

DOI: <https://doi.org/10.23925/ddem.v.1.n.7.59706>

Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

O IMPACTO DA FIGURA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM PORTUGAL E NO BRASIL

THE IMPACT OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC IN PORTUGAL AND BRAZIL

Suzana Maria Fernandes Mendonça¹

RESUMO

A temática do semipresidencialismo com certa periodicidade acaba sendo alçada aos debates públicos sobre o modelo mais adequado para a organização jurídico-política brasileira. Nesse contexto, com base na expressão portuguesa do semipresidencialismo, o presente texto busca examinar as atribuições e os poderes constitucionais do Presidente da República Portuguesa em comparação com o Presidente da República Federativa do Brasil. A metodologia adotada é a revisão de literatura, a pesquisa qualitativa e o método dedutivo. O estudo analisa as convergências e as divergências nas respectivas atuações, bem como a sua relação com os principais atores dos Poderes Legislativo e Judiciário em ambos os países, com o intuito de comparar o impacto da figura presidencial em cada território.

Palavras-chave: Semipresidencialismo; Presidencialismo; Presidente da República; Direito Constitucional Comparado.

ABSTRACT

The theme of semi-presidentialism with a certain frequency ends up being raised to public debates on the most appropriate model for the Brazilian legal-political organization. In this context, based on the Portuguese expression of semi-presidentialism, the present article seeks to examine the constitutional attributions and powers of the President of the Portuguese Republic in comparison with the President of the Federative Republic of Brazil. The adopted methodology is the literature review, the qualitative research, and the deductive method. The study analyzes the convergences and divergences in their respective actions, as well as their relationship with the main actors of the Legislative and Judiciary branches in both countries, to compare the impact of the presidential figure in each territory.

Keywords: Semi-presidentialism; Presidentialism; President of the Republic; Comparative Constitutional Law.

¹ Mestre em Ciências Jurídico-Políticas na Especialidade de Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com título revalidado pela Universidade de São Paulo - USP como mestre em Direito do Estado. Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Especialista em Bioética pelo Centro de Investigação de Direito Privado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Advogada sócia em Grace Mendonça Advogados. suzanamfm@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-4159-6819>.

INTRODUÇÃO

Como o presidencialismo e o parlamentarismo, também o semipresidencialismo é plural. Isso significa que embora existam bases que edifiquem o sistema semipresidencialista, alguns aspectos adquirem contornos diferenciados entre os diversos países que contam com tal estrutura de governo, como França, Finlândia, Áustria, Polônia e Portugal.

Nesse contexto, o semipresidencialismo português é um sistema marcado pela distribuição de poderes políticos entre os órgãos de soberania, promovendo um equilíbrio de forças institucionais. Os órgãos de soberania, por sua vez, preservam uma relação de confiança e lealdade institucional, porém, a Constituição da República Portuguesa confere instrumentos de fiscalização e controle mútuos como forma de manutenção dos pilares estatais.

Figura fundamental no modelo português, o Presidente da República exerce funções determinantes à estabilidade do sistema, afastando a ideia meramente decorativa do cargo. Embora não assuma a chefia de Governo, o Presidente da República possui atribuições constitucionais que repercutem internamente, para além da atividade relativa à chefia de Estado.

Assim, considerando os debates acerca da viabilidade da implantação, no Brasil, do semipresidencialismo nos moldes portugueses, bem como as características e poderes do Presidente derivados da sistemática de governo portuguesa, a conformação presidencial pode ser objeto de análise principalmente em uma perspectiva comparada com o Presidente da República no Brasil – ainda que este integre um sistema presidencialista. A metodologia adotada é a revisão de literatura, a pesquisa qualitativa e o método dedutivo. O presente trabalho pretende voltar sua atenção para o modelo semipresidencialista vigente em Portugal, especialmente sobre o regime jurídico-constitucional do Presidente da República em comparação com os aspectos relativos ao Presidente no Brasil.

1. SEMIPRESIDENCIALISMO PORTUGUÊS

A Constituição da República Portuguesa acomoda ao longo de seu texto elementos que estabelecem o modelo semipresidencialista de sistema de governo. O arranjo político nutre uma afinada distribuição de competências entre os órgãos de soberania, indicando o equilíbrio de forças institucionais, em nítida contraposição ao mais longo regime autoritário da Europa, que vigeu sobre o território português por cerca de quarenta e oito anos. Em contraste com a concentração de poder em ambiente ditatorial, a irradiação de funções designadas a cada órgão

de soberania reforça o contexto democrático inteiramente consolidado após a Constituição de 1976.

Assim, o sistema semipresidencialista representa alternativa heterogênea às formas em que o governo se estrutura, na medida em que o semipresidencialismo congrega elementos presentes no presidencialismo e no parlamentarismo (CHEIBUB; ELKINS; GINSBURG, 2011, p. 1714). Traduz-se, portanto, um sistema híbrido (LINZ, 1990, p. 54) que permeia a organização política de diversos países, como Portugal.

Embora a relação de confiança consista em um dos critérios destinados à composição das formas de governo, como o parlamentarismo – caracterizado pela existência de uma relação de confiança – e o presidencialismo – identificado pela ausência de vínculo de confiança –, tal parâmetro constitui pressuposto insuficiente. Isso porque, entre outros aspectos, tal elemento desconsidera construções firmadas fora do dualismo presença/ausência de confiança, como o semipresidencialismo (CANOTILHO, 2003, p. 575-576).

Nessa perspectiva, ainda que a confiança como único ingrediente não seja apta a retratar a classificação das formas de governo, quando agregada ao critério presidencial – relativo ao papel político e jurídico do Presidente da República no andamento das instituições de Estado (CANOTILHO, 2003, p. 576) – designa balizas mais concretas acerca da sistemática dos governos. Especificamente quanto ao sistema semipresidencial, a combinação entre os critérios da confiança e da posição do Presidente da República adquirem maior relevância (CANOTILHO, 2003, p. 591) na determinação do espaço que o Presidente ocupa na configuração estatal, bem como do nível de confiabilidade na relação entre instituições.

Tal combinação de fatores molda não somente o semipresidencialismo português, como também o perfil constitucional dos órgãos de soberania – Presidente da República, Governo, Assembleia da República e Tribunais. O sistema semipresidencialista português emana uma relação de razoável confiabilidade entre instituições de Estado, contendo instrumentos jurídico-

políticos que retratam adequadamente as circunstâncias de confiança e de desconfiança, como a moção de censura², a moção de rejeição³ e a moção de confiança⁴.

Igualmente, na condição de um dos protagonistas dos órgãos de soberania, o Presidente da República detém compromisso diferenciado na transmissão de credibilidade não somente às demais instituições democráticas, como também ao povo, considerando sua posição constitucional de agente garantidor da unidade do Estado. Nesse contexto, os elementos presidencial e da confiança se interconectam no semipresidencialismo português ao compor instituições que pendem apenas circunstancialmente para o lado da desconfiança – embora não se mantenham longamente desconfiadas –, bem como ao designar funções de natureza moderadora ao Presidente da República.

Ademais, no âmbito do semipresidencialismo português marcado pela democracia representativa, dois órgãos de soberania são eleitos mediante escolha popular: o Presidente da República e a Assembleia da República. O Presidente da República é o chefe de Estado por designação constitucional de representação da República Portuguesa, ainda que detenha algumas atribuições de repercussão interna.

A Assembleia da República, por sua vez, representa os cidadãos portugueses por meio de deputados eleitos em conformidade com círculos eleitorais geograficamente determinados, conforme art. 147º e 149º da Constituição da República Portuguesa. O Parlamento português é unicameral, composto por no mínimo cento e oitenta e no máximo duzentos e trinta deputados, como registra o art. 148º da Carta Constitucional Portuguesa.

Já o Primeiro-Ministro, chefe do Governo, assume o posto em decorrência do resultado das eleições parlamentares, por nomeação do Presidente da República, depois de ouvidos os

² Foram apresentadas 31 moções de censura após a promulgação da Constituição Portuguesa de 1976, não tendo sido apreciada 5 vezes, rejeita em 25 ocasiões e aceita somente em uma oportunidade. Dados extraídos do estudo disponibilizado pela Assembleia da República em seu sítio eletrônico. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Folha_Moco.es.pdf> Acesso em 20 de maio de 2022.

³ Foram apresentadas 35 moções de rejeição após a promulgação da Constituição Portuguesa de 1976. Em 26 ocasiões a moção foi rejeitada e em 3 circunstâncias foi aprovada. Importante registrar que podem ser apresentadas duas ou mais moções sobre o mesmo programa de Governo, como ocorreu em 2015, quando o Parlamento apreciou 4 moções de rejeição, cuja aprovação culminou na demissão do Governo. Dados extraídos do estudo disponibilizado pela Assembleia da República em seu sítio eletrônico. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Folha_Moco.es.pdf> Acesso em 20 de maio de 2022.

⁴ O Governo apresentou 11 moções de confiança desde a promulgação da Constituição Portuguesa de 1976. O voto de confiança foi aprovado 10 vezes e rejeitado somente em uma ocasião. A única rejeição à moção de confiança sucedeu na primeira oportunidade em que o instrumento foi utilizado, em 1977. Dados extraídos do estudo disponibilizado pela Assembleia da República em seu sítio eletrônico. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Folha_Moco.es.pdf> Acesso em 20 de maio de 2022.

partidos representados na Assembleia da República. Além disso, o Governo é duplamente responsável no âmbito do semipresidencialismo português, já que resta sujeito à demissão procedida pelo Presidente da República e pela Assembleia da República mediante vias autônomas (BLANCO DE MORAIS, 2008, p. 487).

Os Tribunais, por seu turno, constituem órgãos de soberania voltados à administração da justiça, dirimindo conflitos de natureza pública e privada. Como consta dos art. 210º e 221º do texto constitucional português, enquanto o Supremo Tribunal de Justiça equivale à última instância na hierarquia dos tribunais, o Tribunal Constitucional configura-se como o órgão jurisdicional competente para apreciar demandas em matéria constitucional.

A Constituição Portuguesa, nesse contexto, contém elementos que sustentam a estrutura semipresidencialista⁵, conferindo espaços de atuação bem definidos aos órgãos de soberania, partilhando funções principalmente entre Primeiro-Ministro e Presidente da República e estabelecendo uma sistemática de *checks and balances* apta a afetar substancialmente o contexto político no país. Nesse sentido, quanto às bases do semipresidencialismo português, a atribuição de competências para o Presidente representa precisamente um dos pontos diferenciados não somente entre sistemas semipresidencialistas, como também quando comparado com presidencialismos, considerando os termos constitucionais que conferem poderes suficientemente hábeis a subsidiar sua participação significativa no exercício do poder político (NOVAIS, 2021, p. 19).

2. O PAPEL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM PORTUGAL

O elemento democrático foi retomado pela Constituição Portuguesa de 1976 que conferiu aos cidadãos a possibilidade de eleger diretamente o Presidente da República, aspecto que havia sido eliminado ao longo do período de autoritarismo experimentado em território português (CANOTILHO; MOREIRA, 1991, p. 21). A autonomia na escolha do Presidente da República proporciona a aproximação da população em relação ao poder político, embora o voto apresente caráter facultativo no país.

A dupla legitimidade do Presidente da República (NOVAIS, 2021, p. 139-140), nesse sentido, também se encontra presente no semipresidencialismo português, uma vez que exerce

⁵ Embora a doutrina portuguesa, em sua maioria, defina o sistema de governo português como semipresidencialista, há parcela doutrinária que sustenta designação diversa. Paulo Otero, em sua obra *Direito Constitucional Português*, Vol. I, p. 486 e seguintes, afirma que o modelo de governo existente em Portugal na realidade se trata de um parlamentarismo racionalizado.

poderes que lhe foram incumbidos pela Constituição e que assume tal posto em decorrência de eleições populares diretas. O Presidente é eleito para cinco anos de mandato, com a possibilidade de uma reeleição consecutiva, em consonância com a previsão constitucional do art. 128º, n. 1 e do art. 123º, n. 1.

O Presidente da República desempenha, ainda, o papel de chefe de Estado, porém, suas atribuições não são direcionadas somente às relações exteriores, já que detém poderes de ressonância interna. Entre as múltiplas competências designadas constitucionalmente ao Presidente da República, pode-se perceber que sua atuação atinge diversos espaços do Estado (NOVAIS, 2021, p. 146), como a atividade relativa a outros órgãos estatais, os atos que lhe são próprios, as práticas desenvolvidas no âmbito das relações internacionais, bem como as medidas cabíveis em conjunturas emergenciais.

O Presidente da República e o Primeiro-Ministro dividem as funções de direção política do Estado português, constituindo dois órgãos de soberania diversos e autônomos, estando a Administração Pública sob a gestão do Governo exercido pelo Primeiro-Ministro, enquanto o Presidente da República não faz parte do Poder Executivo (BLANCO DE MORAIS, 2018, p. 486-487). Embora o Presidente possa fazer sugestões, fornecer conselhos ou até exercer certa pressão sobre o Governo, não pode forçá-lo a praticar determinadas condutas, nem pode dar ordens ou diretivas (CANOTILHO; MOREIRA, 1991, p. 60), dinâmica que revela precisamente a separação de funções entre Presidência e Governo.

Nesse contexto, a relação entre o Governo e o Presidente da República é marcada pela autonomia institucional e pela responsabilidade – a que se submete o Primeiro-Ministro à Presidência da República. Não significa, entretanto, um vínculo de subordinação hierárquica (CANOTILHO; MOREIRA, 1991, p. 62) entre ambos os órgãos de soberania.

Considerando, ainda, a repercussão no âmbito dos demais órgãos de soberania e no exercício do poder político, as atribuições relativas à nomeação e demissão do Governo e à dissolução da Assembleia da República compõem as bases da construção constitucional do Presidente da República (NOVAIS, 2021, p. 233). A atividade do Presidente também encontra reverberação nos arquipélagos, uma vez que a competência de dissolução toca não somente a Assembleia da República, como também as Assembleias Legislativas das regiões autônomas dos Açores e da Madeira⁶.

⁶ Em 2015, após a apresentação do pedido de demissão pelo Presidente do Governo Regional da Madeira, Alberto João Jardim, o Presidente da República procedeu a dissolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira com o intuito de antecipar as eleições regionais.

No que tange à demissão do Governo pelo Presidente, faz-se necessário um cenário no qual tal medida se mostre essencial para assegurar o funcionamento das instituições democráticas, não sendo cabível na hipótese de mero abalo na confiança política emanada pelo Governo, em observância ao disposto no art. 195º, n. 2 da Carta Portuguesa. A existência dessa configuração como condição para o exercício do poder presidencial de demissão do Governo acaba por limitar politicamente o Presidente da República (BLANCO DE MORAIS, 2018, p. 488), na medida em que não se confere a prerrogativa de demissão desvinculada da condicionante registrada nos termos constitucionais.

Nessa perspectiva, assim como no parlamentarismo presente em outros países, há a possibilidade de uma troca no posto de Primeiro-Ministro sem gerar uma crise política (LINZ, 1991, p. 60), aspecto de grande destaque no ordenamento jurídico português ao estabelecer uma via de retirada do Governo promovida pelo Presidente para salvaguardar o regular funcionamento das instituições. A demissão do Primeiro-Ministro procedida pelo Presidente não depende de apreciação por parte da Assembleia da República, como sucede no desencadeamento das moções.

Já a dissolução do Parlamento⁷ pelo Presidente da República pode ser realizada a qualquer momento, desde que preenchidos os requisitos de natureza temporal – dissolução após os seis meses seguintes à eleição do Parlamento – e circunstancial – em situações de normalidade, não sendo possível em estado de emergência e de sítio (BLANCO DE MORAIS, 2018, p. 489). Preenchidos tais critérios, o Presidente pode definir livremente as condições e a conjuntura para dissolução da Assembleia da República, inclusive, em desfavor do posicionamento da maioria parlamentar (NOVAIS, 2021, p. 142), como já ocorreu na recente história portuguesa⁸.

Nessa conjunção constitucional, pode-se perceber que o Presidente da República em Portugal possui uma gama significativa de poderes quando comparados com as funções

⁷ A dissolução da Assembleia da República procedida pelo Presidente Marcelo Rebelo de Sousa foi a oitava registrada desde 25 de abril de 1974, data que marcou a Revolução dos Cravos e a queda do regime salazarista. O poder constitucional de dissolução do Parlamento foi utilizado por todos os presidentes eleitos democraticamente desde 1974.

⁸ Conforme lição de Jorge Reis Novais, em sua obra “Semipresidencialismo”, pp. 142-143, entre os anos de 1982 e 1983, após o pedido de demissão do Primeiro-Ministro, a Assembleia da República sugere novo gabinete para assumir a função, no entanto, o Presidente da República Antonio Ramalho Eanes apresentou desconfiança com a nova conformação governamental indicada e dissolveu o Parlamento. Em 1987, foi aprovada moção de censura pela Assembleia da República de modo a derrubar o Governo. O Parlamento viabilizou a formação de novo Governo sustentado pela maioria, conduta que foi desaprovada pelo Presidente Mário Soares, que então procedeu a dissolução da Assembleia. Já em 2004, embora houvesse maioria parlamentar e Governo alinhados, o Presidente Jorge Sampaio dissolveu a Assembleia da República contra a vontade de ambos os órgãos de soberania.

meramente protocolares existentes no âmbito de monarquias parlamentaristas, como o caso do rei na Espanha. Embora o Presidente não seja o chefe do Governo português, suas atribuições ultrapassam a seara das relações exteriores, na medida em que determinados atos atingem diretamente o poder político nacional.

3. TRAÇOS CONSTITUCIONAIS COMUNS E DISSONANTES ENTRE OS PRESIDENTES DA REPÚBLICA EM PORTUGAL E NO BRASIL

Muito embora o Presidente da República detenha poderes expressivos no semipresidencialismo português, não cabe uma análise da sua figura sob um viés eminentemente presidencialista, já que não corresponde ao órgão máximo da definição política nacional (CANOTILHO, MOREIRA, 1991, p. 9), diferentemente do que ocorre no presidencialismo brasileiro. Por outro lado, uma perspectiva decorativa do Presidente da República (CANOTILHO; MOREIRA, 1991, p. 9) também se revela incompatível com o sistema português, na medida em que possui poderes constitucionais de relevo.

Inicialmente, importa destacar que a Constituição Portuguesa exerceu forte influência sobre o núcleo da Constituição Brasileira, na medida em que a promulgação do texto constitucional português, em 1976, precedeu a elaboração e a promulgação da carta brasileira, em 1988. O contexto em que ambas as constituições foram concebidas também reflete similaridade, considerando a ruptura com regimes autoritários geridos por forças militares e a necessidade de reafirmação do poder popular – esta fixada na abertura dos dois textos constitucionais.

Enquanto o preâmbulo da Constituição Portuguesa estabelece o Estado de Direito democrático, o primeiro dispositivo da Constituição Brasileira firma a estrutura constitucional sobre a base do Estado Democrático de Direito. Outros aspectos constantes do texto constitucional português repercutiram profundamente na Constituição de 1988, como o próprio catálogo de direitos fundamentais, embora este não seja o foco da presente análise, que vai buscar traços comuns e dissonantes no papel desempenhado pelos respectivos Presidentes da República.

O sistema semipresidencialista português prevê a divisão de funções entre Primeiro-Ministro e Presidente, sendo o primeiro responsável pela chefia de Governo e o segundo, pela chefia de Estado. Já no presidencialismo brasileiro, o Presidente da República acumula as

atribuições de chefe de Governo e de Estado, de modo a igualmente revestir-se como chefe do Poder Executivo nacional.

Brasil e Portugal apresentam compatibilidade na possibilidade de escolha do Presidente da República mediante eleições diretas periódicas, ainda que a periodicidade seja ligeiramente diversa, considerando o mandato de quatro anos designado para o Presidente brasileiro e de cinco anos para o Presidente português. No âmbito dos dois ordenamentos jurídicos, a repetição do mandato é limitada à uma reeleição consecutiva.

Como sistema que contempla um forte titular do poder político que assume simultaneamente a direção do Estado e do Governo, o presidencialismo apresenta nítida rigidez, principalmente quanto aos termos bem definidos acerca do tempo de mandato do Presidente eleito, bem como dos grupos de partidos que despontam como vencedores e perdedores nas eleições, cenário profundamente propício à polarização e aos atritos sociais (LINZ, 1990, p. 62).

O modelo presidencialista também ostenta considerável tendência de conduzir para as ruas as tensões institucionais, diferentemente do parlamentarismo em que tais distensões podem ser harmonicamente solucionadas no âmbito das próprias instituições (LINZ, 1990, p. 62). Tal premissa pode ser notada pelas inquietações transferidas para as ruas nas recentes ocorrências em território brasileiro, enquanto o sistema híbrido semipresidencialista português – profundamente inspirado no parlamentarismo – inclina-se para a resolução institucional de desavenças políticas.

Considerando a inexistência de um sistema inatingível por crises políticas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2017, p. 81), o semipresidencialismo português mantém rotina política relativamente equilibrada não somente por compreender mecanismos institucionais de dissipação de instabilidades atribuídos a todos os órgãos de soberania, mas também pela forma como seus protagonistas conduzem os trabalhos. Em sentido diverso, embora a Constituição brasileira disponha acerca de instrumentos aptos a afastar crises políticas – ferramentas, por vezes, subutilizadas –, o estímulo da população representa a via que aparentemente produz resultados mais satisfatórios de reafirmação de força política dos titulares de elevados cargos na República.

Ademais, a conjuntura de reforço de dissonâncias políticas pode ser igualmente percebida no sistema brasileiro pela correspondência de eleições legislativas e presidencial, no âmbito federal, bem como para o Executivo e o Legislativo dos estados e do Distrito Federal. A conjugação de eleições para um rol alargado de cargos eletivos tende a intensificar o ambiente

de distensão e divergência. Diversamente do que ocorre no Brasil, as eleições em Portugal para Presidente da República, para a Assembleia da República e para o Parlamento Europeu não apresentam datas coincidentes.

Portugal concebe, nesse contexto, um Presidente escolhido democraticamente pelo povo mediante sufrágio para o exercício de atribuições constitucionais expressivas, enquanto simultaneamente contempla um Governo sujeito à responsabilidade política perante o Legislativo (NOVAIS, 2021, p. 19). Igualmente, o Brasil também designa o ocupante do cargo de Presidente por meio de eleições populares, sendo o titular do Poder Executivo submetido à responsabilidade política perante o Congresso Nacional.

Quanto às funções presidenciais, em ambos os territórios o comando supremo das Forças Armadas resta a cargo do Presidente da República⁹, bem como a declaração de estado de sítio – nos dois países –, estado de defesa – no Brasil – e estado de emergência – em Portugal¹⁰. Tais atribuições revelam a ressonância interna e externa dos atos emanados do Presidente da República em ambos os territórios, bem como a confiança constitucionalmente depositada nos titulares da Presidência da República sobretudo em cenários de adversidade.

A Constituição Portuguesa, ademais, em seu art. 134º, “g” e “h”, confere legitimidade ao Presidente para fiscalização de constitucionalidade perante o Tribunal Constitucional, seja relativa às normas já integradas ao ordenamento jurídico, seja para fins de controle preventivo de constitucionalidade. Dessa forma, o Presidente português dispõe de competência expressiva no controle de constitucionalidade das normas, na medida em que pode intervir antes mesmo da promulgação da legislação, e se for o caso, gerar embaraços ao ingresso do ato normativo no ordenamento jurídico nacional.

A Constituição Brasileira, por sua vez, por meio do art. 103, I, também atribui ao Presidente da República legitimação para desencadeamento do controle de constitucionalidade de normas presentes no ordenamento perante o Supremo Tribunal Federal, ainda que inexista no âmbito do Poder Judiciário brasileiro a possibilidade de controle preventivo de constitucionalidade, restando tal função ao Poder Legislativo principalmente por meio de suas comissões.

Sob outro prisma, o Presidente português não exerce qualquer intervenção no processo de escolha dos juízes-conselheiros do Tribunal Constitucional, considerando que a Assembleia da República designa dez membros para a Corte, enquanto os próprios juízes determinam os

⁹ Conforme art. 120º da Constituição Portuguesa e art. 84, XIII da Constituição Brasileira.

¹⁰ Conforme art. 134º, d, da Constituição Portuguesa e art. 84, IX da Constituição Brasileira.

outros três integrantes do Tribunal em um procedimento de cooptação, constante do art. 222º, n. 1 da Constituição Portuguesa. Já no Brasil, o Presidente é responsável pela indicação de Ministros para o Supremo Tribunal Federal após a aprovação pelo Senado, conforme disposição do parágrafo único do art. 101 da Constituição de 1988.

Assim, os termos constitucionais entregam ao chefe do Poder Executivo brasileiro relevante papel também na composição da Corte Constitucional, atestando a influência presidencial sobre o mais elevado órgão no organograma do Poder Judiciário e possibilitando a nomeação de pessoa cujo desempenho da função jurisdicional constitucional tenda a expressar alinhamento jurídico-político com o Presidente da República – ainda que minimamente.

A relação entre Presidente da República e Poder Legislativo também revela características muito próprias em cada uma das nações. Embora os mandatos do Legislativo e do Executivo sejam autônomos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2016, p. 70) – como para o Senado Federal e para a Presidência da República – o Presidente brasileiro exerce influência consideravelmente superior sobre o Congresso Nacional do que o Presidente português sobre a Assembleia da República.

A disparidade na influência presidencial sobre o Legislativo sucede, por um lado, pela separação das atribuições conferidas ao Primeiro-Ministro e ao Presidente em território português, enquanto no Brasil, o Presidente da República congrega múltiplos e extensos poderes referentes à chefia de Estado e de Governo; e por outro lado, pela sistemática do presidencialismo de coalizão presente no Brasil em que os governos eleitos utilizam as coalizões partidárias com o intuito de alcançar apoio significativo para consolidar suas medidas e políticas (LIMONGI, 2006, p. 20).

Entretanto, o vínculo entre Presidente e Legislativo em Portugal contém o elemento da dissolução da Assembleia da República por iniciativa presidencial, de modo a diferenciar a dinâmica de tal relação por meio de instrumento de remoção da composição parlamentar vigente, conferindo força singular ao Presidente. Em contrapartida, no que tange o processo legislativo, o Presidente português não detém a competência para apresentar projetos de lei, restando a iniciativa legislativa aos deputados e grupos parlamentares da Assembleia da República e ao Governo, como aponta o art. 167º, n. 1 da Constituição Portuguesa.

A realidade brasileira é diversa, considerando que o art. 61, §1º da Constituição evidencia que o Presidente da República exerce amplamente a função legislativa, possuindo a

competência de iniciativa privativa quanto à temas de extrema relevância¹¹, tais como a criação e extinção de Ministérios e órgãos administrativos, o regime jurídico dos militares e o regime dos servidores públicos federais.

Tal elemento pode ser verificado, inclusive, nas demais Constituições latinas que também conferem ao Presidente a iniciativa legislativa (CHEIBUB; ELKINS; GINSBURG, 2011, p. 1728). Especificamente a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 acabou incorporando uma gama de poderes relativos ao desencadeamento do processo legislativo que não constavam da Constituição de 1946 – o último texto constitucional promulgado sob o regime democrático –, tais como projetos de lei orçamentária e emendas constitucionais.

Ademais, quanto à urgência na trajetória do processo legislativo, esta pode ser solicitada por qualquer grupo parlamentar ou membro da Assembleia da República, bem como pelo Governo¹² português, fundada no art. 170º, n. 1 do texto constitucional português. Já no Brasil, o Presidente da República, por força do art. 64, §1º da Constituição de 1988, pode requisitar a urgência na apreciação daqueles projetos desencadeados por sua iniciativa, fator indicativo da expressividade da atuação presidencial também na seara legislativa.

Outro aspecto que confere força diferenciada ao Presidente brasileiro constitui a elaboração de medidas provisórias, correspondentes à lei, nas hipóteses em que os requisitos de urgência e relevância sejam preenchidos, embora tais condições não obstruam completamente o desencadeamento das medidas provisórias, tendo em vista os múltiplos casos sucedidos anualmente em que tal configuração mostra-se inexistente. O proeminente impacto das medidas provisórias também passa pela sua eficácia imediata no ordenamento jurídico, bem como pela possibilidade de sobrestamento da pauta de deliberações do Congresso Nacional em razão do seu regime de urgência.

Nessa perspectiva, o presidencialismo brasileiro revela a potência do Presidente da República a partir da atribuição de competência legislativa ao chefe do Poder Executivo sobre temáticas estratégicas no âmbito da organização político-funcional e da direção governamental, como também da outorga de instrumentos aptos a movimentar a ordem dos trabalhos

¹¹ Fernando Limongi em seu texto *A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório*, registra que Presidente da República no Brasil detém iniciativa legislativa exclusiva em esferas políticas determinantes, como funcionalismo público, orçamento e tributação, revelando o amplo espaço conferido pela Constituição ao titular da Presidência da República.

¹² Conforme art. 170º, n. 1 da Constituição da República Portuguesa.

desenvolvidos pelo Poder Legislativo, afetando diretamente a cronologia da apreciação legislativa.

Logo, não é de se estranhar a dimensão do impacto exercido pelo Presidente brasileiro rotineiramente no cenário político nacional com base não apenas no sistema presidencialista de governo que centraliza poderes no cargo presidencial, como também pela própria dinâmica jurídico-política existente entre os Poderes da República. Por outro lado, o Presidente português partilha atribuições com os demais órgãos de soberania, em geral, e com o Primeiro-Ministro, em particular, enquadramento que revela a difusão de focos de poder político.

4. CULTURA ASSOCIADA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO BRASIL E EM PORTUGAL

Após passar por breve análise acerca das atribuições constitucionais do Presidente da República, bem como do seu elo com os Poderes Legislativo e Judiciário em ambos os países, um fator que suscita atenção especial em um contexto comparado é a cultura em torno da figura presidencial. Inicialmente, exsurge do próprio sistema de governo presente em cada nação a percepção social em sua forma mais crua: enquanto em Portugal o Presidente divide funções com o Primeiro-Ministro, no Brasil, o Presidente da República é protagonista solitário de extenso conjunto de poderes.

Como apresenta elevada concentração de atuações constitucionais, o cargo presidencial emite naturalmente a mensagem de que o Presidente brasileiro detém amplas e diferenciadas capacidades. Na prática, dissemina-se o recado de que o Presidente tudo pode, tendo em vista suas múltiplas atribuições que o permitem acionar instrumentos legais e constitucionais diversos, orientar a gestão do Executivo por áreas temáticas, comandar diretamente todo o conjunto de subordinados hierárquicos, determinar as regras do jogo político, elaborar legislações e editar decretos, entre outros.

Nesse contexto, a confusão entre o cargo presidencial e o indivíduo que assume o posto periodicamente acaba sendo uma consequência espontânea da conformação presidencialista brasileira. O presidencialismo existente nas constituições latinas, dessa forma, remonta ao passado de reis e imperadores, de modo que a personalização do cargo produz, por um ângulo, níveis de suspeita sobre o exercício de poder político (LINZ, 1990, p. 57), e por outro, a reafirmação da predileção social por um protagonista político forte.

Um indivíduo de personalidade firme e temperamento arrojado inspira na população sensações opostas, na medida que produz engajamento político suficientemente robusto para alçá-lo ao cargo presidencial, enquanto levanta dúvidas acerca de sua credibilidade no desempenho do principal papel da política nacional. O paradoxo despertado pelo presidencialismo passa precisamente pela forma como a população percebe o Presidente da República, emanando simultaneamente a preferência pela expressividade do ocupante do cargo e a desconfiança sobre o titular da função presidencial.

Tal configuração decorre não somente da composição das atribuições presidenciais conferidas pela Constituição, mas também da própria forma de compreensão da figura de liderança política difundida em muitos dos países latinos em que o presidencialismo conserva níveis consideráveis de prestígio, não sendo diferente no Brasil. O envolvimento da população com as múltiplas variáveis da rotina política indica uma consolidada cultura de personalização associada ao titular da Presidência da República, afastando, por vezes, a percepção de que o posto de Presidente da República diz respeito ao chefe de Estado e de Governo democraticamente eleito para exercer adequada gestão e representação do país, em compatibilidade com a missão da figura presidencial.

Diversamente do Brasil, o sistema de governo português favorece a dispersão da ideia de personalização do cargo, justamente pelo compartilhamento do exercício político entre Presidente da República e Primeiro-Ministro, bem como pela distribuição de funções determinantes entre todos os órgãos de soberania, revelando verdadeiro equilíbrio de forças internas.

Inspirado na Constituição Italiana¹³ de 1947, o texto constitucional português consolida o desenho do Presidente garante¹⁴ da unidade do Estado¹⁵, da independência nacional e do regular funcionamento das instituições democráticas. Nesse sentido, o papel garante do

¹³ Constituição da República Italiana, Art. 87. O Presidente da República é o chefe de Estado e representa a unidade nacional.

¹⁴ Há relativo consenso na doutrina portuguesa acerca da posição de garante do Presidente da República, como apontam Jorge Reis Novais (Semipresidencialismo, p. 211), Carlos Blanco de Moraes (O Sistema Político, p. 486), Paulo Otero (Direito Constitucional Português, Vol. II, p. 215), J.J. Gomes Canotilho (Os Poderes do Presidente da República, pp. 29-30). A configuração de garante em Portugal se contrapõe especialmente ao papel de natureza militante exercido pelo Presidente da República no âmbito do Semipresidencialismo francês, conforme lição de Jorge Reis Novais em sua obra Semipresidencialismo, p. 212.

¹⁵ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, em sua obra Os Poderes do Presidente da República, p. 30, registram perspectiva interessante acerca da posição do Presidente da República em cenários de conflito político entre os órgãos de soberania. Afirmam que em situações de conflito “o Presidente da República é *árbitro* (entre o Governo e a Assembleia, entre a maioria e a oposição), *polícia* (do Governo, controlando a sua conduta) e, em caso de crise, *bombeiro* do sistema (demissão do Governo, dissolução da Assembleia da República, declaração de estado exceção, etc)”.

Presidente também passa pela salvaguarda da Constituição, inclusive pela certificação de que os protagonistas das instituições atuarão em consonância com os princípios da cooperação e da lealdade institucional (OTERO, 2017, p. 216).

Nessa perspectiva, o Presidente da República em Portugal assume posição preponderantemente equilibrada e dialogante, buscando a harmonia entre as instituições democráticas e seus integrantes. Assim, a compreensão popular acerca do protagonista da Presidência da República gravita em torno do seu papel de agente de estabilidade do sistema, suscitando a expectativa de um exercício político voltado ao bom funcionamento das instituições estatais e ao verdadeiro cumprimento das disposições constitucionais.

Ademais, como garante da unidade nacional, o Presidente deve atuar de forma conciliadora, sobretudo nas circunstâncias de crises, demonstrando imparcialidade e suprapartidarismo (OTERO, 2017, p. 216). Embora a função garante designe ao Presidente atribuições que visem a manutenção do equilíbrio do sistema, não significa a ausência de uma postura firme nomeadamente em conjunturas de adversidade que permitem a ativação de instrumentos constitucionais de impacto por parte do titular da Presidência, como a própria dissolução da Assembleia da República ou a demissão do Governo, bem como a decretação de estado de emergência ou de sítio.

Nesse contexto, a percepção social da figura presidencial em Portugal encontra ressonância na disposição constitucional de garante da unidade nacional e na divisão do protagonismo político com o Primeiro-Ministro, afastando elevados níveis de personalização do cargo como verificado no presidencialismo brasileiro. Logo, nota-se um entendimento social de que os protagonistas temporários das instituições portuguesas não constituem as próprias instituições, havendo, portanto, uma separação entre ambos.

O sistema presidencialista, por sua vez, favorece não somente a polarização política e social, como também a personalização do cargo presidencial – cujos efeitos perpassam, inclusive, pela possibilidade de ascensão de um *outsider* ou pessoa que se autointitule externa e alheia à política tradicional. As simultâneas preferência e desconfiança do Presidente brasileiro sucedidas em decorrência da excessiva personalização do posto inflamam progressivamente a polarização, fomentando disputas e atritos sociopolíticos que tocam diretamente o cotidiano da população.

Já o semipresidencialismo viabiliza a distribuição de forças na cadeia política, de modo a evitar a atribuição de peso excessivo para o Presidente da República – ou para qualquer dos órgãos de soberania –, preceito amarrado, ainda, pela posição de garante constitucionalmente

destinada ao titular da Presidência. A reduzida polarização social e política experimentada em território português deriva essencialmente do modelo de governo que privilegia a dispersão de poderes e confere ao único eleito democraticamente por toda a população papel direcionado justamente para a unidade nacional e institucional.

Nesse sentido, verifica-se a tendência de que o Presidente no sistema brasileiro governe com foco orientado para aqueles grupos que lhe conferiram apoio, especialmente considerando que elementos como o diálogo e a união nacional são excepcionalmente invocados – embora constem dos discursos de vitória dos presidentes eleitos. Em contraposição, o Presidente português, por representar o principal responsável pelo equilíbrio das instituições e pela harmonia nacional, inclina sua atuação no sentido de assumir-se como Presidente de toda a população.

Os valores e a cultura associados ao titular da Presidência da República são diferentes em ambos os países, tendo como base os pilares do sistema de governo, bem como as expectativas que o cargo suscita no imaginário social. No Brasil se espera que o Presidente expresse força e firmeza em uma atuação que atinja diretamente todas as áreas do governo, além de exercer influência sobre as mais variadas instituições estatais e demonstrar certo nível de predileção por determinados grupos sociais. Em Portugal observa-se a convicção social de que o Presidente da República desempenha papel de diálogo para o bom funcionamento do Estado e estabelece comportamentos que promovam a unificação da sociedade.

CONCLUSÃO

O presidencialismo presente no Brasil é periodicamente objeto de questionamentos e reavaliações por parte dos atores políticos e da sociedade civil, invocando o sistema semipresidencialista – em particular, o modelo português – como solução para alguns dos transtornos políticos verificados rotineiramente no país. Entretanto, algumas nuances relativas a ambos os sistemas de governo acabam sendo desconsideradas nas discussões em torno das possíveis mudanças, principalmente acerca da posição do Presidente da República no cenário político.

Em Portugal, a distribuição de núcleos de poder político entre os órgãos de soberania reafirma a unidade estatal em detrimento da designação desproporcional de força para um dos atores políticos. Além disso, as relações entre os órgãos de soberania são orientadas pela lealdade institucional e pela confiança, ainda que a Constituição Portuguesa preveja

mecanismos aptos a manejar e neutralizar circunstâncias de desconfiança, sem necessariamente instaurar uma crise política.

O Presidente da República em Portugal detém atribuições referentes à chefia de Governo e funções de reverberação interna no país, como os instrumentos que lhe conferem maior força na dinâmica política nacional: a dissolução da Assembleia da República e a nomeação e demissão do Governo. Nesse sentido, a sistemática de *checks and balances* em território português equilibra poderes entre órgãos de soberania, conferindo, no entanto, espaço considerável para o Presidente da República.

Emana da titularidade presidencial em Portugal a essência de garante da unidade do Estado e do bom funcionamento das instituições, sendo o Presidente agente responsável pela estabilidade política e pela harmonia social. Logo, não somente as disposições constitucionais, como também a percepção democrática e social gravitam em torno da função dialogante e mediadora do Presidente, que exerce seu poder político com postura firme, porém, equilibrada.

Diversamente, o Presidente da República no Brasil suscita a expectativa social de um titular de personalidade forte e arrojada, com disposição para enfrentar intensamente as diversas pressões políticas. Igualmente, a expressividade do Presidente é reforçada no texto constitucional brasileiro que outorga amplos poderes ao cargo presidencial, de maneira a estabelecer o exercício de funções que tocam ambientes dos três Poderes da República.

Nessa perspectiva, a força do Presidente da República no Brasil funda-se nas bases do presidencialismo, das disposições constitucionais e da concepção social acerca da figura presidencial. Enquanto o semipresidencialismo em Portugal reafirma o desempenho conciliador do protagonismo presidencial, buscando o equilíbrio no exercício político e a pacificação nacional.

Embora existam alguns traços comuns entre ambas as figuras do Presidente da República, em geral, o impacto do titular da Presidência em cada país revela-se profundamente distinto. A postura presidencial dialogante e mediadora derivada da função de garante da unidade do Estado português não encontra qualquer semelhança com o comportamento acentuado e ativo do Presidente brasileiro.

Igualmente, as atribuições constitucionais conferidas ao ocupante do cargo presidencial no Brasil se inserem em todas os setores da política nacional, denotando uma intensa força do Presidente. As atuações do Presidente em Portugal, por sua vez, detêm o eixo comum de assegurar o equilíbrio na balança política do país, mesmo com a utilização dos instrumentos constitucionais enérgicos, como a dissolução da Assembleia e a demissão do Governo.

Assim, a diferença nos escopos de atuação e nas expectativas geradas levantam dúvidas acerca da eficiência da implantação de modelo similar ao português no Brasil. O semipresidencialismo português conserva um funcionamento com relativa estabilidade, principalmente considerando as relações políticas moderadas entre instituições e seus protagonistas, sendo o Presidente da República figura central em tal dinâmica política.

Entretanto, a alteração no sistema de governo brasileiro desconectada de outros ajustes – como a própria percepção social do que se espera do Presidente da República, a considerável redução de seu extenso catálogo de poderes e a incorporação da natureza conciliadora e dialogante do cargo presidencial – não produziria os efeitos desejados em termos de mitigação de cenários de crises políticas no país.

REFERÊNCIAS

- BLANCO DE MORAIS, Carlos. **O Sistema Político**. Coimbra: Almedina, 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 20 de abril de 2022.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os Poderes do Presidente da República**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.
- CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective, **Texas Law Review**, Vol. 89, 2011, pp. 1709-1739.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. A Crise Atual e o Debate Institucional, **Revista Novos Estudos**, v. 36, São Paulo, 2017, pp. 79-97.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Political Institutions and Governmental Performance in Brazilian Democracy** in The Political System of Brazil, DE LA FONTAINE, Dana; STEHNKEN, Thomas (editors), Heidelberg: Springer, 2016, pp. 63-82.
- ITÁLIA. Constituição (1947). **Constituição da República Italiana**. Disponível em: <https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf> Acesso em 20 de abril de 2022.
- LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório, **Revista Novos Estudos**, n. 76, São Paulo, 2006, pp. 17-41.

LINZ, Juan J. The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, Vol. 1, n. 1, 1990, pp. 51-69.

NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**, 2ª ed., Coimbra: Almedina, 2021.

OTERO, Paulo. **Direito Constitucional Português**, Vol. II, Almedina: Coimbra, 2017.

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <<https://mobile.dre.pt/constituicao-da-republica-portuguesa>> Acesso em 20 de abril de 2022.

PORTUGAL. Folha Informativa Moções (2015). **Divisão de Informação Legislativa Parlamentar da Assembleia da República**. Disponível em <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Folha_Mocoes.pdf> Acesso em 20 de maio de 2022.

Recebido – 21/10/2022
Aprovado – 22/02/2023