

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319

SISTEMA DE GOVERNO SEMIPRESIDENCIAL* SEMIPRESIDENTIAL SYSTEM OF GOVERNMENT

Vitalino Canas**

RESUMO

O sistema semipresidencial desafiou os modelos parlamentares e presidenciais clássicos. Neste trabalho, argumento que o sistema semipresidencial não é um sistema híbrido ou misto de governo. É um *tertio genus*. MAURICE DUVERGER foi o primeiro cientista político que alcançou a visão clara de sua singularidade. Não obstante, quando ele começou a construir o novo conceito, não havia evidências claras de sua autonomia científica. Somente depois da Constituição Portuguesa de 1976 e da terceira onda de constituições semipresidenciais, MAURICE DUVERGER obteve evidências sólidas do acerto de sua defesa do sistema semipresidencial como algo diferente dos sistemas clássicos de governo. No entanto, como se argumenta no presente trabalho, a definição *duvergeriana* do sistema semipresidencial deve ser revisada. Além disso, algumas outras definições populares devem ser rejeitadas por sua abrangência. *Sistema semipresidencial é o sistema de controles mútuos entre três órgãos políticos com legitimidade fungível e poderes políticos efetivos, incluindo o poder parlamentar de demitir o governo.*

ABSTRACT

The semipresidential system challenged the classic parliamentary and presidential models. In this work I argue that the semipresidential system is not a hybrid or a mixt system of government. It is a *tertio genus*. MAURICE DUVERGER was the first political scientist that reached the clear vision of its distinctiveness. Notwithstanding, when he started to build on the new concept there was no clear evidence of its scientific autonomy. Only after the Portuguese Constitution of 1976 and the third wave of semipresidential constitutions MAURICE DUVERGER got sound and solid evidence of the correctness of its advocacy of the semipresidential system as something different from the classical systems of government. However, as it is argued in the present work the *duvergerian* definition of *semipresidential system must me revised*. Also, some other popular definitions must be rejected for their broadness. *Semipresidential system is the system of mutual checks and balances*

* Escrevemos pela primeira vez sobre o sistema semipresidencial em 1982 (“A forma de governo semi-presidencial e suas características”). Procedemos regularmente a atualizações, designadamente em 1992 (*Preliminares do estudo da Ciência Política*), 1998 (“Sistema semipresidencial”), 2004 (“The semi-presidential system”) e 2007 (“Reler Duverger: O sistema de governo semipresidencial ou o triunfo da intuição «científica»”). Em 2018, várias décadas volvidas, inúmeros casos de semipresidencialismo experimentados, extensa reflexão publicada, continua a não se impor uma revisão de fundo, mas apenas alguns ajustamentos e atualizações. É isso que ora fazemos para o público brasileiro.

**Professor Doutor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

between three political bodies with fungible legitimacy and effective political powers, including the parliamentary power of dismissing the government.

1 NO INÍCIO: A INCONTORNABILIDADE DA DICOTOMIA PARLAMENTAR/PRESIDENCIAL

Como sistema de governo¹ conceptualmente distinto dos restantes, o sistema semipresidencial ainda hoje não é unanimemente aceite. Persiste na doutrina uma relevante corrente no sentido de o diluir num dos dois sistemas clássicos, o parlamentar ou o presidencial.² Em períodos mais recuados podia até falar-se de abordagens inamistosas, designadamente no ambiente francês.³

O que não deixa de se compreender: aqueles dois sistemas tenderam a ser considerados durante muito tempo modelos de organização político-constitucional – e de funcionamento – paradigmáticos, exercendo, desde que concebidos na Inglaterra e nos Estados Unidos, uma força de atração que determinou que todas as experiências que se aventurassem fora do esquema normal fossem tomadas como meras derivações ou tentativas de aperfeiçoamento daqueles sistemas padrão ou como experimentalismos excêntricos, votadas ao insucesso.

O sistema parlamentar, paciente e demoradamente arquitetado em Inglaterra, revelara-se de adaptabilidade desigual noutros Estados do continente europeu. A França, seguida de outros países (entre os quais Portugal), adoptou-o em várias ocasiões, incorrendo sempre em alguma dose de instabilidade governativa resultante do princípio «todo o poder ao Parlamento». Portugal conhece essa instabilidade ainda no tempo da monarquia, mas ela prolonga-se dramaticamente na I República, enquadrada por uma Constituição – a de 1911 – aderente ao modelo parlamentar de assembleia.

Num mundo em evolução, com a irrupção de cada vez mais polarizados interesses, com o enterro definitivo da velha ordem, com as crises económicas do capitalismo, no início do século XX, ficou demonstrado que o modelo parlamentar puro, salvo raras exceções, tinha elementos estruturais propícios à exposição das instituições políticas a conjunturas volúveis e não tinha defesas suficientes para resistir a adulterações e a instabilidades.

O sistema presidencial, pelo seu lado, também não dava garantias inequívocas de adaptabilidade e de satisfação do desejo de estabilidade governativa. As condições em que este surgira nos Estados Unidos e em que se tornara maduro

- 1 A aceção de «sistema de governo» implícita no presente texto reconduz-se *grasso modo* à que encontramos em: SOUSA, Marcelo Rebelo de. *O Sistema de Governo Português*. 4. ed. p. 9; MIRANDA, Jorge. *Ciência Política*. Lisboa, 1992, p. 128 et seq.; CANAS, Vitalino. *Preliminares do Estudo da Ciência Política*. p. 87-78. Nesta aceção, o conceito de sistema de governo recobre a organização, o funcionamento e a inter-relação dos órgãos políticos de uma determinada entidade politicamente relevante, podendo ser estudado, segundo os pontos de vista jurídico ou fáctico.
- 2 Um bom exemplo da angústia intelectual provocada pelas experiências constitucionais inovadoras e pela dúvida sobre se seriam ou não manifestações de tipos novos de sistemas de governo é-nos fornecido pelas longas páginas que Karl LOEWENSTEIN dedica à Constituição da V República francesa pouco tempo depois da revisão de 1962: cfr. *Teoria de la Constitución*. Tradução castelhana de *Verfassungslehr*. reimpr. da 2. ed. 1982. p. 117 et seq.
- 3 V. por exemplo, o que Maurice Duverger escreve sobre a doutrina francesa em “Le concept de régime semi-présidentiel”, p. 7, confirmado por Olivier Duhamel, “Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel”, p. 581; parafraseando Jean Gicquel, «o regime semipresidencial não tem boa imprensa entre os constitucionalistas franceses».

eram manifestamente diferentes das condições típicas da Europa. Afirmados numa revolta mais contra uma potência colonial do que contra a instituição monárquica, os Estados Unidos puderam aderir sem dificuldade (embora com apaixonados debates) a um sistema de governo que tem no seu vértice uma instituição muito parecida com a instituição monárquica. O Presidente da União, pelo menos no figurino inicial imaginado pelos constituintes de Filadélfia – menos intervencionista do que é hoje – não deixa de oferecer semelhanças visíveis com o monarca, tal como visto à época na antiga potência colonial, a Inglaterra.

Na Europa, os sistemas de governo faziam-se com um Rei ou depois do derrube do Rei. Em nenhum desses casos havia ambiente para um sistema presidencial, pelo que no máximo haveria espaço para um presidencialismo de primeiro-ministro, para utilizar uma expressão de ressonâncias modernas,⁴ ou de chanceler, se quisermos adequar a terminologia à experiência alemã do período de Bismark.

Além disso e talvez mais decisivo, a homogeneidade social e ideológica que caracterizava e, *malgré tout*, ainda caracteriza a sociedade norte-americana, bem como o seu peculiar sistema de partidos, sem paralelo na Europa, permitem que um sistema de separação quase absoluta de poderes, como o presidencial, funcione sem bloqueios permanentes. Ora, qualquer tentativa de implantar o sistema presidencial de tipo norte-americano no continente europeu ver-se-ia certamente condenada a um bloqueio permanente, resultante da impossibilidade de dois órgãos possuidores de legitimidades de valor facial idêntico, mas obtidas em eleições e momentos distintos ou por atores político-ideologicamente desavindos, chegarem ao grau de colaboração exigível para que o sistema funcionasse.⁵

4 Recuperada por Adriano Moreira para o léxico político português (MOREIRA, Adriano. O regime: presidencialismo do Primeiro-Ministro. In: COELHO, Baptista (Org.). *Portugal: o sistema político e constitucional, 1974-1987*. Lisboa: Universidade de Lisboa. p. 31 et seq.)

5 Compreende-se assim a síntese de Giovanni Sartori (SARTORI, Giovanni. Elogio del semipresidencialismo. *Rivista italiana di scienza politica*, v. 25, n. 1, p. 6, 18, abr. 1995), quando, advogando a superioridade do sistema semipresidencial, explica que, enquanto o sistema presidencial puro é uma estrutura predisposta ao bloqueio, sobretudo em caso de maiorias distintas na presidência e no parlamento, o semipresidencialismo incorpora uma solução para o evitar, baseada na «alternância das cabeças». V. também *La forma di governo semi-presidenziale: profili metodologici e circolazione del modello francese in Europa centro-orientale*. Torino: Giappichelli, 1997. p. 195. No entanto, tenha-se em conta que Sartori parece não dar relevância à distinção conceitual entre sistema presidencial e sistema presidencialista. Ora, essa distinção justifica-se cfr. sobre os sistemas presidencialistas (MOULIN, Richard. *Le presidentialisme et la classification des régimes politiques*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978). Temos utilizado a expressão sistema presidencialista para designar o sistema em que o chefe do estado, legitimado por sufrágio popular, detém poderes legislativos e/ou controla o governo, podendo ainda, eventualmente, ter poder de dissolução do parlamento. Desse modo, pode dizer-se que há uma hipertrofia dos poderes presidenciais, proporcionando ao seu titular um domínio sobre os outros órgãos. É discutível se se trata de uma mera deformação do sistema presidencial, de um sistema misto, reunindo componentes desse e do parlamentar, ou de uma categoria pura. Essa discussão acaba por evoluir por estradas idênticas às que são percorridas pela discussão sobre a natureza do sistema semipresidencial. E não falta quem, como Sartori, confunda os dois. Não é o caso, por exemplo, de Jorge Miranda. Embora em “Governo (Formas e sistemas de)”, *Enciclopédia Polis*, 3º vol., col. 86, aluda a «sistema presidencial impuro» e não a sistema presidencialista, não chega a haver desacordo entre o que escrevemos e a opinião do autor, uma vez que se afigura que a sua designação é apenas para as situações em que com o presidente coexistem ministros com poderes próprios mas sujeitos às suas orientações. Aí pode aceitar-se que há meramente um sistema presidencial impuro, uma vez que não há uma alteração substancial nas relações entre presidente e assembleia parlamentar. Quando o presidente detém também, direta ou indiretamente (por intermédio de um governo submetido ao seu controlo), competências legislativas e outras que lhe permitam quebrar o equilíbrio institucional em seu benefício, como o poder de dissolução do parlamento, então sim haverá presidencialismo. Voltando a Sartori, a indistinção entre os sistemas presidenciais e os sistemas presidencialistas é visível em Sartori (SARTORI, Giovanni. *Ingegneria costituzionale comparata*, Bolonha: il Mulino, 1995) particularmente no mapa da p. 188, onde os junta, sem distinguir. Mas, se é verdade que aquela síntese adere bem às características dos sistemas presidenciais onde, por definição, se pretende um equilíbrio de poderes, com separação mais ou menos rígida, entre presidente e parlamento, a mesma síntese só em casos excepcionais poderá valer para os sistemas presidencialistas. Nestes, há a tendência para um desequilíbrio de poder a favor do chefe do estado, o qual dispõe, normalmente, de instrumentos que lhe permitem resolver a seu favor situações de bloqueio ou de conflito com outro órgão político.

Habitual laboratório europeu dos sistemas políticos, a França cumpriu a sua função de demonstrar que o sistema presidencial de tipo norte-americano não funciona do lado de cá do Atlântico: a reviravolta de Luis Napoleão selou essa demonstração.⁶

Ainda no século XIX encontramos protótipos de modelos que contêm já o germe do princípio que constituirá a coluna vertebral conceitual do sistema semi-presidencial, como o chamado sistema parlamentar de Orleães, que colhe o seu nome da fórmula adotada em França entre 1830 e 1848 pela Carta Constitucional de 14 de Agosto de 1830.⁷

Mas é no início do século XX que despontam as primeiras tentativas de superação da dicotomia parlamentar/presidencial, de modo a encontrar um sistema «mais aplicável», para utilizar a expressão de SARTORI.⁸ No período entre as duas guerras surgem as Constituições alemã (de Weimar) e finlandesa,⁹ de 1919, a Constituição austríaca de 1920 (alterada em 1929) e a Constituição irlandesa de 1937. Pouco mais tarde, é aprovada a Constituição islandesa de 1944.¹⁰

O que tornava estes textos diferentes no plano do sistema dos órgãos políticos? Essencialmente, a repartição de competências políticas relevantes, algumas de exercício livre – ou seja, não condicionadas pela intervenção de outro órgão –, entre três órgãos e não dois como é timbre dos sistemas parlamentar e presidencial. O sistema parlamentar confia a gestão política ao conjunto formado pelo parlamento e pelo governo, desempenhando o chefe do estado (monarca, presidente) uma função pouco mais que honorífica, mesmo que nominalmente disponha de importantes poderes; o sistema presidencial obriga à negociação quotidiana entre o chefe do estado (presidente) e o parlamento com vista à decisão política. Em cada um destes sistemas, há dois órgãos centrais, politicamente ativos e determinantes, que possuem competências exercidas sem o concurso do outro. O equilíbrio que se estabelece entre eles varia de caso para caso, sendo até possível um desequilíbrio a favor de um dos órgãos, como sucede no chamado sistema parlamentar de assembleia (a favor do parlamento) ou no sistema parlamentar de gabinete britânico (a favor do gabinete e, dentro deste, do primeiro-ministro).

Ora, nas Constituições acima referidas sobressaia um elemento novo: a emergência de um terceiro polo de decisão, com legitimidade própria, investido de reais funções políticas, detentor de competências que lhe permitiam participar

6 A Constituição francesa, de 4 de Novembro de 1848 (II República), consagrou um sistema presidencial. Mas em 2 de Dezembro de 1851 o Presidente eleito, Luis Napoleão, sobrinho de Napoleão Bonaparte, protagonizou um golpe de Estado que se traduziu no regresso às instituições políticas do I Império. O próprio Luis Napoleão tornar-se-ia, em 1852, Napoleão III, por vontade popular expressa em plebiscito. Horst BAHRO, “A influência de Max Weber na Constituição de Weimar e o semipresidencialismo português...”, p. 780, faz uma sugestão interessante (citando Klaus von BEYME): o sistema de governo da II República francesa seria semipresidencial e não presidencial como se defende no texto.

7 Duverger (DURVEGER, Maurice). *Xeque mate*. Tradução port. de L’echec au roi. Lisboa: Edições Rolim, 1978. p. 142), sustenta que este sistema inspirou a Constituição francesa de 1958, antes da revisão gaulista de 1962.

8 SARTORI, Giovanni. Elogio del semipresidencialismo. *Rivista italiana di scienza politica*, v. 25, n. 1, p. 19, abr. 1995.

9 Falamos de Constituição finlandesa apenas por comodidade de expressão, uma vez que até recentemente não havia Constituição em sentido instrumental, mas um conjunto de leis constitucionais, originariamente publicadas em 1919, 1922 e 1928, substituídas por um texto constitucional único apenas em 2000.

10 Eventualmente também a Constituição espanhola de 1931 (LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VENEZUELA, Arturo (Org.). *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, p. 56 et seq., 1994 / NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo: o sistema semipresidencial português*. Coimbra: Almedina, 2010. v. 2, p. 95).

no jogo dos equilíbrios políticos. Não se tratava de uma simples remaquiagem de um dos sistemas já existentes: nem simplesmente se recauchutava o sistema parlamentar, subtraindo ao parlamento ou ao governo competências que classicamente lhes cabiam, nem simplesmente se mitigava o sistema presidencial dando menos competências ao presidente.

Ao chefe do estado (em regra, um presidente) confiava-se um acervo de competências que, no seu conjunto, configuravam uma função diferente das tradicionalmente exercidas por cada um dos órgãos integrantes daqueles dois sistemas: uma função arbitral, de controlo ou niveladora, que atuava como uma espécie de almofada de absorção de choques ou de neutralização de curto-circuitos no sistema. Se isso não fosse suscetível de levar a confusões com as doutrinas de BENJAMIN CONSTANT, seria quase irresistível falar de um poder moderador do chefe do estado. A nomeação e destituição do primeiro-ministro e dos membros do governo, a dissolução do parlamento, o veto dos diplomas do parlamento e do governo, o poder de bloquear, de decidir ou de codecidir a nomeação de funcionários,¹¹ tudo isto através de opções livres ou só parcialmente condicionadas pela intervenção de outros órgãos, permitiam ao chefe do estado arbitrar conflitos, controlar decisões políticas, equilibrar posições, fomentar consensos, cultivar a estabilidade, nem que seja pela simples ameaça do uso das suas armas constitucionais.

Possibilitava-se que o chefe do estado participasse ativamente no grande jogo da política, sendo um fator a tomar em consideração. A decisão política global deixava de ser resultado exclusivo dos equilíbrios, momentâneos ou permanentes, de dois órgãos, para passar a ser o produto dos comportamentos (de ação ou omissão) de três. O terceiro, o chefe do estado, despia a vestimenta honorífica típica dos sistemas parlamentares para assumir a de ator de primeiro plano, embora não de estrela principal.

As cinco Constituições referidas partilhavam esta filosofia geral, embora aqui e ali se pudessem afastar pontualmente dela. Por exemplo, a Constituição de Weimar conferia ao Chefe do Estado poderes excepcionais quando a segurança e a ordem pública fossem gravemente perturbadas ou ameaçadas. E a Constituição finlandesa atribuía ao Presidente iniciativa legislativa, poder regulamentar e poderes administrativos, embora a eficácia dos seus atos estivesse em muitos casos dependente da referenda ministerial.

O papel assim atribuído ao chefe do estado só poderia ser viável se este beneficiasse de uma base de legitimidade diferente da dos chefes de estado dos sistemas parlamentares. Nem poderia ser uma legitimidade de raiz monárquica, naturalmente afastada pela dinâmica da história, nem baseada na eleição pelo parlamento, a qual condenaria o chefe de estado a ser institucionalmente dependente daquele e, por isso, incapaz de exercer a autoridade necessária para assegurar o funcionamento estável e equilibrado das instituições políticas. A solução não podia andar longe de o fazer eleger pelos mesmos que elegem os membros do parlamen-

11 DURVEGER, Maurice. *Xeque mate*. Tradução port. de L'echech au roi. Lisboa: Edições Rolim, 1978. p. 28. Aí é feita a apresentação de um quadro comparativo dos poderes dos Presidentes nas Constituições por ele consideradas depositárias de sistemas semipresidenciais. Ver também: DOMINGOS, Emídio da Veiga. *Portugal Político: análise das instituições*. Lisboa: Edições Rolim, 1980, p. 123, onde é reproduzido o quadro de Duverger.

to: de forma direta ou indireta, o mandato presidencial teria de estar alicerçado na vontade popular. Só desse modo a sua carga de legitimidade equivaleria à que era atribuída ao parlamento e, por via deste, ao governo. A Constituição de Weimar,¹² a Constituição austríaca, a partir de 1929, e as Constituições islandesa¹³ e irlandesa estabeleciam o sufrágio universal para a eleição do Presidente. A Constituição finlandesa consagrou até 1987 um sistema nominalmente distinto: a eleição por um colégio ultimamente composto por 301 grandes eleitores, escolhidos por sufrágio universal, com a exclusiva finalidade de eleger o Presidente. Todavia, o sistema equivalia materialmente a uma eleição direta.¹⁴

Numa primeira fase, as tentativas não foram na maior parte dos casos além da consagração jurídico-constitucional. Ao modelo jurídico original não correspondeu um modelo de funcionamento igualmente original. Como se desenvolve no número seguinte, a maioria dos esquemas constitucionais assim configurados só em ocasiões especiais e pouco duradouras revelaram propensão a funcionar como um *tertio genus* distinto dos sistemas clássicos. A tendência mais vincada foi para um funcionamento que em pouco se distinguiu dos sistemas parlamentares (Islândia,¹⁵ Irlanda, Áustria), resultante da não utilização pelo Chefe do Estado dos respetivos poderes com a amplitude que os textos constitucionais lhe autorizavam e da assunção de uma posição quase irrelevante no jogo político do dia a dia.¹⁶ Mesmo no caso da Finlândia a melhor doutrina inclina-se para que o sistema de governo do seu país funcionou historicamente como um sistema parlamentar, exceto no que respeita à condução da política externa.¹⁷

Quanto à Alemanha de Weimar, os catorze anos de aplicação da Constituição de 1919 não foram conclusivos, parecendo certo, todavia, que em alguns períodos o sistema funcionou efetivamente fora dos padrões normais dos sistemas clássicos.

Avaliando estes dados, o projeto de um *tertio genus* poderia parecer inviável ao engenheiro político da época. As experiências de uma terceira via baseada num equilíbrio entre três órgãos com legitimidades fungíveis, que concorresse para a estabilidade política, inalcançada na maioria das experiências concretas de sistemas parlamentares, e se adaptasse à situação política europeia, avessa à

12 Para o caso específico de Weimar, v. Horst BAHRO, “A influência de Max Weber...”, cit.

13 Embora no caso da Constituição irlandesa se verifique que, quando aqueles que na prática têm possibilidade de propôr candidatos à eleição, os partidos representados no *Oireachtas* (o Parlamento irlandês), se põem de acordo, não há eleições. V. DOONEY, Scan; O'TOOLE, John. *Irish Government today*. Dublin: Gill, Macmillan, 1992. p. 93.

14 V. TORNUDD, Klaus. Le mécanisme de l'élection présidentielle en Finland: évolution et signification politique. In: Maurice Duverger (Org.). *Les régimes semi-présidentiels*, p. 31 et seq. Em 1991, a eleição indireta foi substituída pelo sufrágio direto, maioritário, a duas voltas, aplicado pela primeira vez em 1994.

15 Na Islândia, a eleição de um Presidente forte (Ólafur Grímsson) em 1996 (permaneceu até 2016), criou alguma expectativa sobre a possibilidade de recuperação e exercício dos poderes presidenciais constitucionalmente previstos de modo diverso do que tem sido a tendência habitual. Essa expectativa foi acentuada pela crise de 2008 e concomitante erosão da confiança nos partidos e no parlamento que, mesmo sem alteração da Constituição, suscitou uma reinterpretação do papel do Presidente, com apoio popular. Recorde-se que depois dos eventos relacionados com os *Panama Papers*, o Primeiro-Ministro Sigmundur Davíð Gunnlaugsson solicitou ao Presidente Grímsson a dissolução do Parlamento e a convocação de eleições, o que foi recusado, levando à demissão do Primeiro-Ministro. Num sistema puramente parlamentar esta seria uma situação virtualmente inconcebível.

16 Cfr. o exame sucinto das razões do apagamento em: DUVERGER, Maurice. Le concept de régime semi-présidentiel. In: DUVERGER, Maurice (Org.). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986. p. 8 et. seq.

17 SARTORI, Giovanni. Elogio del semipresidencialismo. *Rivista italiana di scienza politica*, v. 25, n. 1, p. 3, abr. 1995, p. 13; RINELLA, Angelo. RINELLA, Angelo. La forma di governo semi-presidenziale: profili metodologici e circolazione del modello francese ini Europa centro-orientale. Torino: Giappichelli, 1997. p. 221 et. seq. Mesmo os presidentes fortes, como Kekkonen, terão aceite o primado do parlamento em Política interna.

concentração de poderes num órgão singular como a experimentada nos Estados Unidos, não tinham produzido resultados convincentes no fim da primeira metade do século passado.

No entanto, no final da II Guerra, a urgência da procura de modelos que garantissem soluções de equilíbrio, de limitação interorgânica e de estabilidade, requisitos essenciais para o asseguramento e consolidação do sistema democrático e constitucional, era ainda maior do que nas primeiras décadas do século. Os acontecimentos que antecederam a II Guerra e que, de certo modo, a provocaram, tinham alertado as consciências para o perigo letal do poder ilimitado, mesmo que apoiado na vontade da maioria. A ilusão racionalista de que ao poder bastava ser democrático para garantir a liberdade sofrera um duro desmentido: a proteção da democracia e da liberdade só é adequadamente garantida se o poder, mesmo o das maiorias democraticamente sufragadas, for limitado. Por esse motivo, a busca dos meios de limitação do poder, designadamente através do equilíbrio (e limitação mútua) dos órgãos com funções políticas, recebia classificação de primeira prioridade.

Os objetivos da estabilidade político-governativa e da limitação do poder dos próprios representantes, agora eleitos em regra por sufrágio universal, desencorajam reservas à adoção de soluções anteriormente encaradas com suspeição: a fiscalização da constitucionalidade e da legalidade de atos oriundos do poder político constitui o melhor exemplo. Procuram-se modelos de compromisso. Condiciona-se o funcionamento do sistema de governo através das cada vez mais sofisticadas engenharias dos sistemas eleitorais.

No plano dos sistemas de governo, percorrem-se várias linhas paralelas. Por um lado, desenvolvem-se fórmulas ditas de racionalização do parlamentarismo¹⁸, como as célebres moções de censura construtivas. Por outro lado, abre-se a porta a esquemas de distribuição de poderes que fogem ao esquema bipolar clássico do parlamentarismo. Não que esses esquemas resultem forçosamente de ensaios laboratoriais ou de debates científicos profundos. O exemplo mais claro depois do final da I Guerra resultou da conjugação entre norma e circunstância: a conjugação entre a imposição por de Gaulle de uma leitura dos poderes que a Constituição de 1958 atribui ao Presidente distante de uma leitura simplesmente parlamentar (ou “parlamentar racionalizada”) e a revisão constitucional de 1962 que, na medida em que introduziu a eleição direta, a duas voltas, do Presidente da República, atribuiu a de Gaulle o instrumento democrático mais forte para legitimar o exercício presidencial estranho ao modelo parlamentar.

Já na década de 70, novas manifestações de equilíbrio interinstitucional fora dos quadros tradicionais do parlamentarismo e do sistema presidencial despontariam no continente europeu: a de Portugal (Constituição de 1976) e, discutivelmente, a da Grécia (Constituição de 1975)¹⁹.

18 O exemplo mais notório é o da Lei Fundamental de Bona, de 1949, mas a versão original da Constituição francesa de 1958, se tivesse tido desde o início uma leitura parlamentarista, poderia ter constituído, ela própria, um bom exemplo.

19 Tendo em conta a extensão dos poderes presidenciais na versão original da Constituição de 1975, o papel da instituição presidencial na transição grega para a democracia (1974) e a auto designação de democracia presidencial parlamentar, chegámos a admitir que o sistema grego pudesse ser considerado semipresidencial, não considerando decisiva, no caso, a eleição do presidente pelo parlamento: v. “A forma de governo semi-presidencial e suas características. *Revista Jurídica*, v. 1, p. 103”. Sobre isso, pronunciaram-se em sentido negativo ou duvidoso: PEREIRA, André Gonçalves. *O semipresidencialismo em*

E é a partir da década de 1970 que surge o *nomen* semipresidencial para cobrir boa parte das experiências referidas até aqui e que a hipótese de um sistema *tertio genus* alternativo aos dois clássicos começa a ser interiorizada pela ciência do direito constitucional e pela ciência política.

2 A CONSTRUÇÃO CIENTÍFICA DO CONCEITO DE SISTEMA DE GOVERNO SEMIPRESIDENCIAL COMO TRIUNFO DA “INTUIÇÃO CIENTÍFICA”

A autonomização do sistema de governo semipresidencial como categoria da Ciência Política e do Direito Constitucional deve muito a MAURICE DUVERGER. Paradoxalmente, porém, a teorização daquele sistema de governo foi mais resultado da intuição – ou da premonição... – do mestre francês do que de uma pura pesquisa científica, baseada no estudo e avaliação de factos e casos suficientemente numerosos e consolidados. Em 1978, quando MAURICE DUVERGER publicou o livro com o título improvável e desconcertante de *Echec au roi*, que o tradutor português traduziu deficientemente como *Xeque Mate*, a demonstração da validade científica do seu modelo de sistema semipresidencial como construção distinta dos sistemas parlamentar e presidencial baseava-se na análise de sete dos casos referidos no número anterior²⁰: Alemanha de Weimar (1919), Finlândia (1919), Áustria (1919-1929), Irlanda (1937), Islândia (1944) França (V República, 1958-62) e Portugal (1976).

Mas como já se começou a demonstrar no número anterior, a evidência fornecida por estes casos era pouco mais do que escassa e insusceptível de sustentar a defesa de um novo tipo de sistema de governo credivelmente autónomo e viável. Era notória a fragilidade da maior parte dos exemplos invocados.

Quanto à Constituição de Weimar, alguns dos seus arranjos institucionais mais relevantes para efeitos de ser visto como repositório de um sistema de governo extrínseco aos quadros clássicos tinham eventualmente um cunho precário. Por exemplo, a eleição do *Reichspräsident* por sufrágio directo poderá ter sido pensada pelos «pais» da Constituição (entre eles HUGO PREUSS e MAX WEBER²¹) como uma fórmula transitória de consolidação do sistema. Por outro lado, os catorze anos de aplicação dessa Constituição não são inequívocos: o primeiro Presidente da República de Weimar, Friedrich Ebert, não foi eleito por sufrágio universal. O único eleito por sufrágio universal foi o marechal de campo von Hindenburg, em 1925 que, como o próprio DUVERGER reconhece, até 1930 utilizou menos do que o possível os seus poderes parlamentares, sendo comum entender-se que, entre 1919 e 1930, o funcionamento do sistema não se distinguiu da maioria dos sistemas parlamentares. Desde então, até à rutura protagonizada por Hitler, a instabilidade permanente, o sectarismo dos partidos democráticos, a progressão nazi e o pouco discernimento do presidente Hindenburg são fatores tão atípicos que não permitem fazer qualquer

Portugal. Lisboa: Ática, 1984. p. 30; SOUSA, Marcelo Rebelo de. *O sistema de governo português antes e depois da revisão constitucional*. Lisboa: Cognitio, 1983, p. 48. A primeira revisão constitucional, de 1986, reduziu significativamente os poderes presidenciais, consagrando (ou confirmando...) inequivocamente a natureza parlamentar do sistema.

20 Todavia, Duverger refere-se em certas ocasiões a “regimes semipresidenciais contemporâneos”, o que parece pressupor que houve outros casos, não contemporâneos. V. por exemplo: DURVEGER, Maurice. *Xeque mate*. Tradução port. de L’echec au roi. Lisboa: Edições Rolim, 1978. p. 75.

21 Sobre o assunto, Horst BAHRO, “A influência de Max Weber na Constituição...”, pp. 781 ss.

tipo de avaliação conclusiva sobre as possibilidades e as características de um sistema semipresidencial na Alemanha de Weimar. Fica-nos, por isso, a arquitetura constitucional que, apesar de relevante para a ciência do direito constitucional e até para a ciência política, não elimina a dúvida sobre se alguma vez poderia ter sido virtuosamente concretizável como *tertio genus*.

Os sistemas austríaco, islandês e irlandês, mesmo que se possa admitir que têm uma configuração semipresidencial ao nível constitucional (inclusive no último caso, onde salta à vista a debilidade dos poderes presidenciais, bem como as peculiaridades da eleição presidencial), nunca haviam funcionado como tal.

No momento em que DUVERGER publicou o *Xeque Mate*, o sistema finlandês não preenchia os requisitos por ele considerados essenciais para o sistema semipresidencial, uma vez que o presidente não era eleito por sufrágio direto e universal, mas sim por um colégio de grandes eleitores escolhidos através de sufrágio universal não estritamente vinculados ao voto num determinado candidato²². Isto tinha como consequência, nas próprias palavras do autor, a ocasional escolha pelos partidos de presidentes medíocres de forma a paralisarem o poder presidencial²³. A eleição por sufrágio direto e universal só viria a ser instituída em 1991. Apesar disso, DUVERGER, com os dados conhecidos em 1978, nota que os poderes constitucionais do presidente finlandês eram os mais proeminentes de todos os sete casos estudados, sendo também o presidente finlandês um dos mais poderosos do ponto de vista do funcionamento efetivo, apenas suplantado pelo francês²⁴. Por isso, não consegue escapar à centralidade da instituição presidencial no sistema finlandês. A prova mais evidente é que quando faz a análise deste sistema se detém longamente na ação e no comportamento dos presidentes, sendo raras as palavras dedicadas ao Primeiro-Ministro ou ao *Eduskunta* (parlamento)²⁵. O mestre francês reconhece que o sistema oscilou entre presidentes fracos e presidentes fortes, que o levaram para a órbita do sistema parlamentar umas vezes e do sistema presidencialista outras. Tudo visto, pelo menos na altura em que DUVERGER escreve, seria mais do que pertinente a dúvida sobre se naquele momento, em pleno período de pujança presidencial na Finlândia, coincidente com o vigésimo segundo ano do mandato do “eterno” presidente Uhro Kekkonen, o sistema de governo funcionava efetivamente como semipresidencial.

O caso francês é mais sintomático. DUVERGER admite que a Constituição de 1958 atribui ao presidente francês um número reduzido de poderes em comparação com os outros seis casos. Por exemplo, nem sequer tem o poder de demissão do Primeiro-Ministro por iniciativa própria, uma vez que só o pode demitir se aquele lhe apresentar a demissão do Governo. Apesar disso, pode admitir-se que a distribuição de poderes desenhada pelo texto constitucional é enquadrável na categoria semipresidencial. Porém o presidente francês era aquele que, do grupo de sete, exercia um poder fáctico mais intenso²⁶. Mas por razões que radicam na

22 DUVERGER, Maurice. *Xeque mate*. Tradução port. de L'echec au roi. Lisboa: Edições Rolim, 1978. p. 64 at seq.

23 Ibidem, p. 61.

24 Ibidem, p. 39.

25 Ibidem, p. 49-61.

26 Ibidem, p. 39.

sua própria gênese e no modo como foi interpretado por De Gaulle e pelos seus sucessores, o funcionamento do sistema teve, desde o início, mais pareanças com o presidencialismo²⁷ (alguns preferem o termo hiper-presidencial²⁸, mais *soft*, menos passível de ressonâncias autoritárias) do que com qualquer outro²⁹. Carismático e venerado pelos franceses, De Gaulle soube colocar-se quase sempre acima dos partidos políticos – embora tenha servido de inspiração a alguns –, encetando um diálogo direto com o povo que lhe reforçava a legitimidade sempre que necessário (a partir da revisão constitucional de 1962, através da eleição direta). De Gaulle foi o responsável póstumo pelo presidencialismo de facto. Os seus sucessores, mesmo que ligados à tradição parlamentarista francesa (como Mitterrand, eleito presidente em 1981), não resistiriam a usufruir de tal dinâmica estrutural. Nesse contexto, o equilíbrio constitucional foi superado pela prática constitucional. O funcionamento do modelo em regra pouco tem tido de semipresidencialismo. A exceção ocorre nos momentos da chamada *cohabitation* entre um Presidente e um Primeiro-Ministro de cores político-partidárias divergentes, como sucedeu entre março de 1986 e maio de 1988 (Mitterrand/ Chirac), entre março de 1993 e maio de 1995 (Chirac/ Balladur) e entre junho de 1997 e maio de 2002 (Chirac/Jospin)³⁰. Nesses momentos (nenhum anterior a 1978), o texto constitucional foi convocado na sua interpretação mais estrita, semipresidencial. Nos outros, o Parlamento e o Governo nunca tiveram outra alternativa que não a resignação face à liderança político-institucional do Presidente, detentor de legitimidade democrática diretamente concedida por pelo menos 50% dos votantes nas eleições presidenciais, habitualmente líder ou referência máxima da maioria parlamentar, possuidor de um poder de dissolução do Parlamento (e, até à revisão constitucional de 2000, titular de um mandato mais duradouro que o daqueles).

Decerto que a V República conseguiu uma estabilidade política que, num Estado onde inventar, propor e experimentar sistemas de governo é uma ocupação de alguns desde há mais de dois séculos, é, a todos os níveis, notável. Nesse capítulo, os objetivos do artifice da prevalecente leitura da Constituição de 1958, também inspirador da revisão constitucional de 1962 (o General De Gaulle), tiveram plena realização. Mas é duvidoso que essa estabilidade possa ser creditada ao funcionamento de um sistema em termos semipresidenciais. Ou melhor: não é

27 Neste sentido: DUHAMEL, Olivier. Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel. In: *Droit, Institutions et Systèmes Politiques: mélanges en hommage a Maurice Duverger*. Paris: Presses universitaires de France, 1987. p. 587. O autor distingue entre sistema e regime, reservando a primeira expressão para o modo de funcionamento efetivo das instituições políticas e a segunda para a estrutura constitucional. Nessa perspetiva, em França convivem um sistema presidencialista e um regime semipresidencial.

28 QUEIROZ, Cristina. *O sistema político e constitucional português*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1992. p. 62.

29 Contra Maurice DUVERGER, nos vários locais citados, nomeadamente em: DUVERGER, Maurice. Le concept de régime semi-présidentiel. In: DUVERGER, Maurice (Org.). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986. Na literatura francesa, não é difícil encontrar posições doutrinárias no sentido da integração do sistema francês no clube dos sistemas presidencialistas: cfr., por exemplo: GICQUEL, Jean; HAURIU, André. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 8. ed. Paris: Montchrestien, 1985. p. 208; GICQUEL, Jean. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 18. ed. Paris: Montchrestien, 2002. p. 466-78.

30 As situações de conflitualidade latente, tal como as de crise, provocam, em geral, um regresso ao texto constitucional na sua interpretação mais estrita, qualquer que seja o sistema de governo adotado na constituição. Sobre o caso francês, v. por último: RINELLA, Angelo. *La forma di governo semi-presidenziale: profili metodologici e circolazione del modello francese in Europa centro-orientale*. Torino: Giappichelli, 1997. p. 196.

seguro que a estabilidade política tenha sido atingida graças à adoção constitucional de um sistema semipresidencial. Por uma razão: o sistema de governo francês não tem funcionado na maior parte do tempo como sistema semipresidencial.

Todavia, a circunstância de o texto constitucional ter sido, até ao momento em que escrevia, todos os dias aplicado segundo um diapasão presidencialista não foi considerado por DUVERGER inibidor da sua inserção na órbita semipresidencial. É sintomático que esta opção não seja acompanhada pela esmagadora maioria da doutrina francesa. Por um lado, porque são raros os autores gauleses de primeira água que aceitaram ou aceitam o sistema semipresidencial como um novo modelo autónomo ou distinto dos sistemas de governo clássicos mais difundidos, todos eles, aliás, experimentados em França numa ocasião ou outra. Por outro lado, o conservadorismo constitucional em relação aos poderes do presidente francês (que, bem vistas as coisas, são inferiores aos do seu congénere português³¹) e o contraste com a opulência dos seus poderes reais, parece fazer inclinar a maioria dos autores franceses para uma classificação diferente³². É certamente caso para dizer que DUVERGER, apesar da sua reconhecida autoridade interna e externa, não conseguiu ser profeta na sua própria terra de modo a convencer os seus pares da valia das suas teses.

Não se tendo DUVERGER ocupado de outros casos, na Europa³³ ou noutros continentes³⁴, restava o caso português.

Todavia, este, em 1978, tinha escassos dois anos de existência, sendo impossível antecipar-se a sua evolução. Além disso, DUVERGER conferia especial importância ao poder do Presidente de demitir livremente o Primeiro-Ministro e o Governo³⁵, poder que seria muito limitado na revisão constitucional de 1982. Em contrapartida, contabilizava ainda um poder presidencial de dissolução do parlamento partilhado (com o Conselho da Revolução) que, também a partir de 1982, passaria a ser quase livre.

Assim, a estimulante e pioneira construção de DUVERGER baseava-se em arquiteturas constitucionais já superadas ou que não suscitaram nada que na prática se diferenciasse do sistema parlamentar ou que não eram reconhecidas

31 Também o nota: NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria do sistema de governo semipresidencial*. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1, p. 248 et seq.

32 Eis uma amostragem de alguma literatura, onde não se encontra qualquer tipo de doutrina dominante: como se referiu, Jean Gicquel, classifica o sistema francês de presidencialista (GICQUEL, Jean. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 18. ed. Paris: Montchrestien, 2002, p. 466-78). PACTET, P. *Institutions Politiques, Droit Constitutionnel*, 5.ª ed., Paris, 1981, 347, classifica-o de parlamentar-presidencial, o mesmo sucedendo com: DEBBASCH, C.; BOURDON, J.; PONTIER, J.; RICCI, J. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 4. ed. França: Economica, 2001. p. 579. Outros falam de monarquia parlamentar republicana ou sistema parlamentar dualista: CADART, Jacques. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 3. ed. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1990. p. 871. Alude a sistema parlamentar com correção presidencial: COLLIARD, Jean-Claude. *Les régimes parlementaires contemporains*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978. Também o inclui nos sistemas parlamentares: ARDANT, Philippe. *Institutions Politiques & Droit Constitutionnel*. 14. ed. Paris: Philippe Ardant, 2002. p. 596. Há quem empregue designações mais radicais, ou mais exóticas, como “República consular” ou “democracia plebiscitária”. Cfr. recensão mais completa em: NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo...*, p. 108-109.

33 Como o grego: cfr. a justificação *supra*.

34 Em “A forma de governo semi-presidencial e suas características”. Revista Jurídica. v. 1, pronunciávamo-nos também no sentido de algumas constituições não europeias, como a venezuelana de 1961 e a peruana de 1979, consagrarem sistemas semipresidenciais.

35 Ver referências em DUVERGER, Maurice. *Xeque mate*. Tradução port. de L’echec au roi. Lisboa: Edições Rolim, 1978. p. 28, 30.

pela maioria dos autores como diferentes de outras formas ou, finalmente, que não tinham tido tempo para se impor. Baseava-se, por outro lado, em funcionamentos mais ou menos instáveis. Tudo isso era pouco para demonstrar que um *tertio genus* era possível não apenas no plano das normas constitucionais, mas, sobretudo, do funcionamento. Era manifestamente um alicerce frágil para sustentar uma tese com aquela ambição e alcance³⁶.

Contudo, mesmo que se possa apontar que a sua construção tinha alicerces frágeis, a intuição científica de DUVERGER mostrar-se-ia certa: a evolução e os ajustamentos subsequentes de alguns dos casos estudados (principalmente Portugal, França e Finlândia, mas também Áustria e Islândia, embora menos) viriam a confirmar a viabilidade de um *tertio genus* quer no plano constitucional quer no plano do funcionamento³⁷. Além disso, aquela construção lançou uma marca, uma *brand* forte e apelativa como se diria na linguagem do *marketing*, que correspondia à “procura” no mercado dos sistemas de governo, mercado esse há décadas ansioso por encontrar uma alternativa consistente e elegante aos sistemas clássicos. Isso criou ambiente para que, em muitas outras latitudes, se encarasse a ideia de um *tertio genus* semipresidencial como uma boa ideia.

3 A NECESSIDADE DA SUPERAÇÃO DA IMPRECISÃO CONCEPTUAL

Porém, a existência de uma *brand* forte e apelativa não basta para resolver problemas científicos. Desde logo, não é suficiente para resolver o problema científico da definição das características fundamentais distintivas do sistema semipresidencial nos planos jurídico e fático. Nesse aspeto, o sistema semipresidencial partiu em clara desvantagem em relação aos sistemas mais clássicos. Basta olhar para as listagens de Constituições alegadamente consagradoras desse sistema apresentadas por múltiplos autores para perceber que assentam em critérios divergentes ou instáveis.

As divergências sobre a composição do clube dos sistemas semipresidenciais devem-se essencialmente a dois fatores: ausência de consenso sobre a definição e deficiente distinção entre o sistema na constituição e o sistema efetivo. Estes dois fatores levam a que o número de casos de sistemas semipresidenciais varie de autor para autor de acordo com a maior ou menor amplitude do critério perfilhado ou com o facto de incluírem no elenco casos que só são semipresidenciais na prática ou na constituição.

Vejamos alguns exemplos do virar do século XX.

36 Neste panorama de teorização de um sistema de governo sem bases e provas seguras da respetiva exequibilidade, é curiosa a interpretação psicologista de Manuel Lucena (LUCENA, Manuel de. Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas. *Análise Social*, v. 31, n.138, p. 832, 1996), quando sustenta que o autor apenas pretendia, com o novo conceito, amarrar o sistema francês (por ele incluído nos semipresidenciais), porventura permeável a desvios autoritários, simultaneamente ao sistema parlamentar e ao sistema presidencial, isto é, a dois sistemas «imunes» ao autoritarismo.

37 Procurando evitar algum luso-centrismo, deve, porém, destacar-se a experiência portuguesa, a qual deu um contributo significativo para salvar *a posteriori* uma construção teórica e um modelo que poderiam estar condenados ao descrédito se nenhuma aplicação concreta viesse fazer o que as experiências mais antigas não faziam ou faziam de modo titubante e episódico: a demonstração da viabilidade teórica e prática de um *tertio genus*. Mas se o sistema português deu um contributo expressivo para salvar a criação teórica de Duverger também não é menos evidente que a influência de Duverger na interpretação, consolidação, motorização e sucesso do sistema português ultrapassou a de um simples professor de ciência política.

HORST BAHRO sugeriria uma lista de 23 países na Europa, na Ásia, em África e na América Latina, para além dos originalmente estudados por DUVERGER³⁸.

ELGIE inclui na sua lista nada menos do que 42 países de África (Angola, Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Gabão, Gana, Madagáscar, Mali, Namíbia, Nigéria, Togo), das Américas (República Dominicana, Guiana, Haiti), Ásia/Médio Oriente (Líbano, Maldivas, Mongólia, Coreia do Sul, Ceilão), da Europa Central e Oriental (Bulgária, Croácia, Macedónia, Polónia, Roménia, Eslovénia), da antiga União Soviética (Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Casaquistão, Quirguistão, Lituânia, Moldávia, Rússia, Ucrânia, Uzebequistão) e, claro, os clássicos exemplos duvergerianos (Áustria, Finlândia, França, Islândia, Irlanda e Portugal)³⁹.

ANTÓNIO ARAÚJO aceita a maior parte da lista, com algumas exceções, como Angola, aditando o Tadjiquistão, a Sérvia, a Argentina e a Argélia⁴⁰. Além de Angola e Cabo-Verde, GOMES CANOTILHO via sistemas semipresidenciais em outros países de língua portuguesa: S. Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau⁴¹. Mais recentemente, NOVAIS omite boa parte dos casos referidos acima, mas inclui outros como Perú, Senegal, Moçambique, Timor-Leste e Eslováquia⁴².

Estas listagens e outras mais recentes, cada vez mais extensas (particularmente quando abarcam casos atuais e casos passados)⁴³, denunciam uma relação inversamente proporcional entre a popularidade do sistema semipresidencial e o consenso em torno dos seus traços identitários. Continua a justificar-se, portanto, investimento na clarificação desses traços⁴⁴. A estratégia expositiva que seguiremos consiste na reavaliação dos quadros teóricos do sistema semipresidencial propostos por DUVERGER.

Tal reavaliação deve, antes de tudo, ter como objetivo atingir alguma estabilidade na definição dos traços específicos do sistema semipresidencial. A instabilidade remonta ao próprio MAURICE DUVERGER: tendo sido o primeiro a ensaiar a teorização deste sistema de governo, foi também o primeiro a saltitar entre vários critérios de identificação. Desde então nunca cessou de se debater qual o critério apropriado.

No domínio das possibilidades, poderia optar-se por critérios simples, que fazem depender a existência do sistema semipresidencial de um único fator ou de um fator mais saliente, como (i) a eleição do chefe do estado por sufrágio universal,

38 Horst BAHRO, «A influência de Max Weber...», p. 778.

39 ELGIE, Robert (Ed.). *The Politics of semi-presidentialism*. Oxford, UK: OUP Oxford, 1999, p. 14. A extensão da lista resulta, naturalmente, da aplicação do critério de malha larga que Elgie propõe: consagração constitucional da eleição direta do presidente e responsabilidade política do governo perante o parlamento. Como se verá no correr da exposição, o critério a que aderimos tem malha mais apertada.

40 ARAÚJO, António de. *El Presidente de la República en la Evolucion del Sistema Político de Portugal*. In: BARRETO, António; GOMEZ, Brualio; MAGALHÃES, Pedro (Ed.). *Portugal: Democracia y Sistema Político*. Madrid, 2003, p. 104.

41 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 1. ed. Coimbra: Almedina, [19--]. p. 605-606.

42 *Semipresidencialismo...*, p. 137.

43 Só por curiosidade, refira-se que, no site presidential-power.com/?p=1740, são registados 54 casos, incluindo os da Argélia, Egipto e Síria, o que só pode suscitar reservas (tal como alguns dos casos da lista do texto).

44 Parece, na verdade, otimista a indicação de Elgie (ELGIE, Robert (Ed.). *As três vagas de estudos sobre semipresidencialismo*. In: PINTO, António Costa; RAPA, Paulo José Canela (Org.). *Presidentes e (Semi) Presidencialismo nas Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018. p. 37-38), de que já haverá hoje um consenso em torno de uma proposta de definição (a sua própria, acima referida), estando superada a querela. O otimismo resulta, talvez, da circunstância de praticamente ter apenas em conta escritos em língua inglesa, os quais estão muito longe de ser os únicos relevantes.

(ii) a responsabilidade do governo perante o chefe do estado e o parlamento ou apenas perante o parlamento, (iii) a existência de poderes efetivos do chefe do estado face aos outros órgãos, (iv) a dualidade do poder executivo ou (v) o equilíbrio de poderes entre três órgãos políticos. Mas a propensão mais vincada é para a adoção de critérios mistos, que associam variavelmente dois ou mais desses fatores, como a coexistência de um presidente com poderes significativos, eleito por sufrágio universal, com um governo que pode ser demitido pelo parlamento, critério que parece ter sido preferido por DUVERGER⁴⁵. Ora, a defesa da autonomia conceptual do sistema semipresidencial como modelo *puro* – e não como modelo *misto* que de algum modo concilie aspetos de outros sistemas – requer que encontremos um critério distintivo em relação aos dois principais sistemas de governo, o parlamentar e o presidencial. E um critério distintivo só pode ser um critério que não se encontra, *que nunca se encontra*, nesses dois sistemas e que só se encontra, e *sempre se encontra*, em todo e qualquer concretização do modelo semipresidencial.

Por outro lado, tem de se dar relevo – DUVERGER deu-o, mas sem o esperado rigor sistemático⁴⁶ – e retirar todas as consequências da circunstância de o estudo dos sistemas de governo poder adotar tanto a perspetiva jurídico-constitucional como a perspetiva do funcionamento: uma coisa é o modo como o sistema de governo está arquitetado na Constituição, sendo essa a perspetiva da ciência do Direito Constitucional; outra coisa é o modo como um sistema funciona na prática e esse é o ângulo que importa à ciência política. Pode haver maiores ou menores divergências entre o que se encontra pela aplicação de uma e outra perspetiva.

Decerto que o desejável seria uma plena correspondência entre a constituição e a realidade constitucional, uma vez que isso indicaria que a constituição tem força normativa plena. Mas isso nem sempre sucede e não é impossível, ou tão pouco raro, que em certo país a constituição preveja um desenho do sistema de governo e o sistema de governo efetivo seja, invariavelmente ou de tempos a tempos, diferente.

Esta nota cautelar é aplicável a *todos* os sistemas de governo em geral e ao sistema de governo semipresidencial em particular. Resta saber se têm razão aqueles que sustentam que o sistema semipresidencial é *particularmente vulnerável* às circunstâncias e ao contexto político, comportando várias modalidades de funcionamento⁴⁷. É, além disso, frequente esbarrar com a ideia de que mais do que ocorre com a maioria dos outros sistemas de governo, se não se reunirem certos pressupostos de facto propícios ao seu funcionamento típico (ou a um dos seus funcionamentos típicos...), o sistema semipresidencial adotado na constituição é substituído ao nível do funcionamento efetivo por um outro sistema de governo ou, numa fórmula mais leniente, consente funcionamentos que em pouco se distinguem dos sistemas de governo clássicos. Voltaremos a este tópico.

Nos nossos trabalhos, temos procurado apresentar uma proposta que corresponda bem a estas duas exigências⁴⁸: que o critério distintivo seja um que só

45 DUVERGER, Maurice. *Xeque mate*. Tradução port. de L'echec au roi. Lisboa: Edições Rolim, 1978. p. 23-24.

46 *Ibidem*, p. 37 et seq.

47 Vai nesse sentido o que escreve Jorge R. NOVAIS, *Semipresidencialismo...*, pp. 128 ss.

48 CANAS, Vitalino. A forma de governo semi-presidencial e suas características. *Revista Jurídica*, v. 1, p. 98, 198; “Sistema semipresidencial”, cit.; «The semi-presidential system», cit.

se encontre, e *sempre se encontre*, em toda e qualquer concretização do modelo semipresidencial; e que seja feita adequada distinção entre constituição e a realidade constitucional.

4 CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL

4.1 PRINCÍPIO ESTRUTURAL BÁSICO

Ora, em nosso entender, o critério distintivo que só se encontra, e *sempre se encontra*, em toda e qualquer concretização do modelo semipresidencial é um critério de natureza estrutural: a estrutura política típica do sistema semipresidencial é uma estrutura tríptica. Significa isto que o sistema semipresidencial é, quer numa perspectiva jurídica quer numa perspectiva política ou fáctica⁴⁹, *o sistema que se subordina ao princípio estrutural do equilíbrio, mínimo e variável, de três órgãos políticos*. Isto contrasta com outros sistemas clássicos, como o presidencial, o parlamentar ou até o diretorial, em que o equilíbrio e o jogo político se processam constitucionalmente e realmente entre dois órgãos politicamente ativos.

Esse equilíbrio alcança-se através da criação (constitucional, legal ou outra) e do funcionamento de relações dinâmicas de interação recíproca entre aqueles vários órgãos políticos.

4.2 A DISTRIBUIÇÃO DE PODERES DO SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL

Tais relações dinâmicas supõem que os três órgãos disponham de um conjunto de poderes que lhes proporcionem a interação já referenciada.

Esses poderes podem ser desenhados com vista ao simples controlo político, ou podem ter um alcance mais ambicioso, orientado à colaboração na tomada da decisão política, isto é, podem assumir um conteúdo negativo ou positivo.

Têm um conteúdo negativo os poderes cujo exercício implica a mera obstrução ou inviabilização de uma manifestação de vontade de outro órgão: por exemplo, o exercício de veto, político ou qualquer outro, a recusa de nomeação de certos funcionários, a recusa de ratificação de convenções internacionais, a recusa de referenda ministerial, a recusa de ratificação ou confirmação parlamentar, etc.

Têm um conteúdo positivo os poderes cujo exercício comporta uma decisão política que, por si só, produz uma alteração na ordem política: por exemplo, a dissolução do parlamento, a nomeação ou a demissão de um primeiro-ministro e/ou governo, a emissão de legislação ou de regulamentação, a nomeação de funcionários, a formalização de propostas legislativas ou de atos normativos, a marcação e convocação de atos eleitorais e inúmeros outros.

49 Entendemos que os traços que caracterizam o sistema semipresidencial do ponto de vista jurídico-constitucional são os mesmos que o caracterizam na perspectiva da realidade política. Os critérios que deverá preencher para ser considerado semipresidencial — equilíbrio, legitimidades fungíveis, competências efectivas de três órgãos políticos — tanto valem na perspectiva jurídica quanto na perspectiva política. Visão diferente é a de Manuel de Lucena LUCENA, Manuel de. Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas. *Análise Social*, v. 31, n.138, p. 862 et seq., 1996.

Os atos de conteúdo negativo podem produzir efeitos secundários de carácter positivo: o veto (ou a ameaça do exercício do veto...) de um diploma do governo pelo chefe do estado poderá obrigar aquele a procurar ou aceitar uma negociação que estabeleça um patamar comum sobre o conteúdo do diploma; a recusa da nomeação de um funcionário poderá obrigar a um consenso sobre outra individualidade. Nesses casos, o poder de mera obstrução transfigura-se em antecâmara de um poder de co-decisão.

E a inversa também é verdadeira. Os poderes de conteúdo positivo podem lograr por via lateral efeitos negativos: a dissolução do Parlamento obsta à continuidade da sua ação política e legislativa; a demissão do Governo impede-o de prosseguir o cumprimento do seu programa.

Pode falar-se de uma distribuição de poderes típica de um sistema semi-presidencial?

Em geral não, com uma única exceção.

Deve começar por se sublinhar que, quando se fala de *equilíbrio mínimo*, não se pretende que os três órgãos disponham de poderes com igual relevância ou peso ou até de importância política milimetricamente nivelada. Parafraseando DUVERGER, em sistema democrático representativo o parlamento tem uma preeminência de direito⁵⁰, porque representa todo o povo, ao passo que o chefe do estado, mesmo que se diga representante de toda a comunidade, pode ser visto como uma emanção da maioria que o elegeu. Situações em que, na constituição ou na prática, o presidente se sobreponha reiterada e sistematicamente à vontade parlamentar não configuram uma arquitetura ou uma prática semipresidencial. Em contrapartida, a natureza semipresidencial do sistema não é comprometida se o parlamento e o governo que dele depende ocuparem o espaço político do dia a dia, desde que o chefe do estado não seja reduzido - ou não seja forçado a remeter-se - a um papel meramente simbólico ou cerimonial. O equilíbrio do sistema semipresidencial requer que o chefe do estado, num contexto de preeminência de direito do parlamento, disponha pelo menos de poderes arbitrais de conflitos, de moderação e de intermediação, de compensação da vulnerabilidade de minorias políticas, de resolução de crises ou de superação de momentos patológicos do funcionamento do sistema.

Por outro lado, diferentemente do sistema presidencial e à semelhança do sistema parlamentar, não há um formato único de modelo semipresidencial. Por isso se pode falar com propriedade de várias matrizes do semipresidencialismo⁵¹. O modelo presidencial (com separação de poderes), como o que existe nos EUA, tem uma configuração muito precisa. Por seu turno, o modelo parlamentar admite diversas variantes e concretizações: o sistema parlamentar de Itália é diferente do da Alemanha, do da Dinamarca e do de Espanha ou do Reino Unido, não obstante a arquitetura ser idêntica. O número hipotético de concretizações do sistema parlamentar é, porém, mais limitado do que o do sistema semipresidencial. O facto de

50 DUVERGER, Maurice. *Xeque mate*. Tradução port. de L'echec au roi. Lisboa: Edições Rolim, 1978. p. 74.

51 Tema que não desenvolveremos aqui. A mais celebrada proposta, já referida antes, pertence a: SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 18 e 55 et seq. Distinguindo matrizes *premier-presidential* e *presidential-parliamentary*. Na doutrina portuguesa, v. Jorge R. NOVAIS, *Semipresidencialismo...*, distinguindo matrizes austríaca, francesa e portuguesa.

este pôr em relação três órgãos políticos e não apenas dois multiplica as hipóteses de combinação e concretização.

Esta diversificação de matrizes do sistema semipresidencial decorre em particular de não se poder dizer que há um modelo único de distribuição de poderes entre os órgãos que partilham a gestão do sistema de governo, diferentemente do que sucede com os sistemas parlamentar e presidencial.

No sistema presidencial, sabe-se que o parlamento legisla e condiciona a ação do presidente através do controlo político; em contrapartida, este dirige a política corrente, podendo condicionar a ação do parlamento. Cada um deles dispõe das apropriadas competências para o efeito.

No sistema parlamentar de gabinete, o parlamento legisla e controla o gabinete, que dele depende, cabendo a este a direção política diária, a qual, na prática, supõe um ascendente sobre o próprio parlamento por via do partido ou coligação maioritários. Cada um dos órgãos dispõe de poderes – ou instrumentos extra-jurídicos – para assegurar o funcionamento do sistema nesses termos.

Em contrapartida, o sistema semipresidencial consente numerosas combinações: atribuição de competências legislativas e regulamentares a todos os órgãos, só a um, ou a dois; atribuição de poderes de controlo sobre os outros órgãos só a um, a dois ou a todos; gestão política corrente entregue só ao governo ou também ao chefe do estado⁵²; poder de dissolução do parlamento pelo presidente, livre, condicionado, partilhado ou inexistente; outorga de competência para nomear e/ou demitir o governo só a um dos dois restantes órgãos ou a ambos⁵³.

A indicação que consta das últimas linhas do parágrafo anterior requer uma explicação. O sistema semipresidencial não pressupõe a dupla responsabilidade do governo perante o parlamento e o chefe de estado, ou seja, que quer o parlamento quer o chefe de estado disponham de competências que, em última análise, se repercutem na subsistência ou não do governo⁵⁴. Pode haver sistema semipresidencial sem dupla responsabilidade⁵⁵, tal como é possível que haja sistemas de governo concretos em que se verifica a existência de dupla responsabilidade sem que haja sistema semipresidencial. Por isso, os poderes típicos das relações de

52 Não se acompanha, portanto, Sartori (SARTORI, Giovanni. Elogio del semipresidencialismo. *Rivista italiana di scienza politica*, v. 25, n. 1, p. 14, abr. 1995), quando sustenta que é característica do sistema semipresidencial a partilha do chamado poder executivo entre o chefe do estado e o primeiro-ministro (executivo com duas faces, como *Janus*).

53 Este é o critério que subjaz à classificação mais conhecida e mais citada de sistemas semipresidenciais, proposta por Shugart e Carey (SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 18 e 55 et seq.), entre matrizes *premier-presidential* e *presidential-parliamentary*. Todavia, esta classificação assente na verificação de uma única competência presidencial ignora que pode haver várias combinações mais determinantes.

54 Em Portugal, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 1. ed. Coimbra: Almedina, [19--]. p. 518. Apesar de notar a falta de homogeneidade daquilo a que chama regimes mistos parlamentares-presidenciais (que coincidem com o que designamos de sistemas semipresidenciais), sustenta que um dos traços estruturais daqueles regimes é a dupla responsabilidade do governo perante o presidente da república e perante o parlamento. Também Carlos Blanco de Moraes (MORAIS, Carlos Blanco de. As metamorfoses do semipresidencialismo português. *Revista Jurídica*, v. 22, p. 143, mar. 1998), refere a necessidade de uma dupla responsabilidade política e institucional do governo perante os dois outros órgãos do triângulo característico do sistema. Outros prescindem, como no texto, da dupla responsabilidade, na sequência, aliás, das teses de Maurice Duverger. Por exemplo: Jorge MIRANDA, *Manual...*, p. 393; SOUSA, Marcelo Rebelo de. *O sistema de governo português*. 4. ed. Lisboa: Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 1992. p. 14; QUEIROZ, Cristina. *O sistema político e constitucional português*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1992. p. 57, defendem que tem de haver pelo menos responsabilidade do governo perante o parlamento, mas não exigem a dupla responsabilidade.

55 Posição que reiteramos desde “A forma de governo...”, p. 48; v. também Jorge R. Novais, *Semipresidencialismo*, p. 148.

dupla responsabilidade (política ou institucional), nomeadamente os poderes de nomeação e de demissão, se existirem, são apenas uma forma possível de concretização da interação triangular entre órgãos políticos antes descrita. Mas não são condição *sine qua non* para o desenho da relação triangular típica do sistema semipresidencial, a qual pode passar sem eles. E, por outro lado, não são suficientes, porque a simples posse pelo Presidente e pelo Parlamento de uma faculdade (jurídica ou factual) de nomeação e de demissão do Governo, se desacompanhada de outros poderes efetivos, pode não ser bastante para retirar um concreto sistema do círculo dos sistemas de governo parlamentares.

Já de forma diferente se coloca a questão da responsabilidade política do Governo perante o parlamento, materializada, designadamente, pelo poder de demissão. Essa já parece ser uma condição necessária (embora não suficiente) para a configuração de um sistema semipresidencial. Não sendo concebível que o governo não respondesse perante nenhum dos dois outros órgãos que constituem o tríptico semipresidencial (porque, a ser assim, ou se assistiria a bloqueios sucessivos ou a um deslizamento do centro do sistema para as mãos do governo), se o parlamento não pudesse provocar a demissão do governo, este teria de responder exclusivamente perante o chefe de estado. Isso, porém, é próprio dos sistemas presidenciais ou presidencialistas. O que garante o equilíbrio característico do sistema semipresidencialista é a responsabilidade política do governo *pelo menos* perante o parlamento.

A circunstância de o sistema semipresidencial não envolver uma distribuição *típica* de competências (com exceção da referida no parágrafo anterior) não significa que essa distribuição possa ser totalmente arbitrária ou que todos os poderes tenham o mesmo valor ou peso⁵⁶. O princípio do equilíbrio mínimo, princípio constitutivo do sistema semipresidencial, inculca que nenhum dos órgãos adquira um ascendente permanente ou neutralize qualquer dos outros. A distribuição de funções deve ser harmónica com esse princípio. A arquitetura de um sistema semipresidencial requer um apurado cruzamento de competências, que se conjugam numa rede rigorosamente calibrada. Qualquer margem de decisão atribuída a um dos órgãos não compensada por um poder atribuído a outro pode desequilibrar o sistema. O historial dos sistemas semipresidenciais revela qual o desenlace normal da inobservância dessa orientação: o colapso da intenção semipresidencial e o funcionamento à imagem de um sistema diferente.

4.3 LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA EQUIVALENTE DOS TRÊS ÓRGÃOS DO TRÍPTICO

A distribuição de poderes em termos que permitam um equilíbrio pode não bastar por si só. Em princípio, é necessário que esteja preenchida uma condição que garanta que esses poderes possam ser efetivamente exercidos: a equivalência

⁵⁶ Tem razão Jorge R. Novais, *Semipresidencialismo...*, p. 155 ss., quando destaca a importância do poder presidencial de dissolução do parlamento, particularmente quando não está sujeito a constrangimentos significativos, bem como quando se insurge contra as opções metodológicas de certas tabelas classificatórias de sistemas semipresidenciais que atribuem valor equivalente a poderes presidenciais com significados jurídico e político abissalmente diferentes.

da legitimidade dos órgãos políticos que participam no jogo interativo. Não pode haver legitimidade menor de um dos órgãos em relação aos outros. Só muito dificilmente haverá sistema semipresidencial se um dos três órgãos usufruir de um *pedigree* democrático superior ou inferior ao que é exibido pelos outros dois. O sistema semipresidencial pressupõe que todos os órgãos ostentam um título derivado, mais ou menos directamente, do voto popular.

A expressão mais ou menos directamente⁵⁷ procura ser flexível para abranger um leque de situações que, embora diferentes do ponto de vista técnico e procedimental, são substancialmente próximas: uma eleição indireta por intermédio de grandes eleitores designados exclusivamente com o intuito de proceder à escolha do Chefe do Estado (como sucedeu até 1987 na Finlândia), embora procedimentalmente diversa da eleição por sufrágio direto e universal, pode equivaler a esta no que toca à geração de legitimidade política⁵⁸; a investidura de um Primeiro-Ministro ou de um Governo por uma maioria parlamentar (ou aproveitando a ausência de uma maioria de rejeição), equivale, hoje em dia, seguramente, à sua direta eleição por sufrágio direto, uma vez que as eleições parlamentares cumprem em muitos sistemas a dupla função de determinação da identidade dos deputados e da definição de quem será o chefe do Governo.

A ausência da equivalência de legitimidades dificulta ou impossibilita o funcionamento do sistema de governo como sistema semipresidencial: se o Chefe do Estado for eleito e destituído pelo Parlamento, sendo este preenchido através do sufrágio universal, não há equilíbrio no plano constitucional e muito menos haverá do ponto de vista do funcionamento; se o Chefe do Estado for eleito por sufrágio universal, tal como o Parlamento, mas o Governo resultar simplesmente da vontade do primeiro, a sua legitimidade será diminuta quando comparada com a do Chefe do Estado⁵⁹.

A equivalência de legitimidades não é suficiente para gerar um sistema semipresidencial. É uma condição necessária, mas não suficiente⁶⁰. É por esse motivo que rejeitamos a ideia de que a introdução de sufrágio direto no processo de

57 Não nos parece necessário ir tão longe quanto Marcelo Rebelo de Sousa (SOUSA, Marcelo Rebelo de. *O sistema de governo português*. 4. ed. Lisboa: Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 1992. p.14) ou Carlos Blanco de Moraes (MORAIS, Carlos Blanco de. As metamorfoses do semipresidencialismo português. *Revista Jurídica*, v. 22, p. 143, mar. 1998), que incluem na definição do sistema semipresidencial a legitimação por uma eleição realizada por sufrágio universal e direto do Presidente da República ou deste e do Parlamento.

58 No mesmo sentido, por exemplo, Sartori (SARTORI, Giovanni. Elogio del semipresidencialismo. *Rivista italiana di scienza politica*, v. 25, n. 1, p. 14, abr. 1995).

59 Poderá pôr-se a questão: por que é que se for o Chefe do Estado a nomear o Primeiro-Ministro e o Governo, sem intervenção do Parlamento, a legitimidade do executivo sai diminuída em comparação com o que sucede quando é o Parlamento a proceder à investidura? A resposta resulta das regras que a dinâmica política permitiu que a Ciência Política sistematizasse. Uma delas demonstra que, na relação entre órgãos em igualdade de planos, aqueles cuja composição é menos numerosa adquirem maior ascendente sobre os de composição mais numerosa. Na relação entre Governo e Parlamento, o primeiro, mais leve e eficaz, assume o papel de motor e quase tutor. A legitimidade do segundo transmite-se ou confunde-se, com a do primeiro sem grandes refrações. Na comparação entre Chefe do Estado (órgão singular) e Governo (órgão colegial), aquele sempre ultrapassará este em rapidez de decisão, coerência com uma linha uniforme e capacidade de diálogo direto com o público. O ascendente nunca deixará de ser do primeiro, pelo que a sua legitimidade não conhece uma tendência natural a comunicar-se em toda a sua dimensão ao segundo.

60 Sobre isto há pleno consenso entre a doutrina, a começar por Duverger. V. por todos Jorge MIRANDA, MIRANDA, Jorge. Le regime semi-presidential portugais entre 1976 et 1979. In: DUVERGER, Maurice (Org.). *Les regimes semi-presidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986. p. 137-138; CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital. *Os poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. p. 19.

eleição do Chefe do Estado seja alquimia suficiente para transformar um sistema parlamentar em semipresidencial.

4.4 SÍNTESE E APLICAÇÃO AOS EXEMPLOS DE DUVERGER

Em síntese, numa perspectiva *jurídico-constitucional*, o sistema de governo semipresidencial rege-se pelo princípio estrutural do *equilíbrio mínimo e de limitação mútua de três órgãos políticos – um chefe do estado (em regra, presidente da república), um gabinete ministerial chefiado por um primeiro-ministro e um parlamento –, detentores de legitimidade fungível e de efetivos poderes jurídicos, de ação positiva ou de obstaculização recíproca, um dos quais é o poder parlamentar de demissão do governo.*

Numa perspectiva de ciência política ou de *funcionamento*⁶¹, o sistema semipresidencial implica que *três órgãos políticos, chefe do estado, governo e parlamento, se limitem e equilibrem minimamente na definição e execução da orientação política do País, usando efetivamente ou podendo ameaçar o uso de poderes juridicamente atribuídos ou faticamente adquiridos, um dos quais é o poder parlamentar de demissão do governo.*

Esta proposta de contornos do sistema semipresidencial constitui em vários aspetos um corte com as teses de MAURICE DUVERGER e de outras hoje em voga.

DUVERGER defende que o sistema semipresidencial é um sistema *misto* enquanto nós entendemos que é um sistema *puro*. DUVERGER vê este sistema como o resultado da conjugação de elementos ou componentes dos sistemas parlamentar e presidencial. Do sistema parlamentar seria importada a possibilidade de o governo ser demitido pelo parlamento. Do sistema presidencial seria recebida a eleição do chefe de estado por sufrágio universal e a posse de poderes significativos. Ora, o que aqui se sustenta é que o sistema semipresidencial não é conceptualmente construído pela conjugação de elementos de outros, é sim caracterizado por elementos estruturais que só ele possui: existência de um tríptico de órgãos políticos com poderes efetivos que lhes permitem (ou exigem) o estabelecimento de equilíbrios variáveis entre si⁶².

Além disso, não parece coerente que um sistema de governo seja caracterizado quase exclusivamente por atributos relacionados com um dos órgãos políticos que o compõem, no caso o presidente, seja a forma de eleição, sejam as competências. Qualquer sistema de governo deve ser definido estruturalmente pelas relações que se estabelecem entre todos os componentes.

Por motivos adicionais, a orientação que adotamos também se afasta de outras, como a de ELGIE. O critério deste autor, centrado na eleição do presidente por sufrágio direto e na responsabilidade do governo perante o parlamento, embora de aplicação

61 Não acompanhamos Jorge R. NOVAIS, *Semipresidencialismo...*, p. 118, quando sustenta que que ninguém pode dizer o que seja uma *prática* semi-presidencial.

62 Embora também defenda inequivocamente a autonomia do sistema semipresidencial, a posição de Jorge R. NOVAIS, *Semipresidencialismo...*, pp. 125 ss., distancia-se da nossa na medida em que, numa linha que se filia em Duverger, destaca a combinação de componentes de outros sistemas, ainda que de forma específica, enquanto nós realçamos aquilo que é exclusivo do sistema semipresidencial ou seja, não presente nos outros sistemas.

fácil e objetiva, é um critério excessivamente aberto, que permite arrumar na mesma prateleira sistemas muito diversos. Admite que um sistema onde o presidente, apesar de eleito por sufrágio direto, não tem competências reais ou vê o seu exercício drasticamente condicionado pela atuação de outros órgãos – como sucede na Irlanda – seja classificado como semipresidencial não obstante a dificuldade de o distinguir claramente, seja no plano jurídico-constitucional, seja no plano do funcionamento, do sistema parlamentar. Um critério realmente distintivo deve ter em conta o modelo de repartição de competências entre os vários órgãos e não apenas uma competência de um dos órgãos, a competência de demissão do governo pelo parlamento (que, ainda por cima, também existe nos sistemas parlamentares).

Aplicando os critérios identitários do sistema semipresidencial e considerando agora dados que há quarenta anos DUVERGER não possuía, podemos dizer que o grupo que recebeu a sua atenção em 1978 sofre baixas ou, em alguns casos, requer precisões.

Uma aplicação estrita daqueles critérios levará a que se conclua que a Irlanda verdadeiramente não tem, nem nunca teve, um sistema semipresidencial, quer do ponto de vista jurídico-constitucional⁶³, quer do ponto de vista do funcionamento. O facto de o Presidente ser eleito por sufrágio universal (ainda por cima, só quando há mais do que um candidato, o que não sucedeu pelo menos seis vezes) não é suficiente para suprir a ausência de poderes efetivos que permitam o equilíbrio mínimo entre três poderes que é constitutivo do sistema semipresidencial.

Em França pode admitir-se que, não obstante o presidente francês ver a Constituição reconhecer-lhe menos poderes do que em outros casos de sistemas semipresidenciais, o sistema arquitetado pela Constituição se insere nesse grupo. No entanto, como já antecipámos, ao nível do funcionamento, a realidade é bem diferente. A esse nível tudo se tem passado como nos sistemas presidencialistas: um Presidente dotado de legitimidade única resultante de uma eleição por maioria absoluta lidera ou controla a maioria parlamentar e, por essa via, o Governo e dispõe do poder de dissolução do Parlamento. Este panorama é apenas interrompido fugazmente em momentos de cohabitação que, desde a revisão constitucional que nivelou nos cinco anos a legislatura e o mandato presidencial (2 de outubro de 2000), se tornaram previsivelmente mais raros.

A Áustria tem um sistema semipresidencial na Constituição, não obstante a prática de sistema parlamentar⁶⁴, só alterada aqui e além quando é necessário avivar os traços semipresidenciais (por exemplo, quando o Presidente Thomas Klestil assumiu um papel relevante na gestão política da situação resultante de o FPÖ, partido populista de extrema direita, negociar a sua entrada no governo após as eleições legislativas de 1999, suscitando fortes reações da UE⁶⁵).

63 Aliás, já o próprio Duverger dizia que “[n]a Irlanda, os poderes do presidente são tão fracos que até se poderia hesitar em dar-lhe o qualificativo de árbitro”: DUVERGER, Maurice. *Xeque mate*. Tradução port. de L’echec au roi. Lisboa: Edições Rolim, 1978. p. 29.

64 Mesmo no tempo de Theodor Körner e Adolf Schörf, que Duverger sublinha terem utilizado algumas prerrogativas constitucionais, diferentemente dos restantes presidentes austríacos: DUVERGER, Maurice. *Xeque mate*. Tradução port. de L’echec au roi. Lisboa: Edições Rolim, 1978. p. 41

65 O Presidente Klestil pressionou os líderes do ÖVP e do FPÖ, Wolfgang Schussel e Jörg Haider, respetivamente, a assinar uma declaração conjunta que respondesse às preocupações internacionais (“Responsibility for Austria - A Future in the Heart

O caso da Finlândia tornou-se crescentemente complexo e não consente uma resposta válida para todos os tempos. Historicamente, o texto constitucional atribui importantes poderes ao Presidente⁶⁶, designadamente de condução da política externa, questão vital para a Finlândia dada a vizinhança com a União Soviética (ou, mais recentemente, a Rússia) e a proximidade política e cultural com o Ocidente. A centralidade do papel presidencial foi vinculada por fatores estruturais e circunstanciais do sistema político, como o fracionamento do sistema partidário ou as longas presidências de homens carismáticos e longevos, como Uhro Kekkonen⁶⁷. Sem embargo, parte relevante da doutrina finlandesa inclina-se para que, exceto no que respeita à condução da política externa, o sistema de governo do seu país funciona como parlamentar. Porém, é duvidoso que assim seja. Pelo menos até à década de 1980 (momento da saída de Kekkonen, em 1981), o que se viu na Finlândia foi uma conjugação de fatores propícios a um sistema semipresidencial, na Constituição e na realidade, com pendor presidencialista circunstancial (quando o Presidente ocupou o centro do dispositivo político, governando e liderando o executivo, submetendo até o Parlamento). A partir da década de 1980, sobretudo com a presidência de Koivisto (1982/1988), há um reforço da figura do Primeiro-Ministro e do Governo no âmbito do sistema de governo⁶⁸. Esse fator foi consolidado pelas reformas constitucionais (1987, 1991, 1993, 1994 e 1995) que, embora incluindo a certo ponto a alteração do modo de eleição do Presidente, tornando-a formalmente direta, deram mais autonomia e competências ao governo e limitaram os poderes presidenciais. Mas, à primeira vista, este reajustamento de poderes não apenas não pôs em causa a hipótese semipresidencial, como até trouxe um figurino mais próximo do espírito de equilíbrio que preside ao sistema semipresidencial, designadamente tornando mais difíceis eventuais tentações presidencialistas. Não obstante, não era possível excluir uma evolução, no plano do funcionamento, para um sistema puramente parlamentar, tal como não era possível antecipar com segurança que o sistema funcionaria como semipresidencial, com o Presidente a reivindicar o exercício pleno ou maximalista dos seus poderes⁶⁹.

Esta ambivalência subsistiu mesmo depois da aprovação de nova Constituição em 1999 e da sua entrada em vigor em 2000 (texto único que substituiu os parcelares anteriormente vigentes). Nesta Constituição, mais uma vez, são reforçados os poderes do Parlamento e a independência do Governo em relação ao Presidente. Este continua a ser eleito diretamente, para um mandato de 6 anos e a ter relevantes poderes, particularmente na frente internacional. Mas, na frente interna, perde o poder de nomear o Primeiro-Ministro, que passa para o Parlamento,

of Europe”): v. sobre o assunto FREEMAN, Heather B. Austria: the 1999 Parliament Elections and the European Union Members’ Sanctions. *Int’l & Comp. L. Rev.*, 109, p. 119, 2002. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol25/iss1/5>>.

66 Sobre os poderes do Presidente finlandês v. JANSOON, Jan-Magnus. Le régime semi-présidentiel finlandais: dispositions légales, pratique politique. In: DUVERGER, Maurice (Org.). *Les régimes semiprésidentiels*, Paris: Presses Universitaires de France, 1986. p. 103 et seq.; FUSARO, Carlo. La Finlandia in transizione fra semipresidencialismo reale, semipresidencialismo apparente e parlamentarismo. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (Org.). *Semipresidencialismi*. Padova: CEDAM, 1997. p. 79.

67 Presidente entre 1956 e 1981.

68 SORSA, V. K. La situation juridique du Premier ministre de Finlande en face du Président de la République. In: DUVERGER, Maurice (Org.). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986. p. 29.

69 Como parece ter sucedido com Martti Ahtisaari, o Presidente eleito em 1994, já no quadro do novo regime eleitoral.

mantendo apenas algum papel quando os partidos parlamentares têm dificuldade em se entender sobre um Primeiro-Ministro. As condições institucionais próprias do sistema semipresidencial não desaparecem, uma vez que ele admite várias configurações. Mas as competências constitucionais do Presidente são, mais uma vez, restringidas, ficando o seu poder efetivo mais dependente das circunstâncias políticas. No momento presente, o Presidente Sauli Niinistö, eleito em 2012 e reeleito em 2018 à primeira volta (pela primeira vez desde a primeira eleição por voto direto em 1994) com mais de 60% dos votos, tem assumido liderança na renovadamente importante frente internacional da política finlandesa, com o beneplácito do Primeiro-Ministro, parecendo claro que o sistema não corresponde ao puro modelo parlamentar nem na Constituição nem no funcionamento.

Dos casos analisados por DUVERGER, o português era o mais recente e o menos experimentado. Não obstante, talvez tenha sido o que desempenhou o papel de gota de água que o convenceu da viabilidade da definitiva emancipação teórica do sistema semipresidencial⁷⁰. E embora o sistema português não esteja imune a derivas ao nível do funcionamento, tem sido aquele que mais consistente e estavelmente confirma a visão científica do Professor francês.

5 O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL

Alguns apontam que o sistema semipresidencial tem uma existência efémera e contingente. Mesmo que nos textos constitucionais ou na prática se tenha logrado um tendencial equilíbrio entre os vários órgãos, tal equilíbrio, a nível do funcionamento, é instável por natureza, sendo inclinação normal o seu rompimento a prazo, temporário ou definitivo⁷¹.

Nesta perspetiva, só em condições excepcionais ou transitórias um sistema semipresidencial na Constituição teria um funcionamento conforme a moldura jurídica que o enquadra. E sistema que funcione como semipresidencial, mas que não o seja na Constituição está condenado a prazo. Em qualquer dos casos, a tendência será para o funcionamento coincidir ou confundir-se com o de outros sistemas menos «artificiais», como será o caso do parlamentar e do presidencial.

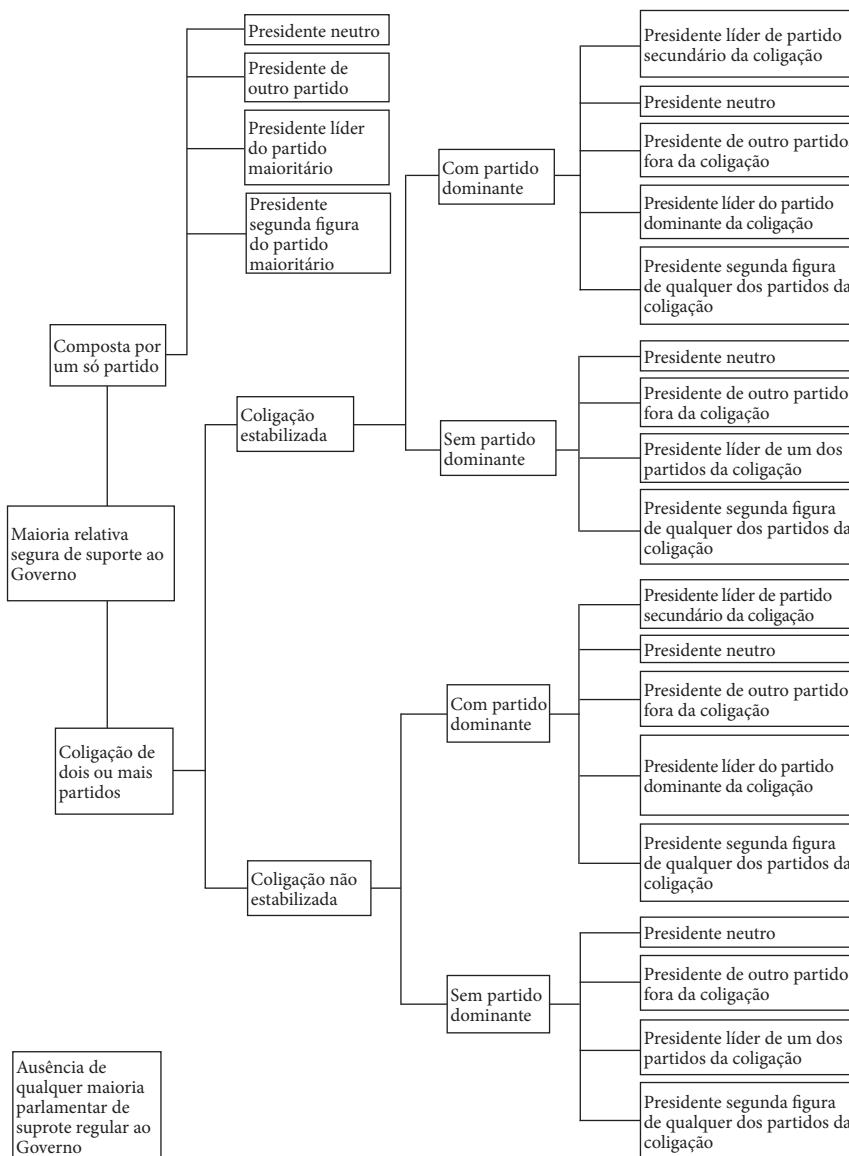
A leitura cruzada de alguns autores cétricos em relação à autonomia do sistema semipresidencial revela que tais condições excepcionais resultariam de especiais conjugações de fatores exógenos ao sistema de governo. Particularmente de três: o tipo de sistema de partidos, o tipo de maioria existente no Parlamento e

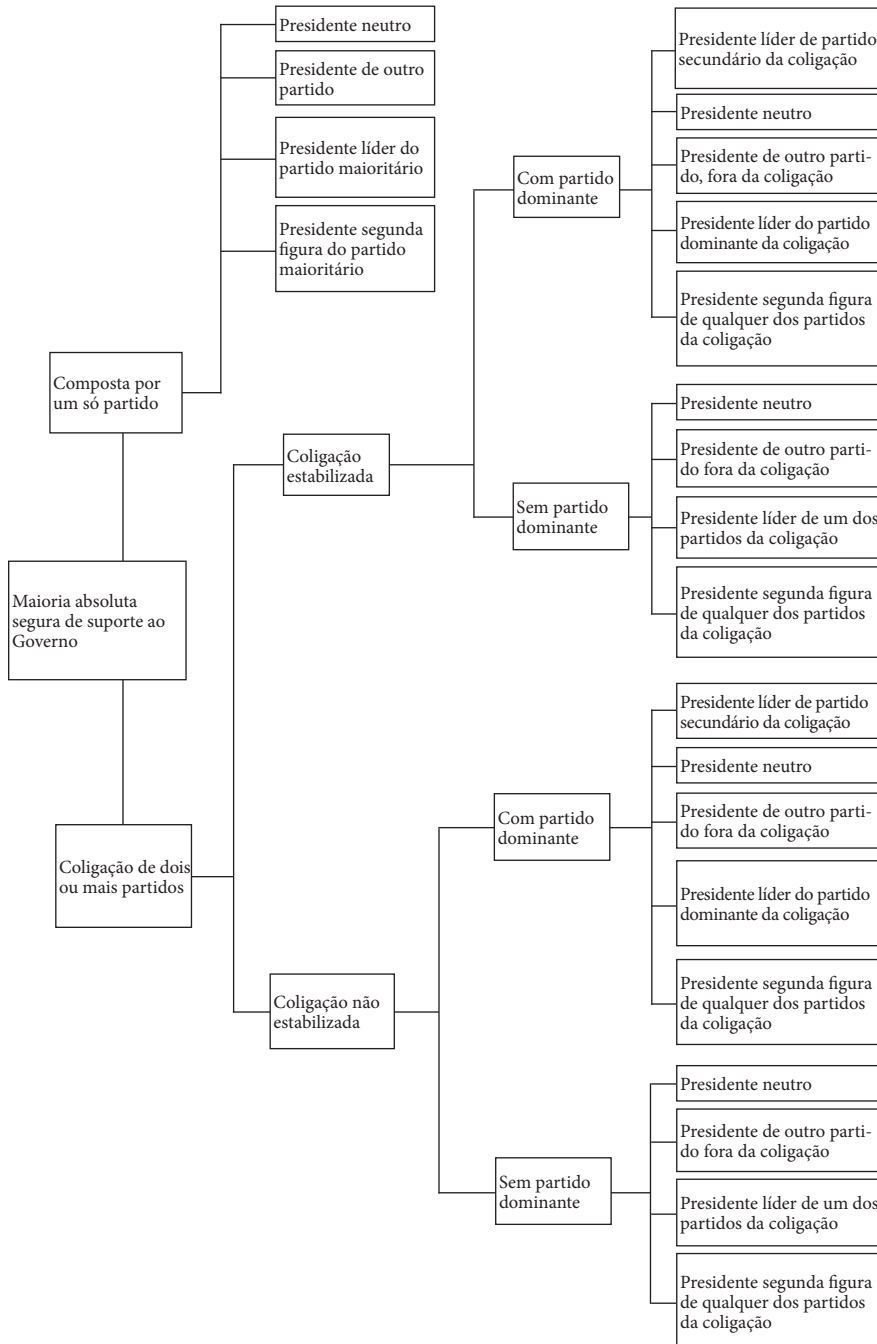
70 É certo que não foi em 1978 que Duverger se referiu pela primeira vez ao conceito semipresidencial. Em Duverger (DUVERGER, Maurice. *Le concept de régime semi-présidentiel*. In: DUVERGER, Maurice (org.). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses universitaires de France, 1986, p. 7), reivindica o batismo do sistema num escrito de 1970, o muito utilizado (DUVERGER, Maurice. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 11. ed. Paris: Presses universitaires de France, 1970. p. 277-282 *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 11. ed., pp. 277/282) há tradução em língua portuguesa de uma edição posterior: *Os grandes sistemas políticos*, Coimbra, 1985). Não pode deixar de se notar, porém, que pela mesma altura a expressão semipresidencialismo era utilizada em Portugal, embora com referência a realidades diferentes: assim, Afonso Queiró, em parecer sobre um dos projectos que antecederam a revisão constitucional de 1971, o projecto de lei n.º 6/x (apud Jorge MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, 5.ª ed., Lisboa, 1996, p. 311, nota 2). Apesar do uso anterior do *nomen*, foi só em 1978 que a ele foi associado pelo Professor francês, com intencionalidade e profundidade, um *corpus* com pretensões científicas.

71 Nesse sentido, Jean Claude COLLIARD, prefácio à obra de Emídio da Veiga DOMINGUES, *Portugal Político. Análise das Instituições*, p. 18.

a relação entre o Chefe do Estado e essa maioria. Só uma excecional conjugação de fatores sustentaria o sistema semipresidencial. A ausência de uma conjugação adequada desses fatores inviabilizá-lo-ia, o que fragilizaria o sistema ao nível da própria autonomia conceitual.

Ensaíamos as possíveis conjugações destes fatores no quadro seguinte:





Perante este quadro, será possível, em abstrato, enunciar caso a caso quais as situações em que o sistema poderá funcionar como semipresidencial?

É exercício pouco viável, até porque outros fatores mais ou menos circunstanciais, sempre possíveis, quando se trata de comportamentos humanos ou de instituições, poderiam aqui e ali desmentir qualquer conclusão abstrata.

Poderá, quando muito, sugerirem-se algumas tendências.

Nessa perspectiva, aceita-se que, sendo o sistema semipresidencial um sistema baseado num tendencial equilíbrio de poderes e na distribuição racional de funções e tarefas entre três órgãos, o funcionamento desse sistema será tanto mais potenciado quanto a concreta conjugação de fatores exógenos, sejam eles de natureza fáctica ou institucional, favoreça o equilíbrio automático entre órgãos e o exercício efetivo de competências.

Ora, à partida, a experiência revela que o equilíbrio dos órgãos está ameaçado quando, por exemplo, há:

- uma coincidência entre a maioria presidencial e a maioria parlamentar de suporte ao governo, sendo esta absoluta e o chefe do estado líder de facto do partido maioritário. Nessa situação, a tendência será para um desequilíbrio a favor do chefe do estado (presidencialismo, ou sistema presidencial impuro);
- coincidência entre a maioria presidencial e a maioria parlamentar, sendo também esta absoluta, mas o chefe do estado é uma figura secundária do partido maioritário. A tendência será para uma concentração de poderes no líder do partido maioritário, qualquer que seja o cargo que ele exerça, presumivelmente o cargo de primeiro-ministro (sistema parlamentar de gabinete ou racionalizado);
- coincidência entre maiorias que não se baseiam num só partido, mas numa coligação estabilizada, sendo o chefe do estado o principal líder da coligação. Mais uma vez, desequilíbrio a favor do chefe do estado, embora talvez menos acentuado que na primeira situação (também presidencialismo ou sistema presidencial impuro, eventualmente com algumas *nuances* semipresidenciais);
- coincidência entre maiorias, com coligação estabilizada, sendo o chefe do estado figura secundária de um dos partidos dessa coligação, ou líder de um partido menor. Desequilíbrio a favor do líder da coligação, presumivelmente a exercer as funções de primeiro-ministro (sistema parlamentar de gabinete; na hipótese, altamente improvável, de o líder da coligação permanecer no parlamento, não assumindo o cargo de primeiro-ministro, poderá ser parlamentarismo de assembleia).

Em contrapartida, pode dizer-se com algum grau de segurança que o funcionamento equilibrado propício ao semipresidencialismo verificar-se-á quando houver:

- uma maioria relativa de um só partido que suporta disciplinadamente o governo, não coincidindo a maioria presidencial com a maioria parlamentar, isto é, sendo o chefe do estado de área política diversa ou neutro;
- uma maioria relativa e disciplinada de uma coligação estabilizada, sendo o chefe de estado de área política diferente ou neutro, ou líder de um dos partidos da coligação;

- uma maioria absoluta de suporte ao governo, formada por um só partido, sendo a maioria presidencial diferente, por o chefe de estado pertencer a um partido distinto ou por ser neutro;
- uma maioria absoluta de suporte ao governo, garantida por uma coligação estabilizada, sendo o chefe de estado proveniente de um partido não representado na coligação, neutro ou líder de um dos partidos minoritários da coligação.

Entre as situações acabadas de enunciar em que, ressalvados quaisquer variáveis contingentes de previsão abstrata impossível, ou há tendência automática para o desequilíbrio ou para o equilíbrio, o quadro apresentado revela-nos um número considerável de hipóteses onde é difícil fazer um prognóstico seguro. Fatores como a tradição política e institucional do estado em causa, a agenda política do momento (designadamente a boa ou má “forma” política de cada um), a cultura política da comunidade, a existência ou não de acordos pré ou pós-eleitorais, a circunstância de algum dos principais atores estar em final de mandato ou ter um problema de saúde e, sobretudo, a personalidade dos atores políticos do momento, poderão ser decisivas na consumação de um equilíbrio interorgânico ou na radicalização de tendências concentracionárias.

Exemplificando: no início seria impossível prever com segurança qual o padrão de funcionamento do sistema em Portugal nas circunstâncias políticas criadas a partir do último quartel de 1995 (primeiro governo de António Guterres), quando se registou a existência de uma maioria relativa que suportava parlamentarmente um Governo monopartidário, coincidência de cor político-partidária entre o Presidente da República e o Governo, sendo o Presidente uma figura destacada do partido do Governo, mas já não o seu líder, e sendo o Primeiro-Ministro o líder do partido que suportava o Governo. Ficou demonstrado que o sistema semipresidencial pode funcionar também nesse cenário político - inovatório na altura e não repetido desde então em Portugal.

O desenvolvimento anterior suscita uma conclusão: não é inverídico que o *funcionamento* de um sistema à maneira semipresidencial requer mais do que uma simples organização jurídico-constitucional apropriada. A ausência de uma propícia conjugação de fatores exógenos ao sistema de governo poderá levar com grande probabilidade a um auto-reajustamento desse sistema a nível do funcionamento. Nessas circunstâncias, o modelo constitucional conhecerá uma espécie de hibernação até que se reúnam condições de aplicabilidade (que podem não ocorrer a longo prazo).

Mas esta sensibilidade do sistema semipresidencial à influência de fatores exógenos não significa que esses fatores sejam mais decisivos que o enquadramento institucional ou jurídico⁷².

72 Não pode, por isso, aderir-se à opinião de Braga da Cruz (CRUZ, Manuel Braga da. O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português. *Análise Social*, v. 29, 125/126, p. 264, 1994), de que «os poderes presidenciais, encarados do ponto de vista real e não meramente formal, dependem mais da posição do Presidente em face do sistema de partidos do que propriamente do enquadramento institucional». Em Portugal tem sido notório que, apesar de os cinco Presidentes que se sucederam desde 1976 terem estado em posições radicalmente diversas face ao sistema partidário (v. *infra*), os seus poderes reais não tiveram uma oscilação drástica. E a única ocasião em se discutiu o problema do aumento ou diminuição dos poderes reais do PR foi a propósito da revisão constitucional de 1982.

Além disso, nada permite concluir que a conjugação de circunstâncias propícias ao sistema semipresidencial seja excepcional ou tenha um grau de transitoriedade muito superior à que se regista quanto a outros modelos de sistema de governo⁷³.

Efetivamente, a dependência ou sensibilidade do sistema semipresidencial face a pressupostos exógenos não é exclusivo seu⁷⁴. Também outros sistemas, nomeadamente os parlamentares e presidenciais, carecem de particulares conjugações de variáveis exteriores para funcionarem nos modos que apontámos serem deles característicos. Por exemplo, o sistema presidencial teria muitas dificuldades em funcionar como funciona nos EUA se sistema partidário não tivesse o perfil que tem aí. Um sistema de partidos em que imperasse uma disciplina partidária do género da que observamos em partidos das democracias europeias conduziria, na falta de acordo, ou à paralisação do sistema (quando Presidente e maioria do Parlamento não pertencessem ao mesmo partido), ou ao domínio do Presidente (quando este fosse o líder do partido maioritário no Parlamento). Uma terceira hipótese, também concebível, mas menos provável, seria a predominância da maioria parlamentar caso o Presidente pertencesse ao partido maioritário, mas não o liderasse.

Por outro lado, o sistema parlamentar de gabinete depende muito da conjugação do sistema partidário e das relações entre maioria e primeiro-ministro: um sistema multipartidário perfeito (isto é, com mais do que dois partidos com pretensões de acesso e liderança do governo) só muito dificilmente toleraria ou seria o ambiente perfeito para aquele sistema de governo.

6 A ESCOLHA SEMIPRESIDENCIAL

À primeira vaga e à segunda vaga, sucedeu-se uma terceira vaga, de difusão e massificação do sistema semipresidencial pelos quatro cantos do Mundo, logo a seguir à queda do Muro de Berlim. Com a sua surpreendente capacidade de adaptação em várias zonas do globo na Europa e fora da Europa, o sistema semipresidencial deixou de ser um mero ensaio europeu e tornou-se um caso de sucesso universal. É certo que algumas vezes esse sucesso e a adoção do sistema são fruto de equívocos resultantes de lhe serem imputados traços ou vantagens que ele não proporciona. Mas, mesmo descontados esses equívocos, não deixa de se poder falar de um processo de massificação e proliferação de experiências semipresidenciais, com tendência para aumentar.

Qual a razão da (aparentemente) repentina popularidade do sistema de governo semipresidencial?

As primeiras tentativas de instauração do sistema semipresidencial, na primeira e na segunda vaga, parecem ter sido movidas, sobretudo, por três objetivos.

73 Ainda que, com Jorge R. NOVAIS, *Semipresidencialismo...*, p. 129, se possa admitir que o sistema semipresidencial comporta um espectro de possibilidades de funcionamento mais amplo.

74 Embora, como sublinha, por exemplo, Blanco de Moaris (MORAIS, Carlos Blanco de. As metamorfoses do semipresidencialismo português. *Revista Jurídica*, v. 22, p. 150, mar. 1998), mais do que qualquer outro sistema, «o semipresidencialismo exprime uma grande sensibilidade evolutiva em relação à influência que a prática político-constitucional e partidária exerce sobre a sua geometria».

Primeiro, conceber um sistema que facilitasse a *estabilidade política* e não fosse atingido pela instabilidade endêmica de muitos ensaios de sistemas parlamentares. DUVERGER sustenta com inteira propriedade que o sistema semipresidencial nasce das fraquezas do sistema parlamentar⁷⁵. Segundo, garantir um *equilíbrio mais perfeito de poderes*, com efetiva limitação mútua, de modo a evitar tentações hegemônicas de um só órgão (parlamento, chefe de estado, primeiro-ministro). Terceiro, evitar eventuais situações de bloqueamento, propiciadas, por exemplo, em casos de sistemas presidenciais inspirados no sistema dos EUA, pela reiterada impossibilidade de formação de maioria parlamentar de apoio a iniciativas legislativas do Presidente ou pelo sistemático uso do veto por este último. Mas estas preocupações, em particular a segunda, estiveram certamente também presentes no espírito de muitos dos arquitetos dos sistemas semipresidenciais da terceira vaga.

Quanto a esta última poderá ter havido razões adicionais. Observe-se que muitos dos países que adotaram o sistema de governo semipresidencial transitaram diretamente de sistemas de governo de concentração de poderes para o sistema de separação e limitação de poderes semipresidencial ou viveram situações de pré-ruptura institucional.

Essa circunstância já era visível na segunda vaga (em Portugal) e é muito expressiva a partir da terceira vaga, verificando-se uma adesão significativa (embora menor do que alguns sustentam...⁷⁶) ao sistema semipresidencial por parte de países euroasiáticos e africanos (Sri Lanka na Ásia; alguns países de língua oficial portuguesa, como, pelo menos, Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe, em África e Timor Leste, na Ásia⁷⁷), bem como de países da Europa oriental e central e resultantes do desmembramento da ex-União Soviética (Polónia, Roménia, Bulgária, Eslovénia, Croácia; Lituânia e Ucrânia⁷⁸⁻⁷⁹). O sistema exerce particular

75 DUVERGER, Maurice. *Xeque mate*. Tradução port. de L'echec au roi. Lisboa: Edições Rolim, 1978, p. 27. Recorde-se, além disso, que Duverger sustenta que o sistema semipresidencial facilita os governos minoritários.

76 Ver listagens *supra*. É certo que se pretendessemos ser exaustivos, o elenco seria mais extenso do que o apresentado de seguida. Mas nesta ocasião visamos apenas a “popularidade” do sistema semipresidencial em certos contextos da evolução política, pelo que não vamos mais longe do que citar alguns casos indiscutíveis.

77 V., em geral: LOBO, Marina Costa; NETO, Otávio Amorim (Org.). *O semipresidencialismo nos países de língua portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009.

78 Para alguns autores, a própria Rússia devia ser considerada: ELGIE, Robert (Ed.). *The Politics of semi-presidentialism*. In: *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford, UK: OUP Oxford, 1999, p. 14. Alguns optam por fórmulas mitigadas, como a que sustenta que o modelo russo da Constituição de 1993 está a meio caminho entre o sistema semipresidencial e o sistema presidencialista. Cfr. RINELLA, Angelo. *La forma di governo semi-presidenziale: profili metodologici e circolazione del modello francese in Europa centro-orientale*. Torino: Giappichelli, 1997. p. 251 et seq.; VOLPI, Mauro. *Le forme di governo*. In: G. MORBIDELLI; L. PEGORARO; A. REPOSO; M. VOLPI (Org.). *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bolonha, 1995, p. 355 et seq. Não distante está Carlos Blanco de Moraes (MORAIS, Carlos Blanco de. *As metamorfoses do semipresidencialismo português*. *Revista Jurídica*, v. 22, p. 149, mar. 1998) quando classifica o sistema russo como um sistema «semipresidencialista de pendor presidencial reforçado». Propendemos a considerar que a Constituição russa adota um puro sistema presidencialista que, no plano do funcionamento, apenas foi disfarçado quando Vladimir Putin desempenhou as funções de Primeiro-Ministro (2008-2012, presidencialismo de primeiro-ministro), prevalecendo inequivocamente nos períodos em que aquele exerce funções presidenciais.

79 O caso ucraniano exige uma nota. O sistema vigente até ao final de 2004 foi o presidencialista (e não o semipresidencialista, ao invés do que sustenta, por exemplo Robert ELGIE, «The Politics of semi-presidentialism», cit., 14). Com a revisão constitucional provocada pela contestação popular que rodeou as eleições presidenciais de Novembro de 2004, o sistema “semipresencializou-se”, uma vez que o Presidente perdeu poderes e o Parlamento reforçou os seus, designadamente no que toca à eleição do Primeiro-Ministro. Isto (conjugado com o facto da saída de Leonid Kuchma, presidente anterior tendencialmente concentracionário) gerou um tardio sistema de governo semipresidencial no contexto dos países resultantes da desagregação da União Soviética, situação consolidada após os acontecimentos posteriores à queda de Viktor Yanukovich em fevereiro de 2014.

atração nos casos em que o país acabou de sair de uma prolongada situação de concentração de poderes em ambiente totalitário ou autoritário. Embora não seja inédito ou improvável que um país já com democracia consolidada evolua para o sistema semipresidencial⁸⁰, este tem sido adotado, sobretudo, por aqueles países que querem pôr uma pedra sobre uma experiência ditatorial ou autoritária mais ou menos duradoura recentemente superada.

Nesse contexto, pesou presumivelmente uma preocupação de facilitação do processo de transição entre o sistema de governo antigo e o novo. Sem correr o risco de simplificação excessiva, pode admitir-se que o antigo teria invariavelmente como característica a existência de um órgão presidencial (o chefe, o ditador) forte e hegemónico, um conjunto de ministros dependentes dele e uma assembleia parlamentar mais ou menos irrelevante e sem qualquer tradição ou peso efetivo no processo político. Ora, ironicamente, apesar de ser um sistema baseado estruturalmente no princípio do equilíbrio e separação tripartida de poderes, a instauração de um sistema semipresidencial a partir de modelos de concentração de poderes típicos do autoritarismo ou do totalitarismo requer alterações orgânico-estruturais e procedimentais menos profundas do que a instauração de um sistema puramente parlamentar (ou, até, puramente presidencial). Em termos formais, os órgãos do sistema semipresidencial são similares aos que, em princípio, já existiam. No entanto, calibra-se a função presidencial, retirando-se-lhe a posição hegemónica sem a neutralizar por completo; dá-se maior autonomia ao primeiro-ministro e aos ministros face ao chefe do estado; e entrega-se poder efetivo ao parlamento.

Mas também em situações de crise, com pré-ruptura institucional, o modelo semipresidencial tem capacidade de atração, devido às garantias de equilíbrio e de limitação mútua de poderes.

Outros aspetos relevantes serão quer a “redescoberta” da função presidencial, num contexto em que a personalização do poder é mais irresistível do que nunca, quer o facto de muitos países se terem inspirado em experiências de que se sentem próximos ou que conhecem melhor. É o caso dos PALOP em relação a Portugal, de alguns países de Leste da Europa em relação a França ou da Tunísia em relação a França (mas também Portugal).

80 O debate da evolução do sistema emerge mesmo em geografias onde outro sistema está fortemente enraizado na história e na cultura políticas. Por exemplo, o sistema mexicano (Constituição de 1917), embora formalmente semelhante ao sistema presidencial dos EUA, funcionou historicamente como sistema presidencialista, uma vez que o presidente era o chefe do partido hegemónico, o PRI, sobre o qual impunha disciplina suficiente para que as suas medidas não tivessem qualquer dificuldade no Congresso. No final da década de 1990, com o advento de uma situação de maior equilíbrio partidário, protagonizado por três partidos capazes de obter votações substanciais (o PRI, o PAN e o PRD) e a ausência de maiorias presidenciais claras no Congresso, o Presidente passou a ter dificuldades em obter o apoio suficiente para as suas medidas. O Presidente Vicente Fox (eleito em 2000, com apoio do PAN e derrotando o PRI pela primeira vez) não conseguiu impor as suas grandes reformas, designadamente a fiscal e a energética. Houve, por isso, uma situação de bloqueio e falou-se de esgotamento do sistema presidencial ou presidencialista mexicano. Uma das hipóteses para a superação dessa situação, apontada por alguns sectores, seria a adoção de um sistema semipresidencial: v. por exemplo CAMACHO, Manuel. México: presidencialismo agotado. In: *El País* de 9 de dezembro de 2004, mais recentemente, BRIHUEGA, Carrasco Daniel. El semi-presidencialismo francés v.s. el presidencialismo mexicano. Notas para su análisis y discusión, 2012. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/tec-sistecat/n13/semi-presidencialismo-frances-presidencialismo-mexicano.html>>. O debate para a evolução semipresidencial existe também no Brasil. V., por exemplo, TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil. Por que não? In: *RIL Brasília*, a. 54 n. 215, jul./set. 2017, p. 59 et. seq. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59.pdf>, com mais bibliografia.

7 POR QUE FALHAM OS SISTEMAS SEMIPRESIDENCIAIS?

Para além da ausência de conjugação de circunstâncias institucionais e políticas já referidas acima, um motivo muito plausível para um eventual colapso do sistema em alguns países onde tenha sucedido a sistemas de concentração de poderes é a permanência latente de reminiscências do sistema antigo ou o enraizamento social de concepções e de referências de poder que resistem a uma nova distribuição e limitação desse poder. Se um país acaba de sair de uma ditadura onde imperava um senhor todo poderoso, é possível que os cidadãos continuem a aceitar em democracia uma macrocefalização de um órgão presidencial. Se na cultura de um povo está enraizada a ideia de um chefe (autocrático, carismático, militar, tribal, tradicional, etc.) é de esperar que essa representação se projete ao nível do sistema de governo e que potencie um desequilíbrio a favor de um órgão individual como o chefe de estado, mesmo que a constituição não queira consentir esse desequilíbrio. Em África, é bem possível que estes fatores sejam ainda decisivos.

8 BREVE NOTA SOBRE O CASO PORTUGUÊS

Sem ignorar as oscilações mais ou menos pronunciadas e as alterações relativamente frequentes de circunstancialismos e equilíbrios políticos — e até as modificações constitucionais —, o sistema de governo português tem funcionado desde 1976 com as tonalidades típicas do modelo semipresidencial. Esta consistência tem sido, porventura, um indicador que tem servido para consolidar a ideia de sistema semipresidencial como um *tertio genus* viável.

Apesar de uma tendência para a presidencialização em algumas épocas do primeiro mandato de Ramalho Eanes, da «governamentalização» em períodos de governos maioritários ou até da aparência de um sistema de dois primeiros-ministros desde 2016, não se confirmam os receios ou os anúncios de substituição do sistema semipresidencial por um sistema parlamentar⁸¹ ou por qualquer outro figurino⁸². *Grosso modo*, isso deve-se a que os factores exógenos, a que aludimos anteriormente, se combinaram favoravelmente e também a uma gradual interiorização do sistema semipresidencial pela sociedade política e civil.

Desde 1976 ao momento presente, recenseamos treze períodos relevantes para estudo do modo de funcionamento do sistema de governo:

– o período do I Governo Constitucional, de meados de 1976 até finais de 1977, liderado de Mário Soares, suportado por um único partido (Partido Socialista ou PS), detendo uma maioria relativa de suporte parlamentar, coexistindo com um Presidente nominalmente neutro (Ra-

81 Neste último sentido, v. CORKILL, David. The Political System and the Consolidation of Democracy in Portugal. *Parliamentary Affairs*, v. 46, n. 4, p. 525, 1993; SARTORI, Giovanni. Elogio del semipresidencialismo. *Rivista italiana di scienza politica*, v. 25, n. 1, p. 12, abr. 1995.

82 Como o presidencialismo de Primeiro-Ministro, de Adriano Moreira, após 1987 (MOREIRA, Adriano. O regime: presidencialismo do Primeiro-Ministro. In: COELHO, Baptista (Org.). *Portugal: o sistema político e constitucional, 1974-1987*. Lisboa: Universidade de Lisboa. p. 31)

malho Eanes), não obstante ter sido apoiado pelo partido do Governo (PS) nas eleições presidenciais de 1976;

– o período do II Governo constitucional, até meados de 1978, chefiado por Mário Soares, suportado por uma coligação partidária pós-eleitoral (PS e Centro Democrático Social ou CDS), com maioria absoluta no Parlamento, coexistindo com um Presidente neutro (Ramalho Eanes);

– o período dos chamados Governos de iniciativa presidencial, de Agosto de 1978 a Dezembro de 1979, todos de curtíssima duração, caracterizados por não assentarem em nenhum partido, não reunirem apoio majoritário seguro (absoluto ou relativo) no Parlamento e repousarem essencialmente na confiança do Presidente Ramalho Eanes;

– o período dos governos da Aliança Democrática (Partido Social Democrata ou PSD, CDS e outros) e do Bloco Central (PS-PSD), entre Janeiro de 1980 e meados de 1985. Governos sustentados por maiorias absolutas asseguradas por coligações não totalmente estabilizadas, coexistindo com um Presidente entre neutro e hostil (Ramalho Eanes);

– o período do primeiro Governo de Cavaco Silva (PSD), de novembro de 1985 a agosto de 1987, com maioria relativa no Parlamento. Nos tempos iniciais, o Presidente (Ramalho Eanes) foi neutro, sendo depois substituído por outro (Mário Soares) proveniente do principal partido da oposição (PS);

– o período dos Governos de maioria absoluta liderados por Cavaco Silva (PSD), desde agosto de 1987 até outubro de 1995, coabitando com um Presidente (Mário Soares) proveniente do principal partido da oposição (PS);

– o período dos Governos de maioria relativa de António Guterres (PS), de outubro 1995 a abril de 2002, coincidindo com Presidentes da República do mesmo partido (Mário Soares e Jorge Sampaio), mas que não eram seus líderes;

– o período dos Governos de maioria absoluta da coligação PSD-CDS, chefiados por Durão Barroso e Santana Lopes, de abril de 2002 a março de 2005, coabitando com um Presidente da República (Jorge Sampaio) proveniente do principal partido da oposição (PS);

– o período do Governo de maioria absoluta liderado por José Sócrates (PS), de março de 2005 a setembro de 2009, coabitando a maior parte do mandato com um Presidente da República (Cavaco Silva) proveniente do principal partido da oposição (PSD);

– o período do Governo de maioria relativa liderado por José Sócrates (PS), de setembro de 2009 a junho de 2011, coabitando com um Presidente da República (Cavaco Silva) proveniente do principal partido da oposição (PSD);

– o período do Governo de maioria absoluta da coligação PSD/CDS, liderado por Pedro Passos Coelho, de junho de 2011 a outubro de 2015, coincidindo com um Presidente da República (Cavaco Silva) proveniente do principal partido do Governo (PSD);

- o período do Governo de maioria relativa da coligação PSD/CDS, liderado por Pedro Passos Coelho (PSD), de outubro a novembro de 2015, coabitando com um Presidente da República (Cavaco Silva) proveniente do principal partido do Governo (PSD);
- o período do Governo de maioria relativa, com apoio parlamentar dos partidos à esquerda (Partido Comunista, Bloco de Esquerda e Partido Ecologista “Os Verdes”) liderado por António Costa (PS), de novembro de 2015 em diante, coabitando com Presidentes (Cavaco Silva e Marcelo Rebelo de Sousa) provenientes do principal partido da oposição (PSD).

Não é difícil concluir que o eleitorado, de certa forma interiorizando subliminarmente o sistema de governo numa aceção quase purista, tem favorecido um modelo essencialmente competitivo. Em muitas das ocasiões em que a questão se colocou, gerou soluções de pendor diverso na Presidência e na Assembleia – “maioria” presidencial diferente da maioria parlamentar-, sem que qualquer das componentes institucionais do sistema de governo pudesse ler as eleições respectivas de um modo que legitimasse a conclusão de que a vontade popular tinha sufragado o seu programa ou a sua legitimidade em detrimento da agenda ou da legitimidade do outro órgão. Nestas circunstâncias, não sobra outra alternativa que não a coabitação política, com vigilância e auto-contenção permanente, pontuada aqui e ali por um forte diálogo político entre Presidente da República e Primeiro-Ministro: Ramalho Eanes/Mário Soares (em dois Governos); Ramalho Eanes/Sá Carneiro; Ramalho Eanes/Pinto Balsemão, Mário Soares e Cavaco Silva; Jorge Sampaio / Durão Barroso e Santana Lopes; Jorge Sampaio e Cavaco Silva/José Sócrates; Cavaco Silva e Marcelo Rebelo de Sousa / António Costa.

Só em períodos limitados o sistema funcionou de acordo com outra pauta política (Mário Soares e Jorge Sampaio / António Guterres, Cavaco Silva / Passos Coelho), não por ter sido deliberadamente procurada ou solicitada do eleitorado⁸³ a coincidência entre maioria parlamentar e “maioria presidencial”, mas pela conjugação de circunstâncias de certo modo incomuns. A coexistência entre o Primeiro-Ministro António Guterres (PS) e o Presidente Jorge Sampaio (com o apoio do PS), desde o início de 1996, foi facilitada pela circunstância de nas eleições presidenciais de 1996, que se seguiram à posse do Governo de António Guterres, em outubro de 1995, o principal opositor de Jorge Sampaio ter sido Cavaco Silva (apoiado pelo PSD), que tinha acabado de deixar o cargo de Primeiro-Ministro marcado pela erosão de 10 anos de poder⁸⁴. A coincidência entre o Primeiro-Ministro

83 Aliás, quando houve apelos explícitos e deliberados a “uma maioria, um governo, um presidente”, ou seja, à eleição de um Presidente e de uma maioria parlamentar irmanados pela mesma linha político-partidária, em 1980/81 (AD/Sá Carneiro) e em 1986 (PSD/Cavaco Silva) não surtiram.

84 Sendo de registar, além disso, que o facto de os dois Governos de António Guterres nunca terem beneficiado do apoio de uma maioria absoluta na Assembleia da República evitava a decisão em circuito fechado própria da lógica «uma maioria, um Governo, um Presidente». A competitividade do sistema esbatia-se na relação entre Presidente e Governo, mas ressurgia na relação entre Governo e Parlamento, assumindo o Presidente um papel moderador de um eventual excessivo pendor parlamentar. Por outro lado, tendo em conta as relações não totalmente articuladas entre António Guterres e Jorge Sampaio (que, de certa forma, impôs a sua candidatura ao PS liderado por António Guterres), a candidatura presidencial de Jorge Sampaio não foi feita em nome do princípio «uma maioria, um Governo, um Presidente», pelo que as lógicas políticas de actuação do Primeiro-Ministro e do Presidente da República não tinham forçosamente que coincidir, já que não se subordinavam a um programa comum ou uniformizador da acção política.

Passos Coelho (PSD) e o Presidente Cavaco Silva (eleito com o apoio do PSD) resultou de este ter sido reeleito nas eleições presidenciais de 2011, quando ainda era Primeiro-Ministro José Sócrates (PS) não sendo previsíveis os acontecimentos que se sucederiam meses depois, num contexto de profunda crise financeira, com a demissão de José Sócrates, a dissolução do Parlamento, as eleições legislativas de junho de 2011 e a chegada ao poder de Passos Coelho, sustentado numa maioria absoluta PSD/CDS.

REFERÊNCIAS

- AMORIM NETO, Octávio; LOBO, Marina Costa. Portugal's semi-presidentialism (re)considered: an assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006. *European Journal of Political Research*, v. 48, 2, 2009.
- ARDANT, Philippe. *Institutions Politiques & Droit Constitutionnel*. 14. ed. Paris: Philippe Ardant, 2002.
- BAHRO, Horst. A influência de Max Weber na Constituição de Weimar e o semipresidencialismo português como sistema político de transição. *Análise Social: revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 31, n. 138, 1996.
- BAHRO, Horst; BAYERLEIN, Bernhard H.; VESER, Ernst. Duverger's concept: semi-presidential government revisited. *European Journal of Political Research*, v. 34, 1998.
- BARROSO, Alfredo; BRAGANÇA, José Vicente. O Presidente da República: função e poderes. In: COELHO, Baptista (Org.). *Portugal: o sistema político e constitucional 1974/1987*.
- BARROSO, José Manuel Durão. Les conflits entre le Président portugais et la majorité parlementaire de 1979 à 1983. In: Duverger, Maurice (Org.). *Les régimes semi-presidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.
- BAYERLEIN, Bernhard H. Origens bonapartistas do semipresidencialismo português. *Análise Social*, v. 31, 1996.
- BOGDANOR, V. Semipresidential Systems. In: BOGDANOR, V. *The Blackwell Encyclopedia of Institutions*. Oxford, UK: Blackwell Reference, 1987.
- BONELLA, Carmela de Caro. Sviluppi della forma di governo in Portogallo dal 1974 al 1982. *Quaderni Costituzionali*, v. 3, n. 2, ago. 1983.
- BOTTARI, Carlo. L'Organizzazione dell'esecutivo nella forma di Governo in Portogallo, in Spagna Musso (Org.). *Costituzione e Struttura del Governo*. Pádua: CEDAM, 1982.
- CADART, Jacques. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 3. ed. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1990.

- CAMPINOS Jorge. Le cas portugais de 1979 à 1983: le President opposé à la majorité. In: DUVERGER, Maurice (Org.). *Les regimes semi-presidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.
- CANAS, Vitalino. A forma de governo semi-presidencial e suas características. *Revista Jurídica*, v. 1, 1982.
- CANAS, Vitalino. *Preliminares do estudo da Ciência Política*. Macau: Publicações O Direito, 1992.
- CANAS, Vitalino. Rer Duverger: O sistema de governo semipresidencial ou o triunfo da intuição científica. *Negócios Estrangeiros*, v. 11.4, número especial, out. 2007.
- CANAS, Vitalino. Sistema semipresidencial. In: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. 1º suplemento, Lisboa, 1998.
- CANAS, Vitalino. The semi-presidential system, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, separata, v. 64, n. 1, 2004.
- CANAS, Vitalino; FONSECA, Jorge. Cabo Verde: um sistema semipresidencial de sucesso? *Negócios Estrangeiros*, v. 11.4, número especial, out. 2007.
- CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Ed. Coimbra, 1991.
- CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. rev., reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital. *Os poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 1. ed. Coimbra: Almedina, [19--].
- CECCANTI, S.; MASSARI, O.; PASQUINO, G. *Semipresidenzialismo: analisi delle esperienze europee*. Bolonha: il Mulino, 1996.
- CHEIBUB, José Antonio; CHERNYKH, Svitlana. Are semi-presidential constitutions bad for democratic performance? *Constitutional Political Economy*, v. 20, 2009.
- CHEIBUB, José Antonio; CHERNYKH, Svitlana. Constitutions and democratic performance in semi-presidential democracies. *Japanese Journal of Political Science*, v. 9, n. 3, 2008.
- COLLIARD, Jean-Claude. *Les régimes parlementaires contemporains*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978.
- COLLIARD, Jean Claude. Prefácio. In: DOMINGUES, Emídio da Veiga *Portugal Político. Análise das Instituições*
- CORKILL, David. The Political System and the Consolidation of Democracy in Portugal. *Parliamentary Affairs*, v. 46, n. 4, 1993.

- CRUZ, Manuel Braga da. O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português. *Análise Social*, v. 29, 1994.
- DEBBASCH, C.; BOURDON, J.; PONTIER, J.; RICCI, J. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 4. ed. França: Economica, 2001.
- DOONEY, Scan; O'TOOLE, John. *Irish Government today*. Dublin: Gill, Macmillan, 1992.
- DUHAMEL, Olivier. Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel. In: *Droit, Institutions et Systèmes Politiques: mélanges en hommage a Maurice Duverger*. Paris: Presses universitaires de France, 1987.
- DUVERGER, Maurice. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, v. 8, 1980.
- DUVERGER, Maurice. Le concept de régime semi-présidentiel. In: DUVERGER, Maurice (org.). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.
- DUVERGER, Maurice. *Xeque mate*. Tradução port. de L'echec au roi. Lisboa: Edições Rolim, 1978.
- ELGIE, Robert (Ed.). As três vagas de estudos sobre semipresidencialismo. In: PINTO, António Costa; RAPAZ, Paulo José Canela (Org.). *Presidentes e (Semi) Presidencialismo nas Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018.
- ELGIE, Robert (Ed.). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford, UK: OUP Oxford, 1999.
- ELGIE, Robert (Ed.). *Semi-Presidentialism: sub-types and democratic performance*. Oxford, UK: OUP Oxford, 2011.
- ELGIE, Robert (Ed.). The Politics of semi-presidentialism. In: *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford, UK: OUP Oxford, 1999.
- FEIJÓ, Rui (Org.). *O semipresidencialismo timorense: história, política e desenho institucional*. Depoimentos e análises. Coimbra, 2014.
- FEIJÓ, Rui (Org.). Pecados, virtudes e bruxaria institucional no semipresidencialismo: articulações entre o sistema de governo e a construção de um Estado democrático em Timor Leste. In: PINTO, António Costa; RAPAZ, Paulo José Canela (Org.). *Presidentes e (Semi)Presidencialismo nas Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018.
- FREEMAN, Heather B. Austria: the 1999 Parliament Elections and the European Union Members' Sanctions. *Int'l & Comp. L. Rev.*, 109, 2002. Disponível em: <<http://lawdigital-commons.bc.edu/iclr/vol25/iss1/5>>
- FREIRE, André; PINTO, António Costa. *O Poder dos Presidentes: a República Portuguesa em debate*. Lisboa: Campo da Comunicação, 2005.
- FUSARO, Carlo. La Finlandia in transizione fra semipresidencialismo reale, semipresidencialismo aparente e parlamentarismo. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (Org.). *Semipresidencialismi*. Padova: CEDAM, 1997.

- FUSARO, Carlo; BARBERA, Augusto. Il modello semipresidenziale e le ipotesi di riforma. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (Org.). *Semipresidenzialismi*. Padova: CEDAM, 1997.
- GICQUEL, Jean. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 18. ed. Paris: Montchrestien, 2002.
- GICQUEL, Jean; HAURIOU, André. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 8. ed. Paris: Montchrestien, 1985.
- HORTA, Raul Machado. A Constituição da República Portuguesa e o regime semipresidencial. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Perspectivas Constitucionais*, v. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1996.
- IACOMETTI, Miryam. Il rapporto tra presidente, governo e assemblee parlamentari in alcune significative esperienze semi-presidenziali: Finlandia e Portogallo. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (Org.). *Semipresidenzialismi*. Padova: CEDAM, 1997.
- JANSSON, Jan-Magnus. Le régime semi-présidentiel finlandais: dispositions légales, pratique politique. In: DUVERGER, Maurice (Org.). *Les régimes semiprésidentiels*, Paris: Presses Universitaires de France, 1986.
- LEONARD, Yves. *Le Portugal: Vingt ans après la Révolution des oeillets*. Paris: Documentation Française, 1994.
- LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VENEZUELA, Arturo (Org.). *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, 1994.
- LOBO, Marina Costa; NETO, Otávio Amorim (Org.). *O semipresidencialismo nos países de língua portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009.
- LOPES, Pedro Santana; BARROSO, José Manuel Durão. *Sistema de governo e sistema partidário*. Lisboa: Bertrand, 1980.
- LUCENA, Manuel de. Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas. *Análise Social*, v. 31, n.138, 1996.
- MARTINS, Ana. The Portuguese semi-presidential system: about law in the books and law in action. *European Constitutional Law Review*, v. 2, 2006.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira. *Portugal: instituições e factos*. Lisboa: INCM, 1991.
- MATOS, Luis Salgado de. L'expérience portugaise. In: DUVERGER, Maurice (Org.). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.
- MIRANDA, Jorge. Governo (Formas e sistemas de). Enciclopédia Polis, 3º vol., col. 86.
- MIRANDA, Jorge. Le regime semi-présidentiel portugais entre 1976 et 1979. In: DUVERGER, Maurice (Org.). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.

- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, 5.^a ed., Lisboa, 1996.
- MIRANDA, Jorge. O sistema semipresidencial português entre 1976 e 1979. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 1984.
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa anotada*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. v. 2
- MORAIS, Carlos Blanco de. As metamorfoses do semipresidencialismo português. *Revista Jurídica*, v. 22, mar. 1998.
- MORAIS, Carlos Blanco de. Le metamorfosi del semiipresidenzialismo portoghese. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (Org.). *Semipresidenzialismi*. Padova: CEDAM, 1997.
- MORAIS, Isaltino; ALMEIDA, José Mário Ferreira de; PINTO, Ricardo Leite. *O sistema de governo semipresidencial: o caso português*. Lisboa: Editorial Notícias, 1984.
- MOREIRA, Adriano. O regime: presidencialismo do Primeiro-Ministro. In: COELHO, Baptista (Org.). *Portugal: o sistema político e constitucional, 1974-1987*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- NADAIS, António; VITORINO, António; CANAS, Vitalino. *Constituição da República Portuguesa: texto e comentários à Lei Constitucional 1/82*. Lisboa: AAFDL, 1983.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo: o sistema semipresidencial português*. Coimbra: Almedina, 2010. v. 2.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria do sistema de governo semipresidencial*. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1.
- PACTET, Pierre. *Institutions Politiques, Droit Constitutionnel*, 5.^a ed., Paris, 1981.
- PASQUINO, Gianfranco. Semi-presidentialism: a political model at work. *European Journal of Political Research*, v. 31, 1997.
- PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (Org.). *Semipresidenzialismi*. Padova: CEDAM, 1997.
- PEREIRA, André Gonçalves. *Direito Público Comparado: o sistema de governo semipresidencial*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1984.
- PEREIRA, André Gonçalves. *O semipresidencialismo em Portugal*. Lisboa: Ática, 1984.
- PINTO, António Costa; RAPAZ, Paulo José Canela (Org.). *Presidentes e (Semi)Presidencialismo nas Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018.
- PINTO, Ricardo Leite. Democracia pluralista e consensual. *Revista da Ordem dos Advogados*. v. 44, 1984.
- PIRES, Francisco Lucas. *Teoria da Constituição de 1976: a transição dualista*. Coimbra: Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, 1988.

- PROTSYK, Oleh. Intra-executive competition between president and prime-minister; patterns of institutional conflict and cooperation under-semipresidentialism. *Political Studies*, v. 54, 2006.
- QUEIROZ, Cristina, *O sistema de governo semi-presidencial*. Coimbra: Editora Coimbra, 2007.
- QUEIROZ, Cristina. A classificação das formas de governo. Em particular o sistema de governo 'semi-presidencial'. In: MEDEIROS, Rui. *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Armando Marques Guedes*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2004.
- QUEIROZ, Cristina. *O sistema político e constitucional português*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1992.
- RINELLA, Angelo. *La forma di governo semi-presidenziale: profili metodologici e circolazione del modello francese in Europa centro-orientale*. Torino: Giappichelli, 1997.
- RODRIGUES, L. Barbosa. *Semipresidencialismo português: autópsia de uma ficção*. Lisboa: Quid Juris, 2017.
- ROPPER, S. D. Are all semipresidential regimes the same? A comparison of premier-presidential regimes. *Comparative Politics*, v. 34, 2002.
- SAMPAIO, Jorge. *Um olhar sobre Portugal*. Lisboa: Nomen, 1995.
- SARTORI, Giovanni. Elogio del semipresidencialismo. *Rivista italiana di scienza politica*, v. 25, n. 1, abr. 1995.
- SARTORI, Giovanni. *Ingegneria costituzionale comparata*, Bolonha: il Mulino, 1995.
- SCHÄFFER, Heinz. Il modello di governo austriaco – fondamenti costituzionale ed esperienze politiche. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Perspectivas Constitucionais*, v. 3, Coimbra, 1998.
- SCHLEITER, Petra; MORGAN-JONES, Edward. Who's in charge? Presidents, assemblies, and the political control of semipresidential cabinets. *Comparative Political Studies*, v. 43, 2010.
- SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge (England); New York: Cambridge University Press, 1992.
- SIAROFF, Alan. Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinctions. *European Journal of Political Research*, v. 42, 2003.
- SORSA, V. K. La situation juridique du Premier ministre de Finlande en face du President de la République. In: DUVERGER, Maurice (Org.). *Les regimes semi-presidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.

- SOUSA, Marcelo Rebelo de. *A coabitação política em Portugal*. Lisboa: Cognition, 1987.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. *O sistema de governo português antes e depois da revisão constitucional*. Lisboa: Cognition, 1983.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. *O sistema de governo português*. 4. ed. Lisboa: Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 1992.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. Sistema semipresidencial. Definição e perspectivas. *Nação e Defesa*, n. 3, 1977.
- STEFFANI, W. Semi-Praesidentialismus: ein eigenstaendiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament. *Zeitschrift fur Parlamentsfragen*, v. 26, n. 4, 1995.
- TAVARES, António Manuel Lopes. *A coabitação política em Portugal na vigência da Constituição de 1976*. Coimbra: Almedina, 2015.
- TORNUDD, Klaus. Le mécanisme de l'élection présidentielle en Finland: évolution et signification politique. In: Maurice Duverger (Org.). *Les régimes semi-présidentiels*.
- VITORINO, António. O sistema de governo na Constituição Portuguesa de 1976 e na Constituição espanhola de 1978. *Revista Jurídica*, v. 3, 1984.
- VOLPI, Mauro. Esiste una forma di governo semipresidenziale? In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (Org.). *Semipresidenzialismi*, Padova: CEDAM, 1997.
- VOLPI, Mauro. Le forme di governo. In: G. MORBIDELLI; L. PEGORARO; A. REPOSO; M. VOLPI (Org.). *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bolonha, 1995.