

# O ESTATUTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA SUBSTITUTO NA ACTUAL CONSTITUIÇÃO DA GUINÉ-BISSAU

JAIME VALLE

## I. Os fundamentos jurídico-constitucionais da substituição do Presidente da República

1. O regular funcionamento das instituições públicas constitui um dos pressupostos essenciais para a prossecução das funções que a Constituição comete ao Estado. Com efeito, a relevância do conjunto de tarefas e de deveres a cargo do Estado, que tem vindo paulatinamente a aumentar, senão em número, pelo menos em complexidade, não se coaduna com a possibilidade de ocorrência, nem de interrupções, nem de graves perturbações, na titularidade e actuação dos poderes públicos no seu conjunto.

Decorre daqui um corolário de continuidade do desempenho das actividades estaduais, que tem sido sobretudo construído pela dogmática jusadministrativa através do princípio da continuidade dos serviços públicos, o qual postula, nas palavras de MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, "uma actividade administrativa contínua e ininterrupta, atenta a essência dos interesses públicos que cabe à Administração Pública prosseguir, os quais se projectam no tempo e reclamam satisfação permanente"<sup>1</sup>.

Trata-se, porém, de um valor jurídico que, para além da função administrativa, encontra plena aplicação na actuação das demais funções do Estado - como refere PAULO OTERO, "torna-se impensável que o Poder, em qualquer das suas manifestações, sofra paralisações ou interrupções na sua actividade"<sup>2</sup>. E de facto não se torna difícil de entender que, se no caso da actividade administrativa, que corresponde a uma função do Estado tradicionalmente qualificada como subordinada, a interrupção do funcionamento das suas estruturas não pode ser permitida, em face dos interesses que estão a cargo da Administração Pública, menos ainda se pode admitir uma descontinuidade no funcionamento dos órgãos que têm a seu cargo as actividades de direcção política e de garantia do Estado, no âmbito da prossecução da função político-legislativa.

---

<sup>1</sup> *Direito Administrativo Geral*, Tomo I - *Introdução e Princípios Fundamentais*, Lisboa, 2004, p. 41.

<sup>2</sup> *Direito Constitucional Português*, Volume II - *Organização do Poder Político*, Coimbra, 2010, p. 27.

Assim sendo, não será exagerado sustentar-se que a continuidade do funcionamento das instituições públicas constitui um problema presente em todos os ordenamentos jurídicos e em todas as épocas; como afirma PAULO OTERO, "não suscita grande controvérsia afirmar que toda e qualquer sociedade política tem sempre regras que assegurem a continuidade dos serviços públicos perante a impossibilidade de exercício do poder pelos seus titulares normais, seja por causa de morte, ausência, impedimento, demissão, renúncia ou situações de excepção. A história das antigas civilizações demonstra que em tais situações as diversas sociedades minimamente organizadas dispunham de um conjunto de regras que asseguravam a substituição do titular normal do poder decisório, isto, pelo menos, até à designação de um novo titular. Neste sentido, a questão da substituição é co-natural à estruturação institucional da sociedade política"<sup>3</sup>.

2. Este corolário de continuidade do funcionamento das estruturas decisórias do poder político encontra especial ênfase no caso do Presidente da República<sup>4</sup>, em face das específicas funções, sobretudo de garantia, mas também de direcção política, que lhe cabem enquanto Chefe do Estado. O Presidente da República é o garante da independência nacional e da Constituição, nos termos do seu artigo 62.º, pelo que desempenha, em situações de crise existencial do Estado nas quais ocorra colapso ou bloqueio dos demais órgãos do sistema político - por exemplo, no caso de agressão armada por forças estrangeiras, ou de atentado terrorista de grandes dimensões, ou de motins de séria envergadura, em que se encontre impossibilitado o funcionamento do Governo ou da Assembleia Nacional Popular -, um papel de reserva, que lhe possibilita e impõe a tomada das medidas necessárias para a salvagarda do Estado ou para o restabelecimento da ordem pública<sup>5</sup>. Isto para além de situações menos graves ou dramáticas de crise política, que não ameaçam a integridade do Estado ou da ordem constitucional, mas que não podem ser resolvidas sem a intervenção do Presidente da

---

<sup>3</sup> *O Poder de Substituição em Direito Administrativo - Enquadramento Dogmático- Constitucional*, Volume I, Lisboa, 1995, p. 139.

<sup>4</sup> Sublinhando este ponto no caso da Guiné-Bissau, FERNANDO LOUREIRO BASTOS, *Os Poderes do Presidente da República Interino na República da Guiné-Bissau: A Marcação de Eleições Presidenciais*, in FERNANDO LOUREIRO BASTOS (Org.), *Estudos Comemorativos dos Vinte Anos da Faculdade de Direito de Bissau*, Volume II, Lisboa-Bissau, 2010, pp. 609 e ss. (611)

<sup>5</sup> Neste sentido perante o sistema constitucional português, mas em termos que podem ser estendidos à ordem constitucional guineense, cfr. o nosso *O Poder de Exteriorização do Pensamento Político do Presidente da República*, Lisboa, 2013, pp. 446 e ss., em esp. p. 449.

República através do exercício dos poderes de regulação do sistema político que lhe cabem<sup>6</sup>.

É, pois, manifesta, a imprescindibilidade do desempenho contínuo, ininterrupto, das funções atribuídas ao Presidente da República pela Constituição, mostrando-se necessária a previsão, pela ordem jurídico-constitucional, de solução ou soluções de substituição para os casos de impedimento do titular ou de vagatura daquele cargo.

## **II. A substituição do Chefe do Estado no constitucionalismo guineense**

3. O problema da substituição do Chefe do Estado em caso de impedimento, morte ou renúncia, até à designação de um novo titular, é, como já se referiu, um problema comum às diversas ordens jurídicas, que é susceptível de receber várias soluções: desde a delegação de poderes, em que o titular encarrega outrem do seu exercício, comum nas antigas formas de governo monárquicas<sup>7</sup>, até à vicariedade, em que existe um órgão vigário do Presidente da República, que está investido no poder específico principal da substituição deste, como sucede geralmente nos sistemas de governo presidenciais, e de que é exemplo o Vice-Presidente dos Estados Unidos da América<sup>8</sup>, passando pela suplência, em que o titular de outro cargo - em regra o Presidente do Parlamento ou o Chefe do Governo - assume temporariamente o exercício dos poderes do Presidente da República, que é a solução mais comum nos sistemas de governo parlamentares ou semipresidenciais, em que o Chefe do Estado não é simultaneamente o Chefe do Governo<sup>9</sup> - como é o caso, por exemplo, da Guiné-Bissau ou de Portugal.

4. Na peculiar organização do poder político estabelecida pela Constituição guineense de 1973, parte das funções usualmente identificadas com a chefia do Estado - designadamente, a representação do Estado na ordem internacional e o comando supremo das Forças Armadas - cabiam ao Presidente do Conselho de Estado (artigo

---

<sup>6</sup> Assinalando a função de regulação do sistema político que incumbe ao Presidente da República, E. KAFFT KOSTA, *Estado de Direito - O Paradigma Zero: Entre Lipoaspiração e Dispensabilidade*, Coimbra, 2007, pp. 427 e 465; FILIPE FALCÃO OLIVEIRA, *O Mito do Presidencialismo na Guiné-Bissau*, in FERNANDO LOUREIRO BASTOS (Org.), *Estudos Comemorativos dos Vinte Anos da Faculdade de Direito de Bissau*, Volume II, Lisboa-Bissau, 2010, pp.1281 e ss. (1284).

<sup>7</sup> Cfr. A. M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La Supplenza del Presidente della Repubblica*, Nápoles, 1990, pp. 10 e ss. e 36.

<sup>8</sup> Cfr. A. M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La Supplenza ...*, pp. 16 e ss.e 36-37.

<sup>9</sup> Cfr. A. M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La Supplenza ...*, pp. 37-38.

39.º)<sup>10</sup>. A Constituição não cuidou de explicitar os termos da substituição do Presidente do Conselho de Estado<sup>11</sup>, mas, uma vez que integrava um órgão colegial, composto por vários membros (artigo 37.º), a solução do problema passaria certamente pela sua substituição por outro dos membros do Conselho de Estado, que seria o Vice-Presidente (artigo 38.º), em termos que permitiam considerá-la um caso de vicariedade<sup>12</sup>.

5. Idêntica solução seria consagrada, de forma expressa, pela versão inicial da Constituição de 1984, a qual previa, para um sistema de organização do poder político similar ao da sua antecessora<sup>13</sup>, que o Presidente do Conselho de Estado seria substituído em caso de ausência para o estrangeiro, impedimento temporário, doença ou morte, pelos Vice-Presidentes do Conselho de Estado, de acordo com a ordem hierárquica estabelecida (artigo 68.º, n.º 1), sendo que, em caso de vagatura do cargo, a Assembleia Nacional Popular procederia, sob proposta do Comité Central do PAIGC, num prazo máximo de quinze dias, à eleição do novo Presidente do Conselho de Estado, para um mandato que se esgotaria com o termo da legislatura (n.º 2 do mesmo artigo). Ao substituto do Presidente do Conselho de Estado estava vedada a nomeação e exoneração de Ministros, Secretários de Estado, Juizes do Supremo Tribunal de Justiça, Embaixadores, Procurador-Geral da República e Governador do Banco Nacional, e ainda a acreditação de Embaixadores de outros Estados (artigo 68.º, n.º 3).

6. Com as profundas alterações levadas a cabo pela Lei Constitucional n.º 1/93, de 26 de Fevereiro, a fisionomia da substituição do Chefe do Estado na Constituição da Guiné-Bissau mudou substancialmente: de acordo com o disposto no artigo 71.º, quer em caso de ausência para o estrangeiro ou impedimento temporário (n.º 1), quer em caso de morte ou impedimento definitivo (n.º 2), o Presidente da República é substituído pelo Presidente da Assembleia Nacional Popular ou, no impedimento deste, pelo seu substituto; fixou-se um apertado prazo de 60 dias para a eleição do novo Presidente da

---

<sup>10</sup> Sobre a posição e os poderes do Conselho de Estado e do seu Presidente, cfr. ANTÓNIO DUARTE SILVA, *Invenção e Construção da Guiné-Bissau (Administração Colonial / Nacionalismo / Constitucionalismo)*, Coimbra, 2010, pp. 186-187; FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005, pp. 112-113.

<sup>11</sup> Cfr. FERNANDO LOUREIRO BASTOS, *Os Poderes ...*, p. 612.

<sup>12</sup> Neste sentido, em face dos dados normativos aproximados da Constituição da União Soviética de 1977, A. M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La Supplenza ...*, p. 34.

<sup>13</sup> Cfr., sobre este ponto, FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA, *Direito Público ...*, p. 120; ANTÓNIO DUARTE SILVA, *Invenção e Construção ...*, pp. 200-201.

República (n.º 3), em caso de vagatura, e definiram-se, de forma aparentemente restritiva, os poderes do substituto do Chefe do Estado (n.ºs 4 e 5).

### **III. As hipóteses de substituição do Presidente da República na actual Constituição guineense**

7. Nos termos do artigo 71.º da Constituição guineense as situações que suscitam a substituição do Presidente da República são a ausência para o estrangeiro e o impedimento temporário (n.º 1), e a morte e o impedimento definitivo (n.º 2).

A ausência para o estrangeiro deve integrar, na falta de indicação constitucional em sentido contrário, qualquer saída do Presidente da República do território nacional que implique a entrada no território de outro Estado, seja qual for o motivo da deslocação - oficial ou privado -, e seja qual for a sua duração. Já uma hipotética saída do território nacional com destino a zonas marítimas sob controlo da Guiné-Bissau que não integram o território nacional - caso da zona económica exclusiva (artigo 10.º e 9.º - este interpretado *a contrario sensu* - da Constituição) - ou a zonas marítimas internacionais - caso do alto mar -, a verificar-se, parece-nos que não preencheria o conceito constitucional de "ausência para o estrangeiro", pelo que não daria lugar à substituição interina.

O impedimento temporário deve incluir qualquer situação em que o Presidente da República fique impossibilitado - em termos objectivos, naturais - de exercer os seus poderes ou, doutra perspectiva, de prosseguir as suas funções, como acontecerá nalgumas situações de doença mais debilitantes ou de sujeição a acto médico complexo - em regra, intervenção cirúrgica -, ou ainda outras hipóteses mais remotas, como o sequestro ou a captura pelo inimigo invasor<sup>14</sup>.

A diferença entre o impedimento definitivo e o impedimento temporário não é de natureza, mas apenas de grau<sup>15</sup>, podendo sempre um impedimento temporário convolar-se em definitivo quando a situação de impossibilidade de exercício pelo titular dos seus poderes se torne definitiva. A dificuldade está em saber quando é que a impossibilidade de exercício dos poderes se deve considerar definitiva: será só em situações de impossibilidade objectiva de reversão do impedimento? Ou bastará uma probabilidade

---

<sup>14</sup> Cfr. PAULO OTERO, *Direito Constitucional ...*, II, p. 228.

<sup>15</sup> A. M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La Supplenza ...*, p. 83.

elevada de não cessação do impedimento? A resposta razoável a esta questão aponta para a consideração do impedimento definitivo quando exista uma probabilidade muito elevada de o Presidente da República não retomar - ou não retomar em tempo útil (de concluir o mandato) - as faculdades necessárias para o exercício das suas funções, como sucederá no caso de uma doença irreversível que tenha incapacitado o Presidente, ou mesmo, mais controversamente, de uma doença em princípio reversível, mas que se prolongue por um período de tempo longo e de termo imprevisível<sup>16</sup>. É claro que, estando aqui em causa conceitos com elevado grau de indeterminação, a aferição do preenchimento só perante cada caso concreto poderá ser levada a cabo.

Por fim, a morte do Presidente da República também pode comportar, ao contrário do que se poderia supor, problemas na sua determinação, decorrentes das controvérsias que, em termos médicos, se podem levantar quanto à verificação precisa do momento em que ocorre, na ausência de uma definição especificamente jurídica do que seja a morte.

8. Não se esgotam, porém, nos casos expressamente previstos no artigo 71.º as situações de substituição do Chefe do Estado. Com efeito, há ainda a considerar pelo menos outras duas situações: a destituição do Presidente da República por condenação por crimes cometidos no exercício das suas funções, prevista pelo artigo 72.º, n.º 3, da Constituição, e a renúncia do Presidente da República ao cargo, admitida pelo artigo 66.º, n.º 3. Também nestas duas situações fica vago o cargo de Chefe do Estado, sendo necessária a substituição do titular, a efectuar, na ausência de previsão constitucional específica, por aplicação analógica do disposto pelo artigo 71.º, n.º 2, para os outros casos de vagatura - morte e impossibilidade permanente. A estas duas situações previstas ainda na Constituição (ainda que não em sede de substituição) poderá aditar-se uma terceira, de verificação improvável mas possível, que é a do abandono (ilícito) de funções, em que o titular, sem ter renunciado expressamente ao cargo, mostra de forma indubitável, por palavras ou actos, que não tenciona continuar a exercê-lo; também aqui se deverá considerar que existe vagatura, com a consequente activação do disposto no artigo 71.º, n.º 2.

#### **IV. Designação e estatuto do Presidente da República substituto**

---

<sup>16</sup> Cfr. A. M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La Supplenza...*, pp. 83-84.

9. Nos termos do artigo 71.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição, o substituto do Presidente da República é sempre, por inerência, o Presidente da Assembleia Nacional Popular, quer nos casos de ausência e de impedimento temporário, quer nos casos de vagatura do cargo. Em caso de impedimento do Presidente da Assembleia Nacional Popular, assumirá o cargo de Presidente da República o seu substituto - o Primeiro Vice-Presidente da Assembleia Nacional Popular, de acordo com o artigo 24.º, n.º 1, do respectivo Regimento -, como resulta da parte final do n.º 2 do artigo 71.º, sendo que igual solução deverá ser seguida não apenas nos casos de substituição do n.º 2, como também nos do n.º 1, ainda que a Constituição não o refira. A *ratio legis* do inciso final do n.º 2 parece apontar para situações em que se dá em simultâneo a morte ou o impedimento definitivo do Presidente da República e a ausência, impedimento ou morte do Presidente da Assembleia Nacional Popular - pois caso a ausência, morte ou o impedimento do Presidente da Assembleia Nacional Popular se desse antes do do Presidente da República, ele já teria sido ou estaria a ser substituído enquanto Presidente da Assembleia Nacional Popular - ou, então, para a intenção de esclarecer, um tanto desnecessariamente, que ao Presidente da Assembleia substituto também pode caber o exercício do cargo de Presidente da República em situação de substituição. Em todo o caso, essa hipótese tanto se pode verificar nos casos de morte ou impedimento definitivo do n.º 2, como nos casos de impedimento temporário ou ausência do n.º 1. Caso suceda na aplicação do n.º 1, tem de entender-se, porque o modo de designação é a inerência, que o Presidente da Assembleia Nacional Popular ausente ou temporariamente impedido, quando regressar ou cessar o impedimento, assume ele as funções de Presidente da República em substituição, cessando automaticamente o seu substituto - no cargo de Presidente da Assembleia Nacional Popular - o exercício das mesmas.

10. A substituição do Presidente da República não pode ser vista como se de um direito se tratasse, susceptível de aceitação ou recusa por parte do Presidente da Assembleia Nacional Popular. Ela integra plenamente o estatuto funcional do Presidente da Assembleia, pelo que o princípio da irrenunciabilidade da competência não lhe permite recusar assumir as funções de Presidente da República interino ou substituto, nem abster-se de exercer os poderes que nessas funções lhe cabem; a única forma que tem de

não assumir ou deixar de exercer em substituição as funções de Presidente da República é renunciar ao cargo de Presidente da Assembleia Nacional Popular<sup>17</sup>.

11. Ocorrendo a aquisição da qualidade de Presidente da República substituto por inerência do desempenho do cargo de Presidente da Assembleia Nacional Popular, ela é uma decorrência imediata - independente da manifestação de vontade de qualquer órgão do poder político (incluindo aquele que vai substituir o Presidente da República) - da verificação de qualquer das situações de substituição que vimos resultarem da Constituição. Não existe um cargo ou estatuto de Presidente da República substituto enquanto categoria político-constitucional autónoma<sup>18</sup>; o que sucede é que o titular de outro órgão (o Presidente da Assembleia Nacional Popular) assume temporariamente o exercício das funções que cabem ao Presidente da República<sup>19</sup>.

Assim sendo, não há que aplicar ao Presidente da República substituto as condições de elegibilidade para o cargo de Presidente da República<sup>20</sup> previstas pelo artigo 63.º, n.º 2, da Constituição - ser cidadão eleitor guineense de origem, filho de pais guineenses de origem, maior de 35 anos de idade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos - ou pela Lei Eleitoral. O Presidente da República substituto não foi eleito Presidente da República, foi sim eleito Deputado e depois Presidente da Assembleia Nacional Popular, apenas exercendo as funções de Chefe do Estado por inerência do desempenho do outro cargo para o qual foi eleito.

12. O Presidente da República interino não perde a sua qualidade de Presidente da Assembleia Nacional Popular (e de Deputado) pelo facto de estar a exercer as funções de Chefe do Estado, devendo retomar o exercício do seu cargo parlamentar logo que cesse a situação de ausência, impedimento ou vagatura do cargo de Presidente da República<sup>21</sup>. Todavia, a acumulação ou exercício simultâneo das duas funções - de Presidente da República e de Presidente da Assembleia Nacional Popular - deve

---

<sup>17</sup> Cfr. PAULO OTERO, *Direito Constitucional...*, II, pp. 120 e 256; A. M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La Supplenza ...*, p. 138; em termos dubitativos, J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, II, p. 177; falando em perda do cargo (de Presidente da Assembleia Nacional Popular) em caso de recusa de assunção da substituição, JORGE MIRANDA, *Anotação ao artigo 132.º*, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS (Org.), *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, p. 375.

<sup>18</sup> J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, II, p. 176.

<sup>19</sup> A. M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La Supplenza ...*, p. 37.

<sup>20</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, II, p. 176; PAULO OTERO, *Direito Constitucional...*, II, p. 228.

<sup>21</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, II, p. 177.

considerar-se incompatível, pois levaria a uma concentração de poderes lesiva do princípio da separação dos órgãos de soberania, inscrito no artigo 59.º, n.º 2, da Constituição, e afrontaria o disposto no artigo 65.º, de acordo com o qual as funções de Presidente da República são incompatíveis com quaisquer outras de natureza pública ou privada, não relevando aqui se são exercidas a título pleno ou em substituição.

## **V. Início e termo das funções de Presidente da República substituto**

13. A substituição do Presidente da República pelo Presidente da Assembleia Nacional Popular tem lugar após a ocorrência de alguma das hipóteses de ausência ou impedimento temporário ou que geram a vagatura do cargo, nos termos que referimos atrás.

No entanto, essa substituição, ainda que não dependendo nem podendo ser obstada por qualquer acto de vontade, só pode dar-se após uma verificação e declaração da situação de ausência, impedimento temporário ou vagatura; embora operando necessariamente quando preenchida alguma daquelas hipóteses, ela não se produz espontaneamente, é necessário um procedimento e uma formalização a isso destinados, sob pena de se poderem gerar graves situações de incerteza ou dúvida, ou de perturbação e mesmo de manipulação nas relações entre os órgãos de soberania do poder político, que podem acarretar, no limite, a subversão da ordem constitucional. A mera notícia da ocorrência ou previsão de uma situação de impedimento ou da morte, dada pela comunicação social, ou por familiares do Presidente, ou pelos serviços da Presidência, ou mesmo pelo próprio Presidente da República (quando tal seja possível), não pode, pois, ter um efeito jurídico equivalente ao de um acto de declaração e verificação oficial de impedimento ou vagatura<sup>22</sup>. Infelizmente, a Constituição nada especificou quanto a este aspecto, dando lugar a uma perturbadora lacuna, que terá de ser integrada de forma distinta para as diferentes hipóteses de substituição.

14. No caso de ausência para o estrangeiro, parece pacífico que a substituição se inicie com base em comunicação que o Presidente da República remeta à Assembleia Nacional Popular, dando conta da intenção de viajar e das datas de partida e regresso,

---

<sup>22</sup> Cfr., neste sentido, quanto ao anúncio da morte do Presidente da República, A. M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La Supplenza ...*, p. 87.

sendo que qualquer alteração superveniente quanto a esta última deve ser prontamente transmitida à Assembleia.

Idêntica solução pode ser adoptada para os casos de impedimento temporário previstos pelo próprio Presidente da República - por exemplo, quando se vai submeter a uma intervenção cirúrgica que impossibilite a manutenção do desempenho das suas funções durante um dado período - cabendo-lhe comunicar à Assembleia Nacional Popular o motivo e a data prevista para a sua ocorrência, bem como, se for possível, a sua duração previsível. Como refere A . M. DE CESARIS BALDASSARRE, a propósito de problema idêntico que se suscita na ordem jurídica italiana, "se o Presidente tem uma plena capacidade de entender e de querer, ele é o principal árbitro da decisão sobre a natureza do seu impedimento"<sup>23</sup>.

Em qualquer destes casos, a substituição inicia-se na data indicada pelo Presidente da República, e cessa ou com o seu regresso ao território nacional (1.º caso), ou com o termo do impedimento temporário (2.º caso).

15. Mais difíceis de resolver se apresentam os casos de substituição por impedimento temporário não previsto, impedimento definitivo ou morte.

Aqui não é possível, por razões óbvias, fazer depender o início da substituição de declaração do próprio titular. Terá de se encontrar outra forma de o fazer, através da intervenção de outro ou outros órgãos do Estado.

São pensáveis duas hipóteses para a integração desta lacuna, uma através da actuação do poder político, a outra pelo recurso ao poder judicial.

Uma possibilidade passaria pela intervenção da Assembleia Nacional Popular, a qual, como "supremo órgão legislativo e de fiscalização política representativo de todos os cidadãos guineenses", que "decide sobre as questões fundamentais da política interna e externa do Estado" (artigo 76.º da Constituição), chamaria a si, em sessão plenária, a tarefa de verificar e declarar oficialmente a situação de impedimento ou a morte do Presidente da República, desencadeando com isso a sua substituição. Esta solução apresentaria a vantagem de envolver na decisão da questão o órgão de soberania representativo do povo guineense (artigo 78.º, n.º 2), que está dotado de legitimidade

---

<sup>23</sup> *La Supplenza ...*, p. 121.

democrática directa (pois os Deputados são eleitos por sufrágio directo - artigo 77.º), e do qual vai sair o substituto do Presidente da República. No entanto, apresenta a importante desvantagem de colocar à discussão e deliberação de um órgão político de carácter naturalmente conflitual (mesmo para lá da dicotomia maioria-oposição) uma questão em que não há ou não deve haver margem de livre decisão política; ou seja, existe o risco de ser feito, na Assembleia Nacional Popular, um aproveitamento político da situação geradora de impedimento ou vagatura, que pode ser prejudicial, quer para a dignidade da função presidencial enquanto representação da unidade nacional, quer para a celeridade ou certeza do procedimento, podendo ter como resultado a redução da legitimidade política do Presidente substituto e, mesmo, do Presidente substituído (em caso de impedimento temporário).

A outra possibilidade consistiria na atribuição da tarefa de verificação e declaração do impedimento ou morte do Presidente da República ao Supremo Tribunal de Justiça, que é o órgão do poder judicial que a Constituição qualifica como "instância judicial suprema da República" (artigo 120.º, n.º 1) e que, não estando previsto um Tribunal Constitucional, se assume como jurisdição consitucional, ao nível da fiscalização abstracta de constitucionalidade e do contencioso em matéria eleitoral e de partidos políticos. Esta solução teria a vantagem de fazer intervir, numa questão que deve ser objecto de uma apreciação objectiva e estar subtraída à controvérsia política, um órgão que não pertence ao poder político e que, como tribunal, é constituído por juízes que, no exercício das suas funções, são independentes e só devem obediência à lei (em sentido lato) e à sua consciência (artigo 123.º, n.º 2); não existindo margem de livre apreciação ou de livre decisão política, havendo, quando muito, lugar ao preenchimento de conceitos indeterminados (os de impedimento temporário ou definitivo), ou seja, estando em causa fundamentalmente de um poder de certificação<sup>24</sup>, parece apropriado conferir a decisão a um tribunal, com as suas características de independência, imparcialidade e apoliticidade, tribunal esse que deve ser, no conjunto dos tribunais da Guiné-Bissau, dada a relevância da questão, o tribunal de grau mais elevado, ou seja, o Supremo Tribunal de Justiça. Parece poder considerar-se esta proposta para a integração da lacuna constitucional como aquela que melhor corresponde ao "espírito do sistema" constitucional da Guiné-Bissau.

---

<sup>24</sup> Cfr. PAULO OTERO, *Direito Constitucional ...*, II, p. 422.

Todavia, a natureza do Supremo Tribunal de Justiça enquanto órgão jurisdicional, implica que a sua actuação nesta matéria não possa ou não deva desencadear-se autonomamente; os tribunais estão sujeitos ao princípio do pedido, que implica que a sua actuação deve ser suscitada por uma entidade que lhes seja externa. No presente caso, julga-se que o poder de solicitar ao Supremo Tribunal de Justiça que verifique e declare a ocorrência de impedimento ou morte do Presidente da República deve caber ao Procurador-Geral da República, o qual, não sendo um órgão de natureza jurisdicional, não deixa de integrar, no âmbito da sistematização da Constituição, o Título referente ao poder judicial, e está "encarregado de, junto dos tribunais, fiscalizar a legalidade e representar o interesse público (...)" (artigo 125.º da Constituição).

16. É claro que, estando em causa aspectos concernentes à medicina legal, como no caso da morte, não pode ser o Supremo Tribunal de Justiça - nem nenhum outro órgão de soberania - a realizar as perícias médico-legais necessárias à confirmação da situação. Será com base na certidão de óbito, ou na certidão ou documento médico de outro teor, consoante os casos, emitida por uma instituição ou junta médica, que o Supremo Tribunal verificará e comunicará ao Presidente da Assembleia Nacional Popular a ocorrência da situação de impedimento ou morte.

17. Nos casos de renúncia ao cargo ou de destituição decorrente da condenação por crime cometido no exercício das funções de Presidente da República, as coisas são mais simples. Nestas situações, a substituição deve iniciar-se com a tomada de conhecimento pela Assembleia Nacional Popular, reunida em sessão plenária, da cessação antecipada do mandato presidencial. A comunicação, em caso de renúncia, deverá ser efectuada através de mensagem a tanto destinada, remetida pelo Presidente da República à Assembleia - ainda que se possa admitir, excepcionalmente, a comunicação oral, de viva voz, pelo próprio Presidente da República, caso lhe seja dada a oportunidade de o fazer; em caso de destituição, deverá o acordão condenatório ser notificado à Assembleia Nacional Popular, na pessoa do seu Presidente, pelo Supremo Tribunal de Justiça, após trânsito em julgado da decisão.

18. Da ausência de previsão de qualquer formalidade pela normas constitucionais que tratam da substituição do Presidente da República pelo Presidente da Assembleia Nacional Popular, aliada à impossibilidade de recusa do exercício pelo Presidente da

Assembleia Nacional Popular das funções de Presidente da República a título substitutivo, e à necessidade de assegurar a continuidade do funcionamento das estruturas decisórias do poder político, resulta que a assunção do estatuto de Presidente substituto se realiza de forma automática, *ope constitutionis*, sem necessidade da tomada de posse por investidura parlamentar e da prestação do juramento<sup>25</sup> previstos pelo artigo 67.º da Constituição da Guiné-Bissau para o Presidente da República eleito.

Como já referimos atrás, a aquisição da qualidade de Presidente da República substituto é uma decorrência imediata - independente de qualquer manifestação de vontade - da verificação de qualquer das situações previstas ou decorrentes da Constituição. Não impõe nem depende de qualquer acto jurídico-constitucional que formalize o seu início nem, no caso de impedimento temporário ou ausência no estrangeiro, o seu termo.

19. Esta conclusão é evidente no caso da substituição interina prevista pelo n.º 1 do artigo 71.º da Constituição para os casos de impedimento temporário ou ausência no estrangeiro do Presidente da República. Seria absurdo e provavelmente pouco consentâneo com um princípio de respeito institucional que, para um impedimento ou ausência que será, as mais das vezes, de curta duração, se desse posse a um Presidente da República interino perante a Assembleia Nacional Popular, coexistindo assim em simultâneo dois Presidentes empossados e ajuramentados, o interino e o ausente no estrangeiro ou temporariamente impedido.

Já no caso da substituição em caso de vagatura do cargo, prevista pelo n.º 2 do artigo 71.º, a solução poderá parecer, à primeira vista, menos nítida. Como se desenvolverá mais à frente, é manifesto que a Constituição da Guiné-Bissau distingue dois tipos de substituição do Presidente da República pelo Presidente da Assembleia Nacional Popular nos dois primeiros números do artigo 71.º, consoante a sua origem esteja no impedimento temporário ou ausência ou na vagatura. Comportará esta diferenciação uma dualidade de soluções no que toca aos termos do início das funções de Presidente da República em substituição?

---

<sup>25</sup> Cfr., para o caso português, mas com plena transposição para a ordem jurídica da Guiné-Bissau, J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, II, p. 176; PAULO OTERO, *A Renúncia do Presidente da República na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 2004, p. 108; *Direito Constitucional ...*, II, p. 230.

É verdade que, no caso de substituição por vagatura do cargo, as razões de respeito institucional e, mesmo, de economia de processos, que afastam a possibilidade de posse e juramento nos casos de impedimento temporário e de ausência, já não se encontram presentes; aqui já não ocorre o problema da coexistência temporal de dois Presidentes da República, o substituto e o substituído, existe apenas um deles, que representa plenamente a República da Guiné-Bissau e, como Chefe do Estado, é o símbolo da unidade, garante da independência nacional e da Constituição, bem como o Comandante Supremo das Forças Armadas (artigo 62.º da Constituição).

Ainda assim, não se julga ser de afastar a conclusão da desnecessidade da tomada de posse por investidura parlamentar e da prestação de juramento do Presidente da República substituto, porque também neste caso a assunção das funções não decorre, nem depende, nem pode ser impedida por qualquer manifestação de vontade de um órgão do poder político; é a mera ocorrência das situações previstas ou implicadas pelo artigo 71.º, n.º 2 - morte ou impedimento definitivo (e destituição ou renúncia) - que, após verificação e comunicação, investe o Presidente da Assembleia Nacional Popular no estatuto de Presidente da República substituto.

Para além disso, uma ideia de necessidade ou obrigatoriedade da posse por investidura parlamentar e juramento conduziria a um resultado certamente não pretendido pelo legislador constitucional, com a criação de um hiato temporal na substituição do Presidente da República, pois se se considerasse que a posse era necessária para a assunção de funções pelo Presidente da República substituto, este só começaria a exercer as funções de Presidente da República com o acto de posse, ficando o país sem Presidente da República, sem Chefe de Estado, durante o período, por breve que fosse, entre a verificação da morte ou do impedimento definitivo e a tomada de posse do Presidente da República substituto.

20. No entanto, se não é necessária a tomada de posse para o início de funções pelo Presidente da República substituto em caso de vagatura, isso não significa de forma alguma que se encontre constitucionalmente vedada a livre opção pela realização de um acto formal, correspondente à tomada de posse e juramento, que assinale e dê a conhecer, de forma solene, a mudança do titular do cargo de Chefe do Estado.

Tenha-se presente que a função presidencial de representação da República (artigo 62.º da Constituição) encerra uma forte componente simbólica: a representação da República é aqui a representação simbólica da unidade estadual<sup>26</sup>, que visa um objectivo de integração dos cidadãos no todo nacional<sup>27</sup>.

Assim sendo, poderá revelar-se benéfico, em contextos político-constitucionais em que se mostre apropriado reforçar ou sublinhar a função de representação da unidade nacional que o titular do cargo Presidente da República substituto passa a corporizar, que a assunção de funções já ocorrida com a verificação e comunicação da morte ou do impedimento definitivo seja sinalizada através de um acto idêntico à posse por investidura parlamentar e juramento.

Foi o que sucedeu, de resto, na assunção de funções pelo Presidente da República substituto na sequência da morte do Presidente João Bernardo Vieira em 2009, o que, se não constitui uma prática reiterada capaz de fundar costume constitucional no sentido da necessidade da tomada de posse, pode sustentar a formação de uma convenção constitucional (sem carácter jurídico e, conseqüentemente, não obrigatória, apenas facultativa<sup>28</sup>) no sentido da possibilidade de realização da cerimónia de tomada de posse. Tudo dependerá, neste caso, da opção (política) que a Assembleia Nacional Popular e o seu Presidente vierem a tomar em similares circunstâncias.

21. Relativamente ao termo das funções do Presidente da República substituto, devem diferenciar-se as várias situações de substituição.

Em caso de ausência, as funções do substituto cessam com o regresso do Presidente da República substituído ao território nacional, na data prevista, ou na que foi posteriormente comunicada à Assembleia Nacional Popular.

Na hipótese de impedimento temporário, a reassunção de funções pelo Presidente substituído - e conseqüente cessação de funções do substituto - dá-se com a sua comunicação à Assembleia Nacional Popular da cessação do impedimento. Só não deverá ser assim no caso de o impedimento se ter fundado em alteração das faculdades

---

<sup>26</sup> Cfr., em termos gerais, o nosso *O Poder de Exteriorização ...*, pp. 230 e ss.

<sup>27</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, pp. 620-621; JAIME VALLE, *O Poder de Exteriorização ...*, pp. 237 e ss.

<sup>28</sup> Cfr. o nosso estudo *As Convenções Constitucionais no Quadro das Fontes do Direito Constitucional*, Revista «O Direito», 2010/I, pp. 169 e ss. (190-191)

mentais do Presidente da República, caso em que, não tendo passado a definitivo, a sua cessação deverá ser confirmada por perícia médica, a verificar e declarar pelo Supremo Tribunal de Justiça, nos termos atrás propostos para a verificação e declaração de impedimento temporário não previsto.

Em caso de vagatura do cargo por impedimento definitivo, morte, renúncia ou destituição por condenação judicial, a cessação de funções do Presidente da República substituto ocorre com a tomada de posse do novo Presidente da República eleito.

Poderá ainda dar-se o caso de as funções de um dado Presidente da República substituto cessarem pela sua renúncia ao cargo de Presidente da Assembleia Nacional Popular ou de Deputado, caso em que assumirá as funções de Presidente da República substituto o Deputado que estiver a exercer, em substituição, as funções de Presidente da Assembleia Nacional Popular.

## **VI. Os poderes do Presidente da República substituto**

22. A actual Constituição da Guiné-Bissau prevê, nos n.ºs 4 e 5 do seu artigo 71.º, uma ampla redução do conjunto dos poderes presidenciais cujo exercício é admitido ao Presidente da República interino, vedando-lhe os que se encontram previstos pelas alíneas f) g), i), m), n), o), s), v) e x) do artigo 68.º, e ainda todos os previstos no artigo 69.º. Assim, o Presidente interino não pode - "em caso algum", acrescenta a Constituição: fixar a data das eleições dos Deputados à Assembleia Nacional Popular e dos titulares dos órgãos do poder local; nomear e exonerar o Primeiro-Ministro; nomear, empossar e exonerar os demais membros do Governo; presidir ao Conselho de Ministros; empossar os juízes do Supremo Tribunal de Justiça; nomear e exonerar o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas; promulgar as leis, os decretos-leis e os decretos; declarar o estado de sítio e o estado de emergência; conceder títulos honoríficos e condecorações do Estado; dissolver a Assembleia Nacional Popular em caso de grave crise política; demitir o Governo em caso de grave crise política que ponha em causa o normal funcionamento das instituições da República; vetar as leis, os decretos-leis e os decretos.

Restam, desta forma, para a actuação do Presidente da República interino, na letra da Constituição, as seguintes atribuições e competências: representar o Estado guineense; defender a Constituição da República; dirigir mensagens à Nação e à Assembleia

Nacional Popular; convocar extraordinariamente a Assembleia Nacional Popular sempre que razões imperiosas de interesse público o justifiquem; ratificar tratados internacionais; empossar o Primeiro-Ministro; criar e extinguir Ministérios e Secretarias de Estado, sob proposta do Primeiro-Ministro; presidir ao Conselho de Estado; nomear e exonerar o Procurador-Geral da República; nomear e exonerar os Embaixadores; acreditar os Embaixadores estrangeiros; indultar e comutar penas; declarar a guerra e fazer a paz; nomear (mas apenas em caso de vagatura<sup>29</sup>) e empossar os membros do Conselho de Estado; exercer as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas.

O mínimo que se pode dizer sobre a escolha aparentemente resultante do artigo 71.º, n.ºs 4 e 5, da Constituição guineense é que o acervo dos poderes cujo exercício é admitido ao Presidente da República em substituição é muito escasso em termos globais, ficando de fora os mais relevantes poderes presidenciais de direcção política e de garantia, resultando numa visão restritiva da substituição que, não sendo incomum nos demais ordenamentos jurídicos<sup>30</sup>, atenta a transitoriedade e a funcionalização (à cessação da situação de impedimento ou vagatura) do seu estatuto, atinge, no caso da Guiné-Bissau, contornos draconianos. Como refere FERNANDO LOUREIRO BASTOS, "a sua capacidade de actuação é, nalguns domínios, tão limitada que o estatuto do Presidente da República interino parece ter sido exclusivamente operacionalizado à medida da organização da eleição de um novo Presidente da República"<sup>31</sup>.

Ademais, a *ratio* da decisão constituinte quanto aos poderes que o Presidente em substituição pode ou não exercer é difícil de apreender, quer em termos da relevância relativa dos vários poderes presidenciais, quer, mesmo, em termos lógicos: a que objectivo corresponde a atribuição ao Presidente interino do poder de empossar o Primeiro-Ministro (já nomeado pelo Presidente substituído, supõe-se), se não pode empossar também os demais membros do Governo - Ministros e Secretários de Estado -

---

<sup>29</sup> Em caso de ausência ou impedimento não se mostra justificado o exercício desta competência pelo Presidente da República interino, pois a designação pelo Presidente de membros do Conselho de Estado é pelo período correspondente à duração do seu mandato, de acordo com o disposto no artigo 74.º, n.º 1, alínea e).

<sup>30</sup> É o que sucede no caso da Constituição portuguesa de 1976 (artigo 139.º) - cfr. PAULO OTERO, *Direito Constitucional ...*, II, pp. 228-229; J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, II, pp. 213-214; ALFREDO BARROSO / JOSÉ VICENTE DE BRAGANÇA, *O Presidente da República: Função e Poderes*, in MÁRIO BAPTISTA COELHO (Org.), *Portugal - O Sistema Político e Constitucional - 1974-1987*, Lisboa, 1989, pp. 321 e ss. (335).

<sup>31</sup> *Os Poderes ...*, p. 625.

ficando o país com um Governo constituído só pelo Primeiro-Ministro se exercida a 1.<sup>a</sup> das competências referidas? E qual a sustentabilidade da situação política, se, ao invés, não for empossado o Primeiro-Ministro nomeado? Porque razão não pode o Presidente da República interino promulgar actos legislativos, se pode ratificar tratados internacionais? Será plausível que, decorrendo eleições para a Assembleia Nacional Popular (marcadas pelo Presidente substituído), e implicando a nova legislatura a demissão do Governo [artigo 104.º, n.º 1, alínea a), da Constituição], a Guiné-Bissau tenha de continuar com o Governo demitido, resultante do quadro parlamentar anterior, agora em gestão, até à reassunção de funções do Presidente da República substituído, em data que pode ser incerta, ou até à eleição do novo Presidente da República?

23. Para além disso, mesmo nos casos em que a circunscrição dos poderes presidenciais do substituto não provoca antinomias lógicas ou sistemáticas, pode perguntar-se se a opção restritiva aparentemente tomada pela Constituição da Guiné-Bissau não terá como resultado postergar o exacto valor ou interesse constitucional que a substituição do Chefe do Estado deveria proteger, e que é, como identificámos no início, a continuidade do funcionamento das estruturas decisórias do poder político; com algum exagero, poder-se-ia mesmo dizer que a Constituição, depois de prever nos n.ºs 1 e 2 do artigo 71.º a substituição do Presidente da República pelo Presidente da Assembleia Nacional Popular, viria, com as restrições aos poderes do Presidente substituto decorrentes dos n.ºs 4 e 5 do mesmo artigo, frustrar em termos práticos a substituição, impedindo na realidade o substituto de substituir o substituído.

Resulta evidente, julga-se, a impossibilidade do Presidente da República substituto desempenhar, com este escasso conjunto de poderes, um papel de garantia ou regulação do sistema político, prevenindo ou contribuindo para remediar situações de ruptura. Tome-se, como exemplo, a hipótese de morte do Primeiro-Ministro; seria politicamente sustentável que o Governo, por aquele facto colocado em situação de demissão [artigo 104.º, n.º 1, alínea e), da Constituição] - portanto, com funções de mera gestão -, permanecesse nesse estatuto, dirigido pelo substituto do Primeiro-Ministro, durante tempo indeterminado? Ou pense-se, noutro exemplo, na possibilidade de o Primeiro-Ministro se defrontar com uma «rebelião» de alguns dos seus Ministros, que, convencidos da sua inamovibilidade em virtude da substituição presidencial, quebram a solidariedade governamental e recusam acatar as instruções e as directivas do Primeiro-

Ministro; seria politicamente viável a manutenção desta situação por mais do que um breve espaço de tempo?

Das considerações anteriores e dos exemplos apontados retira-se que o regime da substituição do Chefe do Estado previsto pela Constituição guineense quanto aos poderes do Presidente substituto, resultante dos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 71.º, apenas parece funcionar de forma efectiva - no sentido de permitir uma substituição que salvguarde a continuidade do desempenho das funções presidenciais - para os casos de substituição de duração muito reduzida, ou reversível a curto prazo, que correspondem à ausência para o estrangeiro e ao impedimento temporário, já não cumprindo, ou cumprindo com muita dificuldade, a sua função nas situações de vagatura do cargo de Presidente da República.

Não estará nesta dicotomia de resultados um indício de que a interpretação que resulta de uma primeira leitura do artigo 71.º não corresponderá à verdadeira intenção do legislador constituinte? Ou, de outro prisma, que essa intenção, na forma como foi vertida na Constituição, consente uma interpretação ou um resultado mais aberto, no que toca à substituição do Chefe de Estado, do que aquele que é usualmente referido ou que resulta apenas de uma primeira abordagem?

24. Um factor inicial, imediatamente apreensível, indutor de perturbação no entendimento tradicional, unitário, da substituição do Presidente da República, consiste na previsão pela Constituição bissau-guineense, em duas disposições, sequenciais mas diversas, da substituição em sede plena - a que resulta de ausência para o estrangeiro e de impedimento temporário - e da substituição em sede vacante - a que decorre do impedimento definitivo ou da morte (não incluindo aqui as situações, não previstas no artigo 71.º, de renúncia e de destituição por condenação criminal).

Com efeito, o n.º 1 do artigo 71.º estabelece que "em caso de ausência para o estrangeiro ou impedimento temporário, o Presidente da República será substituído interinamente pelo Presidente da Assembleia Nacional Popular", prevendo o n.º 2 do mesmo artigo, por sua vez, que "em caso de morte ou impedimento definitivo do Presidente da República, assumirá as funções o Presidente da Assembleia Nacional Popular ou, no impedimento deste, o seu substituto até à tomada de posse do novo Presidente eleito".

Cabe perguntar pela intenção constituinte ao repartir por duas disposições diferentes e inseridas em ordem sequencial, uma a seguir à outra, a substituição em sede vacante e a substituição em sede plena. E deve questionar-se a necessidade dessa separação: se a Constituição quisesse ter tratado a substituição em termos unitários, para que efeito teria autonomizado a substituição em caso de ausência para o estrangeiro e a substituição em caso de impedimento definitivo ou morte? A única resposta plausível é que, para a Constituição da Guiné-Bissau, a substituição por ausência ou impedimento temporário e a substituição por impedimento definitivo ou morte são duas coisas diferentes, correspondem a dois institutos diferentes; ainda que a designação, o *nomen iuris*, não deva ser tomado como um indício definitivo, é significativo que apenas no n.º 1 do artigo 71.º se caracterize a substituição como interina, ao passo que no n.º 2 a previsão constitucional se contenta em referir que "assumirá as funções o Presidente da Assembleia Nacional Popular".

Ora, repartindo a substituição em dois institutos diferentes, é natural que o regime para cada um deles seja também diverso - ou não se compreenderia a repartição da substituição em duas modalidades, nos n.ºs 1 e 2, para depois lhe fazer corresponder um só regime, no n.º 4. Nessa medida, à substituição interina - a que resulta de ausência ou impedimento temporário - a Constituição fez corresponder o regime constante do n.º 4, cuja formulação, mais uma vez significativamente, se refere apenas à situação que a Constituição relaciona com a interinidade: "o Presidente da República interino não pode, em caso algum, exercer as atribuições previstas nas alíneas g), i), m), n), o), s), v) e x) do artigo 68.º e ainda nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 69.º da Constituição". Se estas restrições fossem comuns aos dois tipos de substituição, em sede plena e em sede vacante - o que, como se referiu acima, já de si faria pouco ou nenhum sentido, pois não se daria então qualquer efeito útil à autonomização das modalidades de substituição que resulta dos n.ºs 1 e 2 -, então a formulação adoptada pelo n.º 4 não poderia ser ou não deveria ser a de "Presidente da República interino".

O intérprete da norma deve presumir que as escolhas feitas pelo legislador - neste caso, constituinte - se fundam numa actuação racional, que visa alcançar um dado objectivo, tendo, por isso, que explorar todas as possibilidades de retirar um efeito útil da opção constitucional pela bipartição da substituição do Presidente da República em dois institutos ou modalidades diferentes; e, neste caso, o efeito útil plausível - o único efeito

útil plausível - é que o legislador constituinte quis regimes jurídicos diferentes para os dois tipos de substituição, o que leva a concluir que o regime previsto pelo n.º 4 do artigo 71.º para o Presidente da República interino se aplica apenas à substituição interina, a do n.º 1 do mesmo artigo, e não, também, à substituição prevista no n.º 2. O facto do n.º 5 do artigo 71.º, que se aplica não apenas à substituição interina, em sede plena, mas também à substituição em sede vacante, ao remeter para o n.º 3 do mesmo artigo, se referir a "Presidente da República interino" não infirma esta conclusão, devendo considerar-se, aqui sim, dado o menor relevo sistemático desta disposição, que existe uma desarticulação na previsão constitucional com a utilização da referida expressão.

25. A ser como se acaba de concluir, qual será então o regime jurídico, quanto ao acervo de poderes acessível ao Presidente da República substituto, no caso de substituição em sede vacante - a que resulta de impedimento definitivo ou morte do Presidente da República?

Parte da resposta é dada pelos n.ºs 3 e 5 do artigo 71.º da Constituição: o Presidente da República tem o poder-dever de marcar eleições presidenciais no prazo de sessenta dias após a verificação e declaração do impedimento definitivo ou morte do Presidente da República substituído. Esta é uma das suas tarefas principais e inelimináveis: providenciar pelo fim do período de substituição, repondo a normalidade constitucional através da eleição de um novo Presidente da República.

Mas isto é insuficiente para caracterizar o conjunto dos poderes do Presidente da República substituto; a sua função não se esgota na marcação das eleições presidenciais. O que sucede quanto aos demais poderes presidenciais?

Uma resposta tentadora seria considerar que o Presidente da República substituto, na ausência de disposição constitucional em sentido contrário, poderia exercer todos os poderes que a Constituição (e a lei) outorgam ao Presidente da República. E de facto, o n.º 2 do artigo 71.º diz apenas que "em caso de morte ou de impedimento definitivo do Presidente da República, assumirá as funções o Presidente da Assembleia Nacional Popular", não listando quaisquer restrições ao uso dos poderes presidenciais, nem se encontrando tais restrições nos n.ºs 3 e 5 - as deste último número, de impossibilidade de marcação de eleições, dizem respeito ao Presidente interino, em caso de substituição

em sede plena; apenas no n.º 4 encontramos restrições ao exercício dos poderes presidenciais, mas essas, como se concluiu acima, apenas respeitam ao Presidente interino, ao substituto do Chefe do Estado em caso de ausência ou impedimento temporário.

No entanto, também se julga que uma tal solução interpretativa, tomada nestes amplos moldes, seria desajustada.

Desde logo, devido à diferença da legitimidade de que goza o Presidente da República substituto relativamente àquela que possui o Presidente da República substituído, atento o diferente modo de designação de cada um deles. O Presidente da República é designado por sufrágio directo (artigo 63.º, n.º 1, da Constituição), o que lhe confere uma legitimidade democrática directa; o Presidente da República substituto é designado por inerência das funções de Presidente da Assembleia Nacional Popular que desempenha, o que lhe confere a legitimidade democrática do órgão donde provém, que é (também) eleito directamente, mas de uma forma indirecta; isto é, o Presidente da República substituído foi eleito directamente pelo povo - daí a sua legitimidade democrática directa; o Presidente da Assembleia Nacional Popular também foi eleito directamente, mas para as funções de Deputado (artigo 77.º da Constituição), não para as de Presidente da República, funções estas que desempenha, transitoriamente, por inerência - daí a sua legitimidade democrática indirecta nessas funções<sup>32</sup>. E o tipo da legitimidade democrática de que goza um órgão é indispensável, ainda que instrumental, para aferir do grau de autonomia no exercício das suas funções<sup>33</sup>.

A isto acresce a necessária diferença da duração do mandato do Presidente da República substituto, que é diminuta, de apenas dois meses, pois está funcionalizada à superação de uma situação transitória que cessará com a eleição do novo Presidente da República.

Por isso, deve ter-se aqui em conta o elemento teleológico associado à substituição em sede plena, o fim ou objectivo que visa a previsão constitucional de uma substituição, de duração limitada, do Presidente da República falecido ou definitivamente impedido pelo Presidente da Assembleia Nacional Popular: esse fim ou objectivo é assegurar a continuidade da existência e do funcionamento do Estado e do sistema político até à

---

<sup>32</sup> Em sentido diverso, FERNANDO LOUREIRO BASTOS, *Poderes ...*, p. 612.

<sup>33</sup> Cfr., por todos, quanto ao Chefe do Estado, JORGE REIS NOVAIS, *Semipresidencialismo*, Vol. I - *Teoria do Sistema de Governo Semipresidencial*, Coimbra, 2007, pp. 49 e ss.

tomada de posse do novo Presidente eleito. Nessa medida, o Presidente da República substituto deverá fazer um uso comedido, restrito, dos poderes presidenciais, exercendo-os quando tal se mostre imperioso ou necessário para a prossecução das actividades do Estado, praticando os actos indispensáveis para manter um regular funcionamento do sistema político, nas suas diversas vertentes, mas não deverá tomar decisões de fundo, que invertam ou alterem o curso ou os termos da acção presidencial anteriormente desenvolvida pelo Presidente da República substituído, salvo caso de urgência ou necessidade que não possa esperar pelo início de funções do novo Presidente da República eleito<sup>34</sup>. Mas caso essas situações de urgência ou necessidade se verifiquem, o Presidente substituto pode e deve actuar os poderes presidenciais: pode, por exemplo, demitir o Governo em caso de grave crise política que ponha em causa o normal funcionamento das instituições da República, tal como pode exonerar Ministros ou Secretários de Estado por proposta do Primeiro-Ministro, em caso de crise política governamental cuja resolução não possa esperar pela tomada de posse do novo Presidente da República, bem como pode promulgar actos legislativos cujo diferimento de entrada em vigor causaria lesão relevante para o interesse público. A actuação dos poderes presidenciais pelo Presidente da República substituto deve, assim, ser aferida de acordo com um princípio de necessidade, a valorar de acordo com as circunstâncias concretas de cada caso.

Para além disso, cumpre ressaltar ainda um aspecto: é que o Presidente da República substituto, devido à sua específica situação, como titular transitório do cargo, com legitimidade diferente, deve actuar em estreita consonância, quando tal se mostre possível, com o conjunto das forças políticas, ou, pelo menos, com os partidos políticos com assento na Assembleia Nacional Popular, por forma a obter o maior consenso possível; não deverá - a não ser que a isso seja obrigado por circunstâncias objectivas, incluindo a actuação dos partidos políticos - ser um Presidente de rupturas ou de mudanças drásticas. Como refere A. M. DE CESARIS BALDASSARRE, perante a situação similar da ordem jurídica italiana, "ele deverá ser o «notário» das forças políticas. Noutras palavras, a especificidade do exercício dos poderes do suplente está

---

<sup>34</sup> Em sentido aproximado, no caso do actual ordenamento jurídico italiano, A. M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La Supplenza ...*, pp. 161 e ss.

no facto que ele deve agir numa ligação particularmente estreita com as forças políticas"<sup>35</sup>.

26. Por maioria de razão, deve ainda defender-se que o mesmo princípio de necessidade deve enquadrar também a actuação do Presidente da República interino - ou seja, em sede de substituição plena -, na actuação dos (poucos) poderes presidenciais cujo exercício a Constituição lhe admite<sup>36</sup>.

Com efeito, mal se entenderia que o Presidente da República substituto - em sede de substituição vacante - se encontrasse limitado à prática dos actos necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos, e o Presidente da República interino, em princípio com um período de actuação menor e que vai ser sucedido por um titular que retomará o exercício de funções que apenas interrompeu por razão de ausência para o estrangeiro ou impedimento temporário, não estivesse sujeito a tal limite. Assim, por exemplo, o Presidente da República interino só deverá ratificar os tratados - competência cujo exercício lhe é admitido pelo n.º 4 do artigo 71.º da Constituição - cujo atraso na vinculação pela Guiné-Bissau prejudique de forma relevante o interesse público, e nos casos em que a ratificação não corresponda a uma inflexão da direcção política que tenha vindo a ser seguida na matéria pelo Presidente da República substituído.

## **VII. Os poderes do Presidente da República substituído**

27. Um último ponto importa tratar no âmbito da presente investigação, que é o da extensão da substituição realizada, no que toca às relações entre o Presidente da República substituto e o Presidente da República substituído no caso de substituição em sede plena; tem de esclarecer-se se a substituição é uma substituição total ou parcial, isto é, se o Presidente substituído conserva ou não a possibilidade de exercício de algum dos poderes presidenciais em caso de ausência para o estrangeiro ou de impedimento temporário.

---

<sup>35</sup> *La Supplenza ...*, pp. 162-163.

<sup>36</sup> Cfr. neste sentido, em termos que se podem aplicar ao caso guineense, PAULO OTERO, que afirma que "mesmo nos domínios decisórios em que não se verifica qualquer limitação decorrente do artigo 139.º, uma vez que as funções substitutivas do Presidente interino assumem carácter transitório e temporariamente circunscrito, especialmente em cenários de impedimento temporário do Presidente substituído, aquele deve limitar-se à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos (...)" (*Direito Constitucional ...*, II, p. 256).

Mais uma vez, têm de distinguir-se as situações. No caso da ausência para o estrangeiro, que a doutrina tende a considerar, em termos juscientíficos, uma substituição imprópria, uma vez que não se funda verdadeiramente em impossibilidade de exercício de funções - este é mais difícil, mas não é de todo impossível, ou, pelo menos, não é impossível em todos os casos, de ser realizado a partir do estrangeiro -, tem de admitir-se, nalguma medida, que o Presidente da República substituído mantenha a possibilidade de exercício de parte das funções e dos poderes presidenciais - pelo menos no respeitante à representação internacional da República e aos poderes conexos com as relações internacionais da Guiné-Bissau.

Já nos casos de impedimento temporário do Presidente da República se deve entender que a substituição não pode ser parcial, ou seja, apenas o Presidente substituto pode exercer funções e poderes presidenciais (ainda que não todos), não o podendo fazer, em nenhuma medida, durante a substituição, o Presidente da República substituído<sup>37</sup>. Isto por duas ordens de razões: em primeiro lugar, porque a Constituição em lugar algum prevê tal possibilidade; em segundo lugar, porque a possibilidade de escolha, por parte do Presidente substituído, das competências que o seu substituto poderia ou não exercer, descaracterizaria a situação de substituição prevista pela Constituição, que verdadeiramente se caracteriza como uma suplência, numa delegação de poderes<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Neste sentido, perante a ordem jurídica portuguesa, mas em termos transitáveis para a ordem bissau-guineense, J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, II, p. 176; PAULO OTERO, *Direito Constitucional ...*, II, p. 257.

<sup>38</sup> Cfr., perante os dados normativos similares do ordenamento italiano, A. M. CESARIS DE BALDASSARRE, *La Supplenza ...*, p. 156; relativamente à ordem jurídica portuguesa, J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, II, p. 176.