sistema depende de um ambiente político viável de apoio partidário ao governo. Esse apoio não deve ser excessivamente fragmentado, para assim não tornarem os governos instáveis.

No que concerne ao presidencialismo, o mesmo tem como marco histórico inicial o século XVIII, nos Estados Unidos da América, que optou por aplicar as ideias democráticas, que reuniam os ideais de liberdade, soberania popular e igualdade, pensamentos contrários ao absolutismo monárquico e à concentração de poder, aplicando ao sistema presidencial o princípio do *checks and balances*, concentrado na doutrina da separação dos poderes⁶.

em concorrência, por vezes, em supremacia – com o governo, enquanto órgão típico do poder executivo.” MARIA BENEDITA URBANO, *Representação Política e Parlamento, Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Proteção do Mandato Parlamentar*. (Teses de doutoramento), Coimbra: Almedina, 2009, p. 29.

5. “O parlamentarismo é caracterizado por ser um regime de divisão de poderes, na medida em que adota a distinção clássica das funções do Estado e sua atribuição a órgãos diversos. Os Poderes Legislativo e Executivo, entretanto, são interdependentes. De fato, o governo depende, para manter-se no poder, do apoio da maioria parlamentar, que pode a qualquer instante, seja votado moção de desconfiança, seja rejeitando questão de confiança, obrigá-lo a apelar-se desse poder, pondo em jogo a responsabilidade política. Por outro lado, o Legislativo, ou pelo menos a sua Câmara baixa, pode ser dissolvido pelo governo, convocando-se nova eleição. O Executivo parlamentarista possui estrutura dualista. O rei, ou o Presidente da República, é chefe de Estado, com funções de representação, de cerimonial e de conselho, enquanto o governo é exercido por um órgão coletivo, o conselho de ministros ou gabinete. Ultimamente, porém, à testa desse conselho vêm as Constituições pondo um chefe, o primeiro-ministro, presidente do conselho ou chanceler, verdadeiro chefe do governo”. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*, 38ª ed., São Paulo: Saraiva editora, 2012, pp. 720 e 722.

6. “La adopción del presidencialismo, sobre todo en América Latina, se debe fundamentalmente a la influencia del modelo de gobierno diseñado por los padres fundadores de Es-

O sistema presidencial se baseia em uma rígida separação dos poderes;⁷ o executivo, o legislativo e o judiciário, no qual todos gozam de autonomia.⁸ O Presidente da República exerce a função de Chefe de Estado e Chefe de Governo competindo-lhe estabelecer as diretrizes do plano de governo e o desenvolvimento do Estado, auxiliado por ministros nomeados por ele⁹.

O Presidente tem mandato fixo e próprio e o legislativo também, ou seja, no presidencialismo, o presidente e o congresso têm mandatos fixos e independentes, não sendo, pois, o Presidente, responsabilizado politicamente perante o Poder legislativo, o programa de governo pode convergir dos entendimentos políticos da maioria do parlamento.

Ao contrário do que acontece no parlamentarismo, em caso de crise política, o Presidente exerce seu mandato até o fim, tendo, assim, uma maior estabilidade política, pois os mandatos tem um período determinado pela Constituição. Poderá haver interrupção do mandato, excepcionalmente, somente em caso de denúncias de crime comuns ou de corrupção, neste momento, o presidente pode ser afastado; e quando isso acontece, uma comissão parlamentar de inquérito é formada; se o relatório final for acusatório, o presidente pode sofrer um *impeachment*, mediante a decisão do congresso nacional.

A legitimidade do Presidente se dá pelo voto do povo, que participa de alguma forma de escolha do Presidente, mesmo que indiretamente; por isso, o Chefe do Executivo goza de uma “autoridade” maior para decidir questões polêmicas, uma vez que os cidadãos legitimam esse poder.

3. O Presidente da República no parlamentarismo português

Em Portugal, o sistema de governo adotado é o parlamentarismo misto, no qual as regras peculiares dos sistemas; presidencial e parlamentar convivem harmonicamente, derivando de uma função mais ativa conferida ao Presidente da República. Tal sistema fortalece as imputações políticas do Chefe do Estado,

tados Unidos, país en el que toma forma operativa el principio de la separación de poderes. Este sistema se basa en que el Congreso, tanto en lo político como en lo legislativo, controle al Presidente y vice-versa (el sistema de checks and balances)”. MANUEL SAÉZ / MERCEDES MONTERO / FRANCISCO LÓPEZ, Funciones, Procedimientos y Escenarios: una análisis del poder legislativo em América Latina. I.ª ed., Salamanca: Ediciones Universidad, 2005, p. 26.

7. “*Presidentialism has been long defined as a regime type based on the principle of separation of power*”. ANDRÉS MALAMUD, *Presidentialism in the Southern Cone. A framework for Analysis*. Italy: European University Institute, 2001. p. 01.

8. PAULO BONAVIDES, *Ciência Política*. 11ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p. 255.

9. “*Consideró que las características del presidencialismo son un Ejecutivo con considerables poderes em la Constitución y, generalmente, con absoluto control de la composición de su Gobierno y de la Administración, que, además, es elegido por el pueblo (directamente o por un colégio electoral) por un período de tiempo fijo, no dependiendo del voto de confianza formal del Parlamento. El Presidente no es sólo el que ejerce el Poder Ejecutivo sino también jefe simbólico del Estado y no se le puede destituir, excepto en algún caso excepcional de juicio político, entre elecciones*”. LINZ *apud* MANUEL SAÉZ / MERCEDES MONTERO / FRANCISCO LÓPEZ, *Funciones*, p.25.

sendo isto contrário ao parlamentarismo puro, o qual visa diminuir as atribuições do Rei.

Tal sistema é caracterizado por ter dois órgãos (o parlamento e o Presidente da República) eleitos pelo voto direto e secreto; o Chefe de Governo tem responsabilidade perante o parlamento e também perante o Chefe de Estado; é possível a dissolução do parlamento por decisão e iniciativa do Presidente (característica exclusiva do semipresidencialismo). O gabinete configura como órgão constitucional autónomo e o Presidente tem poderes próprios de administração política¹⁰.

Nesse sistema, o Presidente da República passou a personificar a unidade da nação (art.120º da Constituição portuguesa), sendo depositário da confiança popular, uma vez que o sufrágio é exercido diretamente. Além de assegurador da integração funcional¹¹ do Estado, incumbido de tomar decisões extraordinárias em tempos de crise. Detém, ainda, o poder de nomear e exonerar o Chefe de Governo.

3.1. O Presidente da República na Constituição portuguesa

O parlamentarismo misto tem como marco inicial em Portugal a Constituição Portuguesa de 1976, porém vamos descrever as competências do Presidente da República a partir da revisão constitucional de 1982¹².

O Presidente é responsável por garantir a independência nacional, a unidade do Estado, o funcionamento das instituições democráticas, sendo eleito por voto universal, direto e secreto (n.º 1 do artigo 121.º), com mandato de 5 anos (artigo 128.º), não admitida a reeleição para terceiro mandato consecutivo (artigo 123.º).

O chefe do Estado é o comandante Supremo das Forças Armadas (alínea *a* do artigo 134.º) e detentor do poder de nomear e exonerar altas chefias militares, através de proposta do governo (alínea *p* do artigo. 133.º). Assim, conforme o artigo referido deverá nomear e exonerar o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, o Vice-Chefe do mesmo Estado-Maior General, quando exista,

10. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2003, p. 591.

11. “Esta função de integração funcional, própria manifesta-se essencialmente: (1) na solidariedade institucional que ele procura efectivar com os vários órgãos do Estado; (2) no direito de contacto e consulta com vários órgãos constitucionais e com as forças politicamente actuantes da sociedade (partidos, organizações, grupos sociais e cidadãos); (3) nos actos de indulto e comutação de penas e de atribuição de ordens honoríficas (cfr. Art.134.º/f/i); (4) na informação dos cidadãos através do acesso directo aos órgãos de comunicação ou através dos serviços de relações públicas da presidência da República, designadamente quando existam emergências graves para a vida da República (art. 134.º/e); (5) no exercício das funções de Comandante Supremo das Forças Armadas (art. 134.º/a)”. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 621.

12. A revisão constitucional de 1982 traz algumas inovações quanto a matriz do Presidente da República, sobretudo a partir dessa revisão o presidente eleito não necessitava mais ser um militar.

e os Chefes de Estado Maior dos três ramos das Forças Armadas, estes atos serão feitos mediante proposta do Governo, ouvido, nestes dois últimos casos, o Chefe do Estado-Maior Geral das Forças Armadas.

A Constituição Portuguesa atribui ao Presidente algumas competências nas relações externas do país, como nomear embaixadores, sob indicação do Chefe de Governo, ratificar tratados internacionais depois de aprovados, e declarar guerra em caso de agressão efetiva ou iminente e fazer a paz (art. 135.º). Confere, também, o poder ao direito de recusa de referendo, que pode ser feita mediante as propostas apresentadas pela Assembleia ou pelo Governo (n.º 10 do artigo 115.º)¹³.

O poder de dissolução da Assembleia da República é conferido ao Presidente da República (alínea *e* do artigo 133.º, alínea *a* do artigo 145.º e artigo 172.º); desde que respeitados os termos do disposto na alínea *a* do artigo 145.º da CRP, combinado com o art. 172.º, que condiciona o Chefe de Estado a não poder dissolver a Assembleia nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do seu mandato ou durante o estado de sítio ou de emergência, devendo, contudo, serem ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e o Conselho de Estado; porém a opinião de ambos não vinculam a decisão do Presidente. Finalizada as consultas o Presidente decide como entender.

Outro poder conferido ao Presidente da República é o de nomeação do Primeiro-Ministro (alínea *f* e *g* do artigo 133.º) e demissão do Governo (alínea *g* do artigo 133.º), e nomeação do Conselho de Estado (alínea *n* do artigo 133.º)¹⁴.

Configura-se, ainda, importante competência na estrutura constitucional portuguesa a atuação do Presidente da República no controlo de constitucionalidade. Nessa seara, seus poderes estão dispostos nas alíneas *g* e *h* do artigo 134.º, o qual autoriza o veto do Presidente por inconstitucionalidade, após o julgamento do Tribunal Constitucional sobre a matéria (o Presidente é legitimado para requerer controlo preventivo, sucessivo e por omissão). E, além do citado, tem também o direito ao veto político, ou seja, o Presidente possui o direito de vetar sem depender da pronúncia de qualquer outro órgão. Assim, conforme o n.º 1 do artigo 136.º da Carta Magna portuguesa, o Presidente tem o prazo de vinte dias para promulgar como lei qualquer decreto que lhe seja enviado pela Assembleia da República ou decisão de não inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional, podendo, então, se utilizar do direito de veto ao requisitar nova apreciação do diploma, importante ressaltar que esse veto deve ser fundamentado. Porém, se a Assembleia da República confirmar por voto da maioria absoluta dos Deputados, o Presidente da República deverá promulgar o diploma no prazo de oito dias, a contar da sua recepção (n.º 2 do artigo 136.º)^{15,16}.

13. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 626.

14. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 626.

15. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 626.

16. Para maiores aprofundamentos sobre o Presidente da República cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Os poderes do Presidente da República: especialmente em matéria de defesa e política externa*, Coimbra: Coimbra Editora, 1991, pp. 9 e

3.2. Um caso português

A figura do Presidente da República fica mais evidente em casos de crise do Estado, uma vez que, dentre suas competências, ele pode e deve pedir a fiscalização preventiva ao Tribunal de Constitucional nos casos de dúvida de inconstitucionalidade do diploma (tanto formal, quanto material), posto que o Chefe do Estado *está obrigado a cumprir e defender a lei constitucional editada por um poder constituinte*, tendo em vista que ele tem como compromisso ser *um dos guardiões da Constituição*¹⁷.

Como é de amplo conhecimento, Portugal, atualmente, passa por um momento de crise econômica e financeira, assim, nos últimos anos tem sido atribuído aos portugueses alguns encargos especiais para a manutenção e para o futuro do Estado de Direito.

Então, para análise de caso em Portugal, escolhemos o recente e polêmico acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional¹⁸, que versa sobre a fiscalização preventiva da constitucionalidade do decreto da Assembleia da República n.º 187/XII, que visava o recálculo e a redução em 10% nas pensões de sobrevivência, aposentação, reforma e invalidez de valor ilíquido mensal superior a € 600. Esse diploma foi recebido para ser promulgado como lei pelo Presidente da República, porém, este, se utilizando da autorização que a Constituição lhe dá no artigo 278.º, em 23/11/2013, requereu ao Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva de tal decreto.

A fiscalização preventiva judicial da Constituição portuguesa está disposta nos artigos 278.º e 279.º, esta fiscalização se dá através do exame das *normas imperfeitas*, que são normas¹⁹ às quais falta o requisito de existência jurídica (não produzem efeito no mundo jurídico), que seria a sua promulgação pelo Presidente da República ou dos Representantes da República das regiões autônomas²⁰.

Vemos, aqui, que a convergência das pensões versava sobre um tema delicado, pois tratava da possível violação ao direito fundamental à segurança social e aos princípios constitucionais da igualdade, da proporcionalidade e da segurança jurídica²¹, princípios, esses, que podem ser inobservados pelo governo e pelo

ss.; PAULA VEIGA, *O que faz de um Presidente da República um Presidente Republicano? Paradigmas*, Coimbra, 2014, p.230 e ss.; CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes do Presidente da República*. 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 51 e ss.; PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Vol. 2, Coimbra: Almedina, 2010, pp. 209 e ss.

17. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 626.

18. Acórdão disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130862.html> (Acesso em 28 de mar. 2014).

19. A fiscalização preventiva é mais restrita que a fiscalização sucessiva, só incidindo nas normas de leis e decretos-lei, tratados e acordos internacionais (art. 278.º/1), decretos legislativos regionais (art. 278.º/2), e em propostas de referendo (art.115.º/8).

20. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO & VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol II, 4ª ed., Coimbra: Coimbra editora, 2010, p. 923.

21. JORGE REIS NOVAIS, O direito fundamental à pensão de reforma em situação de emergência financeira, in *e-pública revista eletrônica de direito público*. Número 01, 2014, p. 02. Disponível em: <http://e-publica.pt/odireitofundamentalpensao.html> (Acesso em 29 de mar. de

legislador na busca desesperada de solucionar as dificuldades que uma crise econômica traz a um país. Então, é nesse momento que o Presidente vem mediar tal conflito e, podendo ser, o faz preventivamente, de forma a evitar danos aos cidadãos.

O Tribunal Constitucional, em 19/12/2013, entendeu ser possível a redução do valor de pensões, desde que resguardando o núcleo essencial do direito. Contudo, julgou inconstitucional a redução e o recálculo do montante das pensões dos atuais beneficiários, com efeitos imediatos, sob o argumento de que tal medida viola o princípio constitucional da proteção da confiança.

4. Presidente da República no presidencialismo brasileiro

A Constituição brasileira de 1988 manteve o presidencialismo,²² através de plebiscito,²³ os cidadãos brasileiros decidiram conservar o presidencialismo como sistema de governo, sistema, sendo esse, baseado na rígida separação dos poderes; todavia, com o tempo, essa rigidez foi atenuando e manteve-se mais branda do que o idealizada²⁴.

O Poder Executivo acumula a função de Chefe de Estado e Chefe de Governo. Esse Poder Executivo é visto por duas acepções: primeiramente, como órgão, trazendo a ideia de organismo administrativo, uma vez que lhe compete a chefia do Estado, fazendo parte dos três poderes que regem o Estado, juntamente com o Legislativo e o Judiciário; posteriormente, desempenhando a função executiva, na qual o Poder é exercido pelo Presidente da República, atribuindo, assim, competências administrativas, encargos e prerrogativas de atos de chefia de estado. Assume tipicamente a função administrativa, porém extrapola na função atípica de legislar - com medidas provisórias (artigo 63.º) - além de exercer função julgadora no contencioso administrativo²⁵.

No Brasil, o presidencialismo se efetiva através de princípio da eletividade que, por sua vez, deriva do sufrágio universal, no qual o povo escolhe seu representante do executivo federal por voto direto²⁶. A eleição presidencial ocorre de forma direta e universal, através dos votos dos cidadãos e pela regra eleitoral majoritária de dois turnos, assim, caso o candidato não alcance a maioria absoluta no primeiro turno, deverá ocorrer mais uma votação entre os dois candidatos mais bem votados²⁷ (artigo 77.º, §3º). O mandato presidencial é por

2014).

22. JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p. 88.

23. No artigo n.º 2.º das disposições transitórias, previa que o povo brasileiro deveria, através de plebiscito, escolher a forma e o sistema de governo.

24. PAULO BONAVIDADES, *Ciência*, p. 296.

25. UADI LAMMÉGO BULLOS, *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1209.

26. UADI LAMMÉGO BULLOS, *Curso de Direito*, p. 1210.

27. ALEXANDRE DE MORAES, *Presidencialismo*. 1ª ed., São Paulo: Atlas. 2004, p. 73.

tempo determinado de quatro anos (artigo 83.º), podendo haver uma reeleição consecutiva ao mandato, ou seja, a Constituição proíbe mais de dois mandatos sucessivos, incidindo, então, a inelegibilidade relativa para exercer o mesmo cargo, porém, após um mandato ele poderá se candidatar novamente, uma vez que a Constituição não dispõe sobre a quantidade de vezes para um mandato e sim a sua sucessividade indeterminada²⁸.

4.1. O Presidente da República na Constituição brasileira

No Estado brasileiro, o Presidente da República tem muitas competências, uma vez que no Presidencialismo as figuras do Chefe de Estado e do Chefe de Governo se confundem com as competências do Presidente da República, assim, alguns doutrinários brasileiros elencam em subdivisões as funções básicas do Poder Executivo:²⁹ a-) Com relação à **chefia do Estado**: convocação e chefia do Conselho de Defesa Nacional; Nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Ministros dos Tribunais Superiores, - ato sob controle do senado - (artigo n.º 84.º, VII, VIII, XIV, XV, XVI, XIX, XX, XXI e XXII); b-) quanto à **chefia de Governo**: concessão de anistia e comutação de pena; nomeação de membros do Conselho da República; Convocação e Chefia do Conselho da República (artigo n.º 84.º, I, III, IV, V, XI, XII, XIII, XIV, XVIII, XXIII, XXIV e XXVII); c-) por fim, no que concerne à **chefia da Administração Federal**: Nomeação do Advogado-Geral da união; nomeação e exoneração dos Ministros de Estado, uma vez que eles o auxiliam na Administração Federal (artigo n.º 84.º, I, II, VI, XVI, XXIV e XXV).

Cabe, ainda, expor que é competência do Chefe do Executivo a promoção e a extinção dos cargos públicos federais (artigo n.º 84.º, XXV, da Constituição brasileira), bem como, a administração da política externa, sendo ele o chefe diplomático do país, porém essa competência é dividida com o Congresso³⁰. Também lhe é conferido, a celebração de tratados, o desenvolvimento de relações com Estados estrangeiros, atribuição de créditos aos seus representantes diplomáticos, a celebração de convenções e atos internacionais (todavia ambos sujeitos a referendo do Congresso Nacional),³¹ a direção de cerimônias cívicas, “representação do Estado em atos solenes internacionais, conferir condecorações e distinções honoríficas, conselhos e até mesmo arbitragem nas crises e conflitos políticos internacionais”³². Outro âmbito de competência do Presidente é o comando das forças armadas, confiando ao chefe do executivo supremacia da autoridade civil, na paz ou na guerra.

E, por fim, cabe ao Presidente a função atípica de legislar, a qual se apresenta através de veto presidencial; medidas provisórias; proposta de emendas

28. ALEXANDRE DE MORAES, *Presidencialismo*, p. 125.

29. Escolhemos a metodologia adotada por JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 2005, 25ª ed., São Paulo: Malheiros, pp. 548 - 551.

30. ALEXANDRE DE MORAES, *Presidencialismo*, p. 145.

31. PAULO BONAVIDES, *Ciência*, p.301.

32. MANUEL GONÇALVES DE FERREIRA FILHO, *Curso de Direito*, p. 222.

constitucionais; envio de mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do país e solicitando as providências que achar necessárias; emissão para o Congresso do plano plurianual e do projeto de diretrizes orçamentária³³.

4.2. Um caso brasileiro

O presidencialismo está ligado à separação de poderes,³⁴ implicando, em teoria, um equilíbrio entre os poderes legislativo, executivo e judiciário no regime presidencialista. Contudo, a separação de poderes não é o elemento fundamental do presidencialismo, mas tão apenas uma consequência deste³⁵.

Em razão de tal divisão, no caso do presidencialismo da experiência brasileira, adentraremos, nesse tópico, na análise da ocorrência de uma espécie de concentração de poderes na figura do presidente, a qual é intitulada por Andrés Malamud de *concentrationist presidency*³⁶.

No Brasil, a concentração de poder no executivo remonta ao século XIX³⁷. Os primeiros presidentes da República³⁸ no Brasil foram militares, inclusive, o segundo Presidente ficou conhecido como “Marechal de ferro” em razão de seu governo autoritário e concentracionista. Na década de 30, houve a ascensão de Getúlio Vargas à presidência, instaurando uma ditadura populista que durou cerca de 25 anos. Durante metade da década de 60 à metade da década de 80, o Brasil foi novamente comandado por militares, período em que o poder se tornou ainda mais concentrado nas duas esferas: na esfera geopolítica (União e Estados autônomos) e na esfera de separação de poderes (executivo, legislativo e judiciário).

Por fim, a Constituição Federal de 1988 *granted Brazilian presidents the strongest institutional autonomy in Latin America*.³⁹ Andrés Malamud enumera alguns dos recursos e poderes conferidos pela Constituição de 1988 aos presidentes: a permissão de editar medidas provisórias, com força de lei; iniciativa privativa de leis sobre diversas matérias⁴⁰ e direito de decretar urgência na votação de projetos de leis no Congresso Nacional⁴¹.

33. PAULO BONAVIDES, *Ciência*, p. 301.

34. “Americans adopted the principles of separation of powers and checks and balances”. RICHARD M. PIOUS, *The Presidency*. 1ª ed., the United States of America: Publisher Longman, 1996, p. 39.

35. “Separationism, therefore, is a consequence of presidentialist design instead of its essence”. ANDRÉS MALAMUD, *Presidentialism*, p. 3.

36. ANDRÉS MALAMUD, *Presidentialism*, pp. 03 e 04.

37. “As heir to na empire, the successive Brazilian Republics since 1889 were historically marked by the central role of the head of government relative to the legislature”. ANDRÉS MALAMUD, *Presidentialism*, p. 18.

38. Marechal Deodoro da Fonseca e Marechal Floriano Peixoto.

39. ANDRÉS MALAMUD, *Presidentialism*, p. 19.

40. Artigo 61.º, §1º, da Constituição da República Brasileira.

41. Artigo 64.º, §1º, da Constituição da República Brasileira.

Percebemos, então, que no presidencialismo brasileiro, muitas decisões dependem de uma só pessoa: o Presidente; por isso, esse sistema de governo é alvo de críticas, uma vez que o chefe do Executivo personaliza muitos poderes, sendo considerado o Presidente com mais poderes do mundo democrático⁴².

No Estado democrático brasileiro, a harmonia e a independência entre os poderes, compõem a base do sistema, porém, ao Executivo são entregues alguns poderes excepcionais⁴³ e urgentes para manter a ordem social, poderes, os quais chegam a extrapolar as funções típicas de administrar e em casos de necessidade.

É nesse contexto que as Medidas Provisórias aparecem na Constituição brasileira, se caracterizando como um dos poderes mais marcante do Presidente no Brasil, o qual corresponde à sua capacidade de legislar⁴⁴ como forma de poder extraordinário do próprio Presidente, devido à eficácia imediata que essas medidas causam ao processo legislativo comum. A ideia do constituinte originário com a criação das medidas provisórias era dar um reforço ao Poder Legislativo, porém, na prática tornou-se um mecanismo de “super” poder do Presidente, bem como, sua dominação no Congresso.

A Constituição autoriza ao presidente, como ato unilateral, de caráter provisório e excepcional, o direito de editar decretos com força de lei, as chamadas medidas provisórias,⁴⁵ devendo ser editadas em caso de necessidade e urgência, não havendo necessidade de prévia análise do Poder Legislativo.

Porém, a Constituição não definiu o que seria essa “necessidade e urgência”, e o

42. “A favourite case study was Brazil, judged by Shugart and Carey to have the most powerful presidency in the democratic world as of 1991”. PAUL CHAISTY / NIC CHEESEMAN / TIMOTHY POWER, Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. In *Democratization*, volume 21, issue 1, 2014, p. 79. Disponível em: http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2012.710604#.UON8Rqh_uSq (Acesso em 28 de mar 2014).

43. O estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal, são exemplos de medidas excepcionais, previstas na Constituição.

44. “The most striking power in the Constitution of 1988 is the ability of the president to legislate via executive decrees (medidas provisórias). Executive decrees not only give the president the power to legislate immediately and without congressional approval, they also give her influence over the ongoing legislative agenda. Presidents can call Congress out of recess at will, and special sessions deal exclusively with executive initiatives. The Brazilian Constitution also allows the president to defend the status quo by reacting to the legislature’s attempt to change it, either through package or line-item vetoes. Furthermore, the executive has the prerogative to dislodge a bill from a committee by requesting urgency, sending it immediately to floor consideration. With the president enjoying such immense agenda-setting powers, it is perhaps not surprising that approximately 80% of all legislation in Brazil over the past two decades has originated in executive proposals”. PAUL CHAISTY / NIC CHEESEMAN / TIMOTHY POWER, Rethinking the presidentialism, p. 79.

45. Tais medidas estão dispostas no rol das espécies normativas previstas na Constituição brasileira no art. 59, CRB (Emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções) e reguladas no artigo 62.º da Constituição brasileira.

Tribunal Constitucional brasileiro (STF) entendeu, por sua vez, que o Executivo tem ampla margem de interpretação desses dois termos. Desde então, foi assim que os presidentes agiram; a partir de 1988, passaram a editar medida provisória quando se tinha necessidade de tomar decisões rápidas, só que, em alguns casos, se chegou ao exagero e ao abuso. Sendo assim, necessário alterar o texto originário⁴⁶ da Constituição, no que concernia à regulamentação das medidas.

Observamos que as medidas provisórias no Brasil foram reguladas de duas formas: antes da Emenda Constitucional nº32 as M.P's tinham abrangência temática e podiam ser reeditadas diversas vezes⁴⁷, (em consequência disso, ocorreu um grande número de reedições de medidas provisórias); após a promulgação da E.C. nº32 em 2001, foram trazidas regras de processo legislativo, buscando minimizar os efeitos dos atos discricionários do Presidente da República, fixando limitação de ordem material e abolindo as diversas reedições. Essa mudança representou uma diminuição nas edições de medidas provisórias⁴⁸.

O procedimento⁴⁹ legislativo das medidas provisórias, por excepcional, segue um rito peculiar, distinto do processo ordinário. Nas situações em que houver urgência e relevância, o Presidente da República pode editar medidas provisórias⁵⁰, as quais terão eficácia pelo prazo de sessenta dias, podendo ser prorrogado por mais sessenta dias (se, após esse prazo não for convertida em lei, perderá a eficácia desde a sua edição, gerando efeitos retroativos).

Ao chegarem ao Congresso, as medidas serão averiguadas pela comissão mista, que deverá pronunciar se aquelas medidas provisórias serão convertidas em leis ou não, esse pronunciamento tem caráter opinativo. A casa iniciadora será sempre a Câmara dos Deputados.

A E.C. n.º 32/2001 modificou a aplicabilidade das medidas provisórias, com objetivo de combater o abuso de reedição ilimitada de M.P. Assim, o Executivo foi impedido de reeditar M.P., contudo, o Presidente foi munido de outros poderes na esfera legislativa, pois, através da nova regulamentação da medida provisória, ele tem o poder de bloquear a pauta legislativa, caso a medida em questão não seja apreciadas pelo Congresso Nacional em, no máximo, 45 dias da data da sua publicação, entrando, então, em regime de urgência, bloqueando a pauta da casa em que se encontra (artigo 62.º, §6º). Com relação

46. Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, 26ª ed., São Paulo: Atlas, 2010.

47. A MP nº 470, de 11 de abril de 1994, que “Dispõe sobre os títulos da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional, consolidando a legislação em vigor sobre a matéria”, antes da EC nº 32, segundo dados da revista *viés*, foi reeditada por 89 vezes, antes de ser transformada em lei.

48. Antes da EC nº 32, ao longo de 13 anos, haviam sido editadas 619 MPs *originárias*, ou seja, sem contabilizar as suas reedições. Contando-se as reedições, o número salta para 6109 medidas provisórias editadas e reeditadas (623 apresentadas e 5486 reeditadas). Com a modificação da Constituição, o número de MPs editadas, de 2001 até 2011, é de 527. Segundo a revista *viés*. Disponível em: <http://www.revistaovies.com/reportagens/2011/04/medidas-ilusorias-a-historia/> (Acesso em 01 de mar 2014).

49. Artigo 62.º da Constituição brasileira.

50. Há limitações materiais à edição de medidas provisórias reguladas no artigo 62.º, § 1º da, artigo 25.º, § 2º, artigo 246.º da Constituição brasileira e art. 73.º do ADCT.

ao recesso parlamentar, o prazo fica suspenso (artigo 62.º, §4º). Porém, havendo convocação extraordinária, a medida provisória em vigor na data da convocação será automaticamente incluída na pauta de convocação (artigo 57.º, §8º).

Assim, o Executivo acaba determinando ao Congresso o que e quando votar. Importante frisar que a E.C. n.º 32/2001 garantiu que caso uma M.P. tenha perdido a eficácia ou tenha sido revogada e o Congresso não tenha emitido, em sessenta dias, um decreto regulando tal medida provisória, *as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas* (artigo 62.º, §11º). Além da segurança jurídica, esse parágrafo acrescentado deu mais poder às medidas provisórias, uma vez que não é editado esse decreto, os seus continuam em vigor.

Conclui-se, assim, que a completa desconsideração aos requisitos de relevância e urgência pelo Poder Executivo na edição de medidas provisórias e, conseqüentemente, o abuso do uso frequente dessas medidas em sua função atípica de legislar, atrelado à não fiscalização pelo Poder Legislativo (artigo 49.º, V) são sintomas de que o princípio da separação dos poderes não está sendo respeitado conforme os preceitos constitucionais.

5. Síntese conclusiva

Sendo o objetivo da pesquisa aqui apresentada estudar a figura do Presidente da República na realidade portuguesa e na realidade brasileira, foi-se, então, necessário construir, mesmo que de modo breve, os conceitos de parlamentarismo e presidencialismo, bem como, trazer as principais competências do Presidente da República no semipresidencialismo português e no presidencialismo brasileiro.

No decorrer do artigo, verifica-se, em alguns momentos, um diálogo entre as competências do Presidente em Portugal e no Brasil, principalmente quando o Presidente brasileiro encontra-se investido na função de chefia do estado, função, esta, desempenhada pelo Presidente em Portugal. Outro diálogo se mostrou nos casos escolhidos para estudar as realidades dos países, concluindo que, em situações de crises, o controle preventivo feito pelo Presidente da República em Portugal se mostrou um mecanismo efetivo para a não violação de direitos fundamentais constitucionais, sendo o Presidente um mediador entre os interesses políticos do Governo e os interesses do povo; enquanto no caso brasileiro, com as medidas provisórias, o que se busca é a resolução rápida e efetiva, também, em épocas de crise.

Porém, em diversos momentos o que se percebe é o não diálogo entre a figura do Presidente em Portugal com a figura do Presidente no Brasil, aliás, é nesse ponto que a essência do trabalho é embasada.

O núcleo do trabalho foi comparar o Presidente em cada realidade para, assim, responder alguns questionamentos, concernentes à realidade brasileira, em que o Presidencialismo transforma o Poder executivo em uma máquina com “super

poderes” que extrapola e deixa o prezado princípio da separação dos poderes em crise no Brasil.

Reconhecemos que o artigo em sua ideia central é audacioso ao querer comparar duas realidades tão complexas de um tema investido de inúmeras variáveis históricas, sociológicas, jurídicas, etc, em resumidas páginas e, além de tudo, tentar traçar uma crítica. Porém, deixa-se a partir desse estudo destacado alguns pontos das realidades luso brasileiras, no que tange à interação do Executivo-Legislativo, extraindo algumas considerações que deverão ser estudadas em um próximo artigo. O semipresidencialismo é a melhor opção para Portugal? E que preço o Brasil paga por um Executivo tão forte?
