

Jorge Miranda

O essencial sobre
A CONSTITUIÇÃO
PORTUGUESA

icm

IMPRENSA
NACIONAL

© DISTRIBUIÇÃO GRATUITA. NÃO É PERMITIDA COMERCIALIZAÇÃO



1973

N I M P R E N S A
N A C I O N A L

© DISTRIBUIÇÃO GRATUITA. NÃO É PERMITIDA COMERCIALIZAÇÃO

I

AS CONSTITUIÇÕES PORTUGUESAS EM GERAL

1. *Características do constitucionalismo português*

Algumas notas básicas devem ser frisadas ao abordar-se o constitucionalismo português. A primeira diz respeito ao corte que representa no confronto do momento anterior, de absolutismo monárquico. A segunda à interdependência de vicissitudes constitucionais e circunstancialismos políticos e sociais do país, sem embargo de as ideologias dos séculos XIX e XX portugueses serem quase todas de proveniência estrangeira. A terceira nota concerne a origem e a sucessão das Constituições por roturas. A quarta é a importância do constitucionalismo para todos os sectores da vida jurídica, e não apenas para o Direito Constitucional.

Assim, tal como na generalidade dos países continentais, o constitucionalismo surge entre nós por via revolucionária; não por continuidade, mas por corte

com o passado, seja esse corte feito pelo povo em armas (1820 e 1834) ou pelo próprio monarca (1826). O que sucede em Portugal — a passagem do Estado absoluto ao Estado constitucional — exemplifica a asserção atrás feita de que as Constituições trazem algo de diverso e original em face das anteriores «Leis Fundamentais».

Em segundo lugar, as nossas seis Constituições — decretadas em 1822, 1826, 1838, 1911, 1933 e 1976 — são o produto do circunstancialismo histórico do país e o reflexo de determinados elementos políticos, económicos, sociais e culturais. Fruto dos nossos atribulados séculos XIX e XX, elas traduzem os seus problemas e as suas contradições e apresentam-se como veículos de certas ideias, tentativas de reorganização da vida colectiva, projectos mais ou menos assentes na realidade nacional, corpos de normas mais ou menos efectivos e duradouros.

Porém, a ideologia do constitucionalismo e as várias ideologias que no seu interior se defrontam não são criações nacionais e as Constituições têm por fontes Constituições estrangeiras. Nem isso é estranho ou negativo só por si: também o absolutismo, e, depois, a ideologia legitimista não são exclusivamente portuguesas. Aliás, sabe-se bem como o progresso e a modernização de Portugal — como de qualquer outro país — nunca se obtiveram através do isolamento, mas sim através da comunicação entre os povos.

Em terceiro lugar, a história constitucional portuguesa, tal como a da generalidade dos países latinos, é feita de roturas. As Constituições emergem em rotura com as anteriores, sofrem alterações nem sempre em harmonia com as formas que prescrevem e acabam com novas roturas ou revoluções. A de 1822 é consequência da revolução de 1820, a de 1838 da revolução de 1836, a de 1911 da revolução de 1910, a de 1933 da revolução de 1926 e a de 1976 da revolução de 1974; da mesma maneira, o Acto Adicional de 1852 é consequência da revolução de 1851 e a alteração de 1918 da revolução de 1917. Única excepção: a Carta Constitucional, embora situada na vertente de 1820.

Finalmente, se o constitucionalismo é, antes de tudo, um fenómeno de Direito Público, está longe de se esgotar nas suas águas. Por estar no cerne do desenvolvimento do Direito Constitucional, teria de se projectar em todos a ordem jurídica. Além disso, o movimento doutrinal, filosófico e científico que o desencadeou e que por ele se desencadeou foi, desde logo, muito mais vasto nas intenções e nos resultados. Basta pensar na codificação.

2. A história política e constitucional portuguesa

I — Existe, pois, como não podia deixar de ser, uma relação constante entre história política e história constitucional portuguesa. Por um lado, aqui como por toda a parte, são os factos decisivos da história política que, directa ou indirectamente, provocam o aparecimento das Constituições, à sua modificação ou a sua queda. Por outro lado, contudo, as Constituições, na medida em que consubstanciam ou condicionam certo sistema jurídico e social vêm a ser elas próprias, igualmente, geradoras de novos factos políticos.

Daí que, sem se confundirem as perspectivas peculiares de uma e outra, seja possível e necessário considerar a experiência constitucional portuguesa a partir de três grandes períodos que relevam simultaneamente para a história política e para a história constitucional: o período das Constituições liberais, o da Constituição de 1933 e o da Constituição de 1976.

A *época liberal* vai de 1820 a 1926. Durante ela sucedem-se quatro Constituições — de 1822, de 1826, de 1838 e de 1911 — que se repartem por diferentes vigências; há duas efémeras restaurações do *ancien régime*; e passa-se da monarquia à república. Mas, apesar de todas as convulsões e reacções, é este

o grande momento de prevalência das ideias e de esforço de implantação das instituições próprias do liberalismo político e económico.

Vem a seguir, entre 1926 e 1974, a quase obnubilção do Estado constitucional, representativo e de Direito ou, doutro prisma, a pretensão de erguer um constitucionalismo diferente, um «Estado Novo», um constitucionalismo corporativo e autoritário. Eis o período da Constituição de 1933, cujo despontar não surpreende no paralelo com a situação europeia dos anos 20 e 30, mas cuja longa duração não se afigura facilmente explicável.

Com a revolução de 1974, entra-se na época actual — muito recente e já muito rica de acontecimentos, ideologias e contrastes sociais e políticos — em que o país se encaminha para um regime democrático pluralista (ou de liberalismo político) com tendências descentralizadoras, por um lado, e socializantes, por outro lado. A Constituição de 1976, resultante dessa revolução, significa, em primeiro lugar, o termo do interregno na linha do constitucionalismo português e, depois, a abertura para horizontes e aspirações de Estado social ou de Estado de Direito democrático.

II — Se, relativamente à periodificação básica acabada de expor, pode e deve encontrar-se coincidência entre a história constitucional e a história polí-

tica, já na subdivisão de cada um dos períodos o mesmo se mostra difícil ou impossível.

Com efeito, na história constitucional mais em particular, as fases que se demarquem correspondem aos momentos de preparação e de vigência das diversas Constituições, bem como — inelutavelmente — às soluções de continuidade entre elas. Ao invés, na história política o recortar de fases tem de repousar noutros critérios — não tanto na natureza do sistema constitucional quanto no modo de esse sistema funcionar, nas ideias e nas convicções dominantes, na estrutura económica do país, na estabilidade ou instabilidade das instituições políticas, nos grandes eventos de cada geração.

Tal não sobreposição manifesta-se com mais nitidez na época liberal, sem deixar de se verificar nos dois períodos subsequentes.

III — O constitucionalismo liberal abrange quatro subperíodos:

a) *A instauração do liberalismo* (1820-1851), caracterizada pelo antagonismo entre liberais e absolutistas, primeiro, e entre vintistas (liberais radicais) e cartistas (partidários da Carta Constitucional), depois, pelo clima de guerra civil e pela feitura e substituição de três Constituições;

b) *A Regeneração* (1851-1891), caracterizada pela pacificação à sombra do Acto Adicional de 1852,

pela política de melhoramentos materiais («fontismo») e pelo rotativismo de partidos no poder;

c) *A crise da monarquia constitucional* (1891-1910), subsequente ao ultimato, ao 31 de Janeiro e a uma grave crise financeira;

d) *A primeira república* (1910-1926).

São em muito maior número as fases que dum ângulo estritamente jurídico-constitucional cabe resumir:

1.º) De 1820 a 1822 — fase pós-revolucionária imediata, antecedente da Constituição;

2.º) De 1822 a 1823 — fase de vigência (de primeira vigência) da Constituição votada em 23 de Setembro de 1822;

3.º) De 1823 a 1826 — abolição da Constituição e regresso precário ao regime anterior, se bem que D. João VI tenha mandado elaborar um projecto de Constituição;

4.º) De 1826 a 1828 — outorga de Carta Constitucional por D. Pedro IV e sua (primeira) vigência;

5.º) De 1828 a 1834 — regime legitimista de D. Miguel (salvo na Terceira) e guerra civil (desde 1832);

6.º) De 1834 a 1836 — segunda vigência da Carta Constitucional;

7.º) De 1836 a 1838 — após a revolução de Setembro, segunda vigência da Constituição de 1822

(pouco efectiva, porém) e preparação de nova Constituição;

8.º) De 1838 a 1842 — vigência da Constituição de 1838;

9.º) De 1842 a 1851 — terceira vigência da Carta Constitucional;

10.º) De 1851 a 1852 — preparação de reforma da Carta, após a Revolução de 1851 («Regeneração»);

11.º) De 1852 a 1910 — continuação da vigência da Carta, alterada, designadamente, pelo Acto Adicional de 1852;

12.º) De 1910 a 1911 — governo provisório da República;

13.º) De 1911 a 1917 — vigência da Constituição de 1911;

14.º) De 1917 a 1918 — governo de Sidónio Pais e alteração da Constituição de 1911 pelo Decreto n.º 3997, de 30 de Março de 1918;

15.º) De 1918 a 1926 — segunda vigência da Constituição de 1911.

IV — Menos significativas (comparativamente falando) vêm a ser fases que se deparam na evolução política do regime autoritário:

a) De 1926 a 1928, fase do governo militar directo;

b) De 1928 a 1945, início e apogeu do consulado de Salazar (ou do «Estado Novo»);

c) De 1945 a 1961, fase de decadência e de fuga à adopção das fórmulas democráticas europeias;

d) De 1961 a 1974, fase final, dominada pelas guerras ultramarinas.

E no plano jurídico-constitucional, apenas:

1.º) De 1926 a 1933 — «Ditadura Militar», com latência constitucional, só em 1931 começando a ser preparada nova Constituição;

2.º) De 1933 a 1974 — vigência da Constituição de 1933, ainda que sujeita a várias revisões, de maior ou menor vulto.

V — Após a revolução de 1974, o avolumar de tensões e projectos contraditórios determinaria, não obstante o curto lapso de tempo, três fases:

a) De 25 de Abril a 11 de Março de 1975;

b) De 11 de Março a 25 de Novembro de 1975;

c) De 25 de Novembro de 1975 em diante.

E no plano jurídico-constitucional:

1.º) De 1974 a 1976 — fase pós-revolucionária imediata, com processo de formação de nova Constituição;

2.º) Desde 1976 — regime constitucional (em que poderá, porventura, proceder-se à demarcação de

duas subfases — até à primeira revisão constitucional, em 1982, e depois desta).

VI — Deste rapidíssimo relance extraem-se os seguintes dados:

a) É bastante variável a duração das Constituições — escassos sete meses a de 1822 na sua primeira vigência e dois anos na segunda; dois anos a Carta na primeira vigência, dois na segunda e sessenta e oito, embora com rupturas e modificações, na terceira (a mais longa etapa constitucional portuguesa até agora); menos de quatro anos a Constituição de 1838; quinze anos, com intervalo, a Constituição de 1911; quarenta e um anos a Constituição de 1933; há perto de nove anos a Constituição actual;

b) Não há vigência contínua de todas as Constituições, há espaços em branco entre elas, mesmo se, entretanto, são publicadas leis formalmente constitucionais como sucede entre 1974 e 1976; e, se a Constituição de 1911 vai vigorar ainda parcialmente até 1933 e a de 1933 até 1976, não é senão a título derivado e secundário num fenómeno de mera recepção material.

3. *A formação e as vicissitudes das Constituições*

I — Se cinco em seis das Constituições portuguesas brotam em linha recta de revoluções, o modo como são elaboradas revela assinaláveis diferenças. Três são elaboradas e decretadas por assembleias constituintes — as de 1822, 1911 e 1976. Uma é elaborada e aprovada por assembleia constituinte e submetida a sanção real — a de 1838. Outra — a de 1933 — é elaborada pelo Governo e objecto de plebiscito. E a Constituição de origem não revolucionária — a de 1826 — é escrita e outorgada pelo rei.

A Constituição de 1822 vem a ser preparada pelas Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes de Janeiro de 1821 a 23 de Setembro de 1822, data da sua aprovação e que fica a individualizá-la. O Rei tem de a aceitar e de a jurar, sem nenhuma participação constitutiva na sua feitura.

A Carta Constitucional resulta do exercício do poder absoluto real que, assim, se autolimita. Redigida por D. Pedro IV de 24 a 29 de Abril de 1826, este é «servido decretá-la, dá-la e mandá-la jurar imediatamente pelas Três Ordens do Estado» (como se diz na fórmula de outorga).

A Constituição de 1838 é elaborada pelas Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes de Janeiro de 1837 a Março de 1838 e sancionada pela Rainha em 4 de Abril de 1838. Tal como a Constituição francesa

de 1830, adquire, pois, esta Constituição um carácter pactício.

A Constituição de 1911 é preparada de Junho a Agosto desse ano. Tem a data de 21 de Agosto, dia em que a Assembleia Nacional Constituinte a decreta.

A Constituição de 1933 é aprovada em referendo. O Governo elabora um projecto, que dá a conhecer através dos jornais, em 28 de Maio de 1932; e é esse projecto, com algumas alterações, que¹ vem a ser votado em «plebiscito nacional» em 19 de Março de 1933. A data da Constituição é de 11 de Abril, dia da publicação dos resultados do plebiscito.

Por último, a Constituição de 1976 é elaborada e decretada pela Assembleia Constituinte reunida de 2 de Junho de 1975 a 2 de Abril de 1976. Como elemento anómalo verifica-se a celebração de duas «Plataformas de Acordo Constitucional» entre os partidos políticos e um órgão provisório do poder, o Conselho da Revolução, destinadas a predeterminar certas matérias da organização política; mas, conforme se verá, as Plataformas são compromissos políticos sem valor jurídico.

¹ Depois de publicado no *Diário do Governo*.

II — As passageiras Constituições de 1822 e 1838 permanecem intocadas durante o curto tempo em que vigoraram.

A Carta e as Constituições de 1911, 1933 e 1976 sofrem modificações, aquela sob a forma de Actos Adicionais e estas sob a de leis de revisão. São publicados quatro Actos Adicionais à Carta — em 1852, 1885, 1895-1896 e 1907; cinco leis de revisão da Constituição de 1911 — em 1916 e em 1919-1921 — e a alteração ditatorial constante do Decreto n.º 3997, de 1918; nove leis de revisão da Constituição de 1933 — em 1935-1938, 1945, 1951, 1959 e 1971; por agora uma lei de revisão da Constituição de 1976.

Nem sempre as modificações constitucionais se processam no respeito das normas que as regem. Na Carta, só o Acto Adicional de 1885 as observa; não os Actos Adicionais de 1852, 1895-1896 e 1907. Na Constituição de 1911, por definição, dá-se à sua margem a alteração de 1918. Na Constituição de 1933, chegou a ser posta em causa a constitucionalidade da revisão de 1971 (e, de certo modo, também da de 1945).

4. *Os textos constitucionais*

I — Passando agora à análise interna dos textos constitucionais, podem anotar-se os seguintes aspectos de ordem formal e técnica (embora não politicamente neutros): os concernentes ao preâmbulo, à extensão do articulado e à sistematização.

São precedidas de preâmbulo as Constituições de 1822, 1911 e 1976, por sinal, ou por isso mesmo, as que estão ligadas a revoluções que quiserem fazer maiores viragens históricas.

É variável a extensão do articulado: 240 artigos, em 1822; 145, em 1826; 140, em 1838; 87, em 1911; 142, em 1933; 312, em 1976. A primeira e a última Constituições são as mais longas. A extensão depende tanto da técnica legislativa usada como dos assuntos elevados à Constituição em sentido material (ou, se se preferir, à Constituição em sentido formal) ou dotados de relevância constitucional.

Quanto à sistematização, uma nítida contraposição separa as Constituições de 1822 a 1911 das Constituições de 1933 e 1976. Enquanto que aquelas assentam na organização política, à volta dos «Poderes do Estado», e se dividem em títulos sem coordenação entre si, estas são mais exigentes no tratamento dos grandes temas constitucionais, objecto de partes, por sua vez, subdivididas em títulos.

Por outra banda, enquanto que a Constituição de 1933 somente compreende duas partes («Garantias Fundamentais» e «Organização Política do Estado»), além de disposições complementares, a Constituição de 1976 compreende quatro partes («Direitos e deveres fundamentais», «Organização económica», «Organização do poder político» e «Garantia e revisão da Constituição»), além de «Princípios fundamentais» (correspondentes aos títulos sobre a «Nação Portuguesa» das Constituições anteriores) e «Disposições finais e transitórias». De realçar aqui o progresso conceitual traduzido ainda na definição de «princípios gerais» em cada uma das três primeiras partes.

II — Quanto às matérias reguladas pelas Constituições, em todas vão encontrar-se:

— Referências ao povo, ao território e ao poder político ou soberania, os tradicionais «elementos» ou condições de existência do Estado, umas vezes definidos por meros critérios formais, outras vezes definidos ou descritos por critérios materiais;

— O tratamento da forma de Estado e da forma de governo (para empregar as locuções clássicas);

— A enumeração dos direitos fundamentais e regras sobre o seu exercício, as suas garantias e a sua suspensão em estado de necessidade;

— Regras sobre as relações das Igrejas e do Estado;

— Regras sobre a participação política dos cidadãos, nomeadamente através de eleições (embora de sentido e extensão variáveis);

— Regras sobre os órgãos de soberania e outros órgãos directamente criados pela Constituição;

— Regras sobre as autarquias locais (assim denominadas desde a Constituição de 1933) e a divisão administrativa do território;

— Preceitos sobre as Forças Armadas (em título ou capítulo autónomo, salvo na Constituição de 1911);

— Preceitos sobre as finanças públicas;

— A regulamentação da revisão constitucional;

— Regras sobre a garantia da constitucionalidade.

O conteúdo permanece relativamente estável ao longo das Constituições liberais, de 1822 a 1911. Se enriquecimento se verifica é tão-só no domínio dos direitos, liberdades e garantias. Pelo contrário, a Constituição de 1933 e, sobretudo, a de 1976 (porventura, com pormenores descabidos) ampliam extraordinariamente o seu âmbito de matérias, como decorrência do fenómeno geral de transformação das relações entre Estado e sociedade no século XX.

A Constituição de 1933 ocupa-se da protecção da família, da opinião pública, das incumbências eco-

nómicas do Estado, da organização de interesses sociais, da empresa, do trabalho, da função pública, do domínio público.

Por seu turno, a Constituição de 1976 contém normas sobre os símbolos nacionais, o estado de emergência, o direito de asilo, a extradição e a expulsão, o Provedor de Justiça, o direito à intimidade, a informática, o direito de antena, a objecção de consciência, as comissões de trabalhadores, a liberdade sindical, a autogestão, as cooperativas, a segurança social, o ambiente, a qualidade da vida, a habitação e o urbanismo, o planeamento familiar, a maternidade, a infância, a juventude, os deficientes, a velhice, o acesso às Universidades, a educação física e os desportos, a protecção do consumidor, os sectores de propriedade dos meios de produção, o plano, as actividades delituosas contra a economia nacional, os investimentos estrangeiros, a agricultura, os circuitos comerciais, os princípios gerais de direito eleitoral, os partidos e o direito de oposição, as regiões autónomas, as regiões administrativas, as organizações populares de base territorial.

5. *As orientações de fundo*

I — As seis Leis Fundamentais portuguesas têm de comum:

— A reafirmação (e a acentuação mesmo) do carácter soberano do Estado português;

— A proclamação do princípio da igualdade jurídica;

— A consagração, embora em moldes diferentes, da liberdade de expressão, de garantias de direito e processo penais, da inviolabilidade do domicílio e de correspondência, do direito de petição, do direito de sufrágio, do direito de acção popular, do direito de acesso aos cargos públicos, da propriedade privada e, de certa maneira, do direito à educação;

— As instituições representativas, sem exclusão, no entanto, de outras formas de participação política dos cidadãos; e o sufrágio individual, e não o sufrágio orgânico, pelo menos sempre na eleição dos Deputados;

— A pluralidade de órgãos políticos, havendo sempre um chefe de Estado (Rei ou Presidente da República) e uma assembleia;

— A consagração dos tribunais entre os poderes do Estado ou os órgãos de soberania, a par dos órgãos políticos;

— A garantia da existência de concelhos ou municípios e dos seus órgãos representativos.

II — Muito claras oferecem-se, do mesmo passo, algumas contraposições:

— Entre Constituições de Estado unitário (todas salvo a de 1822) e Constituição de Estado composto, embora imperfeito (esta);

— Entre Constituições monárquicas (as de 1822, 1826 e 1838) e republicanas (as de 1911, 1933 e 1976);

— Entre Constituições com religião oficial do Estado (as de 1822, 1826 e 1838) e Constituições com separação da Igreja do Estado (as de 1911, 1933 e 1976);

— Entre Constituições fundadas no princípio da legitimidade democrática ou da soberania nacional, como são todas, salvo a Carta, e Constituição fundada no princípio monárquico, como é a Carta (pelo menos originariamente);

— Entre Constituições pluralistas e liberais (em sentido político), como são todas, menos a de 1933, e Constituição autoritária, como é esta;

— Entre Constituições liberais individualistas (as quatro primeiras) e Constituições de intenções sociais (as de 1933 e 1976);

— Entre Constituições que se ocupam *ex professo* da economia (as de 1933 e 1976) e Constituições que não se ocupam (as anteriores);

— Entre Constituições que estabelecem o sufrágio universal (a de 1976) e Constituições que o não estabelecem (todas as outras);

— Entre Constituições que estabelecem o sufrágio directo na eleição do Parlamento (todas, a salvo a Carta) e Constituições que estabelecem o sufrágio indirecto (a Carta até ao Acto Adicional de 1852); e entre Constituições que prevêm a eleição directa do Presidente da República (as de 1933 e 1976, além da alteração de 1918) e Constituições que prevêm a eleição indirecta (a de 1911 e a de 1933, após a revisão de 1959);

— Entre Constituições com concentração do poder político (a Carta e a Constituição de 1933) e Constituições com desconcentração do poder (as restantes);

— Entre Constituições que formalmente consagram o princípio da separação de poderes (as liberais e, sob a forma da separação e da interdependência dos órgãos de soberania, a de 1976) e Constituições que o repelem (a de 1933, embora reconheça a independência da função judicial); e entre Constituições que atribuem ao Parlamento a plenitude da competência legislativa (as liberais) e as que lhe atribuem apenas o primado (a de 1933 e a de 1976);

— Entre Constituições com Parlamento unicameral (as de 1822, 1933 e 1976, sem se esquecer, porém, a existência nelas, respectivamente, do Conselho de Estado, da Câmara Corporativa e, até 1982, do Conselho da Revolução) e Constituições com Parlamento bicameral (as de 1826, 1838 e 1911);

— Entre Constituições que instituem o Governo como órgão colegial autónomo (as de 1933 e 1976) e Constituições sem desdobramento ou com desdobramento imperfeito do Poder Executivo (as anteriores, que prevêem Secretários de Estado ou Ministros com Estatuto próprio);

— Entre Constituições que instituem fiscalização jurisdiccional da constitucionalidade (as de 1911, 1933 e 1976) e Constituições que a ignoram (as anteriores);

— Entre Constituições puramente representativas quanto a decisões políticas a nível nacional (todas, menos a de 1933, após 1935) e Constituições que admitem referendo (a de 1933, após 1935, para revisão constitucional extraordinária);

— Entre Constituições com Conselho de Estado (as de 1822, 1826, 1933 e 1976, após 1982) e Constituições sem Conselho de Estado (as de 1838 a 1911).

6. A instabilidade constitucional e a deficiência das instituições portuguesas

Excepto a de 1933 (pelo menos, em parte), as Constituições portuguesas são todas Constituições na linha do Estado de Direito de tipo ocidental. Visam regular o processo político, limitar o poder, agir sobre o sistema social, prescrever os princípios funda-

mentais dos vários ramos de Direito. Na prática, não têm conseguido desempenhar plenamente tal função.

Eventos históricos bem conhecidos, a relativa inaptidão dos projectos políticos nelas contidos em face dos problemas concretos do país, os atrasos económicos, sociais e culturais, o pouco enraizamento até há pouco de práticas de 'participação política, as dificuldades de institucionalização, o excessivo peso dos militares em consequência de tudo isso, a cisão entre «estrangeirados» e «nacionais» e entre progressistas e tradicionalistas, a prevalência das razões de dissenso sobre as razões de consenso nacional, têm travado tal possibilidade. Assim como o reduzido papel dos tribunais diante da onnipotência do legislador (mesmo depois de, em 1911, terem adquirido o poder de apreciar a constitucionalidade das leis), o positivismo reinante, outras atitudes dos juristas, isso tudo explica o menor relevo que as Constituições têm ocupado na vida jurídica do nosso país.

As Constituições portuguesas são, não obstante, em menor número que as de outros países: que as de alguns dos países mais próximos de Portugal como o Brasil (seis ou sete Constituições), a Espanha (nove ou dez Constituições), a Grécia (onze Constituições) ou a França (treze ou catorze Constituições). Mas há diferença entre a experiência constitucional portu-

guesa (e também a brasileira, a espanhola e a grega), por um lado, e a experiência constitucional francesa, por outro lado.

Enquanto que em França — como se referiu atrás — a instabilidade de Constituições se faz num processo dialéctico, em que os contrastes se vão tornando menos cavados e as sínteses cada vez mais amplas, em Portugal a instabilidade de Constituições não só resulta da instabilidade política e social como até não a representa tão claramente como poderia supor-se. Em França, para lá da variedade de regimes políticos, ao longo do século XIX foram-se sedimentando grandes princípios constitucionais, nomeadamente os que constam da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão; em Portugal, se do século XIX para o século XX o acordo sobre os fundamentos do constitucionalismo liberal não oferece solidez (assim como no Brasil, em Espanha e na Grécia), ele ainda mais vai ficar afectado pela duração insaciada de uma ditadura que os põe em causa.

Compreendem-se, aliás, as razões destes discrepantes fenómenos. Enquanto que em França a crise de legitimidade é vencida cerca de 1880 e se dão, simultaneamente, uma estabilidade de classes e um surto de progresso económico e social, em Portugal prolonga-se até aos nossos dias a crise da legitimidade e não conseguem ser vencidos os factores de atraso. Enquanto que em França há fortes instituições

políticas, a nível central e local, em Portugal elas quase não têm tido tempo para se formar ou são débeis de mais para persistir. E, por isso, cada nova Constituição tem sido para os Portugueses um começar ou recomeçar de novo na procura de uma convivência política pacífica, tem sido o ter de se fazer tudo desde a base no plano institucional.

II A CONSTITUIÇÃO DE 1976

7. A ideia de Direito da revolução de 1974 e a Constituição

O processo que havia de conduzir à Constituição de 1976 partiu da ideia de Direito invocada pela revolução de 25 de Abril de 1974.

Das proclamações difundidas no próprio dia 25 de Abril de 1974 e do Programa do Movimento das Forças Armadas logo constou o anúncio público da convocação, no prazo de doze meses, de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita por sufrágio universal, directo e secreto, segundo lei eleitoral a elaborar pelo futuro Governo Provisório [Programa A., 2, a)], e se estabeleceu que «logo que eleitos pela Nação a Assembleia Legislativa e o novo Presidente da República... a acção das Forças Armadas será restringida à sua missão específica de defesa da soberania nacional» (C. 1).

Mas três circunstâncias particulares, sem paralelo em épocas anteriores, viriam a assinalar o processo que se desenrolaria até à Constituição.

A primeira viria a ser a turbulência dos dois anos entre a revolução e a Constituição, derivada de condicionalismos de vária ordem (descompressão política e social imediatamente após a queda dum regime autoritário de 48 anos, descolonização dos territórios africanos feita em 15 meses após ter sido retardada 15 anos, luta pelo poder logo desencadeada) e traduzida, a partir de certa altura, num conflito de legitimidades e de projectos de revolução.

A segunda circunstância viria a ser, como efeito directo dessa turbulência e dos desvios que se verificariam em relação ao Programa do Movimento das Forças Armadas, a celebração de duas «Plataformas de Acordo Constitucional» entre os principais partidos políticos e o Movimento das Forças Armadas — representado num órgão entretanto criado, o Conselho da Revolução — para predeterminar alguns pontos importantes da futura Lei Fundamental.

A terceira nota específica foi o pluralismo partidário manifestado na Assembleia Constituinte, sem que houvesse maioria de qualquer partido ou coligação e tendo cada um dos seis partidos aí com assento apresentado o seu próprio projecto da Constituição.

Dessas circunstâncias resultaria uma Constituição elaborada muito sobre o acontecimento, simultaneamente sofrendo o seu influxo e reagindo e agindo sobre o ambiente político e social; a limitação (ainda que não por vínculos jurídicos, como se demonstrará) do debate e da decisão efectiva da Assembleia Constituinte; e o confronto ideológico em que esta se moveu e a índole de compromisso do texto finalmente votado — um compromisso, apesar de todas as vicissitudes, baseado no princípio democrático.

8. *Carácter geral e fontes da Constituição*

I — A Constituição de 1976 é a mais vasta e a mais complexa de todas as Constituições portuguesas — por receber os efeitos do denso e heterogéneo processo político do tempo da sua formação, por aglutinar contributos de partidos e forças sociais em luta, por beber em diversas internacionais ideológicas e por reflectir (como não podia deixar de ser) a anterior experiência constitucional do país.

Ela tem como grandes fundamentos a democracia representativa e a liberdade política. Admite, no entanto (por força do Pacto MFA-partidos), a subsistência até à primeira revisão constitucional de um órgão de soberania composto por militares, o Conse-

lho da Revolução. Por outro lado, consigna as grandes reformas de fundo que (de direito ou de facto) se efectuaram nos dois anos de revolução e aponta para um objectivo de transformação social a atingir, a que chama «transição para o socialismo».

É uma Constituição - garantia e, simultaneamente, uma Constituição prospectiva. Tendo em conta o regime autoritário derrubado em 1974 e o que foram ou poderiam ter sido os desvios de 1975, é uma Constituição muito preocupada com os direitos fundamentais dos cidadãos e dos trabalhadores e como a divisão do poder. Mas, surgida em plena crise da civilização industrial e sob influência de várias tendências socialistas e socializantes, procura vivificar e enriquecer o conteúdo da democracia e multiplicar as manifestações de igualdade efectiva, participação, intervenção, socialização, numa visão ampla e não sem alguns ingredientes de utopia.

Constituição pós-revolucionária, a Constituição de 1976 é também uma Constituição compromissória — tal como outras o têm sido em análogas circunstâncias quer em Portugal quer no estrangeiro (assim, Weimar e Bona, as Constituições espanholas de 1931 e 1978 ou a italiana de 1947). Ela traduz um compromisso — um «compromisso histórico» — de resto, menos desejado pelos partidos (salvo no que toca à 2.^a Plataforma celebrada com o Movimento das Forças Armadas) do que imposto pelas circuns-

tâncias e pelo estado das forças políticas e sociais em presença.

Finalmente, apresenta-se como texto muito longo — com preâmbulo e 312 artigos —, por vezes algo regulamentar e barroco. Todas as suas quatro partes têm mais desenvolvido tratamento do que aquele que noutras Constituições se confere às respectivas matérias: 69 artigos para os direitos fundamentais, 31 para a organização económica, 166 para a organização do poder político, 14 para a garantia e a revisão da Constituição. E, além disso, recebem valor constitucional a Declaração Universal dos Direitos do Homem (por via do art. 16.º, n.º 2) e algumas leis constitucionais posteriores a 25 de Abril de 1974 por força dos artigos 306.º, 308.º e 309.º

Mas foi porque uns temiam pelas liberdades, outros pelos direitos dos trabalhadores, outros pelas nacionalizações e pela reforma agrária, outros pelo Parlamento e pela separação dos poderes, outros ainda pela descentralização regional e local, que a Constituição acabou por ficar como ficou.

II — O compromisso constitucional foi múltiplo e diversificado, não se reduziu a um enlace entre apenas quaisquer dois princípios.

Só para os pontos cruciais, recorde-se que os direitos, liberdades e garantias e a democracia política

resultaram, na Constituição, da convergência PS-PPD-CDS; o socialismo, da convergência PS-PPD-PCP; os aspectos colectivistas, da convergência PS-PCP; o sentido personalista, da convergência PPD-CDS; e que os direitos sociais, a autogestão e a planificação democrática foram enfatizados pelo PS; a valorização do Parlamento, as autonomias regional e local e as garantias jurisdicionais obra sobretudo do PPD; a defesa das nacionalizações, a reforma agrária e as organizações populares de base propugnadas pelo PCP; a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a iniciativa privada mais realçadas pelo CDS.

Por outro lado, para além da influência de diversas correntes ideológicas, a comparação permite descobrir afinidades com Constituições diversas de países estrangeiros. As regras gerais sobre direitos, liberdades e garantias em parte reproduzem as que constam da Constituição de Bona. São as Constituições italiana e alemã, ambas do pós-guerra e do pós-fascismo, que mais se aproximam da nossa na enumeração dos direitos, liberdades e garantias. Contudo, nos direitos económicos, sociais e culturais torna-se palpável a parecença com as Constituições de Leste. A nacionalização de empresas nos sectores básicos da economia, sem ser inédita em Constituições próprias do Estado social de Direito, está reves-

tida de uma acentuação anticapitalista aí desconhecida. A institucionalização dos partidos tem paralelo nas Constituições italiana, alemã federal e francesa, entre outras. A concepção do Presidente da República e das relações entre Governo e Parlamento vem dos países de parlamentarismo racionalizado e de semipresidencialismo. A subsistência do Conselho da Revolução aparenta-se ao papel das Forças Armadas na Turquia nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1961. A Comissão Constitucional tem algo de similar aos tribunais constitucionais e ao Conselho Constitucional francês. O Provedor de Justiça equivale ao *Ombudsman* nórdico. As autonomias regionais estão na esteira da Constituição italiana. As organizações populares de base correspondem *grosso modo* às organizações sociais de Leste e às instituições sociais de base da Revolução peruana de 1968. A fiscalização da inconstitucionalidade por omissão terá sido inspirada no artigo 377.º da Constituição jugoslava.

Não pouco abundantes, muito naturalmente, se bem que menos fortes no plano das opções de fundo, são os traços das Constituições portuguesas anteriores que perduram. A Constituição de 1976 restaura a legalidade democrática, reafirma a democracia política, reabre o Parlamento, mas não repõe a ordem liberal individualista; o seu intervencionismo social e económico, mesmo se de rumo oposto, só

pode cotejar-se com o da Constituição de 1933; já o dualismo da chefia do Estado e do Governo é, como se disse atrás, uma constante do Direito português; e numerosos são os institutos que ou vindos de longe ou vindos de 1933 (por exemplo, alguns dos respeitantes à função legislativa e ao Governo) são recebidos ou consagrados.

9. Os direitos fundamentais

I — As notas básicas do tratamento dos direitos fundamentais na Constituição são os seguintes:

a) A prioridade dentro do sistema constitucional e o desenvolvimento da regulamentação, com princípios gerais comuns a todos os direitos e princípios gerais comuns às grandes categorias de direitos previstos;

b) A extensão do elenco, com cláusula de não tipicidade, e a interpretação e a integração dos preceitos de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 16.º);

c) A preocupação tanto de enumerar os direitos quanto de definir o seu conteúdo e fixar as suas garantias e as suas condições de efectivação;

d) A referida contraposição entre direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais, com raízes históricas e significado jurídico

importante, embora difícil de explicar dogmaticamente por entre os direitos económicos, sociais e culturais haver direitos com estrutura de direitos, liberdades e garantias (e daí o art. 17.º);

e) A previsão entre os direitos, liberdades e garantias não só dos direitos clássicos mas também de direitos novos, como as garantias relativas à informática (art. 35.º), o direito de antena (art. 40.º) e a objecção de consciência (art. 41.º, n.º 5);

f) A colocação da propriedade, não já a par das liberdades, mas sim dentre os direitos económicos, sociais e culturais (art. 62.º) e a inserção da iniciativa económica privada na parte II, relativa à organização económica (art. 85.º);

g) O aparecimento como direitos fundamentais de direitos dos trabalhadores e das suas organizações (art. 52.º e segs.).

II — Distinguindo direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais, a Constituição, do mesmo passo, estabelece a primazia ou uma maior relevância dos primeiros, firmando-os em pontos seguros e tornando claro que o seu respeito tem de ser incondicionado e que sem ele nenhuma incumbência do Estado pode ser realizada.

Essa maior relevância dos direitos, liberdades e garantias não se esgota, por isso, na sistematização adoptada na parte I da Constituição. Exibe-se também noutros importantíssimos aspectos:

a) Na inserção dos «direitos, liberdades e garantias dos cidadãos» como limites materiais da revisão constitucional, ao passo que, dos direitos económicos, sociais e culturais, os únicos que aí surgem são os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais [alíneas *d*) e *e*) do art. 290.º];

b) Na fixação de um regime dos direitos, liberdades e garantias, donde resulta o carácter preceptivo, de vinculação imediata para as entidades públicas e privadas, das normas constitucionais atributivas de tais direitos (arts. 18.º e segs.), enquanto que, relativamente aos direitos económicos, sociais e culturais, são garantias e condições para a sua efectivação «a apropriação colectiva dos principais meios de produção, a planificação do desenvolvimento económico e a democratização das instituições» (art. 50.º);

c) Na reserva de competência legislativa do Parlamento sobre direitos, liberdades e garantias [alíneas *c*), *d*), *h*) e *i*) do art. 290.º];

d) Na necessidade de adaptação das normas atinentes ao seu exercício até ao fim da 1.ª sessão legislativa (art. 293.º, n.º 3).

10. *A democracia na Constituição*

O artigo 2.º da Constituição, ao falar em «Estado democrático, baseado na soberania popular», e o artigo 3.º, n.º 1, ao proclamar que «a soberania, una e indivisível, reside no povo...», bem como o artigo 111.º, ao dizer que «o poder político pertence ao povo...», situam-se na linha das democracias ocidentais e não na linha das democracias de Leste.

Desde logo, sob o aspecto verbal, eles não fazem mais do que repetir, com vigor, o que já vinha das Constituições de 1822, 1838, 1911 e até 1933, as quais, todas, conferiam o poder ao Povo ou Nação no sentido revolucionário setecentista ou democrático-liberal. As diferenças que existem relativamente a estas não diminuem a vizinhança bem nítida entre os preceitos.

A «soberania popular», de que trata o artigo 2.º, equivale exactamente a «soberania nacional» na tradição vinda da Revolução Francesa, sem conotações com a tese de «soberania popular» ou de soberania fraccionada atribuída a ROUSSEAU. De resto, a soberania é una e indivisível (art. 3.º, n.º 1), a Assembleia da República é a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses (art. 150.º) e os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos (art. 152.º, n.º 3).

O Estado não é um Estado classista. O cidadão precede o trabalhador (arts. 4.º e 12.º e segs.) e a

soberania popular precede o poder democrático das classes trabalhadoras, seja este o que for (art. 2.º). Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da sua situação económica ou condição social (art. 13.º). São os cidadãos enquanto tais, e não enquanto trabalhadores, ou só os trabalhadores, que participam no exercício do poder político, pois «todos os cidadãos têm direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos» (art. 48.º, n.º 1) e «a participação directa e activa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático» (art. 112.º). Daí o sufrágio universal (arts. 48.º, n.º 2, 124.º, 150.º e segs., 233.º, n.º 2, 241.º, n.º 2, e 252.º), limite material da revisão constitucional [art. 290.º, alínea h)].

A democracia não se dissolve no socialismo. É distinta dele e antecede-o, pois não há socialismo sem democracia, sem sistema político democrático. É o que se vê também do preâmbulo e dos artigos 2.º, 73.º, n.º 2, 185.º, n.º 2, e 273.º, n.º 4.

A Constituição não cria, pois, um «Estado socialista operário e camponês», um Estado de «ditadura do proletariado» ou um «Estado revolucionário

democrático», e tão-pouco fala em «poder popular», pelo contrário, cria uma «democracia política» [arts. 3.º, n.º 3, e 9.º, alínea *b*)] que se esteia no «pluralismo de expressão e organização política democráticas» (art. 2.º).

Este pluralismo é simultaneamente ideológico e organizatório, de ideias e de associações, partidos e outras organizações. É pluralismo de ideias que existem no meio social e aqui se formam e exprimem com liberdade (arts. 37.º, 38.º, 41.º, 42.º e 43.º), com acesso aos meios de comunicação social estatizados (arts. 39.º e 40.º); e que implica ficar o Estado vedado de programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas (art. 43.º, n.º 2). É pluralismo dinâmico, e não estático, tendente à circulação dessas ideias e à livre actuação das associações, dos partidos e das outras organizações (arts. 3.º, n.º 3, 10.º, n.º 1, 46.º, 47.º, etc.), ao acesso dos partidos ao poder em concorrência (arts. 3.º, n.º 3, e 47.º, n.º 1, de novo), na base da representatividade democrática (arts. 117.º, n.º 1, 190.º, n.º 1, e 233.º, n.º 4), e à dialéctica governo-oposição (arts. 117.º, n.º 2, 179.º, n.º 3, 180.º, n.º 2 e 183.º).

11. *O socialismo e a Constituição económica*

I — Para se saber o que é o socialismo a que se referem o artigo 2.º e outros preceitos da Constituição não há que definir o socialismo em abstracto ou como conceito ideológico; há que fazer trabalho de interpretação sistemática, tendo em conta, em particular, as normas da Constituição económica.

II — É incontestável que a Constituição liga o socialismo à «construção duma economia socialista, através da transformação das relações de produção e de acumulação capitalistas» (como diz o art. 91.º). E é incontestável que o socialismo não aparece apenas em termos programáticos. Aparece também em termos preceptivos, nomeadamente no que toca às nacionalizações de empresas (não de sectores) efectuadas após o 25 de Abril (art. 33.º). Em nenhum outro país ocidental — salvo o México (arts. 27.º e segs. da Constituição de 1917) — se encontra algo de idêntico.

Enquanto que Constituições como a francesa (preâmbulo de 1946), a italiana (art. 43.º), a alemã federal (art. 15.º), a venezuelana (arts. 97.º e segs.), a espanhola (art. 129.º) ou a peruana (art. 114.º) apenas admitem ou prevêem nacionalizações ou outras formas de apropriação colectiva, a Constituição portuguesa não só impõe e garante nacionalizações

já consumadas (art. 83.º) como ainda considera as nacionalizações uma das condições de desenvolvimento da propriedade social, a qual tenderá a ser dominante (art. 90.º, n.º 1).

Mas não é também possível, mesmo no domínio da organização da economia, assimilar o socialismo concebido pela Constituição ao socialismo que aparece nas Constituições e na prática dos países de Leste (com excepção, em alguns aspectos fundamentais, da Jugoslávia). Com efeito, a Constituição:

a) Distingue entre socialização dos meios de produção e apropriação colectiva, sendo certo que «socialização» surge na Constituição em dois sentidos — como sujeição ao enquadramento da Constituição, da lei e do Plano, na perspectiva do interesse colectivo e do desenvolvimento das relações de produção socialistas [arts. 9.º, alínea c), e 10.º, n.º 2, bem como arts. 81.º, alínea g), 82.º e 290.º, alínea f)], e como transferência para a propriedade social (art. 90.º); e distingue entre apropriação colectiva e estatização (art. 89.º, n.º 2);

b) Apesar da diminuição do papel do sector privado — como o mostram a não inserção da liberdade de iniciativa na parte I, haver sectores básicos nos quais está vedado o acesso às empresas privadas (art. 85.º, n.º 2) e preverem-se expropriações sem indemnização (art. 82.º, n.º 2) — e apesar de faltarem normas directas de protecção — afora a genérica

incumbência ao Estado de protecção das pequenas e médias empresas económica e socialmente viáveis, as quais podem não ser apenas privadas [art. 81.º, alínea j), 2.ª parte] — a Constituição garante a sua existência (arts. 85.º, n.º 1, e 89.º, n.º 4), até porque a propriedade social só deve ser predominante e não exclusiva na transição para o socialismo;

c) Incumbe o Estado de assegurar a «equilibrada concorrência entre as empresas», independentemente dos sectores a que pertençam [art. 81.º, alínea j)], o que, em conjugação com a flexibilidade do Plano (art. 92.º), por um lado, e com a intervenção do Estado nos preços e nos circuitos comerciais (arts. 103.º e 109.º) e com a possibilidade de intervenção na gestão das empresas privadas (art. 85.º, n.º 3), por outro lado, aponta para uma economia de mercado controlado;

d) Dá preferência às formas autogestionárias [(arts. 61.º, n.º 2, e 89.º, n.º 2, alínea b)], quer sobre a gestão privada (art. 83.º, n.º 2), quer sobre a gestão pública (art. 90.º, n.º 3), e tem em vista o seu futuro predomínio (art. 90.º, n.º 1);

e) Só torna o Plano imperativo para o sector público estadual (art. 92.º) e prevê a contratação colectiva (art. 58.º, n.ºs 3 e 4), seja esta um verdadeiro e próprio direito fundamental dos parceiros sociais ou só dos trabalhadores ou mera garantia institucional.

III — Tudo isto em conexão com:

a) O desenvolvimento pacífico do processo político-social previsto, dito, uma vez, «processo revolucionário» (arts. 10.º, n.º 1, e 55.º, n.º 1), outras vezes «transição pacífica e pluralista» (art. 273.º, n.º 4);

b) O gradualismo, que reflecte a necessidade de tomar em conta as condições objectivas, internas e externas, de Portugal, adequando as formas de concretização dos objectivos constitucionais às «características do presente período histórico» [art. 9.º, alínea c)];

c) O carácter não autoritário e nem sequer determinante (ou exclusivamente determinante) da intervenção do Estado no processo de transição — o Estado «abre caminho», «assegura a transição», e não propriamente o socialismo; «cria condições», não impõe soluções pré-fixadas;

d) O apelo à participação dos sujeitos económicos, especialmente dos trabalhadores [arts. 2.º, 56.º, 58.º e 81.º alínea o)];

e) A atribuição à Assembleia da República das principais decisões sobre matérias económicas, através da lei [arts. 164.º, alíneas g) e h), e 167.º, alíneas o) a t)].

12. *O sistema de governo*

I — O sistema de governo de 1976 foi moldado tendo em conta vários dados de facto:

— A necessidade de evitar os males inversos tanto do parlamentarismo de assembleia (de 1911) como da concentração de poderes (de 1933);

— A integração no sistema do Conselho da Revolução, embora sem papel político activo;

— A eleição por sufrágio universal e directo do Presidente da República, em consonância com as aspirações democráticas vindas de 1958 e reforçadas depois da 1.^a Plataforma de Acordo Constitucional, e com vista ainda a atenuar o poder do Conselho da Revolução e a exercer uma acção moderadora em relação às regiões autónomas;

— A institucionalização dos partidos políticos, dotados de importantes prerrogativas, em relação quer ao regime «sem partidos» de Salazar quer às tentativas de «unicidade» de 1975;

— A necessidade de adopção, numa sociedade tão dividida como a portuguesa e tão-pouco afeita ao pluralismo, da representação proporcional na eleição do Parlamento.

II — O sistema consagrado pela Constituição, no seu texto inicial, analisa-se nas seguintes vertentes:

a) Existência de quatro órgãos políticos de soberania — Presidente da República, Conselho da

Revolução, Assembleia da República e Governo (art. 113.º);

b) Atribuição ao Presidente da República, também presidente do Conselho da Revolução, sobretudo de poderes relativos à constituição e ao funcionamento de outros órgãos do Estado e das regiões autónomas, do poder de promulgação e veto e do poder de declaração do estado de sítio ou do estado de emergência (arts. 136.º e 137.º);

c) Condicionamento dos principais actos do Presidente da República pelo Conselho da Revolução (arts. 145.º e 147.º), a par da sujeição a referenda ministerial apenas dos actos expressamente previstos (art. 141.º);

d) Atribuição à Assembleia da República, parlamento unicameral (arts. 150.º e segs.), sobretudo do primado da função legislativa (arts. 164.º, 167.º, 168.º e 172.º) e de funções de fiscalização do Governo e da Administração pública (art. 165.º);

e) Consideração do Governo como o órgão de condução da política geral do país (art. 185.º), sendo o Conselho de Ministros presidido pelo Presidente da República apenas a solicitação do Primeiro-Ministro [art. 136.º, alínea *h*)];

f) Eleição directa do Presidente da República (art. 124.º) com candidatos propostos por grupos de cidadãos (art. 127.º) e em data não coincidente com a da eleição dos Deputados (art. 128.º);

g) Eleição dos Deputados à Assembleia da República segundo o sistema proporcional e o método de Hondt (art. 155.º) e com candidaturas reservadas aos partidos (art. 154.º);

h) Incompatibilidade das funções de Deputado e de membro do Governo (art. 157.º);

i) Sujeição da Assembleia da República a dissolução pelo Presidente da República, verificados certos requisitos, designadamente parecer favorável do Conselho da Revolução (arts. 136.º, alínea e), e 175.º);

j) Formação do Governo por acto do Presidente da República «tendo em conta os resultados eleitorais» (art. 190.º), seguido da apreciação do seu programa pela Assembleia da República (art. 195.º);

l) Responsabilidade política do Governo perante ambos os órgãos (art. 193.º), não sendo, porém, necessária a confiança positivamente afirmada (pelo menos, da Assembleia) para que ele subsista e bastando a não desconfiança explícita, excepto quando seja o próprio Governo a pedir um voto de confiança (arts. 195.º a 198.º);

m) Proibição de dissolução da Assembleia por efeito de rejeição do programa do Governo, salvo no caso de três rejeições consecutivas (art. 198.º, n.º 2) e, em contrapartida, dissolução obrigatória quando a Assembleia haja recusado a confiança ou votado a censura ao Governo, determinando por

qualquer destes motivos a terceira substituição do Governo (art. 198.º, n.º 3).

III — Com estas regras não se trata, evidentemente:

— Nem de sistema de governo parlamentar (dado o estatuto do Presidente da República);

— Nem de sistema presidencial clássico (porque o Governo é órgão autónomo, é responsável perante o Parlamento e este pode ser dissolvido pelo Presidente da República);

— Nem de sistema de tipo gaullista (pois, por um lado o Presidente da República não pode presidir, por sua iniciativa, ao Conselho de Ministros, não tem iniciativa de referendo e não pode assumir poderes extraordinários e, por outro lado, a Constituição francesa — não a prática — só prevê responsabilidade do Governo perante o Parlamento);

— Nem de sistema de governo representativo simples como o de 1933 (porque a acção do Presidente está coordenada com a do Conselho da Revolução e a Assembleia da República tem uma posição constitucional incomparavelmente mais forte do que a da antiga Assembleia Nacional).

Tão-pouco se justifica falar em «parlamentarismo racionalizado», em face da existência do Conselho da Revolução e, mais do que isso, da liberdade de decisão do Presidente frente ao Governo (o Presidente age só, sem referenda, na dissolução e na con-

vocação do Parlamento e na demissão do Primeiro-Ministro).

A qualificação mais adequada parece ser a de sistema de governo semipresidencial, embora seja necessário advertir ou lembrar que esta categoria — contestada por alguns — se oferece bastante heterogénea: aproximável dos sistemas vigentes noutros países europeus (como a Finlândia, por exemplo), o sistema de governo de 1976 contém elementos peculiares que o tornam único ou irreduzível.

13. *As regiões autónomas e o poder local*

I — Um dos aspectos mais inovadores e interessantes da Constituição de 1976 encontra-se na consideração da democracia como democracia descentralizada, particularmente em termos de descentralização territorial.

Com efeito, ela proclama, entre os «princípios fundamentais», o da autonomia das autarquias locais e o da descentralização democrática da administração pública (art. 6.º, n.º 1) e erige os Açores e a Madeira em «regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios» (art. 6.º, n.º 2); inclui a autonomia das autarquias locais e a autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira entre os limites materiais da revisão constitucional

[art. 290.º, alíneas *o*) e *p*)]]; salienta como um dos fins da autonomia destas regiões «a participação democrática dos cidadãos (art. 227.º, n.º 2); e declara que «a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais» (art. 237.º, n.º 1).

O Estado Português continua unitário (art. 6.º, n.º 1), sem embargo de ser também descentralizado — ou seja, capaz de distribuir funções e poderes de autoridade por centros de interesses ou comunidades diferenciadas existentes no seu seio. Descentralizado na tríplice dimensão do regime político-administrativo dos Açores e da Madeira, do poder local ou sistema de municípios com outras autarquias de grau superior e inferior e ainda de todas aquelas medidas que possam caber na «descentralização democrática da administração pública» segundo os artigos 6.º, n.º 1, e 268.º, n.º 2.

II — Não se adoptou uma regionalização política integral do país. Um regime político-administrativo só se entendeu justificado para os Açores e para a Madeira, em face dos condicionalismos geográficos, económicos e sociais e das «históricas aspirações autonomistas das populações insulares» (art. 227.º, n.º 1). No Continente previu-se apenas a criação de regiões administrativas — previu-se a criação, mas não se criaram desde logo (art. 256.º), ao contrário do que sucedeu com as regiões autónomas.

Mas todos os elementos característicos do Estado regional estão presentes na Constituição. As regiões autónomas, como entidades políticas que são, gozam de extensos poderes e direitos, uns definidores do âmbito essencial da autonomia e traduzidos na prática de actos próprios para a prossecução de «interesse específico», outros correspondentes à participação em actos do Estado (arts. 229.º e 231.º); têm garantias constitucionais adequadas para os defender (arts. 229.º, n.º 2, e 236.º); além disso, e sobretudo, dispõem de órgãos de governo próprio — uma assembleia regional eleita por sufrágio universal e um governo perante ela responsável (art. 233.º), em moldes de sistema parlamentar.

E esta é a primeira vez na história portuguesa que o Estado, o poder central, confere faculdades substancialmente políticas a órgãos locais com titulares representativos das respectivas populações.

III — Já não têm em si natureza política as atribuições das autarquias locais, as quais «serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa» (art. 239.º).

No entanto, a Constituição não só coloca os órgãos das autarquias locais a par dos órgãos de soberania e dos órgãos das regiões autónomas (arts. 114.º e segs.) como prevê um estatuto desses órgãos e das próprias autarquias — freguesias, municípios e

regiões administrativas (art. 238.º) — sempre na base da representação democrática (art. 241.º).

Com os órgãos das freguesias articulam-se as organizações populares de base territorial (arts. 118.º e 264.º e segs.).

14. *A fiscalização da constitucionalidade*

Poucas Constituições manifestam tão vincadamente como a de 2 de Abril de 1976 a preocupação de garantia e procuram tão minuciosa e completamente dar-lhe resposta. Devido, porém, à subsistência do Conselho da Revolução até à primeira revisão constitucional, não pôde o legislador constituinte estabelecer unicamente a regra da fiscalização jurisdiccional, conforme postulariam os puros princípios constitucionais. Assim como, em virtude da participação do Conselho na função de garantia e da tradição de fiscalização difusa, não pôde encarar decididamente a hipótese de criação de um tribunal constitucional. O que foi possível foi instituir um órgão jurídico entre o Conselho e os tribunais, a Comissão Constitucional (arts. 283.º a 285.º).

A fiscalização preventiva, a fiscalização abstracta *a posteriori* ou sucessiva (a solicitação de certos órgãos) e a fiscalização da inconstitucionalidade por omissão competem ao Conselho da Revolução, assis-

tido pela Comissão Constitucional (arts. 277.º a 281.º). No caso de reconhecer a existência de inconstitucionalidade, o Conselho determina veto (obrigatório, mas com efeitos variáveis) do diploma sujeito a fiscalização, declara a inconstitucionalidade com força obrigatória geral ou recomenda ao órgão legislativo competente que emita as medidas necessárias para tornar exequível a norma constitucional, respectivamente.

A fiscalização concreta compete aos tribunais, na linha do regime de 1911 e sem aceção de espécies de inconstitucionalidade (ao contrário da Constituição de 1933). Quando o último tribunal julgue inconstitucional uma norma legislativa ou equiparável há recurso para a Comissão Constitucional (e também quando qualquer tribunal aplique norma antes julgada inconstitucional pela Comissão) (arts. 207.º e 282.º).

A Comissão Constitucional é, pois, o órgão fulcral do sistema: sem o seu parecer (embora não vinculativo), o Conselho da Revolução não pode decidir; como tribunal de recurso é uma instância de concentração; e tendo julgado três vezes uma norma materialmente inconstitucional ou, uma vez, organicamente, o Conselho da Revolução pode declarar a sua inconstitucionalidade também com força obrigatória geral (art. 281.º, n.º 2).

15. *A aplicação da Constituição e a questão constitucional até 1976*

I — Elaborada nos condicionalismos que se conhecem, com elementos ideológico-conjunturais e de utopia a perpassar em alguns preceitos, a Constituição começaria a ser posta em prática num momento de retorno à normalidade e às inelutáveis realidades de país saído do «ciclo do Império» e em gravíssima crise económica. Por isso, tal como de resto sucedera noutros países em situações semelhantes, a aplicação das normas constitucionais, sobretudo das programáticas, não poderia deixar de enfrentar não poucas dificuldades.

Olhando para os anos decorridos desde 1976, parece, pois, legítimo e necessário considerar as normas constitucionais em razão de diferentes formas e graus de aplicação. Há assim: 1.^a) normas que têm sido plena ou quase plenamente cumpridas; 2.^a) normas constitucionais que têm tido uma precária ou limitada aplicação; 3.^a) normas que têm ficado desprovidas ou quase desprovidas de efectividade, remetida a sua execução (supõe-se) para o futuro; 4.^a) normas em face das quais se formaram comportamentos discrepantes, a ponto de certos autores sugerirem que teriam caído em desuso.

II — Indiscutivelmente, a prática constitucional foi, desde o início, assinalada pela vontade de consagração de um sistema político de tipo ocidental. As correspondentes normas — relativas aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, ao pluralismo partidário e aos órgãos do poder — vieram a ser, de todas, as que receberam mais pronta e firme aplicação.

Não foram apenas essas. Outras vieram a adquirir também efectiva vigência, entre as quais as atinentes:

— a novas instituições como o Provedor de Justiça (art. 24.º);

— à liberdade sindical e ao direito à greve (arts. 57.º e 59.º);

— à garantia de três sectores de propriedade de meios de produção — público, cooperativo e privado (art. 89.º);

— à criação das regiões autónomas dos Açores e da Madeira (arts. 227.º e segs.);

— à institucionalização de um poder local democrático (arts. 237.º e segs.);

— à inserção no sistema constitucional e à isenção política das Forças Armadas (arts. 274.º e 275.º);

— à fiscalização da inconstitucionalidade por acção (arts. 277.º e segs.).

III — Muito menos efectividade têm vindo a ter as normas concernentes:

— ao regime pluralista dos órgãos de comunicação social estatizados (art. 39.º);

— ao controlo de gestão (art. 56.º);

— ao direito ao trabalho (art. 51.º), ao direito à protecção da saúde (art. 64.º), ao direito à habitação (art. 65.º) e ao direito ao ambiente (art. 66.º);

— ao exercício da função legislativa pela Assembleia da República;

— à fiscalização parlamentar das finanças do Estado (arts. 108.º e 164.º);

— às organizações populares de base territorial (arts. 264.º e segs.);

— à participação na Administração pública (art. 268.º);

— à fiscalização da inconstitucionalidade por omissão (art. 279.º).

IV — Sem efectividade ou quase sem efectividade ficaram as normas sobre:

— garantias dos cidadãos frente à utilização da informática (art. 35.º);

— desenvolvimento da propriedade social (art. 90.º);

— plano a médio e a longo prazo (arts. 91.º e segs.);

- redimensionamento dos minifúndios (art. 98.º);
- reforma fiscal (art. 107.º);
- regiões administrativas (arts. 256.º e segs.).

V — Finalmente, sofreram o influxo da realidade constitucional e não só não tiveram aplicação como se prestaram a interpretações correctivas ou abrogantes as normas relativas à «transição para o socialismo», como imposição para o Estado, para a sociedade, para o Governo ou para as Forças Armadas (arts. 2.º, 80.º, 91.º, n.º 1, 96.º, 185.º, n.º 2, e 273.º, n.º 4).

VI — Se a Constituição trouxe a estabilização política segundo um modelo institucional idêntico ou análogo ao das democracias ocidentais, a sua entrada em vigor não significou o apaziguamento ou o consenso constitucional no país. Pelo contrário, desde o início, o debate à volta da Constituição de 1976 assumiu um relevo inédito, por vezes excessivo e, em 1980, quase dramático. Nem isso surpreende a quem evoque o paralelo com outras épocas da nossa história contemporânea e, mais de perto, as vicissitudes e as atitudes políticas sucessivas que acompanharam a feitura da Constituição.

Esse debate centrou-se sobre aspectos globais da obra constitucional: sobre o sentido normativo fun-

damental da Constituição, em especial da Constituição económica; sobre o seu carácter definitivo ou transitório; sobre os limites materiais de revisão constitucional; e sobre o modo de fazer a primeira revisão. Particularmente dramática em 1980, seria largamente ultrapassada depois das eleições presidenciais desse ano e da revisão constitucional em 1981-1982.

16. *A primeira revisão constitucional*

I — Dotada de poderes de revisão constitucional a partir de 15 de Outubro de 1980, a Assembleia da República viria a exercê-los através de um longo processo que se desenrolaria entre 23 de Abril de 1981 (data do primeiro projecto) e 12 de Agosto de 1982 (data da votação final global do decreto de revisão).

Sujeita a promulgação obrigatória (art. 286.º, n.º 2), a lei de revisão foi publicada em 30 de Setembro de 1982 e entraria em vigor no trigésimo dia posterior.

Com a Lei Constitucional n.º 1/82 (dividida em duas partes, uma correspondente às alterações, a outra compreendendo as disposições transitórias relativas à sua própria vigência), foi publicado o novo texto da Constituição. Sublinhe-se: *o novo texto da*

Constituição (art. 289.º, n.º 2), não a nova *Constituição* — porque a *Constituição* continua a ser a mesma, apenas revista, a *Constituição* de 2 de Abril de 1976 (como, de resto, expressamente referem o art. 249.º da lei de revisão e o art. 300.º da *Constituição* no seu novo texto).

II — A revisão constitucional de 1982 foi bastante extensa, trouxe modificações à maior parte das disposições constitucionais — agora reduzidas a 300 artigos, em vez dos anteriores 312. O preâmbulo não foi, porém, alterado e mantiveram-se intocados o âmbito de matérias, a estrutura e a sistematização, bem como — seja qual for o significado que se atribua ao facto — o artigo 290.º, sobre limites materiais.

Globalmente, assinalam a revisão sobretudo:

a) A eliminação quase completa das marcas ou expressões ideológico-conjunturais vindas de 1975 e, em particular, a supressão das referências ao socialismo em todos os artigos, salvo no 2.º (a ponto de se poder questionar se o socialismo tem ou conserva, doravante, qualquer sentido autónomo);

b) O aperfeiçoamento dos direitos fundamentais e a clarificação da *Constituição* económica numa linha de economia pluralista;

c) A extinção do Conselho da Revolução e o termo das funções políticas das Forças Armadas;

d) Em conexão com essa extinção, o repensar das relações entre o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo, com reflexos no sistema político, e a criação de um Tribunal Constitucional.

Mas, percorrendo com um mínimo de atenção cada uma das grandes divisões do articulado constitucional, encontram-se não apenas as alterações correspondentes a estes pontos como ainda outras de não pouco interesse, em que não podemos agora entrar.

III — Foi a parte III da Constituição, no respeitante aos órgãos políticos de soberania, a mais afectada pela revisão constitucional. Nem poderia deixar de ser assim, em face da extinção do Conselho da Revolução.

Por um lado, as competências do Conselho tinham de ser distribuídas por outros órgãos. E foram-no: as de condicionamento do Presidente da República passaram para o Conselho de Estado e para a Assembleia da República ou, não estando ou não podendo estar esta reunida, para a sua Comissão Permanente (elevada, assim, a órgão constitucional *a se*); as competências político-militares para o Presidente da República, a Assembleia e o Governo; e as de fiscalização da constitucionalidade para o Tribunal Constitucional.

Por outro lado, se o Presidente da República até agora não estava autorizado a dissolver o Parlamento

sem a concordância do Conselho da Revolução, doravante a dissolução passa a ser livre, salvo parecer não vinculativo do Conselho de Estado e certas restrições circunstanciais: não se quis ou não se pôde fazer do Conselho de Estado um sucessor do Conselho da Revolução. O contraponto disto é uma cláusula limitativa da faculdade de demissão do Governo, de modo a atalhar a concentração de poder.

Conjugada com a disposição do novo artigo 198.º, n.º 2, a modificação operada no artigo 193.º bem pode entender-se que traduz a conversão de uma regra de dupla responsabilidade política (ou de dupla responsabilidade política integral) em mero princípio geral de relacionamento entre órgãos políticos. O Governo deixa de estar dependente da confiança (ou da não desconfiança política) do Presidente da República, para só ficar dependente da do Parlamento — o que é ainda reforçado pelas novas disposições dos artigos 189.º, n.º 5, 195.º, n.º 3, e 198.º, n.º 1, alínea *b*).

Há aqui uma nítida inflexão. Mas há que reconhecer: também que — por controversa que seja — não se trata tanto de inovar quanto de formalizar no texto constitucional a prática ocorrida desde 1976 (e acentuada desde 1979-1980), prática essa caracterizada por quatro aspectos: 1.º) nenhum Governo se pôde formar ou subsistir senão como emanação ou expressão da situação parlamentar e, salvo os três

Governos ditos de «iniciativa presidencial», o Presidente da República limitou-se a nomear Primeiro-Ministro o dirigente político indicado pelos partidos; 2.º) nenhum Governo caiu por acto do Presidente da República, todos caíram por virtude de crises parlamentares ou extraparlamentares; 3.º) O Presidente reservou, porém, para si a definição do tipo, das condições, das formas e do termo da subsistência dos Governos (numa posição activa, e não meramente declarativa, como seria em sistema parlamentar); 4.º) formado qualquer Governo, o Presidente, mais preocupado com o equilíbrio político geral, guardou sempre perante ele um distanciamento maior ou menor.

Significa isto então que o sistema de governo deixou de ser (ou nunca foi na prática) semipresidencial? Afigura-se que não necessariamente. Na medida em que o Presidente da República (não obstante diminuído por não ter mais a inerência de presidente do Conselho da Revolução) agir com autonomia frente ao binário Parlamento-Governo (nomeadamente quanto às designações para cargos do Estado, ao veto político, à iniciativa de fiscalização da constitucionalidade, à dissolução da Assembleia, à verificação das fórmulas governativas, à fiscalização do Governo e ao estado de necessidade), o sistema poderá (ou deverá) ainda continuar a reputar-se semipresidencial.

IV — Pode, porventura, perguntar-se se na revisão constitucional de 1982 não se terá ido longe de mais na refundição da organização política e não tão a fundo quanto necessário na abertura pluralista da organização económica e social.

Todavia, volvidos escassos dois anos e pouco sobre a sua entrada em vigor, é cedo para emitir um juízo sobre a bondade ou a adequação das soluções encontradas; não é ainda possível dizer se terá melhorado ou não a qualidade de vida institucional portuguesa; não se justifica estabelecer, por enquanto, uma comparação nem com o Acto Adicional de 1852 (que permitiu consolidar o regime da Carta) nem, ao invés, com a revisão constitucional (malograda) de 1971.

COLECCÃO ESSENCIAL

1. IRENE LISBOA
por Paula Morão
2. ANTERO DE QUENTAL
por Ana Maria Almeida Martins
3. A FORMAÇÃO DA NACIONALIDADE
por José Mattoso
(2.^a edição)
4. A CONDIÇÃO FEMININA
por Maria Antónia Palla
5. CULTURA MEDIEVAL PORTUGUESA
(Séculos XI a XIV)
por José Mattoso
6. OS ELEMENTOS FUNDAMENTAIS
DA CULTURA PORTUGUESA
por Jorge Dias
7. JOSEFA D'ÓBIDOS
por Vitor Serrão
8. MÁRIO DE SÁ-CARNEIRO
por Clara Rocha
9. FERNANDO PESSOA
por Maria José de Lancastre
10. GIL VICENTE
por Stephen Reckert
11. O CORSO E A PIRATARIA
por Ana Maria Pereira Ferreira
12. OS «BEBÊS-PROVETA»
por Clara Pinto Correia
13. CAROLINA MICHAÉLIS DE VASCONCELOS
por Maria Assunção Pinto Correia
14. O CANCRO
por José Conde
15. A CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA
por Jorge Miranda

Composto e impresso por
Filográfica - Impressão e Artes Gráficas, Lda.
para
Imprensa Nacional/Casa da Moeda
em Abril de 1986
com uma tiragem de dez mil exemplares.
Concepção gráfica do Gabinete Editorial da IN/CM

CÓDIGO: 213015000

EDIÇÃO: 12.310.275

DEPÓSITO LEGAL N.º 12143/86

N I M P R E N S A
N A C I O N A L

© DISTRIBUIÇÃO GRATUITA. NÃO É PERMITIDA COMERCIALIZAÇÃO