

# Sobre a Constituição de 1976

*Jorge Miranda*

## A ideia de Direito da revolução de 1974 e a Constituição

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

Essa ideia de Direito revelou-se claramente nas proclamações e nos primeiros actos concretos do Movimento das Forças Armadas (a libertação dos presos políticos, o regresso dos exilados, o desaparecimento da censura, o feriado do 1º de Maio, etc.) e veio a ter formal consagração num documento sem precedentes no Direito público português: no Programa divulgado na madrugada seguinte, explicitamente referido na lei pela qual foram declarados destituídos os titulares dos órgãos políticos do regime deposto (a Lei n.º 1/74, de 25 de Abril), e depois publicado em anexo à lei que definiu a estrutura provisória do poder (a Lei n.º 3/74, de 14 de Maio).

Mas a legitimidade do 25 de Abril teve igualmente como ponto de referência a Declaração Universal dos Direitos do Homem, citada mais de uma vez pelos órgãos do poder revolucionário, e cujo império havia de contrastar com o regime autoritário do qual o país tinha saído. E, se as alusões se ofereciam bastante heterogêneas e se nenhuma possuía valor jurídico específico, elas vinham reconhecê-la como inspiração ou elemento definidor dos direitos fundamentais a garantir doravante em Portugal. Sem se aplicar directa ou preceptivamente, apesar disso era a ideia de Direito subjacente à Declaração que se acolhia.

II – 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 desencadeado) 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 verificaram 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 que brotou no País e que se manifestou 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 resultariam 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) do debate e da decisão efectiva da

Assembleia Constituinte; 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.

## O processo constituinte

I – Convocando uma Assembleia Constituinte, o Programa do Movimento das Forças Armadas traçou logo as regras fundamentais do processo que havia de conduzir à feitura de uma

A ideia de Direito invocada pela revolução de 25 de Abril revelou-se claramente nas proclamações e nos primeiros actos concretos do MFA: a libertação dos presos políticos, o regresso dos exilados, o desaparecimento da censura, o feriado do 1º de Maio.

O jornal de maior circulação em Portugal

**O SEculo**

27 DE ABRIL DE 1976

100 escudos

Publicação da Censura Nacional

Docentes - Normal - Regular

**O primeiro dia no Poder**

**LIBERTAÇÃO DE PRESOS POLÍTICOS E NOMEAÇÃO DE NOVOS COMANDANTES PELA JUNTA DE SALVAÇÃO NACIONAL**

**Primeira reacção de um Governo europeu**

**Mário Soares regressa a Portugal**

**Exílio na Madeira**

**AMÉRICO THOMAZ E MARCELLO CAETANO CHEGARAM AO FUNCHAL**

**De madrugada LIBERTADOS OS PRESOS DE PENICHE**

**ESTR. MARÍTIMO DO SEculo TEM 16 PAGINAS**

# Diário de Lisboa

Normalização da Vida Portuguesa

## O 1º DE MAIO É FERIADO NACIONAL

O Serviço de Informação das Forças Armadas entregou este domingo às 10h30, às 10h30, a seguinte declaração: «O 1º de Maio é feriado nacional...»

«Foi a Junta de Salvaguarda Nacional, através do seu órgão legislativo que competem ao Governo, decretar, para o dia 1º de Maio, o seguinte:

Artigo 1.º - É instituído como feriado nacional obrigatório o dia 1º de Maio, em substituição do dia 1º de Janeiro.

Artigo 2.º - Este decreto tem a seguinte redacção:

Visto o aprovado pela Junta de Salvaguarda Nacional em 27 de Abril de 1974.

Actuando e decretando a presidente da Junta de Salvaguarda Nacional.

Esta medida tem a finalidade de assegurar a normalização da vida portuguesa.



O alcaide, o socialista Mário Soares, primeiro-ministro saliente político e ministro da Pátria, após um dia em Lisboa, do momento da estância de Santa Apolónia, para a multidão que desfiladamente o recebe.

**Serão reintegrados os funcionários despedidos por motivos políticos**

A Junta de Salvaguarda Nacional aprovou o seguinte decreto-lei:

«Foi a Junta de Salvaguarda Nacional, através do seu órgão legislativo que competem ao Governo, decretar, para o dia 1º de Maio, o seguinte:

Artigo 1.º - São reintegrados nos seus empregos os funcionários públicos e as instituições disciplinares da mesma natureza.

Artigo 2.º - Para o efeito do disposto neste decreto-lei, consideram-se despedido os funcionários públicos que foram despedidos pelo Governo, depois de ter sido promulgado o Código Provisorio Nacional, em 27 de Abril de 1974.

**Desertores querem voltar e pedem amnistia**

PARIS, 28 JUN — Desertores do Exército Português que se encontram em Espanha, França, Itália e Alemanha pedem a sua reintegração na Armada Portuguesa. Os desertores pedem a sua reintegração na Armada Portuguesa e a sua amnistia.

«Os desertores pedem a sua reintegração na Armada Portuguesa e a sua amnistia. Eles pedem a sua reintegração na Armada Portuguesa e a sua amnistia.

«Os desertores pedem a sua reintegração na Armada Portuguesa e a sua amnistia. Eles pedem a sua reintegração na Armada Portuguesa e a sua amnistia.

**Concretiza-se o regresso dos exilados políticos**

Alguns dos mais destacados políticos do Exército Português, após um dia em Lisboa, do momento da estância de Santa Apolónia, para a multidão que desfiladamente o recebe.



**Edição de 32 páginas**

O PCVD manifesta nas ruas de Lisboa a 15 de Junho.

II - No processo constituinte desenrolaram-se três fases fundamentais: uma fase de sistematização; uma fase de elaboração e aprovação das disposições dos diferentes títulos e capítulos e do preâmbulo; e uma fase de redacção final e aprovação global.

Naturalmente, a fase mais longa e central foi a segunda. Cada comissão especializada da Assembleia - veio a haver dez - trabalhava sobre os projectos de Constituição dos partidos e sobre anteprojectos de autoria de algum ou alguns dos seus membros e preparava um parecer, do qual constava um novo articulado; e, na prática, veio a ser cada um dos textos assim propostos que o Plenário discutiu e votou sucessivamente, com mais ou menos alterações. E como os projectos dos partidos foram apresentados em Junho de 1975 e a Constituição acabou por ser aprovada em Abril de 1976, compreende-se o distanciamento entre uns e outros textos.

À Comissão de Redacção caberia recolher todo esse imenso material, procurando dar-lhe concatenação, unidade e forma jurídica digna de um texto constitucional. Os resultados do seu trabalho foram submetidos ao Plenário, que os aprovou sem discussão.

A Constituição mereceu aprovação global da Assembleia na última reunião plenária. Ela própria estatuiu que o decreto de aprovação fosse assinado pelo Presidente da Assembleia Constituinte e promulgado pelo Presidente da República (art. 312º, n.º 1). A promulgação - obrigatória - não foi sujeita a referenda ministerial.

Ao contrário do que usa suceder com as leis, a data da Constituição não é a da sua publicação, mas a da sua aprovação (art. 312º, n.º 2). Quis-se com isso realçar o exercício então verificado do poder constituinte pelo Povo através da Assembleia Constituinte.

A Constituição actual é, portanto, a Constituição de 2 de Abril de 1976; foi publicada,

nova Constituição: prazo máximo de dois meses para a sua eleição; sufrágio universal, directo e secreto [A., 2, a)]; plenitude do poder constituinte a esta Assembleia, por não se estabelecer nenhuma decisão prévia que a condicionasse, nem se prever a sujeição da Constituição a qualquer forma de sanção ou referendo; brevidade do «período de excepção» (B., 3) ou de interregno constitucional; e carácter transitório ou provisório das instituições políticas que, entretanto, exercessem o poder.

em conformidade com o que nela se ordenou, em 10 de Abril seguinte; entrou em vigor em 25 de Abril; e em 14 de Julho (por força do art. 294º) entrou em funcionamento o seu sistema de órgãos de soberania.

III – Nem a Lei n.º 3/74, nem nenhuma outra lei constitucional previram qualquer referendo ou votação popular antecedente ou subsequente da Assembleia Constituinte.

Assim, algo paradoxalmente em face das pesadas vicissitudes fácticas e políticas em que se teve de mover, bem pode afirmar-se que a Assembleia Constituinte portuguesa de 1975-1976 foi um órgão com plenitude de poder constituinte formal por não estar sujeita a nenhuma decisão do povo (ou de quem quer que fosse) sobre a sua obra, a Constituição.

### As vicissitudes da elaboração da Constituição

I – Na história política da revolução, há o período de 25 de Abril de 1974 a 11 de Março de 1975, o que se segue até 25 de Novembro de 1975 e o posterior a esta data. A Assembleia Constituinte foi instituída no primeiro momento, foi eleita e posta a funcionar no segundo e concluiu os seus trabalhos no terceiro.

II – No início de 1975, já com a situação política deteriorada, o Movimento das Forças Armadas pretendia uma institucionalização duradoura (e não apenas até à entrada em vigor da Constituição) e directa (traduzida em amplas competências de direcção política do Estado ou até na identificação com os órgãos governativos). Para o efeito abriram-se negociações com os partidos, as quais não pareciam estar muito adiantadas em 11 de Março de 1975 (pois havia divergências e reticências da parte de alguns destes).

Os acontecimentos desse dia permitiriam

criar o Conselho da Revolução e, a seguir, a Assembleia do MFA (que até então já reunia informal ou irregularmente) foi elevada a órgão de soberania. As eleições para a Assembleia Constituinte, marcadas para o mês de Abril, terão estado então em perigo de não se realizarem ou de serem adiadas. Só terão sido garantidas pelas relações de força subsistentes no seio do MFA, pela ductilidade dos partidos que se dispuseram a assinar um compromisso político com vista à inclusão na Constituição das principais cláusulas pretendidas pelos militares, pela pressão da opinião pública nacional e internacional e pela própria iminência de conclusão de um processo que, desde o início, sempre despertara o entusiasmo dos eleitores – eram as primeiras eleições livres desde há 48 anos e as primeiras eleições portuguesas por sufrágio universal no pleno sentido deste termo.

III – O compromisso, Plataforma de Acordo Constitucional ou Pacto (como vulgarmente ficou a ser designado) foi assinado em 13 de Abril e continha um elemento doutrinário – socialista, e não já (ou não apenas) democrático – e um elemento organizatório – relativo aos órgãos de soberania até à Constituição e no período de transição, a fixar entre 3 e 5 anos pela Assembleia Constituinte (E., 1.1).

O elemento doutrinário era, apesar de tudo, relativamente mitigado (terão aí conseguido alguma coisa os partidos). A Constituição deveria consagrar «as conquistas legitimamente obtidas ao longo do processo, bem como os desenvolvimentos do Programa impostos pela dinâmica revolucionária que, aberta e irreversivelmente, empenhou o país na via original para um Socialismo Português» (E., 2). E deveria também consagrar os princípios do MFA (*ibidem*), ao mesmo tempo que se reafirmava o pluralismo político e se apelava para um «projecto comum de reconstrução nacional» «em liberdade» (B.).

Sob este aspecto, a Plataforma poderia constituir uma garantia contra a ditadura.

Mais graves eram as limitações respeitantes aos futuros órgãos de soberania, pois durante o período de transição previa-se um sistema de governo directorial ou convencional militar, correspondente ao que estava a ser praticado desde 28 de Setembro de 1974, e que compreendia:

– Um Presidente da República, eleito por um colégio eleitoral formado pelos Deputados à Assembleia Legislativa e pelos membros da Assembleia do MFA e cujos poderes não tinham autonomia em relação ao Conselho da Revolução a que presidia (D., 2);

– Um Conselho da Revolução, órgão sancionador das principais leis e com competência legislativa directa não apenas em matéria militar mas também em matérias de interesse nacional de resolução urgente, definidor das linhas de orientação programática do Governo e fiscal da constitucionalidade material das normas jurídicas (em vez dos tribunais, como sucedia desde 1911) (D., 3);

– Uma Assembleia Legislativa eleita por sufrágio universal e, precedendo-a, uma Assembleia do MFA sem competência definida (D., 5, e D., 6);

– Um Governo com Ministros da confiança do MFA e Ministros da confiança da Assembleia Legislativa, politicamente responsável perante o Presidente da República e perante a Assembleia Legislativa (D., 4).

IV – As eleições para a Assembleia Constituinte realizaram-se, pois, nesse clima e sob o condicionalismo do Pacto. Mas a participação maciça de eleitores (91%) e os seus resultados<sup>1</sup> tornaram patentes as contradições políticas do momento e abriram caminho a uma legitimidade democrática independente da legitimidade revolucionária e que, aos poucos, se lhe iria sobrepor.

A Constituinte abriu em 2 de Junho, e pouco depois os seis partidos presentes na Assembleia entregaram os respectivos projectos de Constituição; e a simples leitura dos textos, bem como das suas principais fundamentações ou das argumentações contra eles aduzidas, mostraria as grandes diferenças que os separavam e a relativa latitude ainda deixada pela Plataforma de Acordo Constitucional.

Em Julho, porém, a Assembleia dir-se-ia condenada a apagar-se ou prestes a ser encerrada. Aparentemente, era um corpo estranho num contexto revolucionário hostil à «democracia burguesa», de que era tida como expressão. Daí os ataques que contra ela se multiplicavam. Mas a Constituinte replicou não só através dos seus trabalhos como através do período de «antes da ordem do dia» e dos requerimentos dirigidos ao Governo; e não foi das menores essa intervenção, particularmente em Agosto.

Os preceitos constitucionais que, entretanto, iam sendo aprovados estavam em correspondência com a relação de forças no hemiciclo e com a situação política – consagração dos princípios de soberania do povo, una e indivisível, e da constitucionalidade, grande atenção à defesa das liberdades (nomeadamente, a de imprensa) e do pluralismo, acentuação das referências ao socialismo e à independência nacional; em geral, necessidade e variabilidade de soluções de compromisso.

A formação do VI Governo provisório equivaliu a uma derrota das tendências vanguardistas, mas subsistiram o anarcopopulismo e o seu sucedâneo, o anarcomilitarismo. No mais agudo da crise político-militar, em 12 e 13 de Novembro, os Deputados ficaram sequestrados no Palácio de S. Bento por uma manifestação cerca de 24 horas, sem que o Exército intervisse; e, levantado o sequestro, a maioria seguiu para o Porto, disposta a encabeçar a resistência, se a situação se tornasse insustentável em Lisboa.

V – Após 25 de Novembro de 1975, os partidos apressaram-se a pedir a renegociação da Plataforma de Acordo Constitucional, invocando a alteração de circunstâncias e a adaptação das suas disposições «ao curso democrático da Revolução entretanto readquirido». Uma nova Plataforma viria a ser celebrada em 26 de Fevereiro de 1976, desprovida do elemento doutrinário e que reduziria substancialmente a intervenção política dos militares (o MFA apenas apareceria referido na designação do acordo). Essa Plataforma manteria, contudo, cláusulas sobre outros pontos, entre os quais os respeitantes à eleição e aos poderes do Presidente da República e à responsabilidade política do Governo, sem terem sido, previamente, objecto de debate na Assembleia Constituinte.

O Presidente da República e o Conselho da Revolução funcionariam em estreita ligação, por aquele ser também o presidente do Conselho da Revolução e o exercício dos seus poderes mais importantes depender de consulta, parecer favorável ou autorização do Conselho. Mas o ser eleito por sufrágio universal conferir-lhe-ia supremacia, expressão da prevalência ganha pelo princípio democrático, também manifestada na sua substituição interina pelo Presidente da Assembleia Legislativa (2.7) e no regime da fiscalização preventiva das leis (3.8.4). Implícito no Pacto estaria, apesar disso (ou por causa disso), que o primeiro Presidente da República seria militar.

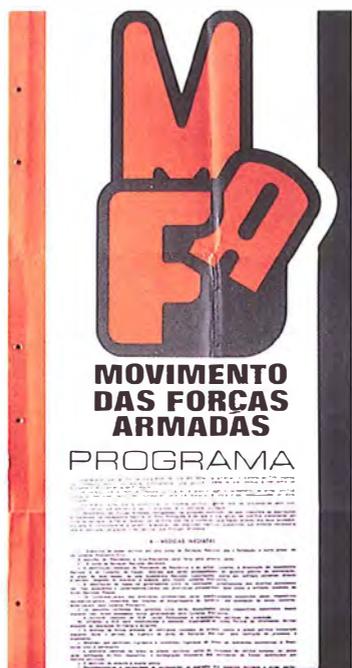
O Conselho da Revolução, além de órgão auxiliar do Presidente, seria órgão político e legislativo sobre assuntos militares e órgão de garantia constitucional (3.5). Nesta última função seria obrigatoriamente assistido por um novo órgão, a Comissão Constitucional (com maioria de juristas). Os tribunais e a própria Comissão, como tribunal, exerceriam, contudo, a fiscalização concreta da constitucionalidade (3.10).

O Governo seria politicamente responsável perante o Presidente da República e a Assembleia Legislativa, o que apontava para um sistema misto. Deixava-se à Assembleia Constituinte definir os termos da efectivação da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento (4.1 e 4.2).

A primeira legislatura teria a duração de quatro anos (5.1). Na segunda legislatura, a Assembleia Legislativa teria poderes de revisão, não podendo o Presidente da República recusar a promulgação da lei de revisão. Considerar-se-ia findo o período de transição, quando entrasse em vigor esta lei (5.4).

Pode perguntar-se por que motivo veio ainda a celebrar-se uma nova Plataforma, sabido como depois do 25 de Novembro se afirmou a intenção de regressar à «pureza» da revolução democrática de 25 de Abril, incompatível com a predeterminação da Lei Fundamental à margem da Assembleia Constituinte. Houve sobretudo duas razões. Em primeiro lugar, era um facto a autonomia da instituição militar na véspera da aprovação da Constituição e não seria realista supor que fosse possível, pelo menos até à entrada em funcionamento dos futuros órgãos constitucionais, submetê-la a um regime idêntico ao da generalidade dos países da Europa Ocidental. Em segundo lugar, era também mais realista deixar as Forças Armadas dentro do sistema político, co-responsabilizando-as pelo seu funcionamento e vinculando-as à garantia da Constituição, de que ignorá-las e acabar por ter de aceitar as suas incursões como sucedera na 1ª República.

VI – Nos meses finais de elaboração da Constituição, as posições dos partidos perante o corpo de normas já aprovadas revelam algumas oscilações. De um lado (do Centro Democrático Social e de certos meios do Partido Popular Democrático e do Partido Socialista) ouvem-se



O Programa do Movimento das Forças Armadas traçou logo as regras fundamentais do processo que havia de conduzir à feitura de uma nova Constituição. Imagem cedida pela Comissão Nacional de Eleições.

vozes cada vez mais críticas a tais normas, particularmente àquelas que, no Verão e no Outono passados, tinham consagrado ou até declarado irreversíveis certas modificações económicas ocorridas durante o processo revolucionário (como as respeitantes às nacionalizações). De outro lado (de parte do Partido Comunista Português, que anteriormente se mostrara, no mínimo, céptico sobre a capacidade e a vontade da Assembleia de fazer uma Constituição à medida das conquistas revolucionárias e que, não raras vezes, tinha ficado batido em votações) ouvem-se vozes cada vez mais em defesa da Constituição. A mudança de conjuntura política explica estas variações.

A sugestão de submeter a Constituição a referendo, adiada aquando das conversações para a nova Plataforma, se se baseava no princípio democrático (contraposto ao referendo orgânico que, de algum modo, o 1º Pacto introduzira ao prever a promulgação da Constituição pelo Presidente da República, «ouvido o Conselho da Revolução»), ter-se-á destinado também a corrigir ou a repensar o sentido de alguns dos seus preceitos. Discute-se outrossim sobre a admissibilidade de revisão constitucional durante a primeira legislatura. Uma e outra ideias não conseguem vingar. Em contrapartida os resultados da Comissão de Redacção e o preâmbulo, último texto parcelar votado pela Assembleia, denotam a procura de fórmulas de contenção verbal e pacificação ideológica.

A Constituição vem a ser aprovada em votação final global apenas com os votos contrários dos Deputados de um partido, o Centro Democrático Social, embora sejam visíveis as divergências nas declarações de voto dos partidos aprovantes.

### Carácter geral e sistema da Constituição

I – A Constituição de 1976 é a mais vasta e a mais complexa de todas as Constituições portu-

guesas – 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 Conselho 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 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.

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, as francesas de 1946 e 1958 ou a italiana de 1947). Ela traduz um compromisso – um «compromisso histórico» – de resto, menos desejado pelos parti-

dos (salvo no que toca à 2ª Plataforma celebrada com o Movimento das Forças Armadas) do que imposto pelas circunstâncias e pelo estado das forças políticas e sociais em presença.

II – 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 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 IV parte 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 para a organização económica, 166 para a organização do poder político, 14 para a garantia e a revisão da Constituição. Além disso, recebem valor constitucional a Declaração Universal dos Direitos do Homem (por via do art. 16º, n.º 2) e algumas leis constitucionais

posteriores a 25 de Abril de 1974 por força dos arts. 306º, 308º e 309º.

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.

## O conteúdo e as fontes da Constituição

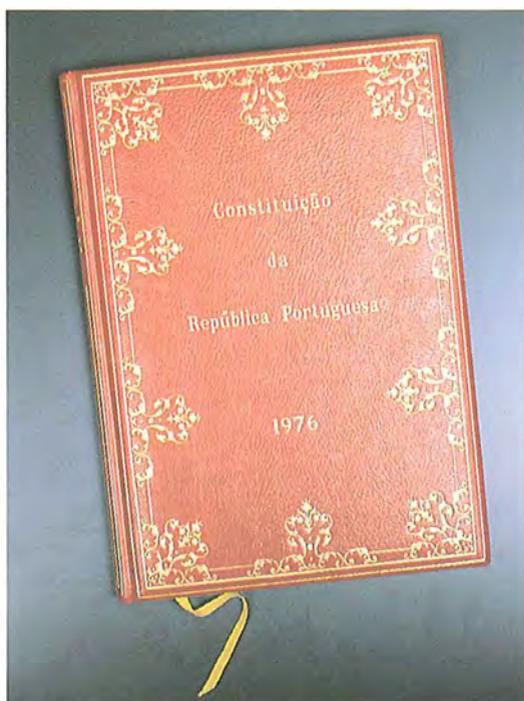
I – O carácter compromissório da Constituição está patente em cada uma das suas quatro partes.

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: 1º) 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 autogestionário e comunitário; 2º) através da coordenação entre mercado (definido em termos de «equilibrada concorrência entre as empresas») e plano (imperativo só para o sector público estadual); 3º) 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: 1ª) entre unidade do Estado, por uma banda, e autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira e poder local, por outra banda; 2ª) entre democracia representativa e democracia participativa; 3ª) entre Presidente da República e Assembleia da República, um e outro baseados no sufrágio universal e directo; 4ª) entre eles e o

A Constituição de 1976 é a mais vasta e a mais complexa de todas as Constituições portuguesas. Pós-revolucionária, é também uma Constituição compromissória. Imagem gentilmente cedida pela Comissão Nacional de Eleições.



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 primordialmente isto. E as quatro revisões que teve até agora não afectaram este quadro, como se verá adiante.

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, as 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 alguma parecença com Constituições marxistas-leninistas. 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 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 certa afinidade com o art. 377º 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.

Da Constituição de 1933 vêm, designadamente, a competência legislativa originária do Governo, a ratificação dos decretos-leis e conceitos como os de direitos, liberdades e garantias, órgãos de soberania ou autarquias locais. Já o dualismo de Chefe de Estado e de Chefe de Governo remonta à experiência constitucional desde 1834 e a fiscalização judicial difusa da constitucionalidade à Constituição de 1911.

III – Mas a Constituição de 1976 ostenta algumas marcas de originalidade (ou de relativa originalidade):

– Não só no dualismo complexo das liberdades e garantias e de direitos económicos, sociais e culturais mas também no enlace entre eles operado, designadamente pelo art. 17º;

– 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;

– Na perspectiva universalista traduzida no princípio da equiparação de direitos de portugueses e estrangeiros, nas garantias da extradição e da expulsão, na previsão do estatuto de refugiado político e, após 1982, na assunção do respeito dos direitos do homem como princípio geral das relações internacionais;

– No apelo à participação dos cidadãos, associações e grupos diversos nos procedimentos legislativos e administrativos;

– No tratamento sistemático prestado às eleições, aos partidos, aos grupos parlamentares e ao direito de oposição;

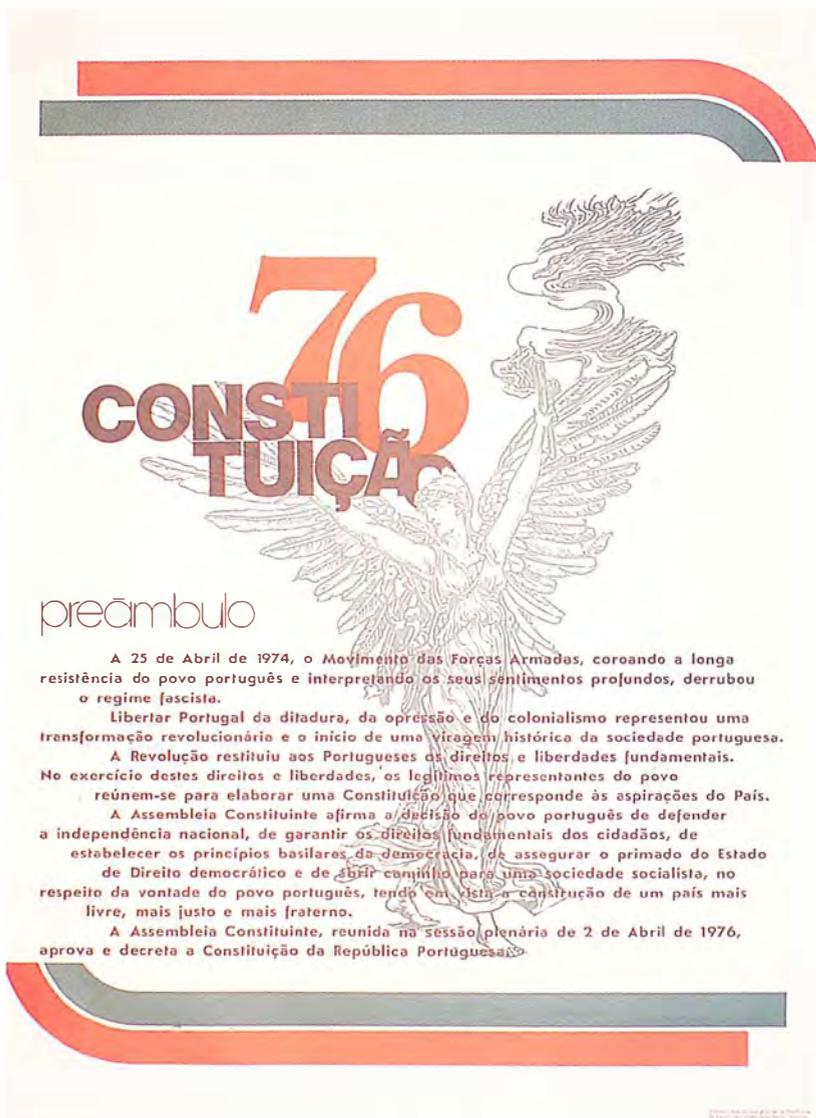
– Na redobrada preocupação com os mecanismos de controlo recíproco dos órgãos de poder e na constitucionalização do *Ombudsman* (o Provedor de Justiça);

– 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.

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. A realidade do país, as revisões constitucionais e a integração 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.

A Constituição apresenta-se com um texto muito longo, com preâmbulo e 312 artigos. Esta imagem e as que se seguem (páginas 193 e 197) foram gentilmente cedidas pela Comissão Nacional de Eleições.



## preâmbulo

A 25 de Abril de 1974, o Movimento das Forças Armadas, coroando a longa resistência do povo português e interpretando os seus sentimentos profundos, derrubou o regime fascista.

Libertar Portugal da ditadura, da opressão e do colonialismo representou uma transformação revolucionária e o início de uma viragem histórica da sociedade portuguesa.

A Revolução restituiu aos Portugueses os direitos e liberdades fundamentais. No exercício destes direitos e liberdades, os legítimos representantes do povo reúnem-se para elaborar uma Constituição que corresponde às aspirações do País.

A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a constituição de um país mais livre, mais justo e mais fraterno.

A Assembleia Constituinte, reunida na sessão plenária de 2 de Abril de 1976, aprova e decreta a Constituição da República Portuguesa.

## Os direitos fundamentais

I – São estas as notas básicas do tratamento dos direitos fundamentais na Constituição:

a) Prioridade dentro do sistema constitucional e desenvolvimento da regulamentação, com princípios gerais comuns às grandes categorias de direitos previstos;

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

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

d) Contraposição entre direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais, com colocação em títulos separados;

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

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

g) Aparecimento como direitos fundamentais de direitos dos trabalhadores e das suas organizações (arts. 52º e segs.).

II – Distinguindo direitos, liberdades e garantias – e direitos económicos, sociais e culturais, a Constituição, do mesmo passo, estabelece ou uma maior relevância dos primeiros, firmando-os em pontos seguros e tomando 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 decisão afirmada no preâmbulo de *garantir os direitos fundamentais dos cidadãos* e na referência do Estado democrático ao *respeito*

e à *garantia dos direitos e liberdades fundamentais* (art. 2º), direitos e liberdades que correspondem essencialmente aos direitos do título II, já que os direitos económicos, sociais e culturais bem podem associar-se melhor à decisão de «abrir caminho para uma sociedade socialista no respeito da vontade do povo português» e ao «exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras»;

b) 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. 290º];

c) 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. 18º 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. 50º);

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

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

## O debate de governo

I – 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 insti-

tucional 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 de um 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 n.º 3/74 (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 (após o desvio traduzido na 1ª Plataforma de Acordo Constitucional) 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 fragmentação parlamentar resultante do princípio da representação proporcional – decorrente este, por seu turno, de uma exigência de garantia do pluralismo 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 na 2ª Plataforma e no texto constitucional.

II – Os aspectos fundamentais a considerar eram, pois, os seguintes:

a) Existência de quatro órgãos políticos de soberania: Presidente da República, Conselho da Revolução, Assembleia da República e Governo (art. 113º);

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. 136º e 137º);

c) Condicionamento dos principais actos do Presidente da República pelo Conselho da Revolução (arts. 145º e 147º);

d) Sujeição a referenda ministerial apenas de certos actos do Presidente da República (art. 141º);

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

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

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

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

i) Duração diferenciada do mandato presidencial – cinco anos (art. 131º) – e da legislatura – quatro anos (art. 174º) – e inelegibilidade do Presidente para terceiro mandato consecutivo e durante o quinquénio subsequente a segundo mandato consecutivo (art. 126º);

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

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

l) Formação do Governo por acto do Presidente da República «tendo em conta os resultados eleitorais» (art. 190º), seguido da apreciação

do seu programa pela Assembleia da República (art. 195º);

m) Responsabilidade política do Governo perante ambos os órgãos (art. 193º), 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. 195º a 198º);

n) Proibição de dissolução da Assembleia da República por efeito de rejeição do programa do Governo, salvo no caso de três rejeições consecutivas (art. 198º, 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. 198º, n.º 3).

Da Plataforma de Acordo Constitucional viriam as regras correspondentes às alíneas *a)*, *b)* (em parte), *c)*, *g)*, *l)*, *m)*, *n)* (em parte) e *o)*.

Dos trabalhos da Assembleia Constituinte as regras correspondentes às alíneas *b)* (em parte), *d)*, *e)*, *f)*, *h)*, *i)*, *j)* e *n)* (em parte).

III – É interessante fazer uma comparação com a V república francesa.

Entre as semelhanças contam-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 apresentam-se, porém, mais significativas:

a) Em Portugal, o Governo responde tanto perante o Presidente como perante o Parlamento e o Primeiro-Ministro pode ser demitido pelo Presidente; não em França, juridicamente (não politicamente, 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 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, existe um órgão de condicionamento do Presidente da República; não em França;

e) Em França, o mandato presidencial é de sete anos e admite-se a reeleição indefinida; em Portugal é de cinco anos e com limites à reeleição.

A diversidade não impede a qualificação do sistema português como semipresidencial, tendo em conta o conhecido carácter heterogéneo destes sistemas.

## A questão constitucional após 1976

I – 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 sucessivas atitudes políticas que acompanharam a feitura da Constituição.

Esse debate centrou-se sobre aspectos globais da obra constitucional: sobre o sentido normativo fundamental da Constituição, e em especial da Constituição económica; sobre o seu carácter definitivo ou transitório; sobre os limites materiais de revisão constitu-

cional; e sobre o modo de fazer a primeira revisão.

II – Quanto ao sentido fundamental da Constituição, desenharam-se quatro posições.

Para uns, o que haveria a realçar na Constituição seria o socialismo (ou a transição para o socialismo), o rumo para uma sociedade sem classes, o poder democrático das classes trabalhadoras, o controlo de gestão, a apropriação colectiva, a eliminação dos monopólios e dos latifúndios, as nacionalizações, o plano, a reforma agrária, as organizações populares de base.

Para outros, seria também o socialismo e, mais do que o socialismo, o carácter marxista e a ditadura do proletariado; mas, exactamente por isso, pronunciavam-se contra o texto de 1976.

Uma terceira leitura da Constituição, reconhecendo nela tanto um elemento democrático quanto um elemento socialista, afirmava-os incompatíveis (senão por princípio, pelo menos pelo modo como se dispõem ou sobreporiam, sem coordenação, no articulado constitucional). A Constituição seria internamente contraditória e, na prática, ou não poderia funcionar ou poderia conduzir a qualquer tipo de solução política e económica.

Uma quarta maneira de ver era a dos que encontravam na Constituição igualmente esses elementos – a democracia ou a democracia política, pluralista e representativa, e o socialismo ou a democracia económica, social e cultural – como frutos de um determinado compromisso político e os procuravam interpretar e integrar sistematicamente através dos processos próprios do trabalho jurídico. Mas ainda aqui podiam distinguir-se cambiantes.

Foi sempre esta última posição a que defendemos, apoiando-nos no ponto firme que era e é a legitimidade democrática da Constituição e no valor primordial da dignidade da pessoa humana (art. 1º). E foi ela que constantemente

veio a ser adoptada pela jurisprudência constitucional.

III – O modo como se deveria fazer a primeira revisão constitucional foi, de todas as questões, a mais agitada. A despeito de a Constituição se ocupar *ex professo* do assunto, cometendo tal poder à Assembleia da República [arts. 164º, alínea a), 169º, n.º 1, e 286º e segs.], houve quem invocasse a possibilidade ou a necessidade de recorrer ao povo através de referendo; foram apresentados um projecto de lei e uma proposta de lei de autorização legislativa tendentes à organização do referendo; e a campanha eleitoral relativa à eleição presidencial, em 1980 teve-o como tema primacial.

O referendo serviria para resolver o problema dos limites materiais da revisão constitucional, pois só o povo, titular da soberania, os poderia ultrapassar; ou para vencer o bloqueamento ideológico que a Constituição traria consigo; ou para eliminar a regra da maioria qualificada de dois terços para a aprovação de alterações à Constituição; ou ainda, na hipótese de não se formar na Assembleia da República a maioria qualificada exigida no art. 286º, para viabilizar a própria revisão.

Sendo, embora, diversas as funções esperadas do referendo, era comum a fundamentação: o princípio democrático – por o povo, por direito natural (segundo alguns), estar acima da Constituição e esta mesma apelar para a participação directa e activa dos cidadãos na vida pública (arts. 48º e 112º).

Mas a fraqueza jurídica dos argumentos era notória, à face dos cânones gerais de interpretação e das regras básicas do constitucionalismo ocidental (em que todo o poder público tem de estar previsto e contido em regras jurídicas e em que prevalecem os mecanismos representativos e pluralistas sobre os de democracia directa).

No fundo o que estava em causa era a oposição à Constituição; era, não já um processo para a modificar – o que pressupunha a aceitação das suas regras – mas um processo para a substituir; era saber se deveria ou não dar-se, e de que forma, ruptura da ordem constitucional de 1976.

Os resultados da eleição presidencial de Dezembro de 1980 resolveram este problema no sentido da inadmissibilidade do referendo e do respeito das regras constitucionais sobre revisão.

### 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).

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 o art. 290º, sobre limites materiais.

Globalmente, assinalaram a 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 2º (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 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.

### A segunda revisão constitucional

I – Os resultados da revisão constitucional de 1982 foram considerados insuficientes por largos sectores da opinião pública, que continuaram muito críticos, sobretudo, da parte II da Constituição (embora a integração do país nas Comunidades Europeias a partir de 1 de Janeiro de 1986 se tivesse feito sem nenhuma dificuldade de índole jurídico-constitucional).

Não admira, por isso, bem como pelo contexto político da conjuntura, que, no início da sessão legislativa subsequente à passagem dos 5 anos prescritos pelo art. 286º, n.º 1, da Lei Fundamental, se tivesse desencadeado um novo processo de revisão constitucional.

Feita em 1 de Junho de 1989 a votação global, a lei de revisão (Lei Constitucional n.º 1/89) seria publicada em 8 de Julho e entraria em vigor no trigésimo dia posterior.

II – Centrada na organização económica (da mesma maneira que a de 1982 se centrara no sistema de órgãos políticos em face da extinção do Conselho da Revolução), a revisão constitucional de 1989 não se esgotou, porém, aí. Teve um âmbito mais lato (em alguns aspectos, com um perfeccionismo excessivo e, noutros, frustrado).

Os seus pontos fundamentais são, pois, os seguintes:

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;

e) Introdução do referendo político a nível nacional, embora em moldes muito prudentes;

f) Modificação de três das alíneas do artigo 290º sobre limites materiais da revisão constitucional.

### A terceira revisão constitucional

I – 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.

Análoga à operada noutros países comunitários (com relevo para a França e para a Alemanha) sem ela não seria possível ratificar o tratado.

O processo foi desencadeado ao abrigo do art. 282º, n.º 4. Por ainda não terem decorrido cinco anos sobre a anterior revisão, a Assembleia da República por quatro quintos dos Deputados em efectividade de funções, teve de assumir poderes de revisão. Daí a Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro.

II – A revisão trouxe as seguintes alterações substantivas:

a) No art. 7º da Constituição (sobre relações internacionais), aditou-se um n.º 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»;

b) No art. 15º, 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;

c) Alterou-se o art. 105º (sobre o Banco de Portugal) para permitir a adopção da eventual moeda única europeia.

### A quarta revisão constitucional

I – Qualquer Constituição é sempre susceptível de correcções e aperfeiçoamentos e em qualquer altura pode tomar-se necessário ou conveniente proceder a alterações em resposta a novos problemas. Menos adequada parece a frequência de revisões globais, pela insegurança política e jurídica que provocam.

Em 1989 tinha-se declarado finda a «querela constitucional» em Portugal e, por isso, seria de

esperar que se entrasse num período de estabilidade e acalmia, confiando-se à jurisprudência constitucional (aliás, rica e valiosa) e à própria prática dos órgãos políticos a obra de adequação e reconformação das normas. Não sucederia, porém, assim.

Logo em 1994, menos de 2 anos após a revisão de 1992, seria desencadeado um novo processo (que não se consumaria por divergências procedimentais e pelo termo da legislatura em Outubro de 1995). E, imediatamente a seguir, em 26 de Janeiro de 1996 outra vez viria a ser aberta a revisão com a entrega de um primeiro projecto – a que se juntariam mais dez: em conjunto incidiriam sobre 236 dos 298 artigos da Constituição, em nome, principalmente, ou da reforma do sistema político ou da descarga semântica da Constituição. O resultado viria a ser a Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro<sup>2</sup>.

II – Em síntese, a quarta revisão constitucional traduziu-se 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 (colégio eleitoral 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).

## As revisões constitucionais e o sistema de governo

I – A primeira revisão constitucional levou a uma reponderação do sistema de governo 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 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 (art. 198º, n.º 2, hoje 195º, n.º 2).

Assim, a modificação operada no art. 193º 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 (ou, doutro prisma, em regra de *responsabilidade institucional*). O Governo deixa de estar dependente da confiança (ou da não desconfiança política) do Presidente da República, para só ficar dependente do Parlamento.

E algumas outras alterações confirmam-no: o Governo fica sendo Governo de gestão antes da apreciação do seu programa pela Assembleia da República (art. 186º, n.º 5, 1ª parte); aquando desta apreciação, o Governo pode solicitar a aprovação de um voto de confiança (art. 192º, n.º 3, 2ª parte); o início de nova legislatura, mas não o início de novo mandato presidencial, implica a demissão do Governo [art. 195º, n.º 1, alínea *a*)]; e basta a aprovação de uma moção de censura, e não mais de duas, para determinar a demissão [art. 195º, n.º 1, alínea *f*)].

II – Estas alterações 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.

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 [hoje art. 201º, n.º 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.

Mas, para se avaliar do exacto peso de um órgão no sistema constitucional, não importa tanto a lista das suas competências quanto a margem de livre decisão de que usufrui no respectivo exercício. E, justamente, vem a ser isso que distingue o Presidente semipresidencial do Presidente parlamentar (insista-se): os seus poderes não são formais; são-lhe conferidos a título substantivo – umas vezes em termos de *pouvoir de statuer*, outras vezes em termos de *pouvoir d'empêcher*.

Como actos com liberdade de impulso ou de iniciativa, não carecidos de referenda ministerial, anotem-se a convocação da Assembleia da República para se ocupar de assuntos específicos [arts. 133º, alínea *c*), e 174º, n.º 4], o requerimento ao Tribunal Constitucional de apreciação, preventiva ou sucessiva, da constitucionalidade e da legalidade de normas jurídicas, bem como da inconstitucionalidade por omissão [arts. 134º, alíneas *g*) e *h*), 278º, 281º e 283º], a promulgação de lei confirmada por maioria de dois terços depois de aquele Tribunal se ter pronunciado pela sua inconstitucionalidade (art. 279º, n.º 2, 2ª parte), o veto suspensivo de leis e o veto absoluto de decretos-leis e de decretos regulamentares (art. 139º); a dissolução da Assembleia da República [art. 133º, alínea *e*)]; e a demissão do Governo (art. 195º, n.º 2).

E como actos com liberdade de recusa (de recusa de propostas provenientes do Governo ou do Parlamento), a nomeação dos Ministros da República para as regiões autónomas, dos Ministros e Secretários de Estado, do presidente do Tribunal de Contas, do Procurador-Geral da República e dos chefes de estado-maior das Forças Armadas [art. 133º, alíneas *l*), *h*), *m*) e *p*)] e a convocação de referendos nacionais e regionais [art. 134º, alínea *c*)].

## O desenvolvimento constitucional

I – A Constituição continua sendo, após quatro revisões, após a entrada de Portugal para a Comunidade 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, arts. 2º e 9º).

II – Em primeiro lugar, como acabámos de mostrar, as sensíveis modificações relativas aos órgãos políticos de soberania 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. Falta, porém, saber se as leis a aprovar na sequência da revisão de 1997 serão inteiramente fiéis aos princípios.

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. O estatuto da iniciativa privada não apagou o favorecimento da iniciativa cooperativa e a garantia institucional da auto-gestão (arts. 61º, 85º, 94º, n.º 2, e 97º). Continuam a ser admitidas a apropriação pública e a planificação [arts. 80º, alíneas *d*) e *e*), 81º, alínea *g*), 83º e 90º e segs.]. As reprivatizações devem observar regras formais e materiais (art. 296º). Subsistem, conquanto atenuadas, as normas de vedação de sectores básicos à iniciativa privada

(art. 86º, n.º 3) e de eliminação dos latifúndios (art. 94º, n.º 1).

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 art. 7º, n.º 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.

Por último, as modificações introduzidas no art. 290º (hoje art. 288º), corroborando a tese que há muito sustentávamos da revisibilidade de cláusulas expressas de limites materiais de revisão, 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 de segundo grau, e essas organizações ou associações de moradores não desaparecem do texto constitucional.

III – 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 breves, 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 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 vinte e dois 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<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Partido Socialista – 38% e 116 Deputados; Partido Popular Democrático – 26,4% e 81 Deputados; Partido Comunista Português – 12,5% e 30 Deputados; Centro Democrático Social – 7,7% e 16 Deputados; Movimento Democrático Português – 4,5% e 5 Deputados; União Democrática Popular – 1% e 1 Deputado. V. a análise de sociologia eleitoral de Jorge Gaspar e Nuno Vitorino, *As eleições de 25 de Abril – Geografia e imagem dos partidos*, Lisboa, 1976.

<sup>2</sup> Como a última lei de revisão constitucional fora publicada em 25 de Novembro de 1992, só a partir de 25 de Novembro de 1997 poderia começar uma nova revisão constitucional, a não ser que, antes, a Assembleia assumisse poder de revisão por maioria de quatro quintos dos Deputados em efectividade de funções (art. 284º, n.º 2). Não se tendo autoqualificado tal lei como de revisão *extraordinária*, a distinção a partir de então estabelecido entre revisão ordinária e extraordinária só poderia valer para o futuro. Esta tese não prevaleceu, por, aparentemente, o Parlamento e o seu Presidente entenderem que fora outra a vontade, expressa ou implícita, do legislador da revisão de 1992. E o problema nunca chegaria a ser suscitado e discutido nessa sede.

<sup>3</sup> Sobre a Constituição de 1976 em geral, v. Giuseppe de Vergottini, *Le origini della Seconda Repubblica Portoghese*, cit.; *Estudos sobre a Constituição*, obra colectiva, 3 vols., Lisboa, 1977, 1978 e 1979; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3 edições, Coimbra, 1978, 1985 e 1993, e *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991; Jorge Miranda, *A Constituição de 1976 – Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa, 1978 e *Manual de Direito Constitucional*, I, 6ª ed., Coimbra, págs. 324 e segs.; Andre Thomashausen, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit in neuen Portugal*,

Berlim, 1981; João Baptista Machado, *Participação e descentralização. Democratização e neutralidade na Constituição de 1976*, Coimbra, 1982; Vieira de Andrade, *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, Coimbra, 1983; *Nos dez anos da Constituição*, obra colectiva, Lisboa, 1987; Francisco Lucas Pires, *Teoria da Constituição de 1976 – A transição dualista*, Coimbra, 1988; *La Justice Constitutionnelle au Portugal*, obra colectiva, Paris, 1989; *Études de Droit Constitutionnel Franco-Portugais*, obra colectiva, Paris, 1990; *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 anos da Constituição de 1976*, obra colectiva, 2 volumes, Coimbra, 1996, 1997 e 1998; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 1998, págs. 189 e segs.

E também Miguel Galvão Teles, *A Constituição de 1976: uma constituição transitória*, in *Expresso*, de 15 de Abril de 1976; Maurice Duverger, apresentação a uma tradução francesa da Constituição, Paris, 1977; Marcello Caetano, *A Constituição portuguesa de 1976*, in R.C.G.E., Porto Alegre, 7 (17), págs. 45 e segs., e *Constituições portuguesas*, Lisboa, 1978, págs. 123 e segs.; Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, Lisboa, 1977, *maxime* págs. 92 e segs., 113 e segs. e 153 e segs.; Heinrich Ewald Hörster, *O Imposto Complementar e o Estado de Direito*, in *Revista de Direito e Economia*, 1977, págs. 37 e segs.; Andre Thomas y Hausen, *Constituição e realidade constitucional*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, 1977, págs. 471 e segs.; Mário Raposo, *Nota breve sobre a Constituição portuguesa*, *ibidem*, págs. 775 e segs.; Manuel de Lucena, *O Estado da Revolução – A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978; Soares Martinez, *Comentários à Constituição Portuguesa de 1976*, Lisboa, 1978; Luís Salgado de Matos, *Le Président de la République Portugaise dans le cadre du regime politique*, policopiado, Paris, 1979; Emídio da Veiga Domingos, *Portugal Político – Análise das Instituições*, Lisboa, 1980; Alberto Martins, *O Estado de Direito e a ordem política portuguesa*, in *Fronteira*, n.º 9, Janeiro-Março de 1980, págs. 10 e segs.; Maria Isabel Jalles, *Implicações jurídico-constitucionais da adesão de Portugal às Comunidades Europeias – Alguns aspectos*, Lisboa, 1980, págs. 67 e segs. e 243 e segs.; *A Constituição de 1976 à luz duma reflexão cristã*, obra colectiva, Lisboa, 1980; João Mota de Campos, *A ordem constitucional portuguesa e o Direito comunitário*, Braga, 1981, *maxime* págs. 67 e segs.; Rui Machete, *Os princípios estruturais da Constituição e a próxima revisão constitucional*, in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, 1987, págs. 337 e segs.; Celso Bastos, *Constituição portuguesa*, in *Revista de Informação Legislativa*, n.º 97, Janeiro de 1988, págs. 63 e segs.; o n.º 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); Carlos Gaspar, *O processo constitucional e a estabilidade do regime*, in *Análise Social*, 1990, págs. 9 e segs.; Maria da Glória Garcia, *Da justiça administrativa em Portugal*, págs. 593 e segs. e 606 e segs.