



Sistema de governo dos Açores

SÍNTESE: O *sistema de governo regional dos Açores* é tanto semipresidencialista como semiparlamentar, um ou outro de cefalometria quadrangular. Devido à sua imperfeição motivada pela também imperfeita intervenção de quatro órgãos, dois do Estado e dois regionais, num ângulo específico o sistema de governo açoriano (e madeirense) é semipresidencialista parlamentar ou é um sistema de governo “aparente semipresidencialismo”. A nossa inclinação vai para este último “aparente semipresidencialismo” devido à força jurídica e política do Chefe de Estado não pertencer ao quadro orgânico da autonomia, mas possuir o poder de dissolver o parlamento regional.

I

É de uma enormíssima confusão os termos *sistema de governo* e *forma de governo*. São tratados na maioria das vezes como sendo sinónimos, mas, em rigor, são realidades distintas. A *forma* é um vocábulo neutro, tem que ver mais com a organização desse poder, isto é, centra-se na tipologia da organização. É o *sistema de governo* que determina quais os órgãos, mas ao determinar-se que é uma monarquia ou uma república está a demarcar-se da maneira de representatividade orgânica superior, esse sim o efeito da *forma de governo*. Podemos encontrar um *sistema de governo parlamentar* mas com uma *forma de governo monárquica* (Espanha, por exemplo); ou perante um *sistema de governo presidencialista* mas com uma *forma de governo republicano* (EUA). Portugal tem um *sistema de governo semipresidencialista* com uma *forma de governo republicano*. Já *sistema* é sujeito a uma evolução específica e até complexa: ao falar-se em *sistema de governo* está a referir-se à divisão do poder, ou seja, a maneira como a lei, sobretudo constitucional e estatutária, divide os poderes pelos diversos atores políticos e como ele é exercido. A lei determina, por exemplo, que ao parlamento cabe fazer leis e que ao executivo cabe governar; determina quais as suas relações e como se processam. Por isso, se o poder estiver mais centrado no parlamento



SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

(como no Reino Unido) é parlamentarista; se no executivo-presidente (como nos EUA) é presidencialista; e se dividido pelos vários atores de forma relativamente homogénea (como em Portugal) é semipresidencialista.

Em esquema, porque por muito que se perspetive, isto é sempre bastante nebuloso: se perguntarmos como é dividido o poder governativo, isto é, como está garantida a separação de poderes sobretudo no âmbito dos poderes executivo e legislativo, estamos a perguntar pelo *sistema*. Repare-se na dinâmica que pressupõe a divisão do poder; está em causa a maneira como a lei divide, como partilha o poder pelos diversos órgãos. Se perguntarmos como está organizado o poder, estamos assim a perguntar pela *forma*. Repare-se na fixação da *forma*, na imagem de invólucro, não está em causa como se movimenta o poder, mas como é estruturado na sua relação com o indivíduo. No *sistema* está em causa a distribuição do poder entre as diversas entidades políticas, ou seja, a relação entre estas diversas entidades; está em causa as funções políticas de direção política (governo) e de fiscalização política (parlamento); na forma está em causa o modelo de governo, ou seja, a relação entre o cidadão e o poder político.

Numa monarquia só tem acesso ao poder supremo alguns e regra geral hereditariamente; na república todos, em teoria, têm acesso. A distinção quase que de nada serve; mas olhando a realidade mundial ela é ainda e por muitos anos necessária. Cada vez há mais adeptos de se adotar em Portugal a monarquia; se tal acontecesse, teríamos a monarquia como *forma de governo* e um dos *sistemas de governo*, possivelmente um parlamentarismo monárquico (olhando o presente e não o passado como é frequente, os *sistemas de governo* são dois: o parlamentarismo e o presidencialismo; segue-se depois que se subdividem em vários subsistemas, como o semipresidencialismo ou o “aparentemente semipresidencialismo”, e o parlamentarismo monárquico ou o parlamentarismo republicano).

Nos Açores não há *forma de governo*. É uma república no sentido de *res publica* (coisa pública) (como VITORINO NEMÉSIO dizia poeticamente) ⁽¹⁾, mas não o é no

(1) Vitorino Nemésio (1901-1978) é um poeta português, nascido na Praia da Vitória, Terceira, Açores. A expressão usou-a, salvo erro, no programa televisivo *Se bem me lembro*, que decorreu na RTP de 1969 a 1975.

SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

sentido político do termo: uma entidade soberana perante outras soberanias ⁽²⁾. Tem os Açores uma *subforma de governo* de via republicana porque o acesso ao poder político da Região Autónoma é acessível a todos e não só a alguns.

Já o *sistema de governo regional* é proeminentemente parlamentar com laivos de presidencialismo, desembocando num modelo semipresidencialista ou semiparlamentar, mas de características especiais.

Não há um modelo puro ou estanque de *sistema de governo*. Os dois grandes sistemas de governo são o parlamentarismo e o presidencialismo, mas nas diferenças de regime entre tantos modelos por esse mundo afora estes dois desagregam-se em vários subsistemas. Pode dizer-se que os traços fundamentais são estes: no parlamentar, o governo para existir depende do parlamento, em moldes muito variáveis, uns diretamente, outras indiretamente; no presidencialismo, o governo não depende do parlamento para exercer as suas funções em geral.

Os traços gerais do presidencialismo, no seu estado puro (como nos EUA), o presidente é o chefe de Estado e está no topo da administração pública, comandando inclusiva e livremente os ministros, mas sendo chefe de Estado não tem poder para dissolver o parlamento; por sua vez, o parlamento não pode demitir o presidente; não existe referenda ministerial nos diplomas do parlamento e o presidente não é responsável perante o parlamento; e são os dois, órgãos eleitos. O semipresidencialismo (como em França; Portugal também) ⁽³⁾ está entre o presidencialismo e o parlamentarismo, pois, o chefe de Estado é eleito e pode dissolver o parlamento, ou seja,

(2) Hoje o termo *soberania* aparentemente está em crise. Dizemos aparentemente porque, em rigor, a soberania não está em crise, mas, antes, tem um sentido apropriado aos tempos. Está em crise, dizem, porque por motivos dos direitos humanos e de defesa a comunidade internacional pode bloquear, parcial ou totalmente a soberania de um Estado. Mas, em rigor, isso é desde sempre o normal sentido da soberania dos Estados: na verdade, o sentido de soberania iniciado pelo Tratado de Vestfália é precisamente o de uma soberania escorregada aos interesses da comunidade internacional. Sobre esta problemática, num sentido mais jurídico ver LUIGI FERRAJOLI, *A soberania no mundo moderno*, Martins Fonte, S. Paulo, 2002; num sentido mais político, ver FRANCIS FUKUYAMA, *A construção de Estados – Governança e ordem mundial no século XXI*, Gradiva, Lisboa, 2006. Sublinha-se novamente: a soberania é num contexto de Estados e não de regiões autónomas que os Estados abraçam, como é o caso de Portugal e Espanha (casos de Estados unitários), ou como é o caso da Alemanha e EUA (casos de Estados federais). Em todo o caso, estas regiões autónomas (nos primeiros casos) e estados federados (no segundo caso) possuem sempre elementos de soberania interna (o poder de criação de leis próprias) e externa (o poder de ter relações com outros Estados em vários domínios).

(3) Mas entre estes dois modelos, de França e Portugal, existem diferenças: o francês, é um semipresidencialismo puro, porque o Presidente também é o chefe de Governo; o português é um semipresidencialismo parlamentar, porque o chefe de Governo não pode dissolver o parlamento.

SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

existem três órgãos diferentes; e o “aparentemente semipresidencialismo” (casos da Irlanda e Islândia), distingue-se pela diminuição dos poderes do chefe de Estado.

Já quanto ao parlamentarismo (que tem várias variantes), tem como traços gerais o parlamento, o governo e o chefe de Estado (Reino Unido) e em que o governo é eleito indiretamente por via das eleições parlamentares, ou seja, o chefe de governo não tem a legitimidade direta do povo e por isso depende da vontade do parlamento, que inclusivamente o pode demitir ⁽⁴⁾.

Ora nos Açores, sendo certo que o executivo necessita do parlamento para governar, essa dependência não é integral; além disso, o executivo tem uma natureza análoga à de Chefe de Estado no presidencialismo: pode produzir diplomas normativos em 80% a 95% dos casos sem necessidade de legislação do parlamento, e isso devido à existência da legislação estadual e até comunitária. Mais ainda: o executivo tem o poder de, através de várias formas normativas (decreto regulamentar regional e resolução normativa, portaria normativa e despacho normativo, regulamento administrativa e circular normativa) criar e desenvolver políticas inteiramente novas e inteiramente sem dependência de uma lei parlamentar, na medida em que o Estatuto Político é na verdade uma lei habilitante. Aliás é precisamente por isso que na atualidade, sobretudo entre os anos 2000 a 2010, o executivo açoriano governou com a resolução normativa enquanto para o parlamento fica apenas a legislação tipo cartão-de-visita.

É aliás esta preponderância legal por via do sistema legiferante que, primeiro numa fase de inexperiência e onde a novidade permitia um pouco de tudo, depois mais recentemente com utilização inteligente (embora nalguns casos abusiva e ilegal, e inconstitucional), que o executivo da Região governa arredando, em muitos aspetos da vida açoriana, o próprio parlamento – a maior parte das vezes talvez para, por um lado, fugir à discussão parlamentar e evitando que a matéria se torne demasiado conhecida

(4) A bibliografia sobre esta matéria é extensíssima, como também é extensíssima a lista de exemplos concretos de subsistemas de governo com indicação dos países em concreto. É impreterível a leitura de pelo menos quatro obras básicas, duas especializadas, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2010 e MAURICE DUVERGER, *Os grandes sistemas políticos*, Almedina, Coimbra, 1985; e duas de âmbito mais filosófico, mas igualmente ricas, S. E. FINER, *A história do governo*, 3 volumes, P. Europa-América, Lisboa, 2005, e FRANCIS FUKUYAMA, *As origens da ordem política*, D. Quixote, Lisboa, 2012.

Para análises específicas dos países citados, pode consultar-se: BARBOSA RODRIGUES, *Sistemas políticos europeus comparados*, Legis Editora, Porto, 2011 e MANUEL PROENÇA DE CARVALHO, *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*, 3ª edição, Quid Juris, Lisboa, 2010.



SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

das ilhas, e por outro, evitar passar pelo crivo do veto do Representante da República, aqui neste caso quando em causa o decreto regulamentar regional.

Ou seja, no arquipélago açoriano o *sistema de governo* parece parlamentar mas com alguma complexidade. Podemos dizer que é um *sistema de governo* de dragão com quatro cabeças: depois de nascer das eleições (parlamentar) vive livremente (presidencialismo) e com forte ou fraca influência no próprio parlamento (semipresidencialismo). Estamos perante um semipresidencialismo ou, mais concretamente, um semiparlamentar? Note-se que relativamente à chancela política para publicação das leis o sistema é bem diferente: na lei da Assembleia da República, assina o seu Presidente, promulga o Presidente da República e o referenda ministerial pelo Primeiro-Ministro; já nas regiões autónomas, assina o Presidente do parlamento e assina o Representante da República.

Vamos ver essa parte jurídica e política, a começar pela Constituição e perceber como funciona o *sistema de governo*.

II

A Constituição Portuguesa divide os poderes autonómicos em duas partes, uma legislativa e outra governativa: primeiro, pela criação do parlamento autonómico e do governo autonómico; segundo, pela distinção entre o poder eminentemente legislativo, inclusivamente o poder legislativo exclusivo.

Na verdade, muitos poderes da Região Autónoma são legislativos, mas não são todos. São legislativos, aqueles que são, por um lado, restritos à competência da Assembleia Legislativa, nomeadamente nas matérias concorrenciais entre a Assembleia da República e desde que tais matérias estejam inscritas no Estatuto Político, ou nas matérias em que pode legislar com autorização da Assembleia da República, ou no desenvolvimento de princípios ou bases gerais de algumas leis do Estado, ou na regulamentação da lei estadual, ou em matérias tributárias e ilícitos de mera ordenação social; e, por outro lado, são legislativos aqueles que, embora a Constituição não os afete exclusivamente ao parlamento, este crie legislação autonómica ao abrigo da cláusula geral constitucional de poder legislar em qualquer matéria que não seja reservada aos órgãos de soberania e que esteja inscrita no Estatuto Político.



SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

São estes os atos legislativos, uns de competência reservada da Assembleia Legislativa, outros de competência concorrential com o Governo regional

Mas fora deste espetro legislativo, a Região Autónoma tem muitos outros poderes que são desenvolvidos por via do executivo e não parlamentar, isto é, que são desenvolvidos por atos normativos do Governo regional (e não por atos legislativos do parlamento). E em dois blocos distintos: de um lado, o Governo regional tem a capacidade, aliás exclusiva, para criar a sua organização e funcionamento (que, na prática, pode ir mais além do que a mera orgânica); e, por outro lado, tem a capacidade para desenvolver normativamente todas as restantes matérias constitucionais concorrentiais entre si e o parlamento, nomeadamente regulamentar a legislação autónoma e que é um poder bastante amplo na prática devido à inexistência, como existe no sistema nacional com o decreto-lei, de o Governo regional criar legislação ⁽⁵⁾.

Neste espetro ainda acrescenta a Constituição que o Governo está politicamente responsável perante a Assembleia Autónoma. Isto, por si só, como se percebe, diz pouco. Teremos que esperar a análise do Estatuto Político para percebermos a dimensão dessa responsabilidade – que veremos mais à frente.

A par desta distinção entre parlamento e executivo, prevê ainda o Representante da República, um órgão do Estado, com residência oficial na respetiva Região Autónoma, que fiscaliza os atos normativos do parlamento e executivo. Este órgão do sistema autónómico não tem a função que o Presidente da República, a nível estadual, tem face ao Governo nacional e à Assembleia nacional, e que no fundo traduz-se no *sistema de governo semipresidencialista*: a capacidade para demitir o primeiro e para dissolver a segunda. Isto é, o sistema autónómico é composto por três entidades – parlamento, executivo e Representante da República – mas, em termos de divisão de poderes o Representante da República está limitado ao controlo da constitucionalidade e legalidade dos atos normativos. É um importante poder porque pode, e frequentemente acontece, limitar a atuação do executivo e do parlamento, mas em grau inferior ao caso nacional – como veremos mais à frente.

(5) O termo legislativo está, regra geral, associado ao processo parlamentar. Outras vezes, mais restritivamente, está assente na ideia de atos normativos solenes (naquilo que com simplicidade se distingue entre uma lei e um regulamento de uma lei). Em Portugal, existem três tipos de atos normativos com essa função legislativa, e que são, como se sabe, a Lei da Assembleia da República, o Decreto-lei do Governo da República e o Decreto legislativo regional, dos parlamentos das regiões autónomas; cif. artigo 112º da Constituição.

SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

Mas, além do Representante da República, ainda intervêm um outro órgão do Estado, o Presidente da República que tem as importantes funções de marcar as eleições legislativas parlamentares, de dirigir mensagens ao parlamento ou dissolve-lo ouvindo o Conselho de Estado e os grupos parlamentares com assento parlamentar.

Ou seja, é um sistema que intervêm politicamente, não dois, não três, mas quatro órgãos que se interligam numa relação de poder algo torto, em que uns têm o poder total sem possibilidade de defesa por parte dos outros dois.

Do ponto de vista da Constituição, eis o sistema em esquema, na Figura 1:



Legenda: DLR: decreto legislativo regional. DRR: decreto regulamentar regional, tipologia apenas prevista no Estatuto, mas inserido aqui porque são referidos como "decretos"

Ou seja, por via da Constituição, estamos perante um *sistema de governo parlamentar* na medida em que o governo sai do parlamento e está sob a sua responsabilidade; mas não é puro: primeiro, porque o Representante da República tem uma função importante de fiscalização dessa ação, quer a ação parlamentar na feitura das leis, quer na ação do governo também na criação de lei regional. Segundo, porque também o Presidente da República intervém: ora diretamente, na possibilidade de enviar mensagens e sobretudo dissolver o parlamento; ora indiretamente, na escolha livre e nomeação do Representante da República, relação que permite criar mecanismos informais de verificação à distância por parte do Presidente da República, e na possibilidade de arrastar a marcação de eleições legislativas. Em todo o caso, a

SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

Constituição, para as regiões autónomas, não faz o mesmo que para os órgãos de soberania – o que é compreensível: para que estejamos perante um Estado de Direito é necessário que a matéria de soberania esteja consagrada na Constituição; bem diferente, as regiões autónomas que não têm essa dimensão política. Para estas é no Estatuto Político que se compreende inteiramente o sistema de governo, incluindo aquela função fiscalizadora do Representante da República.

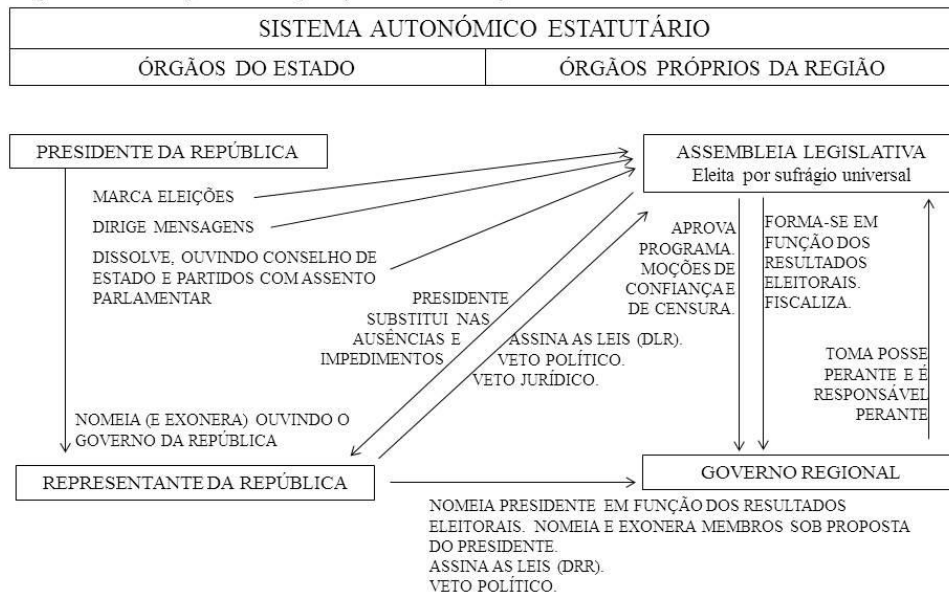
Razão para vermos agora esse estatuto.

O Estatuto Político dos Açores (e, basicamente, quem diz Açores, diz Madeira porque os regimes são idênticos, se não mesmo iguais) contém todas as normas que delimitam o sistema de governo regional.

O sistema é o constitucional – porque é na Constituição que estão as traves mestres como vimos supra; mas existem elementos importantes do sistema que não estão na Lei Fundamental, mas apenas no respetivo Estatuto Político da região autónoma.

Podemos ver esse sistema em esquema na Figura 2 que, em parte, repete naturalmente o que já vimos da Constituição:

Figura 2: sistema de governo nos Açores por via da Constituição e do Estatuto Político



Legenda: DLR: decreto legislativo regional. DRR: decreto regulamentar regional, tipologia prevista no Estatuto.



SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

Toda a dimensão do *sistema de governo* nos Açores centra-se agora aqui. Na verdade, sendo certo que as traves mestres do sistema constavam na Constituição, como vimos na Figura 1, é agora na conjugação com o Estatuto Político que ele se revela inteiramente, sobretudo nas matérias da aprovação do programa do governo, ou nas moções de confiança ou de censura.

Como se percebe pela Figura 2, o sistema de governo é difuso porque intervém, com diferentes pesos e medidas, órgãos do Estado e os órgãos próprios da Região Autónoma.

Quanto ao Presidente da República.

É um órgão de soberania, Chefe de Estado eleito por sufrágio universal ⁽⁶⁾. Não é crível que o Presidente da República utilizasse a marcação das eleições legislativas ⁽⁷⁾ para promover pressão política, tanto mais que a lei impõe prazos procedimentais que tem de respeitar por via do princípio da legalidade e da separação dos poderes. Mas em teoria existe essa possibilidade e numa situação de anormalidade democrática nas instituições autonómicas, poderia servir para bloquear a feitura célere das eleições, mantendo assim a Assembleia Legislativa a funcionar parcialmente com a Comissão Permanente ⁽⁸⁾ e o Governo Regional numa situação de gestão corrente ⁽⁹⁾. A Lei Eleitoral dos Açores (artigo 19º) manda que as eleições são marcadas normalmente entre 28 de setembro e 28 de outubro do fim da legislatura, e que são aí marcadas com 60 dias de antecedência, e no caso de dissolução, em 55 dias. Ou seja, numa situação de dissolução do parlamento, que aconteceria numa situação de anormalidade democrática nas instituições autonómicas, o Presidente da República tem uma margem de discricionariedade bastante larga para marcar da data da eleição; não está em causa o não cumprimento dos 55 dias de antecedência, está na determinação do dia da eleição. Ou seja, a Constituição, o Estatuto Político e a Lei Eleitoral deixam ao inteiro critério do Presidente da República determinar qual o dia apropriado para a eleição. Naturalmente que, num caso de dissolução do parlamento, o Presidente da República tem oportunidade para discutir isso, até por iniciativa das partes interessadas, seja no

(6) Artigos 110º, nº1 e 120º e seguintes da Constituição.

(7) A marcação das eleições legislativas está prevista no artigo 133º, alínea b) da Constituição, e artigo 19º da Lei Eleitoral dos Açores, Lei Orgânica 5/2006, 31 agosto, e leis orgânicas 3/2015, de 12 fevereiro e 4/2015, de 16 fevereiro.

(8) Artigo 234º, nº3 da Constituição.

(9) Artigo 234º, nº2 da Constituição.



SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

momento da consulta prévia ao Conselho de Estado, porque ali está presente o presidente do Governo Regional ⁽¹⁰⁾, seja na auscultação dos partidos com assento na Assembleia Legislativa ⁽¹¹⁾. Em todo o caso, o sistema permite essa liberdade – o que é um contrapeso relevante, e julgamos nunca ter acontecido.

O poder de dirigir mensagens à Assembleia Legislativa ⁽¹²⁾ também é um poder amplo do Presidente da República, quer quanto à sua natureza, quer quanto ao modo. Uma mensagem política pode divergir muito, ora tanto serve para congratular, como serve para penalizar (e aqui a soma de várias pode justificar a dissolução do parlamento regional; já veremos essa parte); e tanto pode ser enviada pelas vias diplomáticas através do Representante da República, como também de modo presencial perante a própria Assembleia Legislativa, como ainda pode sê-lo através das mensagens de veto político quanto às propostas regionais de alteração do Estatuto Político ⁽¹³⁾.

Se o poder de marcar as eleições e dirigir mensagens à Assembleia Legislativa é relativamente neutro quanto ao valor de contrapoder no sistema, bem diferente é a dissolução daquele parlamento. Esse poder, ao ser exercido, altera profundamente a ordem das coisas: não só o parlamento é dissolvido e o governo por via disso cai, como de igual modo tem como consequência a marcação de eleições.

Mas esse não é um poder que tem origem apenas na iniciativa do Presidente da República. São duas situações bem distintas: uma, advém da iniciativa do próprio Chefe de Estado e por razões políticas; e outra, advém de acontecimentos regionais. No primeiro caso, é difícil a concretização de motivos justificativos para uma dissolução por iniciativa presidencial; mas é possível enquadrar, em teoria, tal hipótese, quando a Assembleia Legislativa se pronunciasse num conjunto de atos atentatórios da unidade do Estado (por exemplo, receber unilateralmente um Chefe de Estado doutro país em sessão parlamentar), ou contra a República (por exemplo, não responder às audições em matérias fundamentais para Portugal), ou uma repetição continuada de ações políticas

(10) Artigo 142º, alínea e) da Constituição.

(11) Artigo 133º, alínea j) da Constituição.

(12) Artigo 133º, alínea d) da Constituição.

(13) O Estatuto é aprovado pela Assembleia da República e, portanto, o choque de cultura dá-se aí no âmbito estadual; mas como a iniciativa de alteração estatutária é exclusiva da Região, no fundo a crítica do Presidente da República acaba por atingir mais a Região do que a Assembleia da República – tal como aconteceu na terceira alteração estatutária durante o ano de 2008. Esse poder da Região está previsto no artigo 226º, n.º1, e o poder do Presidente da República do veto político, no artigo 136º, ambos da Constituição.



SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

fora do normal funcionamento das instituições (por exemplo, uma maioria impedir ilegítima e continuamente a constituição de comissões de inquérito em prejuízo das minorias parlamentares). Enfim, exemplos estritamente académicos, difíceis de acontecer numa democracia amena com quarenta anos. Já no segundo caso, acontece quando o sistema fique num impasse: não sendo aprovado o programa de governo e não aceitando este tal desiderato, é possível que o Representante da República não encontre solução dentro do parlamento para formar governo e, portanto, não seja possível nomear novo governo; aqui, o Presidente da República é aí forçado a dissolver o parlamento e a marcar eleições ⁽¹⁴⁾.

Em qualquer caso, o Presidente da República deve auscultar o Conselho de Estado e aqui o presidente do Governo regional, mesmo que demissionário, tem oportunidade de acalentar determinado comportamento do Chefe de Estado. Como também tem de auscultar os partidos políticos com assento parlamentar regional, momento em que estes, que são os legítimos representantes do povo, podem influenciar num ou noutro sentido. Claro que quando não é possível o Representante da República arquitetar maneira de formar um novo governo dentro e com o parlamento, a partir daqui a dissolução é quase certa.

Ou seja, este poder de dissolução parlamentar, embora numa parte seja natural em função da impossibilidade de se formar governo no parlamento, é pertinente como contrapoder no sistema regional e, de certo modo, promove tacitamente uma certa ordem das coisas na Região Autónoma, embora apenas na teoria.

Quanto, finalmente, ao poder de nomear, e livremente, o Representante da República. Esse é um poder importante por dois motivos: primeiro, porque o Presidente da República ausculta o Governo da República, mas não ausculta a Região Autónoma; segundo, porque a livre escolha ao não atender a nenhum elemento de política regional autónoma, pode lançar um titular que de autonomia entenda pouco ou nada. Até agora, os nomeados para o cargo foram escolhidos por motivos relacionados com a Região Autónoma: o primeiro ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾ tinha exercido funções de magistratura entre 1970 e 1976, primeiro como juiz de direito na comarca de Santa Maria, depois como adjunto

(14) Artigo 86º, n.º2 do Estatuto Político dos Açores.

(15) Antes, o cargo intitulava-se Ministro da República.

(16) JOSÉ ANTÓNIO MESQUITA, Representante da República de março 2006 a abril 2011.



SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

do Procurador da República no círculo judicial dos Açores; o segundo e atual ⁽¹⁷⁾, entre 1989 e 1992, foi “chefe da delegação portuguesa para a negociação do Acordo das Lages, na Ilha Terceira, e de um novo Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos e Presidente da Comissão Interministerial sobre as relações político-militares entre Portugal e os Estados Unidos”.

Ou seja, embora em teoria esse poder de nomeação pudesse servir de contrapeso no sistema regional, ele tem-se mantido num ambiente de perfeita harmonia com os interesses da Região Autónoma ⁽¹⁸⁾. Mas essa experiência mostra precisamente que é possível precisamente o contrário.

E o contrário poderia ter efeitos profundos: como veremos, e vimos nos esquemas anteditos, é o Representante da República que assina as leis, ou não as assina através dos vetos político e jurídico.

Quanto ao Representante da República.

É um órgão do Estado com funções exclusivamente regionais ⁽¹⁹⁾ ⁽²⁰⁾. Nessa medida, a sua atuação está politicamente dependente do Presidente da República e não dos órgãos autonómicos e isso reforça sobremaneira o valor dos seus poderes.

A nomeação do presidente do Governo Regional em função dos resultados eleitorais é sobretudo um poder de transmissão de soberania por via da ligação institucional que os dois órgãos do Estado têm entre si, assim como a nomeação dos restantes membros do executivo sobre proposta do seu presidente. Mas a nomeação em caso de demissão do executivo é bem diferente: já não está em causa apenas o que esteve no momento pós eleitoral, ou seja, em função dos resultados eleitorais, mas sobretudo a leitura que ele faça do momento político. O Estatuto Político atribui ao Representante da República o poder de constatar se existe ou não condições para a nomeação de um novo presidente do executivo, mesmo que auscultando os partidos

(17) PEDRO CATARINO, Representante da República desde abril 2011, cif. <http://www.representantadarepublica-acores.pt/Representante-da-República/Biografia>, consultado em fevereiro de 2015.

(18) Ver ARNALDO OURIQUE, *Autonomia Constitucional. Pequenos Ensaios sobre Prorrogativas das Autonomias Portuguesas*, vLex, Barcelona, 2012, especialmente *A Cadeira dos Decanos*, pp.33-35.

(19) Artigos 230º da Constituição Portuguesa de 1976, na versão adotada pela Lei Constitucional 1/2005, de 12 agosto; e artigo 106º do Estatuto Político dos Açores de 1980, republicado pela Lei 2/2009, de 12 janeiro.

(20) Ver ARNALDO OURIQUE, *Ensaio sobre os poderes do Representante da República nas Regiões Autónomas Portuguesas*, vLex, Barcelona, 2009.



SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

com assento parlamentar ⁽²¹⁾. E se o seu parecer não colidir com os partidos no sentido de formar governo, tem a liberdade para, fundamentado em termos políticos, não nomear – bloqueando o parlamento, sujeitando-o a funcionar em gestão corrente com a Comissão Permanente, dando conhecimento ao Presidente da República para que dissolva o parlamento e marque eleições.

Este é um poder enorme, e até injusto: enorme, porque sobrepõe-se à vontade do povo e à vontade dos deputados, tendo em conta que o Representante da República é nomeado e não é eleito; injusto, porque, em qualquer situação, o sistema não tem mecanismos para retribuir o contrapeso desse poder. Nesse sentido, portanto, o sistema é pesado para a Região Autónoma, porque um órgão não eleito pelo povo, e apenas nomeado por órgão distante, acaba por possuir uma função que no sistema parlamentar habitualmente está apenas acessível a um chefe de Estado (ou o monarca, que detém um estatuto soberano e é habitualmente um memorial da história; ou um presidente, que é eleito pelo povo).

Além disso, também tem a importante função de assinar as leis ou de não as assinar. Também é um poder avantajado: enquanto não assinar o decreto legislativo regional (DLR) ⁽²²⁾ ou o decreto regulamentar regional (DRR) ⁽²³⁾, o diploma não existe; o Governo ainda tem escapatória porque pode transformar o DRR em projeto de DLR; mas o DLR fica bloqueado sem qualquer saída, como aliás já aconteceu ⁽²⁴⁾.

Nesse aspeto, quanto ao DLR, o veto jurídico ⁽²⁵⁾, por que os motivos são legais, isto é, constitucionais, estatutários ou legais em geral, está assente numa fundamentação de certo modo limitada porque assente, não num discurso à toa, mas naturalmente num contexto próprio de jurisprudência e doutrina constitucionais. Ainda existe, existe sempre, margem de atuação, ora para um melhor esclarecimento, ora por se perfilar entendimento diverso do habitual. Mas, ponto assente, é que a recusa depende, não tanto da sua vontade, mas do que o Tribunal Constitucional determinar, seja na fiscalização

(21) Artigo 86º, n.º2.

(22) Recorde-se que é um ato legislativo do Parlamento regional.

(23) Recorde-se que é um ato normativo do Governo regional.

(24) Com SAMPAIO DA NÓVOA, Ministro da República para os Açores entre 1997 e 2003.

(25) Artigos 233º, n.º5 e 278º da Constituição; e artigos 48º e 107º, n.º1, alínea d) do Estatuto Político dos Açores.

SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

preventiva, sucessiva ou abstrata. Já quanto ao veto político ⁽²⁶⁾, a sua liberdade é política, e já não eminentemente jurídica: o fundamento da recusa é político, razões até de oportunidade justificam a não assinatura. E, como dissemos, quanto ao DRR, sendo recusado com veto político, o Governo pode sempre transformá-lo livremente em projeto de DLR ⁽²⁷⁾.

Ou seja, o sistema, nestes aspetos de assinatura ou não assinatura das leis de origem autonómica, é pesado para a Região Autónoma: no caso nacional, nestes casos, em quase tudo idêntico, o Presidente da República está sujeito a um juízo por parte do povo que o pode demover em resultado da sua posição institucional ou mesmo em razão de ter de prestar contas nem que seja na hora do voto; mas o Representante da República não está limitado em tais traços políticos.

Quanto às relações entre os órgãos autonómicos.

Como se percebe pela Figura 2, o governo não é eleito, é o parlamento que está sujeito ao sufrágio universal. Por isso, o governo forma-se dentro do parlamento, pela 1ª vez, em função dos resultados eleitorais e, pela 2ª vez, em caso de demissão do executivo, em função, não apenas dos resultados eleitorais que ainda valem nesta fase, mas também pela perceção exclusiva de o Representante da República considerar que existe condições parlamentares para formar governo. Embora a nomeação seja do Representante da República, a posse do governo é feita pelo parlamento.

Mas é na fase subsequente à tomada de posse que a vida política entra verdadeiramente em ação. Na verdade, a formação quantitativa do governo é muito importante, porque uma maioria absoluta garante-lhe uma vida do tamanho da legislatura de quatro anos; mas com uma maioria relativa as coisas não seriam assim tão fáceis.

Três situações são de maior importância, a aprovação do programa do governo, a moção de censura e a moção de confiança – situações em que se exige a maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções ⁽²⁸⁾ e que não se verificando leva à demissão do governo ⁽²⁹⁾. É evidente que um governo com maioria parlamentar

(26) Artigos 233º, nº1 a 3 da Constituição; e artigos 48º e 107º, nº2 do Estatuto Político dos Açores.

(27) Artigo 107º, nº4 do Estatuto Político dos Açores.

(28) Artigo 48º do Estatuto Político dos Açores.

(29) Artigo 86º do Estatuto Político dos Açores.

SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

absoluta por estes motivos nunca será demitido. Em 1993 uma moção de censura foi rejeitada precisamente assim, e não conhecemos nenhum caso de rejeição do programa do governo. Sem maioria absoluta, o governo, como já aconteceu na *Legislatura* de 1996-2000, tem que interagir forçosamente com a oposição parlamentar e fazer acordos de maneira a que veja o seu programa aprovado ou que, numa moção de censura, ela não seja aprovada; e, nestes casos de minoria, também é normal o governo fazer uso da moção de confiança, necessitando de acordo parlamentar para obter a necessária maioria de aprovação.

Chegados aqui podemos definir o sistema de governo regional. Mas antes ainda, observando, na Figura 3, as traves mestras utilizando o sistema parlamentar e presidencialista, que são afinal os modelos existentes atualmente:

Figura 3: sistemas de governo parlamentar e presidencialista

SISTEMAS PARLAMENTAR E PRESIDENCIALISTA				
Sistema PRESIDENCIALISTA	1	PRESIDENTE, ELEITO (CHEFE DE ESTADO E CHEFE DE GOVERNO)	NÃO DISSOLVE ----->	P A R L A M E N T O
			<----- NÃO DEMITE	
Sistema SEMIPRESIDENCIALISTA ou SEMIPARLAMENTAR	2	CHEFE DE ESTADO, ELEITO	DISSOLVE ----->	
	3	CHEFE DE GOVERNO	RESPONSÁVEL ----->	
Sistema PARLAMENTAR	4	CHEFE DE ESTADO, ELEITO OU HEREDITÁRIO	DISSOLVE ----->	
	5		<----- NÃO DEMITE	
	6	CHEFE DE GOVERNO	-----> RESPONSÁVEL	

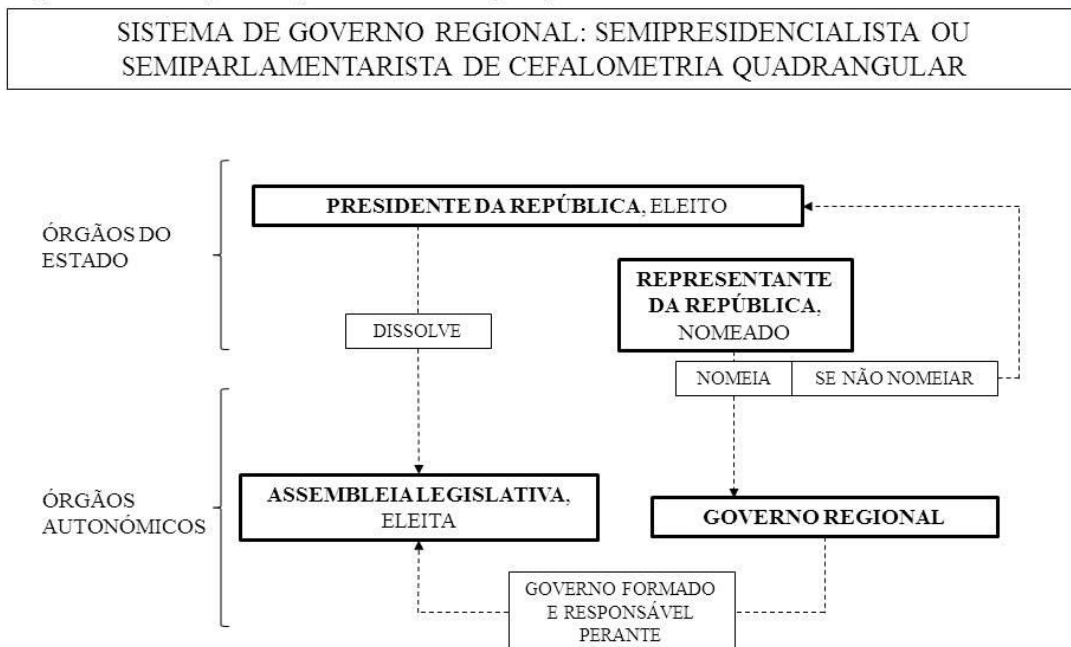
Encarando a Figura 3 e relacionando-a com os elementos jurídicos e políticos que acima vimos, verificamos no *sistema de governo* nos Açores o chefe de Estado, Presidente da República, pode dissolver o parlamento, logo é um elemento do sistema parlamentar (nº4), mas o parlamento não pode demitir o Presidente da República, que é um elemento do sistema presidencialista (nº1); ou seja, nesta parte entre os dois órgãos,

SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

chefe de Estado e parlamento, o sistema é uma mistura dos dois. Juntando o Governo, verifica-se que este é responsável perante o parlamento, o que coloca o sistema no sistema parlamentar (n.º6), mas também no sistema misto semipresidencialista ou semiparlamentar (n.º3). Assim sendo, o sistema de governo regional não é nem um, nem o outro, é uma mistura de ambos: semipresidencialista ou semiparlamentar, pois o chefe de Estado pode dissolver o parlamento e este não o pode demitir (n.º2), e o chefe de Governo é responsável perante o parlamento (n.º3).

Mas, como vimos acima, o sistema açoriano, além do Governo, Parlamento e chefe de Estado, tem uma quarta entidade, o Representante da República que também intervém com capacidades razoáveis de contrapoder. Verifica-se que dois órgãos diferentes controlam os órgãos regionais: o Representante da República controla o parlamento quanto à formação do governo; o Presidente da República controla o parlamento pela sua dissolução, seja por si próprio, seja por via do ato do Representante da República de não nomeação do governo. Podemos ver em esquema, na Figura 4, o resultado desse jogo:

Figura 4: sistema de governo regional resultante dos quatro poderes envolvidos





SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

Neste modelo, diferentemente do presidencialismo, o parlamento está subjugado à vontade política dos órgãos do Estado, mas não estão aqueles dois órgãos sujeitos a nenhum contrapoder. Ou seja, no presidencialismo os dois órgãos são autónomos e não se limitam um mais do que o outro e são aliás independentes por via da sua diferente eleição. Também neste modelo, e diferentemente do parlamentarismo, mantém-se essa dupla sobre os órgãos regionais. E do mesmo modo no semipresidencialismo ou semiparlamentarismo.

Por isso, portanto, temos nos Açores um semipresidencialismo ou semiparlamentarismo de cefalometria quadrangular: de um lado, um chefe de Estado e um outro representante regional do Estado que livremente dissolve ou não nomeia e dissolve; e do outro lado, dois órgãos regionais que não têm qualquer contrapoder face àqueles outros dois órgãos do Estado, estando o parlamento sujeito à liberdade do Chefe de Estado para se manter em posição de não dissolução, e estando o governo sujeito à nomeação do Representante da República para que ganhe legitimidade perante o parlamento.

O sistema parlamentarista tem o mérito da flexibilidade, pois uma moção de censura provoca a nomeação de novo governo. No caso dos Açores, como se vê, é essa a maior vertente sistémica. Já o sistema presidencialista tem menor flexibilidade, pois nem o parlamento nem o chefe de Estado se podem demitir ou dissolver mutuamente. Neste aspeto, isso tem pouco a ver com o caso dos Açores. Razões para aquilatar que o sistema de governo dos Açores é mais semiparlamentar do que semipresidencialista. Visto de cima, isto é, do lado dos órgãos do Estado, o sistema é semipresidencialista; visto do ângulo dos órgãos regionais, a matriz é semiparlamentar; mas a concentração do poder no Chefe de Estado que pode dissolver o parlamento sem que esteja sujeito, com efeitos práticos na Região Autónoma, à reprovação por parte do órgão parlamentar açoriano e do próprio povo insular, empurra o sistema para o semipresidencialismo.

III

Podemos, finalmente, sintetizar em conclusão. O sistema açoriano não é inteiramente parlamentar porque o Representante da República, que é órgão não eleito e que não é chefe de Estado, tem poder para indiretamente provocar a dissolução do



SISTEMA DE GOVERNO DOS AÇORES

parlamento através da não nomeação do governo, sobretudo nas situações em que por moção de censura ou não aprovação do programa do governo, ele adquire o poder de decidir se nomeia ou não um novo governo do mesmo parlamento.

Também não é inteiramente presidencialista porque, embora o chefe de Estado possa dissolver o parlamento, este não pode demitir o Presidente da República.

A capacidade de o chefe de Estado poder dissolver o parlamento; a capacidade para o Representante da República também indiretamente poder provocar a queda do parlamento por não nomeação de novo governo numa crise política; a capacidade de o parlamento poder provocar a demissão do governo através da moção de censura e da não aprovação do seu programa, colocam o sistema num enclave entre o presidencialismo e o parlamentarismo, mas com inclinação para este, o que dá a característica de sistema de governo semipresidencialista parlamentar, intervindo nesse modelo dois órgãos do Estado, um eleito, o Chefe de Estado, e outro por ele nomeado o Representante da República, e dois órgãos próprios da autonomia, o parlamento e o governo, ambos fortemente sujeitos a um poder sem quaisquer entraves de contrapoder como é apanágio dos sistemas políticos.

Ou seja, o *sistema de governo regional dos Açores* é tanto semipresidencialista como semiparlamentar, um ou outro de cefalometria quadrangular. Devido à sua imperfeição motivada pela também imperfeita intervenção de quatro órgãos, dois do Estado e dois regionais, num ângulo específico o sistema de governo açoriano (e madeirense) é semipresidencialista parlamentar ou é um sistema de governo “aparente semipresidencialismo”. A nossa inclinação vai para este último “aparente semipresidencialismo” devido à força jurídica e política do Chefe de Estado não pertencer ao quadro orgânico da autonomia, mas possuir o poder de dissolver o parlamento regional.

Em Angra do Heroísmo, 12 junho 2015.