

## A ORIGINALIDADE E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA

Jorge MIRANDA\*

**RESUMEN:** La Constitución Portuguesa de 1976 surgió dentro de un contexto revolucionario complejo y turbulento, pero a través de treinta años se ha convertido en el piso estabilizador de la democracia del país. Mediante su arraigo en la conciencia cívica y jurídica de los ciudadanos, sucesivas revisiones y a través de la jurisprudencia constitucional se ha desenvuelto y afirmado como una verdadera constitución normativa. Se señalan también sus características principales y únicas, como el extremo cuidado que se puso en los derechos fundamentales y la dicotomía de derechos, libertades y garantías, derechos económicos, sociales y culturales, además de la democracia participativa, la consagración del derecho electoral, el derecho de los partidos, el sistema de gobierno semipresidencial, la descentralización regional y local y el modelo de control constitucional concreto y difuso que ejerce el Tribunal Constitucional.

**Palabras clave:** Derechos fundamentales, democracia descentralizada, constitución normativa.

**ABSTRACT:** *The 1976 Portuguese Constitution was created in the middle of a revolutionary and complex situation, but during 30 years it has become the base of countries' democracy. Established in the civic and juridical conscience of citizens, besides successive revisions and constitutional precedents it could be affirmed we are in front of a normative constitution. This paper focuses among others characteristics of the constitution, on the extreme care for fundamental rights and the dichotomy between rights, liberties, and guarantees and economical, social and cultural rights, in addition to a participation in democracy, the recognition of electoral law, political parties law, the semi presidential government system, the local and regional decentralization and different systems of constitutional control.*

**Descriptors:** *Fundamental rights, non-centralized democracy, normative constitution.*

\* Professor das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

## I. A REVOLUÇÃO DE 1974 E A CONSTITUIÇÃO

O processo que havia de conduzir à Constituição de 1976<sup>1</sup> partiu da ideia de direito invocada pela revolução de 25 de Abril de 1974.

<sup>1</sup> Sobre a Constituição de 1976, véase, em geral, Vergottini, Giuseppe de, *Le origini della Seconda Repubblica Portoghese*, Milán, 1977; *Estudo sobre a Constituição*, Lisboa, 1977, 1978 e 1979, 3 vols.; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 3a. ed., Coimbra, 1978, 1985 e 1993, e *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991; Miranda, Jorge, *A Constituição de 1976 – Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa, 1978, e *Manual de direito constitucional*, 7a. ed., Coimbra, 2003, I, pp. 323 e ss.; Thomashausen, Andre, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit in neuen Portugal*, Berlín, 1981; Baptista Machado, João, *Participação e descentralização. Democratização e neutralidade na Constituição de 1976*, Coimbra, 1982; *Nos dez anos da Constituição*, Lisboa, 1987; Pires, Francisco Lucas, *Teoria da Constituição de 1976 - A transição dualista*, Coimbra, 1988; *La justice constitutionnelle au Portugal*, Paris, 1989; *Études de droit constitutionnel franco-portugais*, Paris, 1990; *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 anos da Constituição de 1976*, 3 vols., Coimbra, 1996, 1997 e 1998; *20 Anos da Constituição de 1976*, Coimbra, 2000; *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*, Lisboa, 2001; Blanco de Morais, Carlos, *Justiça Constitucional*, Coimbra, 2002, I; Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 7a. ed., Coimbra, 2004, pp. 195 e ss.; Reis Novais, Jorge, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra, 2004; Miranda, Jorge e Medeiros, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra, 2005, I; Amaral, Maria Lúcia, *A forma da república*, Coimbra, 2004; Bacelar Gouveia, Jorge, *Manual de direito constitucional*, Coimbra, 2005, I.

E também Galvão Teles, Miguel, “A Constituição de 1976: uma constituição transitória”, *Expresso*, de 15 de abril de 1976; Duverger, Maurice, apresentação a uma tradução francesa da Constituição, Paris, 1977; Caetano, Marcello, “A Constituição portuguesa de 1976, R.C.G.E., Porto Alegre, 7 (17), pp. 45 e ss., e *Constituições portuguesas*, Lisboa, 1978, pp. 123 e ss.; Moreira, Adriano, *O Novíssimo Príncipe*, Lisboa, 1977, *maxime*, pp. 92 e ss., 113 e ss. e 153 e ss.; Hörster, Heinrich Ewald, “O Imposto Complementar e o Estado de direito”, *Revista de Direito e Economia*, 1977, pp. 37 e ss.; Thomashausen, Andre, “Constituição e realidade constitucional”, *Revista da Ordem dos Advogados*, 1977, pp. 471 e ss.; Raposo, Mário, “Nota breve sobre a Constituição portuguesa”, *Revista da Ordem dos Advogados*, pp. 775 e ss.; Lucena, Manuel de, *O Estado da Revolução – A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978; Soares Martinez, *Comentários à Constituição Portuguesa de 1976*, Lisboa, 1978; Salgado de Matos, Luís, *Le Président de la République Portugaise dans le cadre du régime politique*, policopiado, Paris, 1979; Veiga Domingos, Emídio da, *Portugal Político – Análise das Instituições*, Lisboa, 1980; Martins, Alberto, “O Estado de direito e a ordem política portuguesa”, *Fronteira*, no. 9, janeiro-março de 1980, pp. 10 e ss.; Jalles, Maria Isabel, *Implicações jurídico-constitucionais da adesão de Portugal às Comunidades Europeias*

Com efeito, das proclamações difundidas no próprio dia 25 de Abril de 1974 e do programa do movimento revolucionário, o “Movimento das Forças Armadas” logo constou o anúncio público da convocação, no prazo de doze meses, de uma Assembleia Nacional Constituinte, a eleger por sufrágio universal, directo e secreto, e se estabeleceu que uma vez eleitos pela Nação a Assembleia Legislativa e o novo presidente da República “a acção das Forças Armadas seria restringida à sua missão específica de defesa da soberania nacional”.

De harmonia com a ortodoxia constitucional democrática, o Movimento das Forças Armadas propunha-se devolver o poder ao povo num prazo relativamente curto; e nisto se distinguia de quase todas as revoluções militares do nosso tempo. Deveria ser o povo, através da eleição dos deputados à Assembleia Constituinte, a determinar o sistema político e económico-social em que desejaria viver – porque “a vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto...” (artigo 21, no. 3, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, também invocada logo na noite a seguir à revolução).

Mas o processo que se desenrolaria até à Constituição —e que duraria dois anos— viria a ser marcado por uma turbulência sem precedentes na

– *Alguns aspectos*, Lisboa, 1980, pp. 67 e ss. e 243 e ss.; *A Constituição de 1976 à luz duma reflexão cristã*, Lisboa, 1980; Mota de Campos, João, *A ordem constitucional portuguesa e o direito comunitário*, Braga, 1981, maxime pp. 67 e ss.; Machete, Rui, “Os princípios estruturais da Constituição e a próxima revisão constitucional”, *Revista de direito e Estudos Sociais*, 1987, pp. 337 e ss.; Bastos, Celso, “Constituição portuguesa”, *Revista de Informação Legislativa*, no. 97, janeiro de 1988, pp. 63 e ss.; o no. 60-61, de abril-setembro de 1988, da *Revista de Estudos Políticos* (trad. portuguesa *O sistema político e constitucional português*, Lisboa, 1989); Cardoso da Costa, *A Lei Fundamental de Bonn e o direito Constitucional Português* (separata do *Boletim da Faculdade de direito da Universidade de Coimbra*, 1990); Gaspar, Carlos, “O processo constitucional e a estabilidade do regime”, *Análise Social*, 1990, pp. 9 e ss.; Garcia, Maria da Glória, *Da justiça administrativa em Portugal*, Lisboa, 1994, pp. 593 e ss. e 606 e ss.; Maltez, João Adelino, *Princípios de Ciência Política*, Lisboa, 1998, pp. 622 e ss.; Rebelo de Sousa, Marcelo y Melo Alexandrino, José de, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lisboa, 2000; D’ Souza, Agnelo, *The Indian and Portuguese Constitutions – A Comparative Study*, Goa, 2000; Leite Pinto, Ricardo, “Maquiavel na Constituinte: Virtù e Fortuna na Constituição da República Portuguesa”, *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, Coimbra, 2001, II, pp. 559 e ss.

história portuguesa, 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.<sup>2</sup>

Dessas circunstâncias resultariam uma Constituição elaborada muito sobre o acontecimento, simultaneamente sofrendo o seu influxo e reagindo e agindo sobre o ambiente político e social; o confronto ideológico em que a Assembleia Constituinte se moveu; e a índole de compromisso —de “compromisso histórico”— do texto votado, indispensável em face do pluralismo partidário surgido e projectado numa Assembleia Constituinte, em que nenhum partido tinha maioria absoluta.

2 Sobre os principais momentos e elementos desse processo, véase a nossa obra *Fontes e trabalhos preparatórios da Constituição*; ou, doutro prisma, Orlando Neves, *Textos históricos da Revolução*, Lisboa, 1975 e 1976, 3 vols.

Há numerosas análises e tentativas de interpretação, quer portuguesas, quer estrangeiras. *Cfr.*, de diversos quadrantes, a título exemplificativo, Sweezy, Paul, *A luta de classes em Portugal*, trad., Lisboa, 1975; Lucena, Manuel de, *Portugal correcto e aumentado*, Lisboa, 1975; Quadros, António, *Portugal entre ontem e amanhã – Da cisão à revolução – Dos absolutismos à democracia*, Lisboa, 1976; Lourenço, Eduardo, *Os militares e o poder*, Lisboa, 1975, e *O fascismo nunca existiu*, Lisboa, 1976; Lopes Sabino, Amadeu, *Portugal é demasiado pequeno*, Coimbra, 1976; Saraiva, José António e Silva, Vicente Jorge, *O 25 de Abril visto da História*, Lisboa, 1976; Martins Pereira, João, *O socialismo, a transição e o caso português*, Lisboa, 1976; Pires, Francisco Lucas, *A bordo da Revolução*, Lisboa, 1976; Moreira, Adriano *O Novíssimo Príncipe*, *cit.*, nota 1; Pasquino, Gianfranco, “Le Portugal: de la dictature corporatiste à la démocratie socialiste”, *Il Politico*, 1977, pp. 696 e ss.; Medeiros Ferreira, José, *Ensaio histórico sobre a revolução de 25 de abril – O período pré-constitucional*, Lisboa, 1983; *Portugal em transe (1974-1985)*, 8o. Vol. da *História de Portugal* dirigida por José Mattoso, Lisboa, 1994; Bruneau, Thomas C., *Politics and Nationhood – Post-revolutionary*, Portugal, Nova Iorque, 1984; Morin, Edgar, *A natureza da URSS*, Lisboa, 1983, pp. 102 y 103 e 111; Sousa Santos, Boaventura de, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, 1992, pp. 17 e ss.; Georgel, Jacques, *La République Portugaise: 1974-1995*, Paris, 1998; Maxwell, Kenneth, *The Making of Portuguese Democracy*, trad. portuguesa *A Construção de democracia em Portugal*, Lisboa, 1999; *O país em revolução*, Lisboa, 2001; Gunther, Richard, “A democracia portuguesa em perspectiva comparada”, *Análise Social*, no. 162, primavera de 2002, pp. 91 e ss.

## II. CARÁCTER GERAL E SISTEMA DA CONSTITUIÇÃO

2.1. Portugal havia conhecido até 1974-1976 dois grandes períodos na sua história constitucional: de 1820 a 1926, o período *liberal*, com as Constituições de 1822, 1826 e 1838 (em monarquia), e de 1911 (após a proclamação da república); e o período autoritário, de 1926 a 1974, com a Constituição de 1933.

2.2. A Constituição de 1976 é a mais vasta e a mais complexa que todas as Constituições anteriores – 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 a experiência político-constitucional do país.

Ela tem como grandes fundamentos a democracia representativa e a liberdade política. Admitia, no entanto, no texto inicial, a subsistência até à primeira revisão constitucional de um órgão de soberania composto por militares, o Conselho da Revolução. Por outro lado, consigna os resultados de certas decisões económicas 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 deu o nome de “transição para o socialismo” e, depois de 1989, “democracia económica, social e cultural”.

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,<sup>3</sup> é uma Constituição muito preocupada com os direitos fundamentais dos cidadãos e dos trabalhadores e com a divisão do poder. Mas, surgida em ambiente de repulsa do passado próximo e em que tudo parecia possível, procura vivificar e enriquecer o conteúdo da democracia, multiplicando as manifestações de igualdade efectiva, participação, intervenção, socialização, numa visão ampla e não sem alguns ingredientes de utopia.

2.3. A Constituição apresenta-se com um texto muito longo – com preâmbulo e 312 artigos (estes, repartidos por “Princípios fundamentais”; parte I – “direitos e deveres fundamentais”; parte II – “Organização

3 Sobretudo, certa manipulação ideológica, a fragmentação política das Forças Armadas e a tentativa de conquista do poder pelo Partido Comunista; e, noutro plano, a imposição aos partidos de uma “Plataforma de Acordo Constitucional” para prefigurar pontos básicos da organização do poder político.

económica”; parte III – “Organização do poder político”; parte IV – “Garantia e revisão da Constituição”; e “Disposições finais e transitórias”).

A sistematização de um texto constitucional (como a de qualquer texto legal) não se reduz a mera questão técnica. É, sobretudo, questão de ordem política e axiológica. E, em face da sistematização adoptada em 1976, torna-se incontestável a opção pelo pensamento constitucionalista, liberal e democrático, em contraste com as concepções marxistas: os direitos fundamentais vêm *antes* da organização económica.

O elemento subjectivo afirma-se na parte I: a pessoa perante a sociedade e o Estado, o primado dos direitos da pessoa na ordem constitucional. O elemento objectivo consta das partes II, III e IV. O Estado como comunidade aparece nas partes I e II, o Estado como poder nas partes III e IV. As normas das três primeiras partes são normas substantivas, sejam de fundo, de competência ou de forma. As da parte IV são normas adjectivas ou de garantia.

Todas as quatro partes têm mais desenvolvido tratamento do que aquele que noutras Constituições se confere às respectivas matérias: 69 artigos para os direitos fundamentais, 31 (28, presentemente) para a organização económica, 166 (hoje, 169) para a organização do poder político, 14 (hoje, 13) para a garantia e a revisão da Constituição. Além disso, recebem valor constitucional a Declaração Universal dos direitos do Homem (por via do artigo 16, no. 2) e algumas leis constitucionais posteriores a 25 de abril de 1974 por força dos artigos 306, 308 e 309.

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.<sup>4</sup>

### III. O CONTEÚDO E AS FONTES DA CONSTITUIÇÃO

3.1. O carácter compromissório da Constituição está patente em cada uma das suas quatro partes.

4 Houve quem tivesse falado em Constituição “multitudinária”: Pires, Lucas, *A bordo da Revolução*, Lisboa, 1976, p. 71.

Assim, o tratamento dos direitos fundamentais assenta na afirmação simultânea dos direitos, liberdades e garantias e dos direitos económicos, sociais e culturais, numa dicotomia com proeminência dos primeiros (como é próprio do Estado social de direito).

A organização económica desenvolve-se: 1) através da coexistência (concorrencial ou conflitual, como se queira) de três sectores de propriedade dos meios de produção – público, cooperativo e privado, sendo ainda o primeiro subdividido em público estadual, colectivo ou autogestivo e comunitário; 2) através da coordenação entre mercado (definido em termos de “equilibrada concorrência entre as empresas”) e plano (imperativo só para o sector público estadual); 3) através da tensão entre o reconhecimento da iniciativa privada e o desenvolvimento da propriedade social.

A organização política, por seu turno, consiste em quatro grandes relações: 1) entre unidade do Estado, por uma banda, e autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira e poder local, por outra banda; 2) entre democracia representativa e democracia participativa; 3) entre presidente da República e Assembleia da República, um e outro baseados no sufrágio universal e directo; 4) entre eles e o Governo e um órgão ainda radicado na legitimidade revolucionária recebida na Constituição, o Conselho da Revolução.

Finalmente, a fiscalização da constitucionalidade abrange todos os tipos possíveis – de acções e de omissões, abstracta e concreta, preventiva e sucessiva, concentrada e difusa – e cabe aos tribunais, ao Conselho da Revolução e a um órgão específico de comunicação entre aqueles e este, a Comissão Constitucional.

A lei fundamental de 1976 não é só isto, mas é primacialmente isto. E as sucessivas revisões que teve até agora não afectaram este quadro: não o afectou a de 1982, pois a extinção do Conselho da Revolução então havia era imposta pelo princípio democrático como princípio constitucional fundamental; também não as de 1989 e 1997, visto que a inflexão sofrida pela parte II não eliminou os elementos mistos que vêm desde a origem; e também não ainda as de 1992, 2004 e 2005, relativas à integração europeia, e a de 2001 respeitante ao Tribunal Penal Internacional.

3.2. 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 alguma parecença com Constituições de influência marxista. A nacionalização de empresas nos sectores básicos da economia, sem ser inédita em Constituições próprias do Estado social de direito, está revestida de uma acentuação anticapitalista aí desconhecida. A institucionalização dos partidos tem paralelo nas Constituições italiana, alemã 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 certa afinidade com o artigo 377 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 (liberal, pluralista), 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; e não faltam os institutos que ou vindos de longe ou vindos de 1933 são recebidos ou consagrados.<sup>5</sup>

3.3. Mas a Constituição de 1976 ostenta algumas marcas de originalidade (ou de relativa originalidade):

- Não só no dualismo de liberdades e garantias e de direitos económicos, sociais e culturais mas também no enlace entre eles, operado, designadamente, pelo artigo 17.

<sup>5</sup> Cfr. Lucena, Manuel de, *O Estado da Revolução, cit.*, nota 1, pp. 88 e ss.; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Fundamentos da Constituição, cit.*, nota 1, p. 14.



- Na constitucionalização de novos direitos e da vinculação das entidades privadas pelos direitos, liberdades e garantias.
- Na recepção formal da Declaração Universal dos direitos do Homem enquanto critério de interpretação e integração das normas sobre direitos fundamentais.
- Não só na proclamação do direito ao ambiente mas também na atribuição ao cidadão ameaçado ou lesado da faculdade de pedir a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização.
- No desenvolvimento emprestado à matéria da comunicação social e na constitucionalização dos direitos dos jornalistas.
- Na proibição do *lock-out*.
- No apelo à participação dos cidadãos, associações e grupos diversos nos procedimentos legislativos e administrativos; ou seja, à democracia participativa.
- No tratamento sistemático prestado às eleições, aos partidos, aos grupos parlamentares e ao direito de oposição.
- Na redobrada preocupação com os mecanismos de controlo recíproco dos órgãos de poder e na constitucionalização do *ombudsman* (o provedor de Justiça).
- Na coexistência de semipresidencialismo a nível de Estado, sistema de governo parlamentar a nível de regiões autónomas e sistema directorial a nível de municípios.
- No sistema de fiscalização da constitucionalidade, com as quatro vias referidas, e no carácter misto de fiscalização concreta, com competência de decisão de todos os tribunais e recurso, possível ou necessário, para a Comissão Constitucional, primeiro, e depois para o Tribunal Constitucional.
- Na extensão da norma definidora de limites materiais de revisão constitucional.

Os constituintes pretenderam ainda construir uma organização económica muito original, conjugando o princípio da apropriação colectiva dos principais meios de produção, um socialismo autogestionário e a iniciativa privada.<sup>6</sup> A realidade do país, as revisões constitucionais e a integraç-

<sup>6</sup> Sobre a Constituição económica de 1933, véase, por todos, Miranda, Jorge, *A Constituição de 1976 – Formação, estrutura, princípios fundamentais*, cit., nota 1, pp. 505 e ss., e *A interpretação da Constituição económica*, Coimbra, 1987.

ão comunitária viriam mostrar que só poderia subsistir se entendida como economia mista ou pluralista, algo diferente, mas não oposta ao modelo de Estado social europeu.

#### IV. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

As notas básicas do tratamento dos direitos fundamentais na Constituição são as seguintes:

- a) A prioridade dentro do sistema constitucional e o desenvolvimento da regulamentação, com princípios gerais comuns às grandes categorias de direitos previstos.
- b) A extensão do elenco, sem se excluírem outros direitos provenientes de convenção internacional ou de lei.
- c) A perspectiva universalista, exibida no princípio da equiparação de portugueses e estrangeiros, nas garantias da extradição e da expulsão, na previsão do estatuto do refugiado político e, após 1982, no respeito dos direitos do homem como princípio geral das relações internacionais.
- d) A preocupação tanto de enumerar os direitos quanto de definir o seu conteúdo e fixar as suas garantias e as suas condições de efectivação.
- e) A contraposição entre direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais, com colocação em títulos separados.
- f) A previsão entre os direitos, liberdades e garantias não só dos direitos clássicos mas também de direitos novos, como as garantias relativas à informática, o direito de antena e a objecção de consciência.
- g) A colocação da propriedade, não já a par das liberdades, mas sim dentre os direitos económicos, sociais e culturais.
- h) A inserção da iniciativa económica privada, até 1982, na parte II, relativa à organização económica e, a partir de 1982, no título de direitos económicos, sociais e culturais; e o apoio dado à iniciativa cooperativa.
- i) O aparecimento como direitos fundamentais de direitos dos trabalhadores e das suas organizações.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Sobre os direitos fundamentais na Constituição de 1976, véase, a título introdutório, Castro Mendes, João de, “Direitos, liberdades e garantias – Alguns aspectos

## V. O SISTEMA DE GOVERNO

5.1. O sistema de governo de 1976 foi moldado com a preocupação maior de evitar os vícios inversos do parlamentarismo de assembleia da Constituição de 1911 e da concentração de poder da Constituição de 1933, e tendo como pano de fundo a situação institucional pós-revolucionária.

O ponto mais delicado dizia respeito ao lugar do presidente da República, às suas competências e ao seu modo de eleição. Ele não devia ser um presidente meramente representativo, nem um Chefe de Estado equivalente ao do regime autoritário, nem tão pouco (o que contrariaria a tradição constitucional portuguesa) um presidente chefe do Poder Executivo. Mas tanto poderia ser um presidente arbitral, embora com capacidade de intervenção efectiva, no âmbito de um parlamentarismo racionalizado, como um presidente mais forte, regulador do sistema político, de tipo semipresidencial.

Optou-se pela segunda alternativa, desde logo, pela necessidade de compensar ou equilibrar o Conselho da Revolução, que iria subsistir durante alguns anos. E ainda por mais duas razões: pela dificuldade de instauração de um governo parlamentar após 50 anos sem Parlamento democrático e pela prefiguração de um modelo misto pela lei constitucional provisória de 1974 (com presidente da República, governo e um Conselho de Estado, que fazia as vezes de assembleia).

Acrescia o modo de eleição, que não podia deixar de ser a eleição por sufrágio directo e universal. A sua reivindicação fazia parte desde 1958-1959 do património das reivindicações democráticas em Portugal. Só ela daria ao presidente da República suficiente legitimidade para presidir ao Conselho da Revolução e, se fosse caso disso, para se lhe impor. Ela serviria de contraponto de unidade em face da eventual dispersão parlamentar resultante do princípio da representação proporcional – decorrente este, por seu turno, de uma exigência de garantia do pluralismo

gerais”, *Estudos sobre a Constituição*, Lisboa, I, 1977, pp. 93 e ss.; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, cit., nota 1, pp. 121 e ss.; Miranda, Jorge, *Manual de direito Constitucional*, 3a. ed., Coimbra, 2000, IV; Reis Novais, Jorge, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, Coimbra, 2003; Vieira de Andrade, *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 3a. ed., Coimbra, 2004.

e de integração numa sociedade tão dividida como se apresentava a portuguesa.

Sobre tudo isto formara-se um consenso difuso na Assembleia Constituinte, nos principais partidos e na opinião pública nos últimos meses de 1975 e nos primeiros de 1976. E estas orientações viriam a ser consagradas no texto constitucional.

5.2. Os aspectos fundamentais a considerar eram estes:

- a) Existência de quatro órgãos políticos de soberania – presidente da República, Conselho da Revolução, Assembleia da República e Governo.
- 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.
- c) Condicionamento dos principais actos do presidente da República pelo Conselho da Revolução.
- d) Sujeição a referenda ministerial apenas de certos actos do presidente da República.
- e) Atribuição à Assembleia da República, parlamento unicameral, sobretudo do primado da função legislativa e de funções de fiscalização do Governo e da Administração pública.
- f) Consideração do Governo como o órgão de condução da política geral do país, sendo o Conselho de Ministros presidido pelo presidente da República apenas a solicitação do Primeiro-Ministro.
- g) Eleição directa do presidente da República, com candidatos propostos por grupos de cidadãos e em data nunca coincidente com a da eleição dos Deputados.
- h) Exigência de maioria absoluta para a eleição do presidente da República.
- i) Eleição dos Deputados à Assembleia da República segundo o sistema proporcional e o método de Hondt e com candidaturas reservadas aos partidos.
- j) Duração diferenciada do mandato presidencial – cinco anos – e da legislatura – quatro anos e inelegibilidade do presidente para terceiro mandato consecutivo e durante o quinquénio subsequente a segundo mandato consecutivo.

- l) Incompatibilidade das funções de deputado e de membro do governo.
- m) Sujeição da Assembleia da República a dissolução pelo presidente da República, verificados certos requisitos, designadamente parecer favorável do Conselho da Revolução.
- n) Formação do governo por acto do presidente da República “tendo em conta os resultados eleitorais”, seguido da apreciação do seu programa pela Assembleia da República.
- o) Responsabilidade política do Governo perante ambos os órgãos, não sendo, porém, necessária a confiança positivamente afirmada (pelo menos, da Assembleia) para que ele subsistisse, e bastando a não desconfiança explícita, excepto quando fosse o próprio Governo a pedir um voto de confiança.
- p) Proibição de dissolução da Assembleia da República por efeito de rejeição do programa do Governo, salvo no caso de três rejeições consecutivas (artigo 198, no. 2) e, em contrapartida, dissolução obrigatória quando a Assembleia houvesse recusado a confiança ou votado a censura ao governo, determinando por qualquer destes motivos a terceira substituição do governo.

### 5.3. Vale a pena fazer uma comparação com a V república francesa.

Entre as semelhanças contavam-se a concepção do presidente como órgão dinamizador das instituições e a do governo como órgão de condução da política geral do país, o poder de dissolução do Parlamento, a tipicidade dos actos sujeitos a referenda e a eleição presidencial directa.

As diferenças apresentavam-se, porém, mais significativas:

- a) Em Portugal, o governo respondia tanto perante o presidente como perante o parlamento e o primeiro-ministro podia ser demitido pelo presidente; não em França, juridicamente (mas politicamente sim, salvo em período de “coabitação”).
- b) Em França, o presidente preside ao Conselho de Ministros e nomeia os funcionários civis e militares; em Portugal só podia e pode presidir ao Conselho de Ministros a pedido do primeiro-ministro (o que assegura uma mais completa separação entre os dois órgãos).
- c) Em França, o presidente tem poder de decisão de referendo e pode tomar medidas extraordinárias em estado de necessidade; não em Portugal.

- d) Em Portugal, existia um órgão de condicionamento do presidente da República; não em França.
- e) Em França, o mandato presidencial era (em 1976) de sete anos e admite-se a reeleição indefinida; em Portugal era e é de cinco anos e com limites à reeleição.

A diversidade não impedia a qualificação do sistema português como semipresidencial, tendo em conta o conhecido carácter heterogêneo destes sistemas.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Para maiores desenvolvimentos, véase *A Constituição de 1976, cit.*, nota 1, pp. 420 e ss. No mesmo sentido, Pires, Lucas, “Presidencialismo, semi-presidencialismo ou regime de partidos”, *Democracia e Liberdade*, no. 1, 1976, pp. 57 e ss.; Vergottini, Giuseppe de, *Le origini della Seconda Repubblica Portoghese, cit.*, nota 1, p. 236; Duverger, Maurice, *Échec au Roi*, Paris, 1978, pp. 17 e 26; Rebelo de Sousa, Marcelo, “O sistema de governo português”, *Estudos sobre a Constituição*, III, pp. 579 e ss.; Marques Guedes, Armando, *A Segurança, a Defesa Nacional, as Forças Armadas e os Cidadãos numa Perspectiva Constitucional*, Lisboa, 1981 (separata de *Nação e Defesa*), pp. 48 y 49; Canas, Vitalino, “A forma de governo semipresidencial e suas características. Alguns aspectos”, *Revista Jurídica*, no. 1, outubro-diciembre de 1982, pp. 89 e ss., e “Sistema semipresidencial”, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1o. suplemento, 1998, pp. 490 e ss.; Gonçalves Pereira, André, *O semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1984, pp. 37 e ss.; Sartori, Giovanni, “Elogio del semipresidencialismo”, *Revista Italiana de Scienza Politica*, 1995, p. 12.

Diferentemente, propendendo para a qualificação de parlamentarismo racionalizado, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, nota 1, 1a. ed., pp. 254 e ss.; Queiroz, Cristina, *O sistema político-constitucional português*, Lisboa, 1992, pp. 63 e ss. E falando em sistema misto semipresidencial e directorial militar, Isaltino Morais, José Mário Ferreira de Almeida e Ricardo Leite Pinto, *O sistema de governo semipresidencial*, Lisboa, 1984, pp. 84 e ss.

*Cfr.* ainda Salgado de Matos, *Le Président de la République Portugaise dans le cadre du régime politique, cit.*, nota 1, pp. 10 e ss.; Santana Lopes, Pedro e Durão Barroso, *Sistema de governo e sistema partidário*, Lisboa, 1980, pp. 21 e ss.; Rousseau, Dominique, “La primauté présidentielle dans le nouveau régime portugais”, *Revue du droit public*, 1980, pp. 1325 e ss.; Vitorino, António, “O sistema de governo na Constituição portuguesa de 1976 e na Constituição espanhola de 1978”, *Revista jurídica*, no. 3, janeiro-fevereiro de 1984, pp. 33 e ss.; Pires, Lucas, *Teoria da Constituição de 1976 - A transição dualista*, Coimbra, 1988; *La justice constitutionnelle au Portugal, cit.*, nota 1, pp. 226 e ss.; o no. 138, de 1996, da *Análise Social*.

## VI. AS REGIÕES AUTÓNOMAS E O PODER LOCAL

6.1. Um dos aspectos mais inovadores e interessantes da Constituição de 1976 encontra-se na consideração da democracia como democracia descentralizada, particularmente no âmbito da descentralização territorial.<sup>9</sup>

Com efeito, ela proclama, entre os “princípios fundamentais”, o da autonomia das autarquias locais e o da descentralização democrática da administração pública e erige os Açores e a Madeira em “regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios”; inclui a autonomia das autarquias locais e a autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira entre os limites materiais da revisão constitucional; salienta como um dos fins da autonomia destas regiões “a participação democrática dos cidadãos”; e declara que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”).

O Estado Português continua unitário, sem embargo de ser também descentralizado – ou seja, capaz de distribuir funções e poderes de autoridade por comunidades, outras entidades e centros de interesses 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”.

6.2. 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”. No Continente previu-se apenas a criação de regiões administrativas – previu-se a criação, mas não se criaram desde logo, 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

<sup>9</sup> Véase *A Constituição de 1976, cit.*, nota 1, pp. 435 e ss.; Baptista Machado, J., *Participação e descentralização. Democratização e neutralidade na Constituição de 1976, cit.*, nota 1.

prosecução de “interesse regional”, outros correspondentes à participação em actos do Estado; têm garantias constitucionais adequadas para os defender; além disso, e sobretudo, dispõem de órgãos de governo próprio – uma assembleia regional eleita por sufrágio universal e um governo perante ela responsável, 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.<sup>10</sup>

## VII. A FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE

7.1. 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 jurisdicional, 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 da criação de um tribunal constitucional.

A Constituição manteve o controlo difuso vindo da Constituição de 1911 e criaria o primeiro órgão específico de controlo, a Comissão Constitucional, embora ao Conselho da Revolução coubesse, entre outras competências, a de declaração de inconstitucionalidade de normas jurídicas com força obrigatória geral. Em 1982, na primeira revisão constitucional, a Comissão daria lugar a um Tribunal Constitucional e este ficaria com todos os poderes até então assumidos pelo Conselho da Revolução, entretanto extinto.

7.2. O sistema português caracteriza-se por três notas principais: 1) a pluralidade de modalidades de controlo – de inconstitucionalidade por acção e por omissão, concreto e abstracto, preventivo e sucessivo; 2) e a conjugação do controlo concreto e do controlo concentrado; 3) e a extensão, em certos termos, do regime de fiscalização de constitucionalidade à fiscalização de legalidade (por violação de leis de valor reforçado) e

<sup>10</sup> Sobre as autonomias regionais, véase Miranda, Jorge, *Manual de direito constitucional*, III, 3a. ed., Coimbra, 2004, e autores citados.



à fiscalização da conformidade de normas legislativas com normas de convenções internacionais.

Aos tribunais em geral compete apreciar a conformidade com a Constituição das normas aplicáveis aos casos que tenham de decidir; mas, verificados certos pressupostos, é possível ou necessário recorrer para o Tribunal Constitucional. Quer dizer: ao contrário do que sucede na quase totalidade dos países europeus, os tribunais portugueses, todos eles, não só conhecem como decidem das questões de inconstitucionalidade; mas, se lhes cabe assim a primeira palavra na fiscalização concreta, a última cabe ao Tribunal Constitucional, por via de recurso (e não por via de incidente).

Quanto à fiscalização abstracta – preventiva e sucessiva de inconstitucionalidade por acção e por omissão – ela compete, exclusivamente, ao Tribunal Constitucional, sob iniciativa do presidente da República, de outros órgãos do Estado e das regiões autónomas e de certo número de Deputados.<sup>11</sup>

Na fiscalização concreta, o Tribunal Constitucional julga só para o caso concreto, embora, se julgar inconstitucional três vezes a mesma norma, possa ser desencadeado um processo de fiscalização abstracta. Nesta, se a decisão for positiva, a declaração de inconstitucionalidade tem força obrigatória geral e em princípio *ex tunc*, ressaltando-se, porém, sempre os casos julgados.

## VIII. AS SUCESSIVAS REVISÕES CONSTITUCIONAIS

8.1. A Assembleia da República, é o órgão competente para alterar a Constituição, por maioria de dois terços dos deputados em efectividade de funções, observados certos requisitos temporais e procedimentais e no respeito dos limites materiais correspondentes aos princípios estruturantes fundamentais. Não é possível – a Constituição exclui-o expressamente – referendo de revisão.

De 1976 até hoje sucederam-se sete revisões constitucionais, das quais três bastante vastas (as de 1982, 1989 e 1997) e quatro, relativamente curtas, mas de grande significado, ligadas a tratados internacionais (as de 1992, 2001, 2004 e 2005).

<sup>11</sup> *Cfr. Manual de direito constitucional*, VI, 2a. ed., Coimbra, 2005, e autores citados.

8.2. Globalmente, assinalaram a primeira revisão:

- a) A redução 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 (a ponto de se poder questionar se o socialismo tinha ou conservava, doravante, qualquer sentido autónomo).
- b) O aperfeiçoamento dos direitos fundamentais e a clarificação da Constituição económica em linha de economia pluralista.<sup>12</sup>
- 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.<sup>13</sup>
- e) A criação de um órgão consultivo do presidente da República, o Conselho de Estado, e do Conselho Superior de Defesa Nacional, e uma completa reformulação do Conselho Superior da Magistratura.

8.3. A segunda revisão constitucional centrou-se na organização económica, se bem que tenha abrangido outras matérias.

Os seus pontos fundamentais foram:

- a) Supressão quase completa das menções ideológico-proclamatórias que ainda restavam após 1982.
- b) Aprofundamento de alguns direitos fundamentais, mormente os dos administrados.
- c) Supressão da regra da irreversibilidade das nacionalizações posteriores a 25 de abril de 1974, e, em geral, aligeiramento da parte da organização económica.
- d) Reformulação parcial do sistema de actos legislativos, com criação de uma categoria de leis reforçadas pelo procedimento, as leis *orgânicas*.

<sup>12</sup> Cfr. Sousa Franco, António, “A revisão da Constituição económica”, *Revista da Ordem dos Advogados*, 1982, pp. 601 e ss.

<sup>13</sup> Cfr. Vergottini, Giuseppe de, “Principio de legalità e revisione della Costituzione portoghese nel 1982”, *L'influenza del valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*, Milán, 1985.

- e) Introdução do referendo político a nível nacional, embora em moldes muito prudentes.
- f) Modificação de três das alíneas do artigo 290 (agora 288) sobre limites materiais da revisão constitucional.<sup>14</sup>

8.4. A assinatura em 7 de fevereiro de 1992, em Maastricht, de um tratado institutivo de uma “União Europeia” conduziria a uma terceira revisão da Constituição de 1976, tendo em conta a desconformidade de algumas das suas cláusulas com normas constitucionais. Viria a ser uma revisão paralela à efectuada noutros países comunitários (com relevo para a França e para a Alemanha) e, diferentemente das anteriores, só afectando muito poucos artigos (conquanto não pouco importantes). Sem ela não seria possível ratificar o tratado.<sup>15</sup>

No artigo 7o. da Constituição (sobre relações internacionais), aditou-se um no. 6, dizendo: “Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização do princípio da coesão económica e social, convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção da união europeia”.

Consagrou-se a possibilidade de atribuição, em condições de reciprocidade, de capacidade eleitoral a cidadãos de países membros da União Europeia residentes em Portugal na eleição de Deputados por Portugal ao Parlamento Europeu.

Alterou-se o preceito sobre o Banco de Portugal para permitir a adopção da eventual moeda única europeia.

Passou a prever-se a competência do Parlamento para “acompanhar e apreciar” a participação de Portugal no processo de união europeia, à qual corresponde a obrigação do Governo de lhe prestar, em tempo útil, as informações necessárias para esse efeito.

14 Sobre os resultados da revisão, *cf.* Magalhães, José, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, 1989; o no. 12, Outono de 1989, de *Risco*; Miranda, Jorge, “A Constituição e as suas revisões”, *Brotéria*, diciembre de 1989, pp. 490 e ss.; o no. 13-14, de 1990, da *Revista Jurídica*, pp. 249 e ss.; Leitão Marques, Maria Manuel, “A Constituição económica depois da segunda revisão constitucional”, *Revista de Direito Público*, 1991, pp. 9 e ss.

15 *Cfr.* o nosso artigo “O tratado de Maastricht e a Constituição portuguesa”, *Brotéria*, 1993, pp. 363 e ss., e o no. 12, de 1992, da *Revue Française de Droit Constitutionnel*.

Por outro lado, passou a distinguir-se entre revisão constitucional *ordinária* e revisão constitucional *extraordinária* – aquela efectuada ao fim de cinco ou mais anos após a última revisão ordinária e esta podendo realizar-se a todo o tempo por assunção de poderes de revisão por quatro quintos dos Deputados em efectividade de funções.<sup>16</sup>

8.5. Uma quarta e novamente longa revisão constitucional realizar-se-ia em 1996 e 1997, explicada em nome da necessidade de revitalização do sistema político.

Em síntese, traduzir-se-ia em:

- a) Desenvolvimento da matéria dos direitos fundamentais e das correspondentes incumbências do Estado.
- b) Relativa acentuação do papel da iniciativa privada dentro da organização económica.
- c) Desconstitucionalização de vários aspectos do sistema político (cidadãos eleitores do presidente da República, composição e sistema eleitoral da Assembleia da República, órgãos executivos locais, regiões administrativas).
- d) Reforço de mecanismos de participação dos cidadãos (participação no planeamento urbanístico, referendos nacionais, regionais e locais, iniciativa popular, possibilidade de círculos uninominais, candidaturas independentes às eleições locais).
- e) Desenvolvimento dos poderes das regiões autónomas (no plano legislativo, tributário, administrativo e europeu), bem como das autarquias locais.
- f) Aumento dos poderes formais da Assembleia da República e aumento do número de matérias que exigem maioria qualificada de aprovação.
- g) Reforço do Tribunal Constitucional (com novas competências relativas aos partidos e às assembleias políticas e maiores garantias de independência dos juízes).<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Cfr. Vagli, Giovanni, *Sulla terza revisione costituzionale della 2a. Repubblica Portoghese*, Pisa, 1994.

<sup>17</sup> Cfr. o no. 19-20, de abril-dezembro de 1997, de *Legislação*, Araújo, António de e Nogueira de Brito, Miguel, “Argumentar e negociar em debates constitucionais: a revisão constitucional de 1997”, *Perspectivas Constitucionais*, 1998, III, pp. 117 e ss.; o número de 1998 do *Boletim da Faculdade de direito da Universidade de Coimbra*, p. 405 e ss.;

8.6. A semelhança do que acontecera em 1992, também em 2001 foi desencadeado um processo de revisão constitucional por causa de um tratado: o tratado constitutivo do Tribunal Penal Internacional assinado em Roma em 1998.

A Constituição foi revista para permitir a ratificação desse tratado, visto que, algumas das suas cláusulas eram ou poderiam ser consideradas, discrepantes de diversas normas constitucionais. E, por isso, se adoptou uma fórmula genérica (no novo artigo 7o., no. 7) semelhante à adoptada já noutros países. “Portugal pode, tendo em vista a realização de uma justiça internacional que promova o respeito pelos direitos da pessoa humana e dos povos, aceitar a jurisdição do Tribunal Penal Internacional, nas condições de complementaridade e demais termos estabelecidos no Estatuto de Roma”.

Mas a revisão de 2001 tocou também (agora diferentemente do que sucedera em 1992) em matérias respeitantes à União Europeia, à língua portuguesa, e às garantias de inviolabilidade do domicílio e ao direito à greve de agentes de forças de segurança.

8.7. Na perspectiva da chamada “Constituição europeia” e ainda antes não só da assinatura do respectivo tratado mas também da conferência intergovernamental em que ele seria aprovado (!), o Parlamento efectuaria uma sexta revisão constitucional.

O ponto-chave foi o aditamento de um no. 4 ao artigo 8o. do seguinte teor: “As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático”.

Além disso, houve alterações a respeito da entidade reguladora da comunicação social, um grande alargamento dos poderes legislativos regionais, e a formalização da regra da limitação do número de mandatos admitido aos titulares de cargos políticos executivos.

8.8. Por último, ainda por causa da integração europeia, em 2005 efectuar-se-ia uma sétima revisão constitucional.

Em geral, o referendo em Portugal – por razões históricas, de receio de manipulações plebiscitárias – não versa directamente sobre as leis e os tratados; num primeiro momento, o povo decide se deve ou não ser aprovada esta ou aquela lei ou este ou aquele tratado; e depois, o órgão competente, vinculado pelo resultado, aprova ou não aprova. Mas no caso dos referendos relativos à União Europeia passou agora a estabelecer-se (em disposição transitória do texto constitucional) que a decisão referendária tem efeitos directos, sem necessidade dessa mediação.

## IX. AS REVISÕES CONSTITUCIONAIS E O SISTEMA DE GOVERNO

9.1. A primeira revisão constitucional levou a uma reponderação do sistema de governo em face da extinção do Conselho da Revolução.

O presidente da República até então não estava autorizado a dissolver o Parlamento sem a concordância do Conselho da Revolução, agora a dissolução passou 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 seria uma cláusula limitativa da faculdade de demissão do governo, de modo a atalhar a concentração de poder: ele, doravante, só pode ser demitido quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas.

Estas alterações e outras não contendem com a natureza semipresidencial do sistema, já que a dupla responsabilidade política não é seu requisito necessário. O que importa é o presidente da República continuar sendo um órgão político activo, apto a tomar decisões autónomas frente ao Parlamento e ao governo.<sup>18</sup>

18 Os Autores, na sua maioria, continuam aceitando esta designação: Cabo Bonella, Carmela de, “Sviluppi della forma di governo in Portugal, dal 1974 al 1982”, *Quaderni Costituzional*, agosto de 1983, p. 336; Isaltino Moraes, José Mário Ferreira de Almeida e Ricardo Leite Pinto, *O sistema de governo semipresidencial*, pp. 84 e ss.; Leite Pinto, Ricardo, “Democracia política consensual”, *Revista da Ordem dos Advogados*, 1984, p. 293; Pires, Francisco Lucas *O sistema de governo: sua dinâmica*, in *Portugal – O sistema político e constitucional*, pp. 295 e ss.; Rebelo de Sousa, Marcelo, *O sistema de governo português*, 4a. ed., Lisboa, 1992, pp. 103 e ss.; Rinella, Angelo, *op. cit.*, pp. 231 e ss.; Machado Horta, Raúl, “A Constituição da República Portuguesa e o regime semipresidencial”, *Perspectivas Constitucionais*, I, 1996, pp. 515 e ss.; Iacumetti, Myrian, “II rapporto tra presidente, Governo e Assemblee Parlamentari in alcune signifi-

O sistema português tornou-se em 1982 ainda mais diferente do francês, na medida em que se reforçou a separação entre o presidente e o governo, ou entre “presidir” e “exercer o Poder Executivo” – sem embargo de se ter explicitado o dever geral de informação do governo [artigo 204, no. 1, alínea c)]. Em contrapartida, ficaram mais claros os contornos dos poderes institucionais do presidente – liberto do condicionamento vindo do Conselho da Revolução – em especial os poderes de garantia e de controlo político.

9.2. A Constituição não exige a aprovação parlamentar do programa do Governo, apenas a sua apreciação; e só ocorrerá votação se até ao termo do debate for proposta uma moção de rejeição (pela oposição) ou uma moção de confiança (pelo Governo). Dispensa-se, pois, a necessidade de formação de Governos maioritários – difícil ou impossível, em certas circunstâncias, devido ao sistema de representação proporcional.

Uma solução como esta faz avultar o papel do presidente da República, como fiel agora da funcionalidade do sistema no momento constitutivo do Governo quando não haja maioria de partido ou de coligação pré-eleitoral. Todavia, ao contrário do que poderia recenter-se, daí não resultou – pelo menos, até hoje – a nomeação de “Governos do presidente” semelhantes aos de determinada fase da Alemanha de Weimar (afastado que estava, à partida, o modelo gaullista, em virtude da separação pretendida e sempre verificado, entre a eleição presidencial e a parlamentar).

9.3. As revisões constitucionais de 1989 e de 1997 aumentaram, de certo modo, os poderes do presidente da República, por causa das leis orgânicas (em relação às quais o veto político só pode ser ultrapassado por maioria de dois terços) e por causa dos referendos nacionais e regionais (dependentes de convocação pelo presidente).

cative esperienze semipresidenziale: Finlandia e Portogallo”, *Semipresidenzialismi*, organização de Lúcio Pegoraro e Angelo Rinella, Pádua, 1997, pp. 313 e ss.; Canepa, Aristide, *op. cit.*, nota , pp. 256 e ss.

No sentido de sistema misto parlamentar e presidencial, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Fundamentos da Constituição*, *cit.*, nota 1, pp. 205 e ss., e *Os poderes do presidente da República*, Coimbra, 1991, pp. 9 e ss.; Luís Sá, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisboa, 1994, pp. 116-117. Como sistema parlamentar racionalizado, Gonçalves Pereira, André, *O semipresidencialismo em Portugal*, *cit.*, nota 8, pp. 53 e ss.; Otero, Paulo, *O poder de substituição em direito Administrativo*, Lisboa, 1995, p. 792. De certa maneira como sistema semiparlamentar, Queiroz, Cristina, *O sistema político-constitucional português*, *cit.*, nota 8, pp. 33 e ss. e 62 e ss., *maxime* 30 y 31.

9.4. Cabe ainda registar os seguintes dados de facto:

- a) Apesar de os partidos não terem o poder jurídico de apresentação de candidaturas, eles sempre têm interferido, e em grau crescente, na eleição presidencial.
- b) Nenhum partido só por si conseguiu fazer eleger um presidente, o que, para além do apoio de outro ou outros partidos, tem realçado a participação individual de cidadãos e permitido ao presidente, uma vez eleito, agir livre de compromissos partidários.
- c) Tem havido extrema variabilidade e sucessíveis mutações nos apoios partidários.
- d) As maiorias presidenciais nunca coincidiram com a situação parlamentar – ou por serem mais largas que as bases parlamentares dos Governos (entre 1976 e 1979 e entre 1991 e 2002), ou, por se verificar oposição ou conflito entre o presidente e as bases parlamentares do Governo (entre 1979 e 1985) ou, simplesmente, por se verificar distinção das maiorias (entre 1986 e 1991 e após 2002).
- e) Em suma, tem-se conseguido realizar a intenção dos constituintes de não simultaneidade não só cronológica mas também política entre a eleição presidencial e a parlamentar.

## X. O PAPEL DA JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL

10.1. Ao longo deste 30 anos de vigência da Constituição de 1976, o papel da Comissão Constitucional, primeiro, e do Tribunal Constitucional, depois, não consistiu apenas na defesa das normas constitucionais contra violações por acção ou por omissão. Consistiu, além disso, na construção operada sobre elas (não raro, sem apoio doutrinal externo) e na definição das modalidades da sua irradiação para a ordem legislativa.

Em qualquer país, a jurisprudência constitucional – sejam quais forem as concepções e os métodos de interpretação – não pode deixar de ser pela natureza das coisas, uma jurisprudência muito activa. Em Portugal, teve ainda de o ser mais, em consequência, por um lado, da novidade de muitos dos institutos e, por outro lado, do carácter compromissório da Constituição de 1976 e da delicadeza das situações pós-revolucionárias. Afastando-se quer de leituras maximalistas quer de leituras minimalistas —que, umas e outras, teriam feito soçobrar o sistema— a jurisprudência



constitucional conseguiu traçar uma linha média, de concordância prática, com soluções equilibradas e exequíveis.

E não poucos dos pareceres e acórdãos (e não poucas das declarações de voto que os acompanham) distinguem-se – independentemente de se concordar ou não com as respectivas posições – por uma profundidade de análise e por um rigor argumentativo não comum noutros tribunais superiores portugueses.

Graças à jurisprudência constitucional e ao progresso da consciência cívica, a Constituição de 1976 tornou-se uma verdadeira Constituição *normativa*, que se impõe à lei e a todos os demais actos do poder público.

10.2. Entre os contributos mais positivos da jurisprudência constitucional avultam:

- A densificação do princípio da dignidade da pessoa humana (em matérias como a do mínimo económico de existência e de punição do lenocínio).
- A densificação do Estado de direito, através dos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica.
- A explicitação de garantias dos arguidos em processo penal.
- O entendimento dado ao ensino religioso nas escolas públicas.
- A afirmação de um princípio de não retrocesso social (a propósito do serviço nacional de saúde e do rendimento mínimo garantido).
- O tratamento dos direitos dos estrangeiros.
- O desenvolvimento do direito urbanístico
- O desenvolvimento do direito eleitoral.

Em contrapartida, há alguma timidez nos acórdãos sobre o princípio da igualdade. E são susceptíveis de controvérsia os que têm versado sobre a interrupção voluntária da gravidez, os referendos, a reserva da Administração e os limites do poder dos Parlamentos ou a autonomia legislativa regional.

Requeria um estudo à parte aprofundar e concretizar estes pontos.<sup>19</sup>

19 Além de anotações em revistas especializadas portuguesas e no *Annuaire International de Justice Constitutionnel*, citem-se, por exemplo, *Estudos sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Lisboa, 1993, Martim de Albuquerque, *Da igualdade – introdução à jurisprudência constitucional*, Coimbra, 1993 ou Cardoso da Costa, “O enquadramento constitucional do direito dos impostos em Portugal: a jurisprudência do Tribunal Constitucional”, *Perspectivas Constitucionais*, II, Coimbra, 1997, pp. 397 e ss.

## XI. O DESENVOLVIMENTO CONSTITUCIONAL

11.1. A Constituição continua sendo, após sete revisões, após a entrada de Portugal para as Comunidades e para a União Europeia e após tantas transformações registadas no país e no mundo, a mesma Constituição que em 1976 foi decretada pela Assembleia Constituinte – porque uma Constituição consiste, essencialmente, nunca é demais frisar, num conjunto de princípios e menos num conjunto de preceitos.

Foram modificados dezenas e dezenas de artigos e houve inflexões, formais ou reais, de sentido, mas permaneceram os princípios cardeais identificadores da Constituição – os princípios sintetizados na ideia de Estado de direito democrático (preâmbulo e, também a seguir a 1982, artigos 2o. e 9o.).<sup>20</sup>

11.2. Em primeiro lugar, as sensíveis modificações relativas aos órgãos políticos de soberania da primeira revisão não destruíram a identidade do sistema de governo; e as restantes alterações sofridas pela parte III —desde o referendo às regiões autónomas e ao poder local— destinaram-se (melhor ou pior) à sua viabilização.

Em segundo lugar, as alterações da parte III, conquanto bem mais profundas, tão pouco excederam o projecto compromissório e pluralista da Constituição económica, tal como sempre o interpretámos. Subsistem os direitos dos trabalhadores e das suas organizações. O estatuto da iniciativa privada não apagou o favorecimento da iniciativa cooperativa e a garantia institucional de autogestão (artigos 61, 85, 94, no. 2, e 97). Continuam a ser admitidas a apropriação pública e a planificação (artigos 80, alíneas *d* e *e*, 81, alínea *g*, 83 e 91 e ss.). As reprivatizações devem observar regras formais e materiais (artigo 296). Subsistem, conquanto atenuadas, as normas de vedação de sectores básicos à iniciativa privada (artigo 86, no. 3) e de eliminação dos latifúndios (artigo 94, no. 1).<sup>21</sup>

20 Neste sentido, Moreira, Vital, “Revisão e Revisões: a Constituição ainda é a mesma?”, *Os 20 anos da Constituição de 1976*, Coimbra, 2000, *maxime* pp. 208 y 209; acórdão no. 597/99 do Tribunal Constitucional, de 2 de novembro, in *Diário da República*, 2a. série, no. 44, de 22 de fevereiro de 2000, p. 3604.

21 *Cfr.* Moreira, Vital, “A segunda revisão constitucional”, *Revista de Direito Público*, año IV, no. 7, 1990, pp. 21 e ss.; Sousa Franco, António de e D’Oliveira Martins, Guilherme, *A Constituição económica portuguesa*, Coimbra, 1993, pp. 144 e ss.; Afonso Vaz, Manuel, *Direito económico*, 3a. ed., Coimbra, 1994, pp. 117 e ss.; Santos, António Carlos *et al.*, *Direito económico*, Coimbra, 1995, pp. 39 e ss.; Otero, Paulo,

Em terceiro lugar, quanto à revisão constitucional de 1992, o que seja a União Europeia não se antolha claro e, de todo o modo, por ora, é um sistema *sui generis* de relações e instituições, que não atinge o núcleo da soberania estatal. Nem o artigo 7o., no. 6, prevê transferência ou renúncia de raiz de poderes nela compreendidos, apenas delegação do seu exercício, a convencionar com respeito pelos princípios da reciprocidade e da subsidiariedade. E, quanto à revisão de 2004, o artigo 8o., no. 4 reitera como limite insuperável de aplicação do direito da União Europeia na ordem interna portuguesa o respeito dos princípios fundamentais do Estado de direito democrático – quer dizer, da Constituição *material* portuguesa.

Por último, as modificações introduzidas no artigo 290 (hoje artigo 288), corroborando a tese que há muito sustentávamos da revisibilidade de cláusulas expressas de limites materiais de revisão,<sup>22</sup> não representam também senão benfeitorias e actualizações. O princípio da coexistência de sectores é —e já era em 1976— mais significativo do cerne da Constituição do que a apropriação colectiva; a modificação respeitante ao planeamento é pouco mais que verbal; a participação das organizações populares de base no exercício do poder local, aliás praticamente sem efectividade, terá sido tão só um limite material de segundo grau, e essas organizações ou associações de moradores não desaparecem do texto constitucional.

11.3. Uma Constituição que perdura por um tempo relativamente longo vai-se *realizando* através da congregação de interpretação evolutiva, revisão constitucional e costume *secundum, praeter e contra legem*. Contudo, pode também acontecer que, noutros casos, o *desenvolvimento* da Constituição se efectue em períodos mais ou menos breve, principalmente através da sobreposição dos mecanismos de garantia da constitucionalidade e de revisão, sob o influxo da realidade constitucional.

O desenvolvimento constitucional não comporta a emergência de uma Constituição diversa, apenas traz a reorientação do sentido da Constituição vigente. De certo modo, os resultados a que se chega ou vai chegando

*Privatizações, reprivatizações e transparência de participações sociais no interior do sector público*, Coimbra 1999, p. 33; Sousa Franco, António de, “Decisões económicas. Da irreversibilidade reversível das nacionalizações à reversibilidade irreversível das privatizações”, *Os 20 anos da Constituição de 1976*, pp. 167 e ss.

22 Véase *Manual de direito constitucional*, II, 5a. ed., Coimbra, 2003, pp. 221 e ss.

acham-se contidos na versão originária do ordenamento ou nos princípios fundamentais em que assenta; e ou se trata de um extrair das suas consequências lógicas ou da prevalência de certa interpretação possível sobre outra interpretação igualmente possível.

Foi um fenómeno de desenvolvimento constitucional, e não de ruptura, aquele que atravessou a Constituição de 1976 ao longo destes anos, por efeito da jurisprudência, das revisões constitucionais (pelo menos, das três primeiras) e da interacção dialéctica da aplicação das normas e do crescimento de cultura cívica no país.

