

## **PRESIDENTE REPUBLICANO E PODER (INFORMAL) DE COMUNICAÇÃO: NÓTULA SOBRE OS SEUS LIMITES**

### **SUMÁRIO**

1. Identificação do problema
2. Sentido do poder de mensagem em sistemas de base parlamentar
3. Poder (informal) de comunicação (ou de declaração) do Presidente da República: algumas semelhanças e diferenças relativamente ao poder de mensagem
4. Regime jurídico das «mensagens» ao abrigo da Constituição da República portuguesa
5. Presidente republicano e poder de comunicação
6. Nota final

### **1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA**

---

No dia seguinte à Homenagem da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, por ocasião da sua Jubilação, o *Jornal de Notícias* publicava uma entrevista ao Doutor Jorge Miranda, em que o Professor, ao abordar alguns temas da actualidade, afirmava a «fundamentalidade» do *poder de influência* do Presidente da República em Portugal<sup>1</sup>. Esboçámos um sorriso. Havíamos, justamente, acabado de «tropeçar», na investigação dedicada à Dissertação de Doutoramento<sup>2</sup>, com a questão do hodierno incremento do(s) poder(es) de influência(s) do(s) Presidente(s) através da prática de actos informais, *maxime* com as comunicações directas entre o Presidente e os cidadãos, seja na «forma» de «mensagem ao país», seja a eles se dirigindo de um modo mais informal ou, mais recentemente, com a «política *live*»<sup>3</sup>, através do Presidente na *web*. Tínhamos encontrado o *mote* para este pequeno texto.

Lori Cox Han afirmava, recentemente, que «[a] proliferação dos jornais diários na viragem para o século vinte, seguido do advento da rádio, depois da televisão, e posteriormente da expansão das novas tecnologias como a Internet e as transmissões via satélite, criaram uma miríade de oportunidades para o presidente *comunicar*»<sup>4</sup>. Com efeito, a *Era Cosmopolita*, e mesmo antes dela o aparecimento dos meios de difusão em massa, favorecem a comunicação directa entre os *sujeitos políticos* e os cidadãos, e o(s) Presidente(s) da República(s) não escapa(m) a essa tendência.

---

<sup>1</sup> *Jornal de Notícias*, 2011/04/15, pp. 7 a 10. *Vide*, nomeadamente, p. 8.

<sup>2</sup> Intitulada *O Presidente da República: contributo para uma compreensão republicana do seu estatuto constitucional*.

<sup>3</sup> Sobre a expressão *vide* Daniele Chinni, «Sulle Esternazioni del Presidente della Repubblica al Tempo dei *New Media*. Spunti a partire della Prassi del Presidente Napolitano», in *Giurisprudenza Costituzionali*, ano LV, 2, 2010, pp. 1924 e 1950.

<sup>4</sup> Lori Cox Han, «The President Over the Public: The Plebiscitary Presidency at Center Stage», in Michael Genovese e Lori Cox Han (ed.), *The Presidency and the Challenge of Democracy*, Palgrave Macmillan, 2006, p. 119. Itálico aditado.

No que respeita ao Presidente da República e, em especial, ao português, esta *outra forma de comunicar* levanta, logo à primeira vista, dois problemas: um primeiro, será o de saber como se concilia esta *fuga* aos canais representativos institucionais com o estatuto constitucionalmente delimitado para o Presidente da República; o outro problema, é o de perceber como deve este «novo poder» ser entendido, de modo a evitar a personalização do mandato do Presidente, personalização à qual é adversa uma concepção republicana do órgão.

Começemos por tentar delimitar em que consiste este *poder (informal) de comunicação (ou de declaração)* do Presidente da República. Com a referida fórmula pretende referir-se todo um conjunto de situações em que o Presidente intervém (pela palavra, oral ou escrita) sem que, contudo, esse(s) seu(s) acto(s) esteja(m) plasmado(s) como uma das suas competências na Constituição. Na esteira da doutrina italiana, que desde há alguns anos vem discutindo esta questão, pode afirmar-se, com Mario Dogliani, que serão «todas as declarações públicas (destinadas ao público) que não estejam constitucionalmente disciplinadas»<sup>5</sup>.

Como facilmente se compreenderá, estas *comunicações* ou *declarações* (discursos em cerimónias – muitas vezes com tomadas de posição pública sobre uma determinada questão –, entrevistas, conferências ou «mensagens» televisionadas por ocasião de datas especiais e, mais recentemente, a *webização* das comunicações/declarações do Presidente da República, que está hoje *inclusive* presente em redes sociais<sup>6</sup>) podem favorecer uma intervenção política do Presidente ou, usando a expressão de Mauro Tebaldi, podem constituir novos processos de *policy making*<sup>7</sup>. Justifica-se, assim, a especial atenção que a doutrina tem conferido a esta questão, sobretudo ao analisar o poder de mensagem<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Mario Dogliani, «Il “Potere di Esternazioni” del Presidente della Repubblica», in Massimo Luciani e Mauro Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 221.

<sup>6</sup> O endereço da página do actual Presidente da República é <http://www.presidencia.pt/>, acessido em 2011/09/05.

<sup>7</sup> Mauro Tebaldi, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 261.

<sup>8</sup> Sobre a questão, *vide*, recentemente na doutrina francesa, Jean-Claude Zarka, «L'intervention du Chef de l'Etat devant le Parlement», in *Recueil Dalloz*, n.º 12/7329, 2008, pp. 793 e 794; na doutrina alemã, Gerd Strohmeier e Ruth Wittlinger, «Parliamentary Heads of State: Players or Figureheads? The Case of Horst Köhler», in *West European Politics*, vol. 33, n.º 2, 2010, p. 254, em que ao analisarem, em particular, a presidência de Horst Köhler (Presidente federal que exerceu o mandato entre 2004/2010), concluem que o seu papel aumentou mais por força dos seus poderes informais («comments on day-to-day politics», no dizer dos autores) do que pelo uso dos poderes que a Constituição Federal lhe atribui; numa perspectiva mais geral, também na doutrina alemã, associando o «poder da palavra» do Presidente à sua «função de integração» *vide* Torsten Stein, «Der Bundespräsident als “pouvoir neutre”?», in *Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, 69/2, 2009, p. 253; na doutrina italiana (quadrante constitucional em que a questão tem sido mais frequentemente debatida), *vide*, entre outros, recentemente, Mauro Tebaldi, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 261 ss.; Pietro Giuseppe Grasso, «Appunti sulla Responsabilità Aquiliana del

## 2. SENTIDO DO PODER DE MENSAGEM EM SISTEMAS DE BASE PARLAMENTAR

---

A doutrina portuguesa discute, como é sobejamente conhecido, o sistema de governo inscrito na Constituição da República de 1976<sup>9</sup>. Ainda assim, parece que, tendo por *referentes* os clássicos *parlamentarismo vs. presidencialismo*, pode afirmar-se uma tendência para uma caracterização do nosso sistema de governo como sendo de base parlamentar. É nesse sentido que importa perceber, para a dilucidação da questão do(s) poder(es) informal(ais) do Presidente, qual a lógica do *poder de mensagem* nos sistemas de base parlamentar.

Essa lógica, a típica do parlamentarismo, é, ao contrário do presidencialismo, a de uma separação flexível entre os órgãos, que favoreça a responsabilidade<sup>10</sup>, *rectius* a de uma interdependência entre os órgãos que integram o sistema de governo (Presidente ou Monarca/Parlamento/Governo). O *poder de mensagem* emerge, justamente, como um dos meios de comunicação (que revela, precisamente, essa interdependência) entre o Presidente e o Parlamento. Mas trata-se de um *poder formal*, isto é, com um conteúdo e uma forma específicos.

A origem do *poder de mensagem* remonta à III República francesa que, na sequência da «Constituição de Broglie» (de 1873), sob a presidência de Thiers, o institucionalizou como uma «técnica» com vista à diminuição dos poderes do Presidente relativamente ao Parlamento, apelidando-o de «cerimonial chinês»<sup>11</sup>. O intuito deste «cerimonial» era o de impedir que o Presidente se pudesse dirigir directamente às Câmaras, tendo que, para com elas comunicar, enviar uma mensagem, que seria por outrem lida. É justamente com este sentido que Maria Cristina Grisolia se refere ao *poder de mensagem* como um acto presidencial *complexo*, que, *formalmente*, obedece a um procedimento específico (o único destinatário é o Parlamento, a forma da mensagem é escrita, seguida da aposição de referenda) e que,

---

Presidente della Repubblica in caso di “esternazioni”», in *Diritto e Società*, n.º 1, 1999, pp. 1-27; Paolo Tabarro, «L’Attività di Esternazione del Presidente della Repubblica: spunti Evolutivi in una Recente Decisione Giurisprudenziale», in *Rassegna Parlamentare*, n.º 2, 1998, pp. 455-465; Mario Dogliani, «Il “Potere di Esternazioni” del Presidente della Repubblica», in Massimo Luciani e Mauro Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997; Alessandro Pace, «Esternazioni Presidenziali e Forma di Governo. Considerazioni Critiche», in *Scritti in Onore di Pietro Virga*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 1994; especificamente sobre o poder de mensagem no ordenamento jurídico italiano *vide* Maria Cristina Grisolia, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Firenze, 1986.

<sup>9</sup> Uma súmula das divergências doutrinárias relativamente a essa querela pode ver-se em Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, Almedina, Coimbra, 2005, nota 2382, pp. 1190 a 1192.

<sup>10</sup> Daí que a maioria da doutrina assinala que uma das notas típicas do parlamentarismo é a da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento, e que não se tratando de uma mera prestação de contas pode originar a demissão desse primeiro órgão de soberania.

<sup>11</sup> Neste sentido *vide*, classicamente, Ezékiel Gordon, *La Responsabilité du Chef de l’État dans la Pratique Constitutionnelle Récente: Étude de Droit Comparé*, Recueil Sirey, Paris, 1931, pp. 42 e 43.

*substancialmente*, impede, ainda que indirectamente, o Presidente de fazer apelo à opinião pública ou ao corpo eleitoral contra a própria câmara<sup>12</sup>.

Compreendendo a *ratio* da génese deste *poder de mensagem* percebe-se que o parlamentarismo o insira na trilogia de *poderes clássicos do Presidente numa democracia parlamentar* (ou seja, a par dos poderes de dissolução e de demissão)<sup>13</sup>. É também de acordo com essa lógica que Pedro Coutinho Magalhães se refere ao poder de mensagem enquanto o «poder fraco», a par dos dois «poderes fortes»<sup>14</sup>.

---

### 3. PODER (INFORMAL) DE COMUNICAÇÃO (OU DE DECLARAÇÃO) DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA: ALGUMAS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS RELATIVAMENTE AO PODER DE MENSAGEM

---

O(s) acto(s) constitucionalmente delimitado(s) como *poder de mensagem* difere(m) de ordem constitucional para ordem constitucional<sup>15</sup>. Todavia, ele(s) não deve(m) ser confundido(s) com o *poder de comunicação ou de declaração* a que *supra* se aludiu. Enquanto na primeira situação se está perante um *poder típico* do Presidente nos sistemas de base parlamentar, que constitui a sua forma de comunicação com o Parlamento, ou seja, cujo destinatário é identificável (na sua génese, e de acordo com o «cerimonial chinês», dizia-se que esse destinatário eram as *Câmaras*), na segunda situação trata-se de um *poder atípico* ou *informal*<sup>16</sup>,

---

<sup>12</sup> Maria Cristina Grisolia, «Preliminari sul Potere di Esternazione e di Messaggio del Presidente della Repubblica. La Ricostruzioni della Doutrina Precedenti alla Prassi di Sandro Pertini», in *Quaderni Costituzionali*, ano V, n.º 1, 1985, pp. 65 a 69. No mesmo sentido, e mais recentemente, *vide* Pietro Giuseppe Grasso, «Appunti sulla Responsabilità Aquiliana del Presidente della Repubblica in caso di “esternazioni”», cit., in *Diritto e società*, pp. 6 a 8.

<sup>13</sup> Assim, *vide*, classicamente, na doutrina francesa, Michel Lascombe, *Droit Constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, L' Harmattan, 6.<sup>a</sup> ed. rev., Paris, Montreal, 1999, pp. 64 ss. e, na doutrina italiana, Paolo Biscaretti Di Ruffia, «Le Attribuzioni del Presidente della Repubblica», in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, ano XIII, 1963, pp. 267-293, em especial p. 286. Mais recentemente, e no mesmo sentido, *vide*, na doutrina francesa, Marie-Anne Cohendet, *Le Président de la République*, Dalloz, Paris, 2002, p. 58 e, na doutrina italiana, Maria Cristina Grisolia, «Preliminari sul Potere di Esternazione e di Messaggio del Presidente della Repubblica. La Ricostruzioni della Doutrina Precedenti alla Prassi di Sandro Pertini», cit., in *Quaderni Costituzionali*, pp. 66 ss..

<sup>14</sup> Pedro Coutinho Magalhães, «As Armas dos Fracos: o Veto Político e a Litigância Constitucional do Presidente da República», in *A Reforma do Estado em Portugal. Problemas e Perspectivas*, Actas do I Encontro Nacional de Ciência Política, 9-10 de Dezembro de 1999, Editorial Bizâncio, Lisboa, 2001.

<sup>15</sup> A título de exemplo, veja-se o §2 do artigo 87 da Constituição italiana («Pode enviar mensagens às Câmaras»), conjugado com o artigo 89, que prevê a referenda ministerial dos actos do Presidente italiano; e a alínea d) do artigo 133.º da Constituição portuguesa (que prevê que compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos, dirigir mensagens à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, não estando essas mensagens, por força do disposto no artigo 140.º, sujeitas a referenda ministerial). No caso da Constituição portuguesa diante-se, desde já, que a mensagem do Presidente é ainda referida a propósito da renúncia ao respectivo mandato (artigo 131.º) e do veto (artigo 136.º).

<sup>16</sup> Segundo Alessandro Pace, a *informalidade* das «esternazioni», ou seja, do *poder de comunicação ou de declaração* não impede que elas (eles) se possam considerar *acto lato sensu*. Alessandro Pace, «Esternazioni Presidenziali e Forma di Governo. Considerazioni Critiche», cit., in *Scritti in Onore di Pietro Virga*, tomo II, p. 1271.

com *destinatários indiferenciados*, mas que, ainda assim, tem eficácia jurídico-política. Com efeito, ainda que se trate, neste último caso, de um acto diferente do do *poder de mensagem*, a sua informalidade não obsta a que também se caracterize como acto funcional, na medida em que é praticado na pendência do mandato e não é estranho ao estatuto constitucionalmente delimitado para o Presidente<sup>17-18</sup>. Em comum, os poderes de mensagem e de comunicação (ou de declaração) têm, outrossim, o facto de se inserirem no âmbito dos poderes de intervenção política do Presidente da República.

O poder de comunicação (ou de declaração) do Presidente tem sido analisado, sobretudo, pela doutrina italiana (*potere di esternazione*). Não obstante as diferenças entre os estatutos constitucionais dos presidentes em Portugal e em Itália, à luz das respectivas Constituições, importa perceber quais os problemas fundamentais que este quadrante doutrinal tem assinalado às *esternazioni*.

À posição clássica do parlamentarismo<sup>19</sup>, segundo a qual o Presidente só poderia comunicar com as Câmaras *formalmente* e de acordo com um *específico procedimento* (mensagem escrita, seguida de aposição de referenda ministerial), contrapuseram-se, na doutrina italiana, *vozes dissonantes*, como as de Paolo Barile e de Motzo, que entendiam o poder de mensagem de forma assaz ampla. Com efeito, segundo Motzo, o Presidente poderia usar da *mensagem* como «legítimo instrumento de pressão» e de «agregação do consenso da opinião nacional»<sup>20</sup>.

No entanto, esta mesma doutrina tem sido tendencialmente consensual ao considerar, por um lado, que as *esternazioni* contribuem para um reforço do *indirizzamento politico* do Presidente<sup>21</sup>, e, por outro lado, que integram *actos praticados no âmbito do seu estatuto constitucional*.

---

<sup>17</sup> Questão diversa é, naturalmente, a de saber se este tipo de actos (comunicações do Presidente que não configuram, rigorosamente, o exercício do poder de mensagem) se deve generalizar.

<sup>18</sup> Não se nos afigura correcto considerar o *poder de comunicação (ou de declaração)* enquanto exercício da liberdade de expressão (um direito fundamental titulado por qualquer cidadão) e, nesse sentido, como acto extra-funcional. Veremos, adiante, a razão desta classificação.

<sup>19</sup> Inspirada, como já se referiu, no parlamentarismo da III República francesa.

<sup>20</sup> Sobre essa posição de Motzo *vide* Maria Cristina Grisolia, «Preliminari sul Potere di Esternazione e di Messaggio del Presidente della Repubblica. La Ricostruzioni della Doutrina Precedenti alla Prassi di Sandro Pertini», cit., in *Quaderni Costituzionali*, p. 74. Sobre a posição de Barile, a propósito desta questão, *vide* Paolo Biscaretti Di Ruffia, «Le Attribuzioni del Presidente della Repubblica», cit., in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, pp. 286 e 287.

<sup>21</sup> Neste sentido, *vide*, entre outros, Antonio Baldassarre, «Il Capo dello Stato», in Giuliano Amato e Augusto Barbera (a cura di), *Manuale di Diritto Pubblico, II – L'Organizzazione Costituzionale*, 5.<sup>a</sup> ed., il Mulino, Bologna, 1997, p. 221; Maria Cristina Grisolia, «Preliminari sul Potere di Esternazione e di Messaggio del Presidente della Repubblica. La Ricostruzioni della Doutrina Precedenti alla Prassi di Sandro Pertini», cit., in *Quaderni Costituzionali*, p. 73 e Giuseppe De Vergottini, «Politica Estera e Interventi del Presidente della Repubblica», in *Quaderni Costituzionali*, ano IV, n.º 3, 1984, p. 503.

Segundo Maria Cristina Grisolia, autora de um estudo especificamente dedicado a esta questão – *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Firenze, 1986 –, as *esternazioni* são susceptíveis de «influenciar» ou «corrigir» acções contrárias ou indiferentes à realização dos fins, directa ou indirectamente, previstos na Constituição e, por isso, se integram no *indirizzò politico-constitucional*, enquanto *actos instrumentais*, não apenas entendidos nos termos formalmente plasmados na Constituição italiana (cfr., artigo 87 §2, que prevê que o Presidente pode enviar mensagens às Câmaras), mas aferido ao papel representativo do órgão<sup>22-23</sup>. No entanto, para Grisolia não são legítimas, quanto à prática destes actos, posições radicais, em virtude das dificuldades não só de delimitação do princípio da não interferência como, também, da noção de representação da unidade nacional. Ao apontar pistas para uma hodierna compreensão das *esternazioni*, a autora revela que estes actos não podem prejudicar a função de *indirizzò* própria do Governo. Assim, embora as admita, só as considera legítimas quando necessárias ao efectivo cumprimento das atribuições presidenciais, entendendo que quando sejam abordados, desse modo, temas de política nacional o Presidente deve previamente consultar o Governo<sup>24</sup>.

Mais recentemente, também Antonio Baldassare vem enquadrar o *amplo poder de mensagem* nos poderes de influência (distintos dos do controlo) do Presidente, afirmando, outrossim, que no exercício deste seu poder, o Presidente tem que atender ao seu estatuto constitucional<sup>25</sup>. Mais adiante, distingue o autor, de entre as «mensagens», que constituem a categoria mais variada dos «actos propriamente presidenciais», as que são expressão de uma «competência institucional», as que revelam uma «posição de comando (formal)» (na hipótese de envio de mensagem às Forças Armadas), as que manifestam uma «posição de influência institucionalizada» e as «esternazioni» (que Baldassare assemelha às «mensagens à

---

<sup>22</sup> Maria Cristina Grisolia, «Preliminari sul Potere di Esternazione e di Messaggio del Presidente della Repubblica. La Ricostruzioni della Doutrina Precedenti alla Prassi di Sandro Pertini», cit., in *Quaderni Costituzionali*, pp. 73 e 74.

<sup>23</sup> Enzo Balboni questiona-se, no entanto, sobre se as *esternazioni* serão, efectivamente, um dos poderes do Presidente ou uma nova dimensão do seu estatuto, em face do mundo hodierno, ainda que também justificadas pela sua função de representação. Enzo Balboni, «Évolutions Manifestes et Latentes de la Fonction Présidentielle en Italie», in Laurence Morel (dir.), *L'Italie en Transition: Recul des Partis et Activation de la Fonction Présidentielle*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 77.

<sup>24</sup> Maria Cristina Grisolia, «Preliminari sul Potere di Esternazione e di Messaggio del Presidente della Repubblica. La Ricostruzioni della Doutrina Precedenti alla Prassi di Sandro Pertini», cit., *Quaderni Costituzionali*, pp. 76 a 80.

<sup>25</sup> Antonio Baldassare, «Il Capo dello Stato», cit., in Giuliano Amato e Augusto Barbera (a cura di), *Manuale di Diritto Pubblico, II – L'Organizzazione Costituzionale*, p. 221.

nação»), nelas incluindo, entre outros, os discursos públicos, as cartas oficiais, as entrevistas e as conferências<sup>26</sup>.

Da economia da discussão sobre a questão do *poder de comunicação ou de declaração* pela doutrina italiana é possível concluir que a esfera de liberdade de actuação do Presidente através destes actos se deve considerar limitada a uma *conexão entre o conteúdo da comunicação e o estatuto constitucionalmente estatuído para o Presidente* ou, usando a expressão de Daniela Chinni, terá que existir um «*nexo funcional*»<sup>27</sup>.

---

#### 4. REGIME JURÍDICO DAS «MENSAGENS» AO ABRIGO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

---

O sistema de governo inscrito na Constituição da República portuguesa de 1976 (adiante CRP) tem sido, como já se afirmou, objecto de discussão pela doutrina portuguesa. No entanto, quer os autores o designem por *semipresidencial*<sup>28</sup>, por *misto parlamentar-presidencial*, *rectius* «em rigor parlamentar»<sup>29</sup>, ou, ineditamente, por *semipresidencial na matriz portuguesa*<sup>30</sup>, a delimitação do estatuto político-constitucional do Presidente da República, *maxime* considerando os seus poderes, não é objecto de controvérsia relevante<sup>31</sup>. Nestes termos, é considerando o Presidente português um *representante da República*, um *órgão de garantia* mas, também, *de intervenção e controlo políticos*<sup>32</sup> que se deve analisar o regime jurídico do poder de «mensagem» (em sentido muito amplo) na CRP. Esse regime é complexo e devem distinguir-se, pelo menos, três hipóteses distintas.

Na *primeira hipótese*, considerem-se as situações em que a Constituição estabelece a obrigatoriedade de mensagem do Presidente da República à Assembleia da República. São

---

<sup>26</sup> Antonio Baldassare, «Il Capo dello Stato», cit., in Giuliano Amato e Augusto Barbera (a cura di), *Manuale di Diritto Pubblico, II – L’Organizzazione Costituzionale*, pp. 241 e 242.

<sup>27</sup> Daniele Chinni, «Sulle Esternazioni del Presidente della Repubblica al Tempo dei *New Media*...», cit., in *Giurisprudenza Costituzionali*, p. 1951.

<sup>28</sup> Neste sentido, *vide*, por todos, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional, Tomo I – Preliminares. O Estado e os Sistemas Constitucionais*, 8.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. \_\_\_\_\_.

<sup>29</sup> Com efeito, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira escrevem, na «Nota Prévia» à Organização do Poder Político, na recente *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II – Artigos 108.º a 296.º, 4.ª ed. revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 19, que «[e]m rigor, o sistema de governo é parlamentar – e nem sequer, como se defendeu em anteriores edições, misto parlamentar-presidencial».

<sup>30</sup> Assim, Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo. Vol. I: Teoria do Sistema de Governo Semipresidencial e Vol. II: O Sistema Semipresidencial Português*, Almedina, Coimbra, 2007 e 2010, respectivamente.

<sup>31</sup> Neste sentido veja-se como, embora tipificando diferentemente os poderes do Presidente, Jorge Miranda e J. J. Gomes Canotilho concordam, no essencial, quanto a esse estatuto, respectivamente em Jorge Miranda, «Presidente da República», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1.º Suplemento, Lisboa, 1998, pp. 362-370 e J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, pp. 621-627.

<sup>32</sup> A caracterização é inspirada na definição oferecida por Jorge Miranda em «Presidente da República», cit., in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, p. 362.

dois os casos: renúncia ao cargo e veto político<sup>33</sup>. Relativamente à renúncia ao cargo de Presidente da República, a Constituição exige um procedimento específico: o de que a renúncia se efective «em mensagem dirigida à Assembleia da República»<sup>34-35-36</sup>. Embora para o segundo caso (o do *veto político*), a Constituição apenas estatua que o Presidente deve «promulgá-lo [ao decreto que lhe tenha sido enviado] ou exercer o direito de veto, solicitando nova apreciação em mensagem fundamentada»<sup>37</sup>, parece dever aplicar-se, analogamente, o procedimento constitucionalmente exigido para a renúncia, uma vez que, além de estes serem os dois casos de *mensagem obrigatória* especificamente individualizados pela CRP, possuem também em comum o destinatário – ele é apenas, e só, a Assembleia da República – constituindo, portanto, em ambos os casos, figuras inspiradas no «cerimonial chinês» do parlamentarismo clássico, e devendo, assim, obedecer ao mesmo procedimento que para este foi tradicionalmente estabelecido.

Por outro lado (*segunda hipótese*), a CRP prevê, na alínea d) do artigo 133.º (*Competência [do Presidente] quanto a outros órgãos*), que este possa «dirigir mensagens à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas Regionais», poder que, diferentemente do que se passa com a mensagem prevista na Constituição italiana<sup>38</sup>, não exige referenda ministerial. A CRP fixa o procedimento: estas devem ser *dirigidas* às respectivas Assembleias<sup>39</sup>. No entanto, a CRP nada preceitua relativamente ao seu conteúdo. Considerando o estatuto constitucional do Presidente da República, bem como a dispensa do acto de referenda ministerial para a prática do acto de mensagem (o que manifesta o exercício de um poder de intervenção política), entendemos que neste poder podem incluir-se declarações muito díspares, nomeadamente sobre iniciativas e/ou discussões que o Presidente entenda dever o Parlamento tomar, embora nos limites do princípio da separação e interdependência dos

<sup>33</sup> Respectivamente, artigos 131.º e 136.º da CRP.

<sup>34</sup> Itálico aditado.

<sup>35</sup> Diferentemente do que preceituava a Constituição de 1933, no artigo 79.º («O Presidente da República pode renunciar ao cargo em *mensagem dirigida à Nação* e publicada no *Diário do Governo*). Itálicos aditados. Sobre este procedimento, *vide* nota 2 da p. 53 de Marcello Caetano, *A Constituição de 1933. Estudo de Direito Político*, Coimbra Editora, 1956, em que o autor expressamente afirma que o Presidente detinha, ao abrigo da Constituição de 1933, o poder de dirigir mensagens à Assembleia Nacional, bem como o de enviar «mensagens à Nação», mediante publicação no Diário do Governo.

<sup>36</sup> Sobre esta questão *vide* Paulo Otero, *A Renúncia do Presidente da República na Constituição Portuguesa*, Almedina, Coimbra, 2004, p. 71, em que o autor defende que a CRP exige, para este acto, a formalidade de uma mensagem e não uma simples carta.

<sup>37</sup> Cfr., artigo 136.º, n.º 1 *in fine* CRP.

<sup>38</sup> Neste sentido, *vide* artigo 87 §2, conjugado com o artigo 89, ambos da Constituição italiana.

<sup>39</sup> Com efeito, como esclarecem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (*Constituição da República Portuguesa Anotada, op. cit.*, vol. II, anotação ao artigo 133.º, IX), «[e]ste direito de dirigir mensagens não abrange o poder de *comparecer* perante a AR; elas são enviadas («dirigidas») a esta, sendo transmitidas por intermédio do seu Presidente».

órgãos, o que significa que, se pela positiva, o Presidente pode intervir dado o seu estatuto constitucional, pela negativa, o Presidente não pode ocupar, através desses actos, os âmbitos de intervenção próprios do Parlamento ou do Governo<sup>40</sup>. Assim, e ainda que o procedimento exigido se inspire no *parlamentarismo clássico* (as mensagens são *dirigidas*, sendo lidas pelo Presidente da Assembleia da República), o seu conteúdo extravasa, dado o estatuto constitucional do Presidente português em face da CRP de 1976, o classicamente definido. Daí que J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira não deixem de alertar para o facto de as «mensagens presidenciais s[erem] actos próprios do PR, expressão autónoma da sua participação na formação da vontade política do Estado, e não um acto de intermediação das posições do Governo, como sucede nos regimes parlamentares comuns»<sup>41</sup>.

A *terceira hipótese* diz respeito a todas as situações em que o Presidente da República *comunica* quer com outros órgãos constitucionais<sup>42</sup>, quer com os cidadãos, *comunicações* que se podem efectivar de forma *directa* ou *indirecta*, devendo hoje realçar-se, além da «*telepresença*»<sup>43</sup>, o fenómeno dos *new media* (*internet e televisão via satélite*)<sup>44</sup>.

Considerando estas *três hipóteses*, e tendo por *referente* o poder de mensagem tal como foi definido no parlamentarismo clássico, diríamos que há uma sucessiva *gradação de afastamento* relativamente a esse modelo. Com efeito, se na *primeira hipótese* se exige o cumprimento do procedimento formal desse modelo, na *segunda hipótese* a forma ainda tem reminiscências nesse modelo, mas não já a substância e, na *terceira hipótese* há uma desvinculação, quer formal, quer material, relativamente a esse modelo clássico.

---

<sup>40</sup> Está, deste modo, excluída a legitimidade de quaisquer mensagens de crítica à actuação governamental. Em sentido aparentemente diverso, Jean Massot afirma, embora relativamente ao Presidente francês, que se trata de uma «prerrogativa absolutamente pessoal do chefe do Estado», ainda que o autor não deixe de aditar a ideia de «acontecimentos graves», dando como exemplos fins de conflitos bélicos (fim da Guerra da Argélia ou do Golfo) e ratificação de tratados (o Tratado de Amsterdão). Jean Massot, *Chef de l'État et Chef du Gouvernement – la Dyarchie Hiérarchisée*, La Documentation Française, Paris, 2008, p. 115.

<sup>41</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, *op. cit.*, vol. II, anotação ao artigo 133.º, IX.

<sup>42</sup> Por exemplo, com as Forças Armadas, em que o Presidente detém especiais competências, ou com a Assembleia da República, quando, por hipótese, tem uma actuação informal junto do Presidente da Assembleia da República antes da prática de um veto. Trata-se neste último caso do que a doutrina tem designado por *moral suasion*. Neste sentido, *vide*, entre outros, Massimo Luciani, «La Funzione di Garanzia “Politica” del Presidente della Repubblica», in *Democrazia e Diritto (número dedicado a «Lo Stato della Democrazia»)*, n.º 12, Napoli, 2001, p. 138.

<sup>43</sup> A expressão é de Paulo Ferreira da Cunha, *Direito Constitucional Anotado*, Quid Iuris, Lisboa, 2008, p. 431.

<sup>44</sup> Sobre a importância destes *new media* para o poder de comunicação ou de declaração do Presidente da República *vide* Daniele Chinni, «Sulle Esternazioni del Presidente della Repubblica al Tempo dei *New Media*...», *cit.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, pp. 1921-1953, em que a autora *inclusive* ensaia uma tipologia para este tipo de comunicações ou declarações, a saber: comunicações de iniciativa, comunicações de resposta, declarações silentes.

Na primeira situação, a mensagem é um acto *típico, obrigatório*, dotado de um *procedimento específico* e direccionado a um *único órgão* – são as *mensagens obrigatórias*.

Na segunda hipótese, a mensagem constitui um acto *facultativo*, dotado de um *procedimento específico* e pode ter como destinatários *dois órgãos* – a Assembleia da República e as Assembleias Legislativas Regionais<sup>45</sup>. Trata-se, no essencial, de uma «cláusula geral» que permite ao Presidente da República a comunicação com esses dois órgãos. São as *mensagens facultativas*. Apesar de o Presidente ter uma margem de apreciação relativamente ao conteúdo da mensagem, tal não significa que ele seja livre quanto a esse conteúdo, ou seja, não haja que o adequar ao seu estatuto constitucionalmente definido.

Na terceira situação, não se trata, em sentido próprio (ou apenas se incluirá numa perspectiva muito ampla) de uma mensagem, mas de um acto *informal, facultativo* e com *destinatários indiferenciados* que o Presidente da República pode praticar. É relativamente a este tipo de actos que se deve falar de *poder de comunicação* ou de *declaração*.

Como facilmente se compreenderá, é no que respeita a estas duas últimas hipóteses, isto é, ao *poder de mensagem facultativo* e ao *poder de comunicação* ou de *declaração*, que se coloca a questão do *poder de influência* a que se referia o Professor Doutor Jorge Miranda na entrevista citada. Por outras palavras, estes actos habilitam um «indirizzio politico» ao Presidente da República ou, usando a terminologia italiana, o Presidente pode actuar como um «policy seeker»<sup>46</sup>. E a doutrina portuguesa, embora de forma dispersa, não tem deixado de realçar esta questão<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> No que respeita a este último órgão, isto é, às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, escreve-se, analogamente, no direito italiano que o poder de mensagem do Presidente relativamente às Regiões é um poder não vinculado, atestado pela desnecessidade de consulta ao Governo quando o Presidente envia mensagens a essas Regiões. Assim, *vide*, Aldo Bardusco, «Presidente della Repubblica e Regioni», in *Diritto e Società*, n.º 4, 1983, p. 604. Concordamos com esta última perspectiva, pelo facto de o Presidente representar, nos termos do artigo 120.º da CRP, a República portuguesa, embora entendamos que a fórmula «poder não vinculado» possa dar azo a equívocos.

<sup>46</sup> A expressão é de Mauro Tebaldi, *Il Presidente della Repubblica*, *op. cit.*, p. 53.

<sup>47</sup> Já nos anos 90, sobre a mensagem do Presidente Mário Soares ao Parlamento a propósito da comunicação social *vide* Manuel Braga da Cruz, «O Presidente da República na Génese e Evolução do Sistema de Governo Português», in *Análise Social*, vol. XXIX (125-126), 1.º-2.º, 1994, pp. 259 e 260 e, mais recentemente, Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo*, *op. cit.*, vol. II, p. 47 («Da combinação de poderes constitucionais expressos e de poderes informais resulta a conformação do estatuto político-constitucional próprio do Presidente da República que lhe garante, assim ele o entenda, amplíssimas possibilidades de intervenção política [...]). Em concreto sobre mandatos presidenciais, escreve Jorge Reis Novais na p. 172, a propósito do segundo mandato do Presidente Mário Soares, que «entre os anos 1991 e 1995, vamos assistir [...] [entre outros actos a uma] utilização fortemente politizada dos chamados *poderes informais* do Presidente da República e, desde logo, nas tomadas de posição públicas e nas chamadas *presidências abertas*», e na p. 218, já na presidência de Jorge Sampaio, refere-se «à intervenção *informal*, difusa, mas não menos influente, do Presidente da República

Como já atrás se referiu, apesar de estes actos poderem contribuir para um reforço do *indirizço político* do Presidente da República, a sua esfera de liberdade de actuação não pode deixar de se considerar balizada por uma *conexão* entre o *conteúdo* da *mensagem* ou da *comunicação* e o seu *estatuto* constitucionalmente definido.

A *representação da República*, que, nos termos do artigo 120.º da CRP, ao Presidente da República é cometida, bem como o *sistema de governo português*, habilitam-no a uma intervenção política, desde logo para a defesa dos valores constitucionais, mas, também, autonomamente, desde que limitado pelo *estatuto de representante da República* e da defesa dos seus *valores*<sup>48</sup>.

---

## 5. PRESIDENTE REPUBLICANO E PODER DE COMUNICAÇÃO

---

Intitulámos este pequeno texto por «Presidente *Republicano* e Poder (Informal) de Comunicação»<sup>49</sup>. Não foi ingenuamente que o fizemos. Com efeito, além do que já afirmámos sobre a necessária harmonização entre *mensagens facultativas* e *poder de comunicação* do Presidente da República, por um lado, e o seu estatuto constitucionalmente delimitado, por outro lado, a prática deste tipo de actos, *maxime* do *poder de comunicação* ou *de declaração* pode, outrossim, propiciar a personalização do exercício do mandato pelo Presidente, personalização que é adversa a uma concepção republicana deste órgão<sup>50</sup>.

A *Era Cosmopolita* é mais permeável ao que Wolfgang Rudzio designa por «mental leadership», isto é, ao incremento da influência do Presidente assente nos *mídia*<sup>51-52</sup>,

---

na vida política quotidiana», esclarecendo, também, que foi o Presidente Jorge Sampaio que «activou o instituto do envio de mensagens» (p. 226).

<sup>48</sup> Justamente a este propósito escreve Jorge Miranda que «para lá do poder de iniciativa de fiscalização da constitucionalidade, nada obsta a que o Presidente – por mensagem [art. 133.º, alínea d)] que é o seu modo normal de comunicação com a Assembleia – chame a atenção desta para os critérios e as práticas que adopte sejam impecavelmente conformes com a Constituição». Jorge Miranda, «*Deputados e Votações Parlamentares – Parecer*», in *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p. 469.

<sup>49</sup> Para realce, neste contexto aditou-se itálico.

<sup>50</sup> Uma *concepção republicana* do mandato do Presidente da República justifica-se, desde logo, pelo facto de o Presidente português, nos termos do artigo 120.º da CRP, *representar a República*.

<sup>51</sup> Wolfgang Rudzio, «The Federal Presidency: Parameters of Presidential Power in a Parliamentary Democracy», in Ludger Helms (ed.), *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany*, Macmillan Press, 2000, p. 61.

<sup>52</sup> O fenómeno não é exclusivo deste órgão. Verifica-se em relação ao Poder Executivo entendido em sentido amplo, no que Paul Webb e Thomas Poguntke denominam por «presidencialização da política», isto é, *crecimento dos fenómenos de liderança legitimados por elementos plebiscitários da democracia dos mídia*, em que um dos *factores estruturais* (e não meramente conjuntural) é, precisamente, a *alteração da estrutura dos meios de comunicação em massa, maxime* através dos *mídia electrónicos*. Dos autores, «The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes and Consequences» e «The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis», in Thomas Poguntke e Paul Webb (ed.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, 2007, em

sobretudo após a generalização dos *new media*, em que a velocidade *acelera* a transmissão e, por isso, propicia uma maior eficácia na comunicação ou declaração efectuadas<sup>53</sup>. Todavia, essa(s) nova(s) forma(s) de influência comporta(m) um sério risco de personalização e personificação do poder porque anulam o *pluralismo* mediado pelos canais institucionais e, conseqüentemente, podem aproximar o Presidente da República a um modelo não republicano de *chefia do Estado*, no sentido de *dar vida ao Estado* enquanto expressão da sua *totalidade*. Efectivamente, este tipo de actuação encontra pontos de contacto com as *mensagens à Nação*, de matriz geneticamente monárquica, embora esse procedimento também houvesse obtido acolhimento constitucional em Portugal com a Constituição de 1933. O risco de perspectivação destes actos ou modos de comunicação como *activação de processos de comunicação aclamatória* é elevado e o(s) seu(s) perigo(s) não deve(m) ser descurado(s).

É por isso que, embora incontornável, a *influência* através deste *novo canal* deve, de acordo com uma *concepção republicana* do mandato do Presidente, ser adoptada com moderação e perspectivada como um *novo canal de comunicação* entre um Presidente republicano e os cidadãos ou, nas palavras de Daniela Chinni, um «colóquio directo com a base social»<sup>54</sup>. cremos que é neste sentido que Fausto Cuocolo admite que os meios de comunicação em massa possam constituir «um tipo de representação alternativa relativamente à representação política»<sup>55</sup>. Assim, e relativamente ao conteúdo da comunicação ou da declaração, o *poder* através destes *novos canais* não pode deixar de ser informado pelo estatuto constitucionalmente definido para o Presidente, servindo o pensamento ético-político da República e não uma qualquer convicção pessoal.

---

especial pp. 354, 14 e 15, respectivamente. Mais recentemente, também Daniele Chinni se refere à «spectacularidade e personalização da política» por força das novas tecnologias. Assim, da autora, «Sulle Esternazioni del Presidente della Repubblica al Tempo dei *New Media*...», cit., in *Giurisprudenza Costituzionali*, p. 1923.

<sup>53</sup> Neste sentido *vide* Daniele Chinni, «Sulle Esternazioni del Presidente della Repubblica al Tempo dei *New Media*...», cit., p. 1934.

<sup>54</sup> Daniele Chinni, «Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al Tempo dei *New Media*...», cit., in *Giurisprudenza Costituzionali*, p. 1925.

<sup>55</sup> Fausto Cuocolo, «Principi Costituzionali dell'Ordinamento della Rappresentanza», in Silvano Labriola (a cura di), *Valori e Principi del Regime Repubblicano*, 3. Legalità e Garanzie, Editori Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 158.

Esta perspectiva de Fausto Cuocolo vai ao encontro do que Enzo Balboni questiona sobre a natureza das próprias *esternazioni*. Neste sentido *vide supra* nota 23.

---

## 6. NOTA FINAL

---

A *Era Cosmopolita* precipita a adesão às *novas formas de comunicação*, *maxime* às comunicações *em rede*, e nenhum órgão da estrutura institucional da República se pode a elas subtrair. Assiste-se a uma proliferação de *páginas oficiais* dos órgãos de Soberania, e Portugal não escapa a essa *rede*.

Nas linhas que acabamos de escrever pretendemos chamar a atenção para o recurso a estas *novas formas de comunicação* relativamente a um órgão em que o *risco* de desvirtuamento do seu estatuto constitucionalmente definido é acrescido porque se coliga a sua estrutura unipessoal com a fundamentalidade do seu poder de influência.

O grau de adequação do recurso ao(s) poder(es) informal(ais) pelo Presidente da República deve aferir-se não só pela *quantidade* – na justa medida em que ela favorece a visibilidade do seu mandato – mas, também, pela *qualidade*, isto é, pelo conteúdo da(s) comunicação(ões) ou declaração(ões) efectuada(s). Assim, sob pena de se admitir um incremento inusitado de poderes *impropriamente* implícitos do Presidente da República, estes não são poderes latentes, mas uma nova forma de exercício da função de intervenção política que lhe está constitucionalmente atribuída e, nesse sentido, *instrumental* ao cumprimento do seu estatuto constitucionalmente definido<sup>56</sup>.

---

---

<sup>56</sup> Configurando os *poderes de mensagem* e de *esternazioni* do Presidente como *poderes instrumentais* ao estatuto constitucionalmente definido *vide* Maria Cristina Grisolia, «Preliminari sul Potere di Esternazione e di Messaggio del Presidente della Repubblica. La Ricostruzioni della Doutrina Precedenti alla Prassi di Sandro Pertini», cit., in *Quaderni Costituzionali*, p. 73.