

## Parecer

### 1. Consulta

O Presidente da República 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 atual 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 (art. 78º, nº 3)<sup>1</sup>.

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 eleitoral<sup>2</sup>, 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.

Sucedê que, no seguimento do ato 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 atual mandato presidencial. Tendo em conta o procedimento eleitoral previsto na referida Lei eleitoral, a proclamação dos resultados eleitorais está

---

<sup>1</sup> Constituição de 10 de setembro 1990, na redação da revisão constitucional de 23 de janeiro de 2003 (doravante CRDSTP).

<sup>2</sup> Lei nº 6/21, de 15 de fevereiro, que aprova a nova Lei Eleitoral da República Democrática de São Tomé e Príncipe, doravante Lei Eleitoral, abreviadamente

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 atual 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*» (art. 128º, nº 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 se, por qualquer motivo, houver atraso no ato eleitoral ou no apuramento dos seus resultados<sup>3</sup>.

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,

---

<sup>3</sup> 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, art. 125; nºs 2 e 3).

nomeadamente o caso já referido de evitar a coincidência temporal das eleições presidenciais e da eleições parlamentares (CRP, art. 125º), a remarcação das eleições por motivo de morte ou incapacitação de qualquer candidato (CRP, art. 124º, nº 3)<sup>4</sup> 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 art. 128º, nº 1, *in fine*, da CRP, se verifica o 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, art. 132º).

Tal é o entendimento da generalidade de doutrina portuguesa que abordou o tema, quer com base no teor literal do art. 128º, nº 1, quer pela aplicação analógica da solução prevista constitucionalmente para o já referido caso de prolongamento do mandato prevista no art. 125º (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, art. 153º, nº 1, e art. 186º, nº 4, respetivamente), quer por aplicação de um princípio constitucional geral de *prorogatio* de mandatos políticos<sup>5</sup>.

Idêntico consenso existe para a conclusão de que a *substituição interina* do Presidente da República (pelo presidente da Assembleia da República), nos termos do art. 132º 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,

---

<sup>4</sup> 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 (art. 12º, nos. 3 e 4).

<sup>5</sup> Neste sentido, por exemplo, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª ed., II vol., Coimbra, 2010, anotação ao art. 128º da CRP; Vital Moreira, *Sebenta de Direito Constitucional*, Porto, Universidade Lusíada, 2016, p. 451; Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2010, p. 225; J. de Melo Alexandrino, *Lições de Direito Constitucional*, 2ª 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 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.

em que o Presidente da República cessante continua no seu lugar<sup>6</sup>. Como afirmam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, a vagatura consiste numa hipótese *sedē 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 exercício*»<sup>7</sup>.

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 mandato e não supõe, pelo contrário, nenhuma incapacidade do Presidente da República cessante, tendo por objetivo 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 adotada pacificamente em relação a outros de 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. No 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.

---

<sup>6</sup> Sobre a vagatura e a substituição interina ver, por todos, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, anotação ao art. 132º 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. 470 ss.

<sup>7</sup> *Ob. cit.*, p. 226. Destaque acrescentado.

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 “poderes 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. No 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, art. 78º, nº 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 art. 125º, nº 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 efetivamente, 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 diretamente 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 como a CRP, prevê a solução da substituição interina do Presidente da República (art. 87º). 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 constitucional<sup>8</sup>.

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 omissões 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:

---

<sup>8</sup> Prescindimos de investigar qualquer eventual intenção constituinte (aliás, um poder coletivo) 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 art. 9º, nº 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.

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

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 doutrinária e judicial. Se as revisões constitucionais têm frequentemente tal objetivo (a par da correção de soluções constitucionais anteriores), é indubitável que outro tanto sucede com a doutrina e 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*)<sup>12</sup>. 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.

---

<sup>9</sup> Cfr. Lei Eleitoral são-tomense, art. 12<sup>o</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. Lei Eleitoral são-tomense, art. 13<sup>o</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. Lei Eleitoral são-tomense, art. 14<sup>o</sup>.

<sup>12</sup> Sobre a integração de lacunas normativas em geral ver, por todos, K. English, *Metodologia da Ciência do Direito*, 3<sup>a</sup> ed. Lisboa, FCG, 1991, cap. V; J. de Oliveira Ascensão, *O Direito: Introdução e Teoria Geral*, 10<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 1997, tít. VII, cap. III; A. Santos Justo, *Introdução ao Estudo do Direito*, 11<sup>a</sup> 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. I, 2.5.5; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 2003, pp. 1234 ss.; Vital Moreira, *Sebenta de Direito Constitucional*, cit., pp. Cap. III, 3.4.4.

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

Importa, à partida, afastar a ideia de aplicação direta do art. 87º da Constituição são-tomense, o qual, tal como o art. 132º 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 (art. 125º, nº 1), a CRDSTP estabelece nos arts. 78º, nº 3, e 79º, nº 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 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 art. 78º-3.

Ora, se o referido preceito sobre a substituição interina só contempla as situações de vagatura, tem de ficar excluída à partida a aplicação direta 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 art. 87º 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 ato 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 atos 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 da 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*, tornando inconsequente a integração da referida lacuna por esta via.

Além de desnecessária, militam contra essa pretensa analogia mais dois fortes argumentos: (i) o *défice de legitimidade eleitoral* para o exercício do cargo presidencial do Presidente do parlamento, quando comparada com a do Presidente cessante; (ii) o fator 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 art. 103º, nº 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 (art. 87º, nº 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 arts. 80º a 82º 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 arrepio 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 dos novos titulares: tal é caso dos deputados à Assembleia Nacional (art. 103º, nº 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 (art. 118º). O que está em causa, em ambas as situações, é assegurar a continuidade e a estabilidade institucional e política<sup>13</sup>.

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, respetivamente. 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 da 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 ser

---

<sup>13</sup> 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 (art. 153º). 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 suceder, pelos mesmos motivos que podem ditar o atraso das eleições presidenciais.

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 se referiu.

Com origem no direito público romano, o instituto da *prorogatio*, designando a extensão dos mandatos públicos diretamente eletivos (cônsules e 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 constitucionais<sup>14</sup>.

O cargo do Presidente da República, qualquer que seja o seu modo de eleição (direta, semidireta ou indireta) e a duração do seu mandato<sup>15</sup> e qualquer que seja o sistema de governo adotado (parlamentar, presidencial, misto)<sup>16</sup>, 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 a 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 (art. 85º) –, 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.

---

<sup>14</sup> Para uma análise geral da história e do alcance do instituto ver, por todos, na doutrina italiana, Antonio 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.

<sup>15</sup> 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 direta do Presidente da República na história constitucional portuguesa», in Vital Moreira e José Domingues (coord.), *Dois séculos de constitucionalismo eleitoral em Portugal*, Lisboa, Universidade Lusfada Editora, 2021.

<sup>16</sup> 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 em Portugal», in Bruno Albergaria, Ana Cláudia Nascimento Gomes e Mariana Rodrigues Canotilho (coord.), *Direito Constitucional: Diálogos em Homenagem ao 80º Aniversário de J. J. Gomes Canotilho*, Ed. Forumn, Salvador da Bahia, 2021.

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 da parlamento (ou de uma das câmaras dele), que não foi eleito para o cargo, nem dispõe de nenhuma 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 aforamentos normativos que a CRDSTA inclui em matéria de prorrogação (do mandato parlamentar e do mandato governamental).

Sendo assim, decorrendo diretamente 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 diretamente 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 atualização do recenseamento eleitoral, tendo-se, conseqüentemente suscitado a questão de saber, no silêncio das Constituição, 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 fundadamente 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 atualização 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 diretamente da Constituição, corretamente interpretada.

#### **4. Conclusões**

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

1ª – 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.

2ª – 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;

3ª – 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,

4ª – 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 ato 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 atos 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);

5ª – Estando o caso da cessação do mandato excluído da aplicação direta 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;

6ª – 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 da cessante;

7ª – 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;

8ª – 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 o 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;

9ª – 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;

10ª – 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;

11ª – 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) ;

12ª – Essas soluções não 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;

13ª – 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;

14ª – 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;



15ª – 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*:

16ª – Não existe, portanto, nenhuma razão para, no caso concreto, alterar a solução adotada no País em 1996, numa situação equiparável, quando o então Presidente da República cessante, Miguel Trovoada – que foi o primeiro Presidente eleito por voto popular depois da transição democrática –, se manteve no exercício de funções, em prorrogação do 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)

17ª - Decorrendo diretamente 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, erradamente, em 1996).

Coimbra, 29 de agosto de 2021.



(Vital Moreira)