



DIÁRIO

da Assembleia Nacional

XI LEGISLATURA (2018 – 2022)

6.ª SESSÃO LEGISLATIVA

SUMÁRIO

	Págs.
Mensagem do Presidente da República ao Presidente da Assembleia Nacional sobre o Processo de Tomada de Posse do Presidente da República Eleito	223

Mensagem do Presidente da República ao Presidente da Assembleia Nacional

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Nacional
Palácio dos Congressos, Vila Maria

São Tomé

Assunto: Posse do Presidente da República Eleito

Senhor Presidente da Assembleia Nacional,

Quero, em primeiro lugar, aproveitar o ensejo para apresentar-lhe os meus respeitosos cumprimentos e desejar-lhe saúde e empenho no cumprimento da sua missão.

Relativamente à nota que me endereçou, datada de 19 de Agosto corrente, referente ao mapa calendário do processo de tomada de posse do novo Presidente da República eleito, venho dizer-lhe que estou profundamente convicto de que:

I. O adiamento do prazo para a realização da segunda volta das eleições deveu-se, objectiva e intrinsecamente, à situação de disfuncionamento do Tribunal Constitucional, Órgão encarregue de julgar, em última instância, a regularidade e a validade dos actos que compõem o processo eleitoral, nos termos e condições da Constituição da República e das leis vigentes.

II. A tão propalada e discutida substituição interina do Presidente da República eleito por sufrágio universal directo e, por conseguinte, em pleno exercício das suas funções, que, em tempo oportuno e por razões pessoais, abdicara de se candidatar ao segundo mandato, não tem um mínimo fundamento político/jurídico, visto que não se está em presença de qualquer impedimento por incapacidade física permanente ou temporária, nem alguma vez foi sujeito ao processo de verificação de perda de cargo, nos casos previstos no n.º 3 do artigo 85.º e no n.º 3 do artigo 86.º, ambos da Constituição, que pudessem culminar numa situação de vacatura.

III. Por isso, tendo em conta a minha ética política, o sentido de cumprimento do dever, particularmente do serviço público-patriótico, quero declarar de forma clara e categórica que, após o dia 3 de Setembro próximo, data do termo do meu mandato e enquanto decorrer os actos da segunda volta das eleições presidenciais, que culminarão com o empossamento do Presidente eleito por sufrágio universal directo e secreto, mantereijustamente o estatuto de Presidente da República e, muito responsabilmente, saberei exercer as minhas competências constitucionais, dialogando e concertando de modo permanente com todos os outros órgãos de soberania, na busca de soluções aos desafios emergentes, em prol da tranquilidade e da paz social do nosso Estado, e da nossa jovem Democracia.

Reforça todo o meu entendimento o parecer que anexo.

Aceite, Sr. Presidente da Assembleia Nacional, os meus melhores cumprimentos.

O Presidente da República, *Evaristo do Espírito Santo Carvalho*.

Com cópia ao:

Primeiro-Ministro e Chefe do Governo;
Presidente do Tribunal Constitucional;
Presidente do Supremo Tribunal de Justiça;
Procurador-Geral da República.

Parecer do Professor Catedrático Vital Moreira

1. Consulta

O Presidente cessante da República Democrática de São Tomé e Príncipe (doravante RDSTP) solicita um parecer urgente sobre a melhor solução constitucional para a situação que se vai verificar dentro de dias no País, em que o mandato quinquenal do actual Presidente da República chega ao seu fim, sem que tenha sido eleito e possa tomar posse o novo Presidente, como a Constituição são-tomense pressupõe (artigo 78.º, n.º 3)¹.

¹ Constituição de 10 de Setembro 1990, na redacção da revisão constitucional de 23 de Janeiro de 2003 (doravante CRDSTP).

Com efeito, terminando em 3 de Setembro o mandato do Presidente da República cessante, a eleição do novo Presidente da República foi marcada, nos termos da Constituição e da Lei Eleitoral², para 18 de Julho, com uma eventual segunda volta inicialmente prevista para 8 de Agosto, o que permitia observar o disposto na Constituição para a tomada de posse do novo Presidente da República no dia do fim do mandato do Presidente cessante, sem nenhuma quebra temporal da continuidade institucional.

Sucedo que, no seguimento do acto eleitoral de 18 de Julho, que não deram maioria absoluta a nenhum dos candidatos, e da impugnação das eleições junto do Tribunal Constitucional pelo candidato colocado em terceiro lugar – e, portanto, afastado da disputa presidencial na segunda volta –, o litígio só veio a ser decidido definitivamente em 4 de Agosto, sendo confirmados os resultados da primeira volta e confirmados os dois candidatos que disputam a segunda volta. Mas com essa inesperada demora, a data da segunda volta teve de ser remarcada, desta vez para 5 de Setembro, ou seja, já depois do termo normal do actual mandato presidencial. Tendo monta o procedimento eleitoral previsto na referida Lei eleitoral, a proclamação dos resultados eleitorais está prevista para 20 de Setembro e a tomada de posse do novo Presidente da República eleito, para 29 de Setembro.

Quid iuris, quanto ao exercício do cargo presidencial durante o período assinalado, concretamente entre 3 de Setembro e 29 do mesmo mês, após findar o actual mandato presidencial?

2. Fundamentação

2.1. A questão em Portugal

Convém começar por analisar a solução da questão colocada no quadro do direito constitucional português, dado a influência exercida pela Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) na ordem constitucional são-tomense, incluindo no regime de eleição e no estatuto do Presidente da República.

Ora, a Constituição portuguesa estatui claramente que «o mandato do Presidente da República tem a duração de cinco anos e termina com a posse do novo Presidente eleito» (artigo 128.º, n.º 1). Ou seja, embora o mandato presidencial deva cessar, em princípio, cinco anos após a posse, tal não se verifica se nessa data ainda não houver novo Presidente da República eleito pronto a tomar posse, sendo o mandato implicitamente prolongado até isso suceder. Fica assim claro que, embora sendo o Presidente da República eleito para um mandato de cinco anos, o exercício de funções só termina, porém, com a posse do novo Presidente da República eleito, pelo que pode exceder os cinco anos e, por qualquer motivo, houver atraso no acto eleitoral ou no apuramento dos seus resultados³.

As razões para o atraso na eleição do novo Presidente da República podem ser de duas ordens. Por um lado, há as circunstâncias normalmente associadas ao estado de sítio ou estado de emergência, que impossibilitam ou interrompem as operações eleitorais, como catástrofe natural, guerra, pandemia, perturbação da ordem democrática. Por outro lado, há as vicissitudes ligadas ao próprio processo eleitoral, nomeadamente o caso já referido de evitar a coincidência temporal das eleições presidenciais e das eleições parlamentares (CRP, artigo 125.º), a remarcação das eleições por motivo de morte ou incapacitação de qualquer candidato (CRP, artigo 124.º, n.º 3)⁴ ou do candidato eleito (antes da sua tomada de posse), o caso de eventual anulação judicial das eleições e sua consequente repetição.

Fica, assim, claro que em todos esses casos, por força da norma geral expressa do artigo 128.º, n.º 1, *in fine*, da CRP, se verifica a prorrogação do mandato do Presidente da República cessante pelo período de tempo necessário, não havendo lugar à sua substituição interina, que a CRP só prevê, congruentemente, para os casos de impedimento temporário do Presidente da República em exercício e de vagatura do cargo em sentido próprio (CRP, artigo 132.º).

Tal é o entendimento da generalidade de doutrina portuguesa que abordou o tema, quer com base no teor literal do artigo 128.º, n.º 1, quer pela aplicação analógica da solução prevista constitucionalmente para o já referido caso de prolongamento do mandato prevista no artigo (125.º coincidência temporal de eleições), ou da solução constitucional de prorrogação do mandato parlamentar e do mandato governamental para além do seu termo, no caso de atraso na realização das eleições legislativas ou da nomeação de novo Governo (CRP, artigo 153.º, n.º 1, e artigo 186.º, n.º 4, respectivamente), quer por aplicação de um princípio constitucional geral de *prorogatio* de mandatos políticos⁵.

² Lei n.º 6/21, de 15 de Fevereiro, que aprova a nova Lei Eleitoral da República Democrática de São Tomé e Príncipe, doravante Lei Eleitoral, abreviadamente.

³ Um caso especial de prolongamento do mandato, previsto explicitamente da Constituição, decorre da necessidade de evitar a coincidência temporal das eleições presidenciais com eleições parlamentares, sendo dada prioridade temporal às segundas e adiadas as primeiras (CRP, artigo 125.º, n.ºs 2 e 3).

⁴ Diferentemente, a Lei Eleitoral são-tomense só estipula a reabertura de processo eleitoral no caso de morte ou incapacitação de candidato, se se tratar de candidato único (artigo 12.º, n.ºs 3 e 4).

⁵ Neste sentido, por exemplo, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., II vol., Coimbra, 2010, anotação ao artigo 128.º da CRP; Vital Moreira, *Sebenta de Direito Constitucional*, Porto, Universidade Lusitana, 2016, p. 451; Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II, Coimbra Almedina, 2010, p. 225; J. de Melo Alexandrino, *Lições de Direito Constitucional*, 2.ª ed., Lisboa, AAFDL, 2017, p. 142 (remetendo para Paulo Otero). Diverge desta leitura, sem fundamentação bastante, Jorge Miranda, in J. Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, Coimbra, 2006, anotação ao referido

Idêntico consenso existe para a conclusão de que a substituição interina do Presidente da República (pelo Presidente da Assembleia da República), nos termos do artigo 132.º da CRP, só vale para os casos de vagatura do cargo presidencial em sentido próprio (além do impedimento temporário do Presidente em funções), ou seja, de falta de titular do mandato presidencial, o que não se verifica nos casos acima enunciados, em que o Presidente da República cessante continua no seu lugar⁶. Como afirmam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, a vagatura consiste numa hipótese *sede vacante*, ou seja, «a hipótese de o cargo ficar privado de titular (renúncia, perda de mandato, destituição, impossibilidade física permanente e morte)». Ao contrário, como afirma enfaticamente Paulo Otero, «em qualquer dessas situações [de atraso na realização de eleições ou de repetição de eleições, acima aludidas], note-se, **nunca existe vagatura do cargo**, motivo pelo qual não há lugar à substituição interina do Presidente da República, antes se verifica o prolongamento do mandato do Presidente da República em exercícios»⁷.

Ao contrário da vagatura, que implica interrupção do exercício de funções na *pendência do mandato* (por renúncia, incapacidade ou morte, destituição e perda de mandato pelo seu titular), a prorrogação só ocorre, por definição, após o termo normal do mandato e não supõe, pelo contrário, nenhuma incapacidade do Presidente da República cessante, tendo por objectivo evitar qualquer descontinuidade no exercício das funções presidenciais.

Note-se que a situação de prorrogação do mandato para além do termo deste, no caso de atraso na sua substituição do seu titular, nunca ocorreu em Portugal em relação ao Presidente da República, por não ter sido necessária, mas tem sido adoptada pacificamente em relação a outros titulares de cargos constitucionais, não somente nas hipóteses previstas na Constituição – concretamente a Assembleia da República e o Governo (preceitos constitucionais antes referidos) –, mas também em hipóteses em que a Constituição é omissa, como tem sucedido várias vezes com os juizes do Tribunal Constitucional, com o Provedor de Justiça e com membros de autoridades administrativas independentes, por períodos que em alguns casos somaram vários meses. Nos dois primeiros casos trata-se de órgãos eleitos pela Assembleia da República; no terceiro caso trata-se de órgãos de nomeação governamental, mas com prévia audição parlamentar.

Justificam-se algumas observações adicionais para compreender melhor o regime da prorrogação.

Em primeiro lugar, a prorrogação do mandato é uma consequência automática da verificação da situação que a desencadeia – nomeadamente, no caso do Presidente da República, o atraso na eleição e tomada de posse do novo Presidente eleito –, pelo que não depende de decisão de qualquer outro órgão nem fica tampouco na discricção do titular do mandato prolongado, constituindo uma obrigação constitucional. Havendo possibilidade abstrata de prorrogação, os titulares dos cargos em causa sabem à partida que o seu mandato pode vir a ser prolongado, se à data do seu termo não houver novo titular eleito/nomeado.

Em segundo lugar, o prolongamento do mandato *não tem duração predeterminada*, dependendo da demora no procedimento de eleição ou nomeação do novo titular. Como se anotou acima, na experiência portuguesa, a prorrogação tem sido bem prolongada em alguns casos.

Por último, em homenagem ao princípio da continuidade e da estabilidade institucional e salvo limitação especial (como sucede com os governos demitidos, limitados a «poder de gestão») e a autocontenção política que a situação reclame, o titular do mandato prorrogado mantém-se em *plenitude de funções*, não ficando em «regime de gestão corrente». No caso da prorrogação do mandato presidencial, a Constituição não estabelece nenhum limite aos poderes presidenciais.

2.2. A lacuna constitucional na CRSTP

Sucedem porém, que, diferentemente da CRP, a CRSTP não dá solução explícita ao caso de, por motivo imprevisto, não haver novo Presidente eleito à data da cessação do mandato do Presidente da República cessante. o caso de eleição por termo de mandato, como é o caso, a Constituição limita-se a dizer que o novo Presidente da República toma posse na data do termo do mandato do Presidente cessante (CRDSTP, artigo 78.º, n.º 3), pressupondo, portanto, que a eleição daquele, incluindo uma possível segunda volta, ocorrem atempadamente e que nenhuma circunstância inesperada (por exemplo, morte de candidato ou do vencedor das eleições, anulação das eleições, etc.) perturba esse calendário, impedindo que a tomada de posse do novo Presidente da República possa ocorrer no dia do termo do mandato do Presidente em funções.

Concretamente, a CRDSTP não inclui norma paralela ao artigo 125.º, n.º 1, da CRP, nem nenhuma norma específica sobre a hipótese de o mandato do Presidente da República cessante terminar sem tomada de posse o novo Presidente eleito. A verdade, porém, é que tal situação pode ocorrer na RDSTP (como noutros países), por qualquer dos motivos acima enunciados, como está em vias de suceder

preceito constitucional; inconsistentemente, porém, o autor admite a prorrogação, e não a substituição interina, no caso de adiamento das eleições presidenciais por motivo de estado de sítio ou do estado de emergência.

⁶ Sobre a vagatura e a substituição interina ver, por todos, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anotação ao artigo 132.º da CRP, Jorge Miranda, ob. cit., anotação ao mesmo preceito (prescindindo o autor aqui de referir os casos de atraso na realização de eleições) e Paulo Otero, *O poder de substituição em direito administrativo*, Lisboa, 1995, pp. 470ss.

⁷ Ob. Cit., p. 226. Destaque acrescentado.

efectivamente, por causa da demora de realização da segunda volta das eleições, em consequência da improcedente impugnação do resultado da primeira votação por parte do candidato que ficou em terceiro lugar.

Comece por dizer-se que não pode retirar-se nenhuma conclusão dessa diferença normativa entre as duas ordens constitucionais, salvo que a *Constituição são-tomense prescindiu de dar uma solução explícita à questão*, pois nenhuma outra norma lhe é directamente aplicável, dado que, como acima se mostrou, o termo do mandato não integra a noção constitucional de *vagatura do cargo*, para a qual a CRDSTP, tal com a CRP, prevê a solução da substituição interina do Presidente da República (artigo 87.º). Estamos, portanto, perante uma situação de *lacuna constitucional* verdadeira e própria, ou seja, de uma situação que, tendo de ter uma solução em sede constitucional – por não poder ser resolvida pelo legislador ordinário –, não a encontra no texto constitucional⁸.

É de observar, de resto, que, apesar da óbvia influência portuguesa, a Constituição são-tomense é, sob o ponto de vista normativo, muito menos densa do que a CRP, omitindo muitos preceitos que constam desta, podendo essas missões gerar lacunas constitucionais (salvo na medida em que possam ser colmatadas pela lei ordinária). Mesmo restringindo a análise comparativa das duas referidas Constituições ao capítulo sobre o estatuto e a eleição do Presidente da República, são de observar as seguintes omissões na Constituição são-tomense, além da já referida:

- candidaturas (CRP artigo 124.º)⁹;
- data da eleição (CRP, artigo 125.º)¹⁰;
- sistema eleitoral (artigo 126.º)¹¹;
- renúncia ao mandato CRP, artigo 131.º).

Ora, na medida em que não podem ser supridas por lei ordinária, as verdadeiras lacunas constitucionais – por respeitarem a temas de natureza intrinsecamente constitucional e carecerem de regulação em sede constitucional – só podem ser preenchidas de duas maneiras: (i) por via de revisão constitucional ou (ii) por via de integração doutrinal e judicial. Se as revisões constitucionais têm frequentemente tal objectivo (a par da correcção de soluções constitucionais anteriores), é indubitável que outro tanto sucede com a doutrina jurisprudência constitucional (a par da interpretação constitucional).

Sendo óbvio que no caso concreto está excluída uma revisão constitucional relâmpago *ad hoc*, resta a via da integração da lacuna em causa, designadamente através da analogia em sentido estrito (também designada por analogia *legis*) ou do recurso a princípios constitucionais gerais (também designado por analogia *iuris*)¹². Suscita-se portanto, a questão de saber como se integra a referida lacuna de previsão constitucional. Em abstrato, há duas hipóteses de solução suscetíveis de serem consideradas: (i) a substituição interina (pelo Presidente da Assembleia Nacional), por analogia com a solução de *vagatura do cargo* ou (ii) a prorrogação do mandato do presidente cessante até à tomada de posse do novo Presidente da República, por analogia com a solução prevista para o caso dos mandatos parlamentares e governativos cessantes ou por aplicação de um princípio geral de *prorogatio* de mandatos políticos.

2.3. Inaplicabilidade da substituição interina ao caso da cessação do mandato sem haver novo Presidente da República eleito

Importa, a partida, afastar a ideia de aplicação directa do artigo 87.º da Constituição são-tomense, o qual, tal como o artigo 132.º da CRP, prevê a substituição interina para os casos de *vagatura do cargo* (e de impedimento temporário) do Presidente da República na pendência do mandato, mas não para o caso de termo do mandato sem haver ainda novo Presidente eleito.

De facto, tal como a CRP (artigo 125.º, n.º 1), a CRDSTP estabelece nos artigos 78.º, n.º 3, e 79.º, n.º 2, uma clara distinção entre a *vagatura do cargo* e a cessação do mandato, quando estabelecem regimes diferentes para a tomada de posse e para data das eleições nas duas referidas situações, dado que na primeira, as eleições e a tomada de posse do novo Presidente da República correm após a *vagatura* (e por causa dela), interrompendo o mandato em curso, enquanto na segunda situação a eleição ocorre em

⁸ Prescindimos de investigar qualquer eventual intenção constituinte (aliás, um poder colectivo) sobre o assunto, a partir dos «trabalhos preparatórios», pois a interpretação constitucional tem de partir do texto constitucional, não podendo considerar posições que não tenham suporte em norma ou princípio constitucional. Recordando as palavras do artigo 9.º, n.º 2, do Código Civil Português, (*não pode ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso*). O mesmo vale plenamente para a interpretação constitucional.

⁹ Cfr. Lei Eleitoral são-tomense, artigo 12.º.

¹⁰ Cfr. Lei Eleitoral são-tomense, artigo 13.º.

¹¹ Cfr. Lei Eleitoral são-tomense, artigo 14.º.

¹² Sobre a integração de lacunas normativas em geral ver, por todos, K. English, *Metodologia da Ciência do Direito* 33 ed. Lisboa FCG, 1991, cap. V; J. de Oliveira Ascensão, *O Direito: Introdução e Teoria Geral*, 10.ª ed., Coimbra, Almedina, 1997, tít. VII, cap. III; A. Santos Justo, *Introdução ao Estudo do Direito*, 11.ª ed., Lisboa, Petrony, 2020, pp. 324 ss. Sobre a integração de lacunas constitucionais em especial ver, por todos, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991, cap. 1, 2.5.5; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, pp. 1234 ss.; Vital Moreira, *Sebenta de Direito Constitucional*, cit., pp. Cap. III, 3. 4.4.

condições normais, *antes do termo do mandato*, para que o novo Presidente da República possa tomar posse no termo do mandato do Presidente cessante, como prescreve o citado artigo 78.º-3.

Ora, se o referido preceito sobre a substituição interina só contempla as situações de vagatura, tem de ficar excluída à partida a aplicação directa dessa solução à situação em análise, necessariamente ligada à cessação do mandato que *manifestamente não se integra na figura da vagatura*.

Por conseguinte, o preceito do artigo 87.º só seria de chamar à colação a título de eventual analogia para colmatar a referida lacuna constitucional. O problema está em que não existe nenhuma identidade de situações – condição essencial da integração por analogia –, tratando-se de *situações marcadamente distintas*. A distinção constitucional entre ambas as figuras – vagatura do cargo e cessação do mandato – é, de resto, plenamente justificada, pois nada há de comum entre elas, visto que o termo do mandato sem haver novo Presidente da República eleito por razões alheias ao Presidente cessante (atraso do acto eleitoral por motivo de catástrofe natural, dificuldades logísticas, litigância judicial, como no caso vertente, etc.) nada tem a ver com os casos de vagatura, todos derivados de actos ou circunstâncias do Presidente da República em funções (morte ou incapacidade permanente, ausência do país sem autorização parlamentar, condenação por crime no exercício de funções, etc.). O conceito da vagatura supõe necessariamente dois elementos (i) um evento na pendência do mandato, provocando a sua interrupção, (ii) que se traduz na incapacidade ou impossibilidade de o seu titular continuar a exercer o cargo e cumprir o mandato.

A necessidade imperiosa de substituir o Presidente da República por outra personagem em caso de vagatura, por o cargo estar *privado de titular* – não fazendo nenhum sentido conservar em funções, mesmo a título transitório, quem tenha renunciado ao cargo ou tenha perdido o mandato ou sido destituído por infrações à Constituição –, não se verifica no caso de atraso das eleições por termo do mandato, pois o Presidente da República cessante não está incurso em nenhuma daquelas situações e continua disponível para continuar a exercer o cargo, se tal for necessário. Compreende-se, por isso, que a substituição interina do Presidente pelo Presidente da Assembleia da República tenha de valer para os casos em que *deixou de haver Presidente da República* (vagatura), mas só pode valer para eles, e não para o caso de atraso na eleição de novo Presidente da República, por motivos alheios ao Presidente cessante. É manifesto que estas diferenças *inviabilizam a figura da analogia*, tomando inconsequente a integração da referida lacuna por esta via.

Além de desnecessária, militam contra essa pretensa analogia mais dois fortes argumentos: (i) o *défi ce de legitimidade eleitoral* para o exercício do cargo presidencial do Presidente do parlamento, quando comparada com a do Presidente cessante; (ii) o factor de *descontinuidade e de instabilidade institucional* assim como de *incerteza política*, que a substituição interina por outra personalidade representaria, dada a possibilidade de o Presidente do parlamento poder ter um entendimento diverso do cargo presidencial e uma orientação política distinta da do Presidente da República cessante. No limite, a solução da substituição interina pode mesmo ser absurda, se o Presidente da República cessante estiver em vias de ser reconduzido para novo mandato e o Presidente do parlamento estiver, ele mesmo, em prorrogação do mandato parlamentar, em virtude de dissolução parlamentares (nos termos do artigo 103.º, n.º 4 da CRDSTP).

Na solução da substituição interina não pode ser desvalorizado o *risco de mudança de orientação presidencial não sufragada eleitoralmente*, pois, embora a CRDSTP estabeleça alguns escassos limites aos poderes do substituto (artigo 87.º, n.º 3) ele fica com ampla margem de poder discricionário, quer para tomar decisões politicamente sensíveis no exercício dos poderes constitucionalmente atribuídos ao Presidente da República nos artigos 80.º a 82.º da CRDSTP (incluindo o poder de veto legislativo e o poder de demissão do Governo), quer para tomadas de posição públicas sobre assuntos de política interna e externa ao arpejo da orientação e da prática do Presidente cessante, ao abrigo do seu mandato popular.

Por conseguinte, a substituição do Presidente da República pelo titular de outro órgão de soberania – aliás, em clara *derrogação do princípio da separação de poderes* – constitui uma solução de recurso que só deve ser utilizada quando não haja outra solução – ou seja, no caso de vagatura verdadeira e própria –, não devendo ser utilizada noutras hipóteses essencialmente distintas, como a da cessação do mandato presidencial sem estar novo Presidente eleito, se houver outra solução alternativa, menos disruptiva da continuidade e da estabilidade institucional e da certeza política e mais consentânea com o sistema constitucional. Essa solução alternativa consiste na prorrogação do mandato do Presidente da República cessante.

2.3. Casos paralelos de prorrogação de mandatos políticos cessantes

Não havendo lugar à substituição interina, por a Constituição não a prever, nem tal solução ser de aplicar por analogia, por não haver nenhuma homologia com a situação de vagatura, resta a solução de integrar a referida lacuna constitucional através da solução constitucional prevista para situações paralelas, caso existam.

Ora, em duas situações afins, de cessação de mandatos de titulares de órgãos de soberania sem haver novos órgãos designados prontos a retomar o desempenho de tais cargos, a Constituição estabelece explicitamente a prorrogação do seu mandato até à tomada de posse do novos titulares: tal é caso dos

deputados à Assembleia Nacional (artigo 103.º, n.º 4), em caso de dissolução parlamentar, e dos membros do Governo, em qualquer hipótese de demissão, incluindo o termo automático do mandato, em consequência do início de nova legislatura (artigo 118.º). O que está em causa, em ambas as situações, é assegurar a continuidade e a estabilidade institucional e política¹³.

É certo que, tratando-se em ambos os casos de órgãos colegiais e não sendo hipotizável a substituição interina por outros órgãos, a alternativa à prorrogação do mandato dos órgãos cessantes seria a interrupção do seu funcionamento, solução obviamente insustentável, visto tratar-se dos órgãos titulares do poder legislativo e do poder executivo, respectivamente. Tal não seria o caso quanto ao Presidente da República, podendo recorrer-se à substituição interina, prevista na Constituição para a hipótese de vagatura do cargo, solução acima rejeitada por falta da necessária analogia de situações. Todavia, o facto de a Constituição ter explicitamente enveredado pela via da prorrogação do mandato nos dois casos em que encarou a situação de termo do mandato sem haver novos órgãos designados, mostra duas coisas: (i) que a prorrogação do mandato *não é uma solução alheia à ordem constitucional*, pelo contrário; (ii) que a prorrogação é uma solução elegível para as situações omissas em que se verifique suficiente analogia com as referidas.

Tudo aconselha, portanto, a recorrer à solução da prorrogação na situação em análise, não somente por não haver alternativa, depois de rejeitada a substituição interina (pelas razões acima vistas), mas também por se apresentar como solução mais razoável e lógica sob o ponto de vista de legitimidade política, da continuidade e estabilidade institucional e da certeza política e por ser a solução adotada pela Constituição em casos paralelos de cessação do mandato de outros órgãos do poder político sem haver ainda novos titulares designados. A consistência sistemática da Constituição assim o impõe.

2.4. O princípio geral do *prorogatio* de mandatos políticos

Por último, importa sublinhar que a solução da prorrogação do mandato dos titulares de cargos políticos cessantes até à posse dos novos titulares pode ver configurada como um verdadeiro *princípio constitucional geral*, de que as soluções antes coligidas são afloramento, princípio enfatizado pela doutrina de outras geografias constitucionais, nomeadamente a portuguesa, como acima e se referiu.

Com origem no direito público romano, instituto da *prorogatio*, designado a extensão dos mandatos públicos directamente electivos (cônsules pretores), para além do seu termo normal, até à substituição dos seus titulares, veio a tornar-se um princípio geral do direito constitucional vigente em vários estados constitucionais¹⁴.

O cargo do Presidente da República, qualquer que seja o seu modo de eleição (directa, semidirecta ou indirecta) e a duração do seu mandato¹⁵ e qualquer que seja o sistema de governo adotado (parlamentar, presidencial, misto)¹⁶, é um candidato natural à prorrogação do mandato no caso de haver necessidade de adiar a eleição de novo titular, dada a *natureza eminentemente pessoal do cargo*, por essa razão verdadeiramente insubstituível por outrem não submetido ao sufrágio para o exercício desse cargo. Havendo vários outros países onde a Constituição prevê expressamente a prorrogação, além do caso português – como sucede, por exemplo com a Constituição italiana de 1947 (artigo 85.º) –, há muitos outros onde a prorrogação é considerada pela doutrina um princípio geral de direito constitucional. Na verdade, além de proporcionar a estabilidade institucional e evitar desnecessárias interrupções de continuidade política ou até verdadeiros «golpes de Estado constitucional»), tal princípio também oferece, no caso do Presidente da República, a solução mais democrática, visto que nenhuma outra personalidade dispõe da legitimidade eleitoral do Presidente cessante.

De facto, não faz sentido substituir durante alguns dias, semanas ou mesmo meses, o Presidente da República cessante – que goza de legitimidade eleitoral específica para o cargo – pelo presidente do parlamento (ou de uma das câmaras dele), que não foi eleito para o cargo, nem dispõe de nenhuma

¹³ É por isso que, no caso do mandato parlamentar, a prorrogação não deve abranger somente a hipótese de dissolução, enquanto não toma posse o novo parlamento, *mas também o caso de termo da legislatura sem realização atempada das eleições* como estabelece genericamente a CRP (artigo 153.º). Trata-se de outra evidente lacuna da CRSTP, a qual pressupõe sempre a realização de eleições parlamentares, por termo da legislatura, antes de este ocorrer, quando na realidade isso pode não, o suceder, pelos mesmos motivos que podem ditar o atraso das eleições presidenciais.

¹⁴ Para uma análise geral da história e do alcance do instituto ver, por todos, na doutrina italiana, António Augusto Romano, *La prorogatio negli organi costituzionali*: con premesse generali, Milão, Giuffrè 1967. Na doutrina francesa ver, em especial, Daniel STRICHER, *La durée des mandats politiques: approches institutionnelle et comparative*, tese de doutoramento na Universidade da Lorena, 2018, §§ 1055 e ss, – disponível online: <https://hal.univ.lorraine.fr/tel-01754469>–, que refere o caso de várias constituições africanas que preveem expressamente a prorrogação do mandato presidencial cessante até ao início de funções de novo Presidente eleito.

¹⁵ Sobre os modos de eleição, a duração do mandato e os poderes do Presidente da República em geral e na história constitucional republicana portuguesa em especial ver, por último, Vital Moreira, «A eleição directa do Presidente da República na história constitucional portuguesa», in Vital Moreira e José Domingues (coord.), *Dois séculos de constitucionalismo eleitoral em Portugal*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2021.

¹⁶ Sobre a relação entre o modo de eleição do Presidente da República, os poderes presidenciais e os sistemas de governo especialmente no caso português, ver por último, Vital Moreira, «O equívoco semipresidencial: a controvérsia sobre o sistema de governo de Portugal», in Bruno Albergaria, Ana Cláudia Nascimento Gomes e Mariana Rodrigues Canotilho (coord.), *Direito Constitucional: Diálogos em Homenagem ao 80.º Aniversário de J. J. Gomes Canotilho*, Ed. Forumn, Salvador da Bahia, 2021.

legitimidade política para o efeito, mas podendo introduzir uma alteração substancial de orientação no exercício do cargo.

Também no caso da RDSTP é de defender, como se mostrou, que o princípio da *prorogatio* de mandatos políticos no caso de chegarem ao fim sem haver novo titular eleito ou designado para os exercer goza de suficiente ancoragem constitucional, não somente por a alternativa da substituição interina não ser aceitável, mas também pelos afloramentos normativos que a CRDSTA inclui em matéria de prorrogação (do mandato parlamentar e do mandato governamental).

Sendo assim, decorrendo directamente da Constituição por via de integração da lacuna normativa detetada, como ficou demonstrado a prorrogação do mandato presidencial no caso em análise *não tem de ser autorizada, muito menos determinada, pelo Parlamento*, o que seria redundante (de resto, se a prorrogação não derivasse directamente da Constituição, como aqui se defende, também não poderia ser determinada pelo legislador ordinário, por falta de habilitação constitucional).

3. Revisitação de um episódio anterior

Importa recordar que há um quarto de século fui igualmente chamado a pronunciar-me sobre uma situação semelhante em São Tomé e Príncipe, pelo primeiro Presidente democraticamente eleito depois da transição democrática, Miguel Trovoada, cujo primeiro mandato, iniciado em 1991, terminava em Abril de 1996, não podendo, porém realizar-se novas eleições antes da cessação do seu mandato (como pressupunha a Constituição), por atraso na actualização do recenseamento eleitoral, tendo-se, conseqüentemente suscitado a questão de saber, no silêncio das Constituições, o que acontecia ao exercício do cargo presidencial, entre a data da expiração do mandato do Presidente cessante e a tomada de posse de novo Presidente da República após eleições.

No parecer então emitido sustentei fundamentamente a prorrogação do mandato do Presidente cessante e a rejeição da substituição interina por vagatura (por esta não se verificar), ao abrigo de um princípio constitucional geral de *prorogatio* de mandatos políticos, quando se verifique um hiato temporal entre a data da cessação do mandato e o início de funções dos novos titulares dos cargos em causa.

Não tendo arquivado, ou tendo perdido, o texto final do parecer (que, porém, deve estar no arquivo da presidência da República da RDSTP), registei, no entanto, um texto que então elaborei com base no parecer, para eventual publicação (o que, porém, acabou por nunca ocorrer). Revisitado esse texto, verifico que nada tenho a alterar na argumentação e nas conclusões então propostas, pelo que julgo apropriado juntá-lo em anexo, sem alterações (nem sequer actualização ortográfica), como prova da consistência do meu pensamento sobre o assunto e como reforço em alguns passos da sua fundamentação doutrinária.

Como regista a história política do País, em 1996, o Presidente cessante manteve-se em funções, em prorrogação do mandato, até à sua tomada de posse como Presidente eleito para segundo mandato, embora mediante recurso a uma desnecessária medida legislativa *ad hoc* aprovada pelo Parlamento. Não há nenhuma razão para, vinte e cinco anos depois, pôr em causa este bom precedente constitucional, tanto mais que no caso presente o Presidente cessante nem sequer foi candidato nas eleições, cuja segunda volta está já marcada, e o período de *prorogatio* é inferior ao de 1996. E tampouco existe necessidade de repetir a redundante medida legislativa *ad hoc* de então: como se demonstrou, a prorrogação decorre directamente da Constituição, correctamente interpretada.

4. Conclusões

Da argumentação anterior (constrangida pela urgência solicitada) são de considerar apuradas as seguintes conclusões:

1.^a – Diferentemente da CRP a CRDSTP não dá solução explícita ao caso de não haver novo Presidente eleito à data da cessação do mandato do Presidente da República cessante, suscitando-se, portanto, a questão de saber como se deve solucionar a lacuna constitucional: se por substituição interina (pelo Presidente da Assembleia Nacional) ou por prorrogação do mandato do Presidente cessante até à tomada de posse do novo Presidente da República.

2.^a – Todavia, por um lado, a Constituição só prevê a substituição interina para os casos de vacatura do cargo, e não para o caso de termo do mandato sem haver ainda novo Presidente da República eleito, que não integra aquele conceito;

3.^a – Com efeito a Constituição estabelece uma clara distinção entre a vagatura do cargo e a cessação do mandato, quando estipula que neste caso a eleição de novo Presidente da República tem lugar nos 60 dias posteriores –, sendo evidente que no caso de cessação do mandato, as eleições devem, por princípio, ter lugar naturalmente antes de ela ocorrer, e não depois,

4.^a – Aliás, essa distinção constitucional entre ambas as figuras é plenamente justificada, pois nada há de comum entre elas, visto que o termo do mandato sem haver novo Presidente da República eleito por razões alheias ao Presidente cessante (atraso do acto eleitoral por motivo de catástrofe natural, dificuldades logísticas, litigância judicial, como no caso vertente, etc.) nada tem a ver com os casos de vagatura, todos derivados de actos ou circunstâncias do próprio Presidente da República em funções, na pendência do mandato (renúncia, morte ou incapacidade premente, ausência do país sem autorização parlamentar, condenação por crime no exercício de funções);

5.^a – Estando o caso da cessação do mandato excluído da aplicação directa do preceito constitucional sobre a substituição interina, por não compreendido no conceito de vagatura do cargo, fica igualmente afastada a sua aplicação analógica, por ser manifesta falta de homologia das duas situações;

6.^a – Compreende-se e impõe-se a substituição interina do Presidente por outra personalidade (o Presidente do parlamento) naquelas situações em que deixou de haver Presidente da República, por motivo a ele ligado (vagatura), mas não no caso de atraso na eleição de novo Presidente da República, por motivos alheios ao Presidente cessante;

7.^a – A substituição do Presidente da República pelo titular de outro órgão de soberania não sufragado para exercer o cargo – em clara derrogação do princípio da separação de poderes e pondo em causa a continuidade e a estabilidade institucional e política – constitui uma solução de recurso, que só poderia ser utilizada se não houvesse outra solução alternativa, mais consentânea com o sistema constitucional;

8.^a – De facto, não faz sentido substituir durante alguns dias, semanas ou mesmo meses o Presidente da República cessante – que goza de legitimidade eleitoral para o cargo – pelo Presidente do parlamento, que não foi eleito para cargo nem dispõe de nenhuma legitimidade política para o efeito, podendo introduzir uma imprevisível alteração substancial de orientação no exercício do cargo, sem mandato eleitoral;

9.^a – A solução da substituição interina seria, aliás, manifestamente absurda no caso de o Presidente em vias de ser eleito fosse o próprio Presidente da República cessante, em processo de reeleição, e o substituto fosse o Presidente do parlamento em situação de prorrogação do seu mandato parlamentar, após dissolução parlamentar ou após termo da legislatura;

10.^a – Excluída a substituição interina, por a Constituição não a prever para esse caso, nem tal solução ser de aplicar por analogia, por não haver nenhuma identidade de situações, resta a solução de integrar tal lacuna constitucional pelo recurso à solução para os casos paralelos de outros órgãos de soberania e aos princípios gerais emergentes da Constituição;

11.^a – Ora, em duas situações paralelas de cessação de mandatos de titulares de órgãos de soberania a Constituição estabelece explicitamente a prorrogação do seu mandato até à tomada de posse dos novos titulares: tal é caso dos deputados à Assembleia Nacional, após dissolução (mas o mesmo deve valer em caso de termo da legislatura) e dos membros do Governo após demissão (incluindo o caso normal de termo automático do mandato governamental por início de nova legislatura);

12.^a – Essas soluções não de ser entendidas como afloramento de um verdadeiro princípio geral de *prorogatio* de mandatos cessantes até à posse dos novos titulares dos correspondentes cargos políticos, princípio enfatizado pela doutrina de outras geografias constitucionais, nomeadamente a portuguesa;

13.^a – Na verdade, além de proporcionar a estabilidade institucional e evitar desnecessárias interrupções de continuidade política, tal princípio também oferece, no caso do Presidente da República, a solução mais conforme aos parâmetros democráticos;

14.^a – De acordo com o entendimento doutrinário de tal princípio constitucional, tal como defendido por exemplo em Portugal e na Itália, a prorrogação salvo disposição constitucional em contrário, constitui um traço inerente ao desempenho de cargos políticos, constituindo uma obrigação dos respetivos titulares, que não pode ser declinada, e que não depende de decisão ou autorização alheia;

15.^a – Para além de nada na CRDSTP se opor a tal princípio, existem, pelo contrário, várias soluções constitucionais que o indiciam, nomeadamente a reserva constitucional da substituição interina para as situações de vagatura do cargo (o que não está em causa na situação em análise) e as soluções de prorrogação de mandatos parlamentares e governamentais, que podem e devem ser lidas como afloramentos do princípio da *prorogatio*.

16.^a – Não existe, portanto, nenhuma razão para, no caso concreto, alterar a solução adoptada no País em 1996, numa situação equiparável, quando o então Presidente da República cessante, Miguel Trovoadá – que foi o primeiro Presidente eleito por voto popular depois da transição democrática –, se manteve no exercício de funções, em prorrogação de mandato, após termo normal deste, até à realização diferida das eleições presidenciais e da tomada de posse do novo Presidente eleito (aliás, ele próprio, em segundo mandato).

17.^a – Decorrendo directamente da Constituição, por via de integração da lacuna detetada, como ficou demonstrado, a prorrogação do mandato presidencial no caso em análise *não tem de ser autorizada, muito menos determinada pelo Parlamento*, o que seria redundante (como se fez, em 1996).

Coimbra, 29 de Agosto de 2021.

O Professor catedrático da Universidade de Coimbra (jubilado) e da Universidade Lusíada/Norte (Porto),
Vital Moreira.