

Agradeço ao Senhor José António Veloso da Cunha toda a colaboração que me deu na computadorização e na digitalização deste volume, tal como em muitos outros anteriores. Sem a sua grande competência e a sua ilimitada paciência eles não teriam sido levados até ao fim.

CAPÍTULO I

O CONSTITUCIONALISMO PORTUGUÊS

1. Caraterísticas do constitucionalismo português

Algumas notas básicas devem ser frisadas ao encarar-se o constitucionalismo português em paralelo com outros constitucionalismos¹.

¹ V. LOPES PRAÇA, *Colecção de leis e subsídios para o estudo do Direito Constitucional Português*, II, Coimbra, 1884; ALBERTO DOS REIS, *Ciência Política e Direito Constitucional*, Coimbra, 1908, págs. 21 e segs.; MARNOCO E SOUSA, *Direito Político – Poderes do Estado*, Coimbra, 1910, págs. 367 e segs.; FEZAS VITAL, *Direito Constitucional*, Lisboa, 1936-1937, págs. 334 e segs.; JOSÉ CARLOS MOREIRA, *Lições de Direito Constitucional*, Coimbra, 1958, págs. 161 e segs.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, II, 6.^a ed., Lisboa, 1972, e *Constituições Portuguesas*, Lisboa, 1978; MIGUEL GALVÃO TELES, *Constituições Portuguesas*, in *Verbo*, v, págs. 1504 e segs.; CHRISTIAN DU SAUSSAY, *L'évolution constitutionnelle du Portugal contemporain – De la révolution de 1820 à l'Estado Novo*, tese policopiada, Nice, 1973; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Os partidos políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983, págs. 136 e segs.; RUY DE ALBUQUERQUE e MARTIM DE ALBUQUERQUE (com a colaboração de Duarte Nogueira, José Maltez e Leite Santos), *História do Direito Português*, policopiado, II, Lisboa, 1983, págs. 154 e segs.; A. P. RIBEIRO DOS SANTOS, *A imagem do poder no constitucionalismo português*, Lisboa, 1990; MARIA DA GLÓRIA GARCÍA, *Da Justiça Administrativa em Portugal*, Lisboa, 1994, págs. 339 e seg. e 558 e segs.; AFONSO D'OLIVEIRA MARTINS, *La revisión constitucional y el ordenamiento português*, Lisboa ou Madrid, 1995, págs. 173 e segs.; J. DA SILVA CUNHA e CARLOS MARQUES DE ALMEIDA, *História das Instituições*, II, Porto, 1998, págs. 797 e segs.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2004, págs. 107 e segs.; ANTÓNIO MANUEL HESPAHNA, *Guiando a mão invisível – Direito, Estado e Lei no liberalismo monárquico português*, Coimbra, 2014;

A primeira diz respeito ao corte que representa no confronto do momento anterior, de absolutismo monárquico. A segunda a interdependência de vicissitudes constitucionais e condicionalismos políticos e sociais do país, não obstante as ideologias dos séculos XIX e XX portugueses serem quase todas de proveniência estrangeira. A terceira nota concerne a origem e a sucessão das Constituições por ruturas. A quarta é a importância do constitucionalismo para todos os setores da vida jurídica, e não apenas para o Direito constitucional.

Assim, tal como na generalidade dos países europeus continentais, o constitucionalismo surge entre nós por via revolucionária; não por continuidade, mas por corte com o passado, seja esse corte feito pelo povo em armas (1820 e 1834) ou pelo próprio monarca (1826). O que sucede em Portugal – a passagem do Estado absoluto ao Estado constitucional – exemplifica a asserção de que as Constituições trazem algo de diverso e original em face das anteriores «Leis Fundamentais»²⁻³.

PAULO FERREIRA DA CUNHA, *Raízes da República – Introdução histórica ao Direito constitucional*, Coimbra, 2006; MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, com a colaboração de RUI MANUEL DE FIGUEIREDO MARQUES, *História do Direito português*, 4.^a ed., Coimbra, 2007, págs. 443 e segs., 537 e segs. e 582 e segs.; CRISTINA QUEIROZ, *Direito Constitucional*, Coimbra, 2009, págs. 207 e segs.; PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, I, Coimbra, 2010, págs. 253 e segs.; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, I, 2, 10.^a ed., Coimbra, 2014; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, 5.^o ed., I, Coimbra, 2013, págs. 367 e segs.; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições de Direito constitucional*, II, 3.^a ed., Lisboa, 2018, págs. 21 e segs.; VITAL MOREIRA e JOSÉ DOMINGOS, *História constitucional portuguesa*, I, Lisboa, 2020; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Teoria da Constituição*, II, Coimbra, 2022, págs. 160 e segs.

² Contra: FRANZ LANGHANS, *História das Instituições de Direito Público – Fundamentos Jurídicos da Monarquia Portuguesa*, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 21, novembro de 1950, págs. 65 e segs. Menciona três fases na evolução das leis fundamentais: a da dispersão, a da concentração e a da sistematização. Para ele, as Constituições liberais corresponderiam a esta terceira fase e, apesar dos seus moldes novos, conservariam, exceto em matéria de poder, as fórmulas históricas do Direito fundamental da monarquia.

³ Não consideramos como antecedente do constitucionalismo português o projeto correspondente à «súplica de Constituição» dirigida a Napoleão em 1808. Se tivesse tido seguimento teria sido equivalente ao «Estatuto de Baiona», a Constituição espanhola desse ano. Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, cit., págs. 127-128; NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA, *Reflexões sobre a génese do chamado “Projeto” de Constituição de 1808, a outorgar por Napoleão a Portugal*, in *Direito e Justiça*, 2004, págs. 39 e segs., e *Apostilha às Reflexões...*, in *Estudos em memória do Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, obra

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

Porém, a ideologia do constitucionalismo e as várias ideologias que no seu interior se defrontam não são criações nacionais e as Constituições têm, largamente, por fontes Constituições estrangeiras. Nem isso é estranho ou negativo só por si; também o absolutismo, e, depois, a ideologia legitimista não são exclusivamente portuguesas.

Em terceiro lugar, a história constitucional portuguesa, tal como a da generalidade dos países latinos, é feita de ruturas. As Constituições emergem em rutura com as anteriores, sofrem alterações nem sempre em harmonia com as formas que prescrevem e acabam com novas ruturas ou revoluções⁴. A de 1822 é consequência da revolução de 1820, de 1838 da revolução de 1836, a de 1911 da revolução de 1910, a de 1933 da revolução de 1926 e a de 1976 da revolução de 1974; da mesma maneira, o Ato Adicional de 1852 é consequência da revolução de 1851 e a alteração de 1918 da revolução de 1917. A própria Carta Constitucional situa-se na vertente de 1820.

Rutura na origem, ruturas na cessação da vigência das Constituições. E ruturas sempre desencadeadas pelas Forças Armadas (ou por alguns dos seus setores e prevalecendo sobre os restantes), assumindo elas, na sequência, formas de exercício do poder. Apenas a partir de 1982, deixariam elas de ter qualquer intervenção política⁵.

coletiva, Coimbra, 2006, págs. 405 e segs.; ANTÓNIO MANUEL HESPANHA, *Guiando a mão invisível...*, cit., págs. 55 e segs. e *Sob o signo de Napoleão. A Súplica Constitucional de 1808*, in *Revista Brasileira de Direito Comparado*, 34, 2010, págs. 47 e segs.

⁴ Sobre a revolução de poder constituinte, cfr. JORGE MIRANDA, *Teoria da Constituição*, Coimbra, 2020, págs. 98 e segs. Uma resenha das ruturas em Portugal pode ver-se em MARIA EUGÉNIA MATA, *A atividade revolucionária no Portugal contemporâneo – uma perspectiva de longa duração*, in *Análise Social*, n.ºs 112-113, 1991, págs. 755 e segs.

⁵ Ruturas de outro alcance foram, durante a monarquia constitucional, os “Governos em ditadura: quando o Rei dissolvia o Parlamento e o Governo fazia decretos com força de lei, que,

Finalmente, se o constitucionalismo é, antes de tudo, um fenómeno de Direito público, está longe de se esgotar nas suas águas. Por estar no cerne do desenvolvimento do Direito constitucional, teria de se projetar em toda a ordem jurídica⁶. Além disso, o movimento doutrinal, filosófico e científico que o desencadeou e o que por ele se desencadeou foram, desde logo, muito mais vastos nas intenções e nos resultados.

2. A história política e constitucional portuguesa

I – Existe, pois, como não podia deixar de ser, uma relação constante entre história política e história constitucional portuguesa. Por um lado, aqui como por toda a parte, são os factos decisivos da história política que, direta ou indiretamente, provocam o aparecimento das Constituições, a sua modificação ou a sua queda. Por outro lado, contudo, as Constituições, na medida em que consubstanciam ou condicionam certo sistema político e na medida em que se repercutem no sistema jurídico e social vêm a ser elas próprias, igualmente, geradoras de novos factos políticos.

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

A *época liberal* vai de 1820 a 1926. Durante ela sucedem-se quatro Constituições – de 1822, de 1826, de 1838 e de 1911 – que se repartem por diferentes vigências; há duas efémeras restaurações do antigo regime; e passa-se da monarquia à república. E, à distância, as principais diferenças entre essas Constituições (relativas aos poderes recíprocos do Rei ou Presidente e do Parlamento e à forma de eleição deste) parecem bem menores do que aquilo que as une (a separação de poderes e os direitos individuais)⁷.

a seguir às eleições, obtinham o “*bill* de indemnidade” das novas Câmaras. E até em 1895-1896 e em 1907 se introduziram, assim, alterações à Carta Constitucional.

⁶ Cfr. *Manual de Direito Constitucional*, I, 2, 10.^a ed., Coimbra, 2014, págs. 17 e segs.

⁷ Para uma visão sintética, cfr. MÁRIO MELO ROCHA, *A separação dos poderes nas Constituições portuguesas do demo-liberalismo*, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor A. Ferrer Correia*, obra coletiva, III, Coimbra, 1992, págs. 581 e segs.

Vem a seguir, entre 1926 e 1974, a quase obnubilação do Estado constitucional, representativo e de Direito ou, doutro prisma, a pretensão de se erguer um constitucionalismo diferente, um «Estado Novo», um *constitucionalismo corporativo e autoritário*. Eis o período da Constituição de 1933 (apesar de tudo, uma Constituição, ao contrário do que se passou em Itália, Alemanha e Espanha), cujo despontar não surpreende no paralelo com a situação europeia dos anos 20 e 30, mas cuja longa duração não se afigura facilmente explicável.

Com a revolução de 1974, entra-se na época atual – muito recente e já muito rica de acontecimentos, ideologias e contrastes sociais e políticos – em que o país se encaminha para um regime democrático pluralista (ou de liberalismo político) com tendências descentralizadoras, por um lado, e de Estado social, por outro lado. A Constituição de 1976, resultante dessa revolução, significa, em primeiro lugar, o termo daquele interregno e, depois, a abertura para horizontes e aspirações de Estado de Direito democrático. E só nesta altura pode falar-se em *constitucionalismo democrático*, porque só agora está consignado o sufrágio universal.

II – Se, relativamente à periodificação básica acabada de expor, pode e deve encontrar-se coincidência entre a história constitucional e a história política, já na subdivisão de cada um dos períodos o mesmo se mostra difícil ou impossível.

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

Tal não sobreposição manifesta-se com mais nitidez na época liberal, sem deixar de se verificar nos dois períodos subsequentes⁸.

⁸ Sobre a história política contemporânea portuguesa, em geral, v. OLIVEIRA MARQUES, *História de Portugal*, II, Lisboa, 1973; *História de Portugal*, ed. de Barcelos, 1935, com os suplementos de 1954 e 1983; e os n.ºs 72-73-74 de *Análise Social*; JOAQUIM VERÍSSIMO SERRÃO,

História de Portugal, vols. 7.º e segs., Lisboa, desde 1984; *História de Portugal*, obra coletiva sob a direção de José Mattoso, vols. 5.º a 8.º, Lisboa, 1993 e 1994; VITOR NETO, *O Estado, a Igreja e a Sociedade em Portugal (1832-1910)*, Lisboa, 1998; *Dicionário da História de Portugal*, vols. 8 e 9, obra coletiva, coordenação de António Barreto e de Maria Filomena Mónica, Lisboa, 1999 e 2000; HERMÍNIO MARTINS, *Classes, Status, Poder*, Lisboa, 1998; RUI RAMOS, *Outra opinião – Ensaios de história*, Lisboa, 2004; ANTÓNIO PEDRO PINTO MESQUITA, *O pensamento político português no século XIX*, Lisboa, 2006.

Sobre os séculos XIX e XX, *O sistema político português – séculos XIX e XX – Continuidade e ruturas*, obra coletiva (organizada por André Freire), Coimbra, 2012.

Sobre o século XIX, cfr. OLIVEIRA MARTINS, *Política e História*, I, 1.ª ed., 1868-1878, e *Portugal Contemporâneo*, 3 vols., 1.ª ed., 1881; VITOR DE SÁ, *A Crise do liberalismo e as primeiras manifestações das ideias socialistas em Portugal (1820-1852)*, Lisboa, 1969; VITORINO MAGALHÃES GODINHO, *Estruturas da Antiga Sociedade Portuguesa*, 2.ª ed., Lisboa, 1975; ALBERT SIBERT, *Do Portugal do antigo regime ao Portugal oitocentista*, trad., Lisboa, 1977; MIRIAN HALPERN PEREIRA, *Revolução, Finanças, Dependência Externa (De 1820 à convenção de Gramido)*, Lisboa, 1979; os n.ºs 61-62, 1980, de *Análise Social*. Assim como MARIA FILOMENA MÓNICA, *Fontes Pereira de Melo*, Lisboa, 1999, *D. Pedro V*, Lisboa, 2005; MARIA DE FÁTIMA BONIFÁCIO, *D. Maria II*, Lisboa, 2005 e *Estudos de História Contemporânea de Portugal*, Lisboa, 2007; JORGE PEREIRA e FERNANDO DORES COSTA, *D. João VI*, Lisboa, 2006; EUGÉNIO DOS SANTOS, *D. Pedro IV*, Lisboa, 2006; LUÍS NUNO ESPINHA DA SILVEIRA e PAULO JORGE FERNANDES, *D. Luís*, Lisboa, 2006; RUI RAMOS, *D. Carlos*, Lisboa, 2006.

Sobre a implantação do liberalismo, ALMEIDA GARRETT, *Portugal na balança da Europa*, 1.ª ed., 1830; FERNANDO PITEIRA SANTOS, *Geografia e Economia da Revolução de 1820*, Lisboa, 1961; *O liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX*, obra coletiva, 2 vols., Lisboa, 1982; ZÍLIA OSÓRIO DE CASTRO, *Cultura e política – Manuel Borges Carneiro e o vintismo*, 2 vols., Lisboa, 1990, e *Tradicionalismo versus liberalismo. Pensar a contra-revolução*, in *Cultura – Revista de História e Teoria das Ideias*, vol. XVI-XVII, 2003, págs. 105 e segs.; MARIA CÂNDIDA PROENÇA, *A primeira Regeneração – O conceito e a experiência nacional (1820-1823)*, Lisboa, 1990; FERNANDO ARAÚJO, *Almeida Garrett e o constitucionalismo*, in *Garrett às portas do milénio*, obra coletiva, Lisboa, 2001, págs. 171 e segs.; JOSÉ MANUEL FREIRE NOGUEIRA, *As guerras liberais – Uma reflexão estratégica sobre a História de Portugal*, Lisboa, 2004.

Sobre a Primeira República, cfr. as obras tão diversas de JESUS PABÓN, *A Revolução Portuguesa*, trad., Lisboa, 1961; OLIVEIRA MARQUES, *A Primeira República Portuguesa – Para uma análise estrutural*, Lisboa, 1971; FERNANDO JASMIN PEREIRA, *A Primeira República*, Braga, 1972; DAVID FERREIRA, *História Política da Primeira República*, Lisboa, 1973; CÉSAR OLIVEIRA, *O operariado e a república democrática*, 2.ª ed., Lisboa, 1974; VASCO PULIDO VALENTE, *O Poder e o Povo – A Revolução de 1910*, Lisboa, 1976; e A «República Velha» (ensaio de interpretação política), in *Análise Social*, n.º 115, 1992, págs. 7 e segs.; DOUGLAS L. WHEELER, *Republican Portugal – A political history 1910-1926*, Universidade de Wisconsin, 1978 (e *A Primeira República Portuguesa e a história*, in *Análise Social*, n.º 56, 1978, págs. 865 e segs.); JOÃO MEDINA, «Oh! – República!»,

Lisboa, 1990; FERNANDO CATROGA, *O republicanismo em Portugal*, 2.^a ed., Coimbra, 1997; *A Primeira República Portuguesa – entre o Liberalismo e o Autoritarismo*, obra coletiva, Lisboa, 1999; *A Primeira República Portuguesa*, obra coletiva, Lisboa, 2000; *A República ontem e hoje*, obra coletiva, Lisboa, 2002; RUI RAMOS, *O carácter revolucionário da Primeira República Portuguesa (1911-1926): uma primeira abordagem*, in *Polis*, n.º 9/12, 2003, págs. 5 e segs.; ANTÓNIO DE ARAÚJO, *Jesuitismo e Antijesuitismo no Portugal republicano*, Lisboa, 2004; JOAQUIM ROMERO MAGALHÃES, *Vem aí a República!*, Coimbra, 2009; LUÍS SALGADO DE MATOS, *A separação do Estado e da Igreja – Concórdia e conflito entre a Primeira República e o Catolicismo*, Lisboa, 2010; *25 olhares sobre a I República – Do republicanismo ao 28 de Maio*, obra coletiva, Lisboa, 2010; LUÍS BIGOTTE CHORÃO, *Política e Justiça na I República*, I, Lisboa, 2011; *Outubro: a revolução republicana (1910-1926)*, obra coletiva (org. por Luciano Amaral), Lisboa, 2011.

Sobre o regime autoritário, v. JORGE CAMPINOS, *A Ditadura Militar – 1926-1933*, Lisboa, 1975; M. VILAVERDE CABRAL, *Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal*, in *Análise Social*, n.º 48, 1976, págs. 873 e segs.; JACQUES GEORGEL, *Le salazarisme – Histoire et bilan*, Paris, 1981; DOUGLAS WHEELER, *A Ditadura Militar Portuguesa – 1926-1933*, trad., Lisboa, 1988; MANUEL BRAGA DA CRUZ, *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa, 1988; *O Estado Novo – Das origens ao fim da autarcia – 1926-1959*, obra coletiva organizada por FERNANDO ROSAS e BRANDÃO DE BRITO, 2 vols., Lisboa, 1987; *Salazar e o salazarismo*, obra coletiva, Lisboa, 1989; *Do Estado Novo ao 25 de Abril*, n.º 16 da *Revista de História das Ideias*, Coimbra, 1994; *Dicionário de História do Estado Novo*, obra coletiva dirigida por FERNANDO ROSAS e BRANDÃO DE BRITO, 2 vols., Lisboa, 1996; VASCO PULIDO VALENTE, *Marcello Caetano*, Lisboa, 2002; JOÃO MIGUEL ALMEIDA, *A oposição católica ao Estado Novo*, Lisboa, 2008; LUÍS BIGOTTE CHORÃO, *A crise da República e a Ditadura Militar*, Lisboa, 2009; FILIPE RIBEIRO DE MENESES, *Salazar – Uma biografia política*, Lisboa, 2010.

Sobre o período constitucional atual, v. *Portugal – 20 anos de democracia*, obra coletiva, Lisboa, 1994; ANTÓNIO JOSÉ TELO, *História contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à atualidade*, I, Lisboa, 2007. Cfr. *infra*.

Sobre o papel político das Forças Armadas em diversos momentos, v. EDUARDO LOURENÇO, *Os militares e o poder*, Lisboa, 1975; JOSÉ FREIRE ANTUNES, *A desgraça da República na ponta das baionetas*, Lisboa, 1978; FERNANDO PEREIRA MARQUES, *Exército e Sociedade em Portugal – No declínio do Antigo Regime e advento do Liberalismo*, Lisboa, 1981; JOÃO B. SERRA e LUÍS SALGADO DE MATOS, *Intervenção dos militares na vida política*, in *Análise Social*, n.º 72-73-74, 1982, págs. 1165 e segs.; MARIA CARRILHO, *Forças Armadas e Mudança Política em Portugal no século xx*, Lisboa, 1985, e *Democracia e defesa – Sociedade política e Forças Armadas em Portugal*, Lisboa, 1994; JOSÉ MEDEIROS FERREIRA, *O comportamento político dos militares; forças armadas e regimes políticos em Portugal no século XX*, Lisboa, 1992; VASCO PULIDO VALENTE, *Os Militares e a Política (1820-1856)*, Lisboa, 1997; TELMO FARIA, *Debaixo de fogo! – Salazar e as Forças Armadas (1935-41)*, Lisboa, 2000; ANTÓNIO JOSÉ TELO, *O papel dos militares nas grandes mudanças em Portugal Uma perspetiva de conjunto*, in *Nação e Defesa*, n.º 112, Outono-Inverno de 2005, págs. 103 e segs.; MARIA INÁCIA REZOLA, *Os militares na Revolução de Abril – O Conselho da*

III – O constitucionalismo liberal abrange quatro subperíodos:

- a) *A instauração do liberalismo* (1820-1851), caracterizada pelo antagonismo entre liberais e absolutistas, primeiro, e entre vintistas (liberais radicais) e cartistas (partidários da Carta Constitucional), depois, pelo clima de guerra civil e pela feitura e substituição de três Constituições;
- b) *A Regeneração* (1851-1891), caracterizada pela pacificação à sombra do Ato Adicional de 1852, pela política de melhoramentos materiais («fontismo») e pelo rotativismo de partidos no poder;
- c) *A crise da monarquia constitucional* (1891-1910), subsequente ao ultimato britânico relativo à África austral, ao 31 de janeiro e a uma grave crise financeira;
- d) *A primeira república* (1910-1926).

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

- 1.º) De 1820 a 1822 – fase pós-revolucionária imediata, antecedente da Constituição;
- 2.º) De 1822 a 1823 – fase de vigência (de primeira vigência) da Constituição votada em 23 de setembro de 1822;
- 3.º) De 1823 a 1826 – abolição da Constituição e regresso precário ao regime anterior, se bem que D. João VI tenha mandado elaborar um projeto de Constituição⁹;

Revolução e a transição para a democracia em Portugal, Lisboa, 2006; LUÍS SALGADO DE MATOS, *Como evitar golpes militares*, Lisboa, 2008.

⁹ O projeto, obra de uma comissão nomeada pelo Rei e inacabado, foi publicado, graças a PAULO MERÊA, no *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, XLIII (de que há separata, Coimbra, 1967), e, mais recentemente, na nossa coletânea *Anteriores Constituições Portuguesas*, Lisboa, 1975.

Sobre as intenções e os preparativos de outorga de uma Constituição por D. João VI, v. NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA, *Nótulas histórico-jurídicas*, in *Revista Jurídica*, 1979, págs. 113 e segs.; RODRIGUES DIAS, *José Ferreira Borges – Política e Economia*, Lisboa, 1988, págs. 209 e segs.; PAULO FERREIRA DA CUNHA, *Para uma história constitucional do Direito português*,

- 4.º) De 1826 a 1828 – outorga de Carta Constitucional por D. Pedro IV e sua (primeira) vigência;
- 5.º) De 1828 a 1834 – regime legitimista de D. Miguel (salvo na Terceira) e guerra civil (desde 1832);
- 6.º) De 1834 a 1836 – segunda vigência da Carta Constitucional;
- 7.º) De 1836 a 1838 – após a revolução de setembro, segunda vigência da Constituição de 1822 (pouco efetiva, porém) e preparação de nova Constituição¹⁰;
- 8.º) De 1838 a 1842 – vigência da Constituição de 1838;
- 9.º) De 1842 a 1851 – terceira vigência da Carta Constitucional;
- 10.º) De 1851 a 1852 – preparação de reforma da Carta, após a Revolução de 1851 («Regeneração»);
- 11.º) De 1852 a 1910 – continuação da vigência da Carta, alterada, designadamente, pelo Ato Adicional de 1852;
- 12.º) De 1910 a 1911 – governo provisório da República;
- 13.º) De 1911 a 1917 – vigência da Constituição de 1911;
- 14.º) De 1917 a 1918 – governo de Sidónio Pais e alteração da Constituição de 1911 pelo Decreto n.º 3997, de 30 de março de 1918;
- 15.º) De 1918 a 1926 – segunda vigência da Constituição de 1911.

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

- a) De 1926 a 1928, fase do governo militar direto;
- b) De 1928 a 1945, início e apogeu do consulado de Salazar (ou do «Estado Novo»);
- c) De 1945 a 1961, fase de decadência e de fuga à adoção das fórmulas democráticas europeias;
- d) De 1961 a 1974, fase final, dominada pelas guerras de África.

Coimbra, 1995, págs. 371 e segs.; JORGE PEREIRA e FERNANDO DORES COSTA, *op. cit.*, págs. 308 e segs.; ANTÓNIO MANUEL HESPAÑA, *op. cit.*, pág. 128.

Conhece-se também um projeto lateral: v. ANTÓNIO MANUEL HESPAÑA, *O projeto institucional do tradicionalismo reformista: um projeto de Constituição de Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato (1823)*, Lisboa, 1981.

¹⁰ O Decreto de 10 de setembro de 1836 restabeleceu a Constituição «com as modificações que as circunstâncias fizeram necessárias» e convocou Cortes para fazerem nela as modificações «convenientes».

E no plano jurídico-constitucional, apenas:

- 1.º) De 1926 a 1933 – «Ditadura Militar», com latência constitucional, só em 1931 começando a ser preparada nova Constituição;
- 2.º) De 1933 a 1974 – vigência da Constituição de 1933, ainda que sujeita a várias revisões, de maior ou menor vulto.

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

- a) De 25 de abril a 11 de março de 1975;
- b) De 11 de março a 25 de novembro de 1975;
- c) De 25 de novembro de 1975 em diante.

E no plano jurídico-constitucional:

- 1.º) De 1974 a 1976 – fase pós-revolucionária imediata, com processo de formação de nova Constituição;
- 2.º) Desde 1976 – regime constitucional (em que poderá proceder-se à demarcação de duas subfases – até à primeira revisão constitucional, em 1982, e depois desta).

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

- a) É bastante variável a duração das Constituições – escassos sete meses a de 1822 na sua primeira vigência e dois anos na segunda; dois anos a Carta na primeira vigência, dois na segunda e sessenta e oito, embora com ruturas e modificações, na terceira (o mais longo período constitucional português até agora); menos de quatro anos a Constituição de 1838; quinze anos, com intervalo, a Constituição de 1911; quarenta e um anos a Constituição de 1933; até agora quarenta e seis anos a Constituição atual;
- b) Não há vigência contínua de todas as Constituições, há espaços em branco entre elas, mesmo se, entretanto, são publicadas leis formalmente constitucionais como sucede entre 1974 e 1976; nesses interregnos, o poder é exercido por Governos ou outros órgãos

provisórios, com concentração de poder¹¹; e, se a Constituição de 1911 vai vigorar ainda parcialmente até 1933 e a de 1933 até 1976, não é senão a título derivado e secundário num fenómeno de mera receção material.

VII – São múltiplas as influências recíprocas do constitucionalismo português e do brasileiro:

- Eles nasceram no mesmo ano, 1822;
- A Carta Constitucional de 1826 foi decalcada da Constituição brasileira de 1824 e preparada no Brasil pelo autor desta, D. PEDRO I do Brasil, IV de Portugal;
- A proclamação da república no Brasil em 1889 favoreceu fortemente o movimento republicano português;
- O século XX trouxe ditaduras a Portugal e ao Brasil;
- A Constituição portuguesa de 1976 influenciou, em alguns aspetos, a Constituição brasileira de 1988.

VIII – São também notórias as semelhanças de evolução político-constitucional de Portugal e Espanha:

- A nossa primeira Constituição tem por fonte a Constituição de Cádiz e cai em 1823, logo que, na Espanha, Fernando VII é restabelecido como rei absoluto;
- Tal como em Portugal, na Espanha dá-se uma guerra de sucessão (e outra, décadas mais tarde), à qual subjaz o conflito entre liberais e absolutistas;
- O equivalente à Carta Constitucional é o Estatuto Real de 1834 e o equivalente à nossa Constituição de 1838 a Constituição espanhola de 1837 (uma das suas fontes, de resto);
- A segunda metade do século é de relativa paz institucional em ambos os países, assim como a instabilidade de reinado de D. Carlos tem paralelo na do reinado de Afonso XIII;

¹¹ V. PEDRO DELGADO ALVES, *Governos provisórios*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 2005, I, págs. 385 e segs.

- A ditadura de Primo de Rivera (1923-1930) é coeva da Ditadura Militar antes de Salazar;
- São por demais conhecidos os pontos de contacto doutrinários e institucionais entre o «Estado Novo» de Salazar e o regime de Franco;
- A revolução portuguesa de 1974 é um dos fatores determinantes da «reforma política» ou transição constitucional espanhola e a Constituição de 1976 influencia, em alguns pontos, a Constituição de 1978.

3. A formação e as vicissitudes das Constituições

I – Se cinco em seis das Constituições portuguesas brotam em linha reta de revoluções, o modo como são elaboradas revela assinaláveis diferenças. Três são elaboradas e decretadas por Assembleias Constituintes – as de 1822, 1911 e 1976. Uma é elaborada e aprovada por Assembleia Constituinte e submetida a sanção real – a de 1838. Outra – a de 1933 – é elaborada pelo Governo e objeto de plebiscito. E a Constituição de origem não revolucionária – a de 1826 – é escrita e outorgada pelo rei¹².

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

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

¹² Para o conhecimento dos trabalhos preparatórios das Constituições votadas em Assembleias Constituintes é fundamental a leitura dos respetivos *Diários* de sessões.

Para além dos trabalhos preparatórios, v. ainda numerosos documentos importantes, quanto às Constituições monárquicas, em LOPES PRAÇA, *Colecção de leis e subsídios para o estudo do Direito Constitucional Português*, II, Coimbra, 1884; quanto às Constituições de 1822 e 1826, na obra do Barão de São Clemente, *Documentos para a História das Cortes Gerais da Nação Portuguesa*, 8 tomos, 1883; quanto à Constituição de 1911, em *As Constituintes de 1911 e os seus Deputados*, obra compilada e dirigida por um antigo oficial da Secretaria do Parlamento, Lisboa, 1911; e, quanto à Constituição de 1976, no nosso livro *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, Lisboa, 1978.

A Constituição de 1838 é elaborada pelas Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes de janeiro de 1837 a março de 1838 e sancionada pela Rainha em 4 de abril de 1838. Tal como a Constituição francesa de 1830, adquire, pois, carácter pactício.

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

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

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

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

A Carta e as Constituições de 1911, 1933 e 1976 sofrem modificações, aquela sob a forma de Atos Adicionais e estas sob a de leis de revisão ou de leis constitucionais. São publicados quatro Atos Adicionais à Carta – em 1852, 1885, 1895-1896 e 1907; cinco leis de revisão da Constituição de 1911 – em 1916 e em 1919-1921 – e a alteração ditatorial constante do Decreto n.º 3997, de 1918; nove leis de revisão da Constituição de 1933 – em 1935-1938, 1945, 1951, 1959 e 1971; e já sete leis de revisão da Constituição de 1976 – em 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005.

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

Constituição de 1976 certas dúvidas, pelo menos, podem ser suscitadas acerca da revisão de 1997.

III – Algumas das Constituições contemplam à parte a primeira revisão a efetuar após a sua entrada em vigor (particularmente sensível, por ser tempo de institucionalização e tempo de pôr à prova o sistema constitucional).

A Constituição de 1822 e a Carta somente autorizam a primeira revisão ao fim de quatro anos (arts. 28.º e 140.º, respetivamente) e a Constituição de 1976 a partir da segunda legislatura, mais de quatro anos e meio sobre a sua aprovação [arts. 164.º, alínea *a*), 286.º e 299.º, n.º 1]. Ao invés, a Constituição de 1933 atribui “poderes constituintes” à primeira Assembleia Nacional a eleger (art. 137.º). Mas a única Constituição que contém regras especiais de processo para a primeira revisão é a de 1976.

4. Os textos constitucionais

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

São precedidas de preâmbulo as Constituições de 1822, 1911 e 1976¹³ por sinal, ou por isso mesmo, as que estão ligadas a revoluções que quisessem fazer vingar maiores viragens históricas.

É variável a extensão do articulado: 240 artigos, em 1822; 145, em 1826; 140, em 1838; 87, em 1911; 142, em 1933; 312, em 1976. A primeira e a última Constituições são as mais longas. A extensão depende tanto da técnica legislativa usada como dos assuntos elevados à Constituição

¹³ O preâmbulo de 1822 lembra, salvo a invocação da Santíssima Trindade, o preâmbulo da Declaração francesa de 1789. O de 1911 limita-se a afirmar «a confiança inquebrantável nos superiores destinos da Pátria, dentro de um regime de liberdade e justiça». Sobre o de 1976, cfr. *infra*.

Nas duas últimas revisões da Constituição de 1933, tentou-se, sem êxito, fazer preceder o texto de um preâmbulo com a invocação do nome de Deus (cfr., em sentido desfavorável, os pareceres da Câmara Corporativa, in *Atas*, 1959, n.º 58, e 1971, n.º 67). Mas uma referência a Deus seria incluída no art. 45.º após a revisão de 1971.

(em sentido material e em sentido formal) ou dotados de relevância constitucional.

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

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

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

- Referências ao povo, ao território e ao poder político ou soberania, os tradicionais «elementos» ou condições de existência do Estado, umas vezes definidos por meros critérios formais, outras vezes definidos ou descritos por critérios materiais;
- O tratamento da forma de Estado e da forma de governo (para empregar as locuções clássicas);
- A enumeração dos direitos fundamentais e regras sobre o seu exercício, as suas garantias e a sua suspensão em estado de necessidade;
- Regras sobre as relações das Igrejas e do Estado;
- Regras sobre a participação política dos cidadãos, nomeadamente através de eleições (embora de sentido e extensão variáveis);
- Regras sobre os órgãos de soberania e outros órgãos diretamente criados pela Constituição;
- Regras sobre as autarquias locais (assim denominadas desde a Constituição de 1933) e a divisão administrativa do território;

- Preceitos sobre as Forças Armadas (em título ou capítulo autónomo, salvo na Constituição de 1911);
- Preceitos sobre as finanças públicas;
- A regulamentação da revisão constitucional.

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

A Constituição de 1933 ocupa-se da proteção da família, da opinião pública, das incumbências económicas do Estado, da organização de interesses sociais, da empresa, do trabalho, da função pública, do domínio público.

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

5. As orientações de fundo

I – Sem curar aqui dos projetos políticos subjacentes a cada Constituição e de algumas complexas questões de teoria constitucional que colocam, convém proceder a uma primeira observação global das grandes orientações expressas nas seis Leis Fundamentais portuguesas – a uma primeira

observação daquilo que, a despeito de tudo, têm de comum e daquilo que mais vincadamente as divide.

II – Têm de comum:

- A reafirmação (e a acentuação mesmo) do caráter soberano do Estado português;
- A proclamação do princípio da igualdade jurídica;
- A consagração, embora em moldes diferentes, da liberdade de expressão, de garantias de direito e processo penais, da inviolabilidade do domicílio e de correspondência, do direito de petição, do direito de sufrágio, do direito de acesso aos cargos públicos, da propriedade privada e de certa maneira, do direito à educação;
- As instituições representativas, sem exclusão, no entanto, de outras formas de participação política dos cidadãos; e o sufrágio individual, e não o sufrágio orgânico, pelo menos sempre na eleição dos Deputados;
- A pluralidade de órgãos políticos, havendo sempre um Rei ou um Presidente da República e uma Assembleia;
- A consagração dos tribunais entre os poderes do Estado ou os órgãos de soberania, a par dos órgãos políticos;
- A garantia da existência de concelhos ou municípios e dos seus órgãos representativos.

III – Muito claras oferecem-se, do mesmo passo, algumas contraposições:

- Entre Constituições de Estado unitário¹⁴ (todas, salvo a de 1822) e Constituição de Estado composto, embora imperfeito (esta);
- Entre Constituições monárquicas (as de 1822, 1826 e 1838) e republicanas (as de 1911, 1933 e 1976);
- Entre Constituições com religião oficial do Estado (as de 1822, 1826 e 1838) e Constituições com separação da Igreja do Estado (as de 1911, 1933 e 1976);
- Entre Constituições surgidas sob o princípio da legitimidade monárquica, como é a Carta, e Constituições surgidas sob o princípio da legitimidade democrática, como são as demais;

¹⁴ O termo surge, porém, apenas a partir de 1911.

- Entre Constituições pluralistas e liberais (em sentido político), como são todas, menos a de 1933, e Constituição autoritária, como é esta;
- Entre Constituições liberais individualistas (as quatro primeiras) e Constituições de intenções sociais (as de 1933 e 1976);
- Entre Constituições que se ocupam *ex professo* da economia (as de 1933 e 1976) e Constituições que não se ocupam (as anteriores);
- Entre Constituições que estabelecem o sufrágio universal (a de 1976) e Constituições que o não estabelecem (todas as outras);
- Entre Constituições que estabelecem o sufrágio direto na eleição do Parlamento (todas, salvo a Carta) e Constituições que estabelecem o sufrágio indireto (a Carta até ao Ato Adicional de 1852); e, entre Constituições que prevêm a eleição direta do Presidente da República (as de 1933 e 1976, além da alteração de 1918) e Constituições que prevêm a eleição indireta (a de 1911 e a de 1933, após a revisão de 1959);
- Entre Constituições com concentração do poder político (a Carta e a Constituição de 1933) e Constituições com desconcentração do poder (as restantes);
- Entre Constituições que formalmente consagram o princípio da separação de poderes (as liberais e, sob a forma da separação e da interdependência dos órgãos de soberania, a de 1976) e Constituições que o repelem (a de 1933, embora reconheça a independência da função judicial); e entre Constituições que atribuem ao Parlamento a plenitude da competência legislativa (as liberais) e outras que apenas lhe atribuem ao primado (as de 1933 e de 1976);
- Entre Constituições com Parlamento unicameral (as de 1822, 1933 e 1976, sem se esquecer, porém, a existência nelas, respetivamente, do Conselho de Estado, da Câmara Corporativa e, até 1982, do Conselho da Revolução) e Constituições com Parlamento bicameral (as de 1826, 1838 e 1911);
- Entre Constituições que instituem o Governo como órgão colegial autónomo (as de 1933 e 1976) e Constituições sem desdobramento ou com desdobramento imperfeito do Poder Executivo (as anteriores, que prevêm Secretários de Estado ou Ministros com estatuto próprio);

- Entre Constituições que instituem fiscalização jurisdicional da constitucionalidade (as de 1911, 1933 e 1976) e Constituições que a ignoram (as anteriores);
- Entre Constituições puramente representativas quanto a decisões políticas a nível nacional (todas até 1989 e 1997) e Constituição que admite referendo (a Constituição de 1976 desde essas datas;
- Entre Constituições com Conselho de Estado (as de 1822, 1826, 1933 e 1976, após 1982) e Constituições sem Conselho de Estado (as de 1838 a 1911).

IV – Finalmente, não se desconhecem os eventos paralelos do Direito constitucional e do Direito administrativo: assim como este nasce verdadeiramente só com as reformas de Mouzinho da Silveira, também, muito mais tarde, apenas a Constituição de 1976 e as suas revisões viriam a conferir aos administrados um estatuto consolidado frente ao aparelho de poder.

Se, nestes dois séculos, tem havido não poucas normas constitucionais não efetivadas na organização e na disciplina da atividade administrativa e se, ao invés, tem havido aquisições e mutações no Direito administrativo sem prévia prescrição constitucional, a médio e a longo prazo a jurisprudência, a prática e a doutrina têm feito prevalecer a unidade dinâmica do ordenamento¹⁵.

6. Instabilidade e estabilidade constitucional

I – Exceto a de 1933 (pelo menos, em parte), as Constituições portuguesas são todas Constituições na linha do Estado de Direito de tipo ocidental. Visam regular o processo político, limitar o poder, agir sobre o sistema social, prescrever os princípios fundamentais dos vários ramos de Direito. Na prática, não têm conseguido (ou não têm conseguido até há pouco) desempenhar plenamente tal função.

¹⁵ Cfr. JORGE MIRANDA, *A Administração Pública nas Constituições portuguesas*, in *O Direito*, 1988, págs. 616 e 617. Cfr. VITAL MOREIRA, *Constituição e direito administrativo: a Constituição administrativa portuguesa*, in *Ab uno Ad omnes – 75 anos da Coimbra Editora*, obra coletiva, Coimbra, 1998, págs. 1141 e segs.; PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 2013, págs. 345 e segs.

Dados históricos bem conhecidos, a relativa inaptidão dos projetos políticos nelas contidos em face dos problemas concretos do país, os atrasos económicos, sociais e culturais, o relativo pouco enraizamento de práticas de participação política, as dificuldades de institucionalização, o excessivo peso dos militares em consequência de tudo isso, a cisão entre «estrangeirados» e «nacionais» e entre progressistas e tradicionalistas, a prevalência das razões de dissenso sobre as razões de consenso nacional têm travado ou mitigado tal possibilidade.

As Constituições portuguesas são, não obstante, em menor número que as de outros países: que as de alguns dos países mais próximos de Portugal como o Brasil (sete Constituições), a Espanha (nove ou dez Constituições), a Grécia (onze Constituições) ou a França (treze ou catorze Constituições). Mas há diferença entre a experiência constitucional portuguesa (e também a brasileira, a espanhola e a grega), por um lado, e a experiência constitucional francesa, por outro lado.

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

Compreendem-se, aliás, as razões destes discrepantes fenómenos. Enquanto que na França a crise de legitimidade é vencida cerca de 1880 e se dão, simultaneamente, uma estabilidade de classes e um surto de progresso económico e social, em Portugal não conseguem ser vencidos todos os fatores de atraso e só nos nossos dias se alcança, depois de muitos traumas, uma plena legitimidade democrática. Enquanto que na França há fortes instituições políticas a nível central e local, em Portugal elas quase não têm tido tempo para se formar ou são débeis demais para persistir. E, por isso, cada nova Constituição tem sido para os Portugueses um começar

ou recomeçar de novo na procura de uma convivência política pacífica, tem sido o ter de se fazer tudo desde a base no plano institucional¹⁶.

II – Será agora diferente, irão, enfim, os hábitos constitucionais¹⁷ arreigar-se em Portugal?

A experiência, em tantos casos, dolorosa dos três primeiros quartéis do século xx, a modernização da sociedade, os progressos da cultura cívica, o desenvolvimento das instituições de Direito público, o contexto europeu apontam nesse sentido. Pela primeira vez, tem prevalecido o princípio da autoridade dos governantes exclusivamente com base no sufrágio e, pela primeira vez desde os fins do século XIX tem havido alternância de governantes no poder na sequência de eleições. E a Constituição de 1976, depois de ter ultrapassado não poucas dificuldades, vai-se mostrando uma Constituição *normativa* – mna aceção de KARL LOEWENSTEIN¹⁸, uma Constituição que fundamenta e limita o poder.

III – Olhando, porém, para os anos de vigência da Constituição de 1976 três verificações podem ser propostas:

- 1.º) Desde o início do século XX, Portugal conheceu sucessivos períodos um de liberdade sem paz (até 1926), outro de paz sem liberdade (entre 1926 e 1961, com o início das guerras na África), outro ainda sem liberdade nem paz (de 1961 a 1974), outro, de novo, de liberdade sem paz (em 1974 e 1975); e, só desde 1976, se conseguiu viver em liberdade e em paz;
- 2.º) O progresso da educação e da consciência cívica tem levado a um acolhimento generalizado da Constituição e relegado para segundo plano intentos de alterações¹⁹;

¹⁶ Porque, obviamente: 1) a instabilidade e a variabilidade constitucionais são o reflexo dos problemas sociais e políticos dum país; 2) nenhuma Constituição resolve só por si tais problemas, quando muito é um adjuvante da sua resolução ou não resolução.

¹⁷ Na expressão de ALMEIDA GARRETT, *Portugal na Balança da Europa*, cit., pág. 23.

¹⁸ *Verfassungslehre* (1959), trad. *Teoria de la Constitución*, Barcelona, 1964, págs. 216 e segs.

¹⁹ Ao contrário do que aconteceu até ao início do século: cfr. *Acabar com o frenesim constitucional*, in *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa*, obra coletiva, Lisboa, 2001, págs. 651 e segs.

- 3.º) Desde 1976 desenvolveram-se extraordinariamente os estudos de Direito constitucional, com teses, livros, artigos em revistas e em obras coletivas, assim como o ensino nas Faculdades de Direito, os congressos, os colóquios e outros eventos dentro e fora do país.

7. Remissão

O presente volume é dedicado à Constituição de 1976, sem ignorar as Constituições anteriores quando necessário²⁰.

Cfr. também, de ângulo diferente, JOSÉ CASALTA NABAIS, *Uma futura revisão constitucional?*, in *Nos 40 anos da Constituição*, obra coletiva, Lisboa, 2017, págs. 218 e 219.

²⁰ Remete-se para o *Manual de Direito Constitucional*, I, 2, 10.ª ed., 2014, págs. 29 e segs.

ÍNDICE GERAL

DO AUTOR	5
----------	---

CAPÍTULO I O CONSTITUCIONALISMO PORTUGUÊS

1.	Caraterísticas do constitucionalismo português	9
2.	A história política e constitucional portuguesa	12
3.	A formação e as vicissitudes das Constituições	20
4.	Os textos constitucionais	22
5.	As orientações de fundo	24
6.	Instabilidade e estabilidade constitucional	27
7.	Remissão	30

CAPÍTULO II A FORMAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO

§ 1.º	Da revolução à Assembleia Constituinte	31
8.	A ideia de Direito da revolução de 1974 e a Constituição	31
9.	As leis constitucionais revolucionárias	36
10.	O estatuto da Assembleia Constituinte	39
11.	A lei eleitoral para a Assembleia Constituinte	43
12.	O procedimento constituinte	45
13.	A elaboração da Constituição e o seu contexto	49

§ 2.º	Os projetos de Constituição	59
14.	Os seis projetos de Constituição	59
15.	O regime político	61
16.	A organização económica	65
17.	Os órgãos de soberania e o sistema de governo	67
18.	As autarquias locais	67
19.	A fiscalização de constitucionalidade	68
20.	As alterações à Constituição	68
§ 3.º	A Constituição material de 1976	71
21.	Caráter geral e sistema da Constituição	71
22.	Os direitos fundamentais em 1976	77
23.	Liberdade política e democracia pluralista	78
24.	Constituição económica socializante	86
25.	A opção pelo semipresidencialismo	88
26.	Democracia participativa	91
27.	Projeção externa da Constituição	91

CAPÍTULO III

AS VICISSITUDES DA CONSTITUIÇÃO

28.	Os efeitos da entrada em vigor da Constituição	93
29.	A questão constitucional após 1976	94
30.	A primeira revisão constitucional	99
31.	A segunda revisão	101
32.	A terceira revisão	102
33.	A quarta revisão	103
34.	A quinta revisão	104
35.	A sexta revisão	104
36.	A sétima revisão	105
37.	As revisões constitucionais e o sistema de governo	105
38.	As mutações tácitas	106
39.	Caducidade de algumas normas constitucionais	109

CAPÍTULO IV

OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

§ 1.º	A Constituição e os direitos fundamentais	117
-------	---	-----

40.	Os direitos fundamentais nas Constituições portuguesas	117
41.	Os direitos fundamentais na Constituição de 1976	118
42.	A dignidade da pessoa humana, fundamento da República	120
43.	O atual sistema constitucional de direitos fundamentais	123
44.	A abertura a novos direitos fundamentais	126
45.	Os deveres na Constituição	130
46.	A interpretação e a integração de harmonia com a Declaração Universal	131
47.	O Estado de Direito democrático	136
§ 2.º	Os princípios	145
48.	Os princípios constitucionais sobre direitos fundamentais	145
49.	Regime dos deveres fundamentais	149
50.	O princípio da igualdade	149
51.	Igualdade e lei	153
52.	As discriminações positivas	155
53.	O princípio da proporcionalidade	157
54.	O princípio da proteção da confiança	161
55.	O princípio da eficácia jurídica	165
56.	A vinculação das entidades privadas	168
57.	A preservação do conteúdo essencial	170
58.	Limites imanentes e restrições	171
59.	A limitação recíproca dos direitos	175
60.	As restrições das restrições	177
61.	A suspensão de direitos, liberdades e garantias	180
62.	A efetivação dos direitos sociais	184

CAPÍTULO V

ESTADO UNITÁRIO REGIONAL PARCIAL

§ 1.º	As formas do Estado em geral	187
63.	Conceito de forma de Estado	187
64.	Estados simples e Estados compostos	189
65.	O Estado unitário descentralizado ou regional	192

66.	A transformação do Estado português em 1976	195
67.	Sentido da autonomia regional	196

CAPÍTULO VI
O SISTEMA DE GOVERNO SEMIPRESIDENCIAL

68.	Formas e sistemas de governo em geral	201
69.	Sistemas de governo em geral	205
70.	A perspetiva jurídica dos sistemas de governo	206
71.	A perspetiva política	211
72.	Sistema de governo semipresidencial	212
73.	O funcionamento do sistema de governo	216

CAPÍTULO VII
A FUNÇÃO LEGISLATIVA

§ 1.º	A lei no âmbito das funções do Estado	221
74.	As funções do Estado nas Constituições portuguesas	221
75.	A lei como ato normativo	224
76.	A função legislativa como função política	226
77.	Generalidade e Estado de Direito	230
78.	As leis após 1974	231
79.	O quadro atual	233
80.	O primado da Assembleia da República	235
81.	A competência legislativa do Governo	238
82.	As competências das Assembleias Legislativas regionais dos Açores e da Madeira	240
83.	O princípio da fixação constitucional da competência	241
84.	A fixação das formas de lei e as relações de lei e regulamento	244
85.	As leis reforçadas	246
§ 2.º	O procedimento legislativo parlamentar	251
86.	Órgãos legislativos e procedimento	251
87.	O procedimento legislativo parlamentar	252

88.	As fases do procedimento	253
89.	A iniciativa legislativa	254
90.	A fase da apreciação	256
91.	A deliberação	257
92.	A promulgação e a referenda	259
93.	A promulgação e o veto	261
94.	A segunda deliberação pela Assembleia da República	263

CAPÍTULO VIII A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

§ 1.º	Relance geral	265
95.	Inserção histórico-comparativa	265
96.	Os grandes modelos ou sistemas típicos	268
97.	A fiscalização da constitucionalidade em Portugal	269
98.	A fiscalização nas Constituições anteriores à de 1976	270
99.	O problema da fiscalização entre 1974 e 1976	272
100.	O sistema de fiscalização no texto inicial da Constituição	276
101.	A fiscalização na revisão constitucional de 1982	280
102.	A fiscalização nas revisões de 1989, 1997 e 2004	283
103.	O estatuto específico do Tribunal Constitucional	287
§ 2.º	Regime atual da fiscalização	289
104.	Inconstitucionalidade, garantia e fiscalização no texto constitucional	289
105.	Os princípios, parâmetros da constitucionalidade	290
106.	Normas e factos	292
107.	Normas e atos não normativos	293
108.	Os atos e as normas de Direito internacional e de Direito da União Europeia	299
109.	Os processos e as decisões positivas do Tribunal Constitucional	302
§ 3.º	A fiscalização concreta	305
110.	O sistema português de fiscalização concreta	305
111.	A apreciação da inconstitucionalidade pelos tribunais em geral	308

112.	Sentido da apreciação oficiosa pelo juiz	310
113.	Decisões recorríveis para o Tribunal Constitucional	311
114.	A suscitação da questão de inconstitucionalidade durante o processo	314
115.	Objeto do recurso	316
116.	Legitimidade para recorrer	319
117.	Os casos de recurso obrigatório para o Ministério Público	320
118.	Interposição dos recursos	321
119.	A admissão dos recursos	322
120.	A intervenção das secções e do plenário	324
121.	Alcance da decisão do Tribunal Constitucional	325
§ 4.º	A fiscalização abstrata da inconstitucionalidade por ação	327
122.	O poder de iniciativa	327
123.	O princípio do pedido	329
124.	Regime processual da fiscalização abstrata	331
125.	A fiscalização preventiva e as suas funções	332
126.	Pronúncia no sentido da inconstitucionalidade	334
127.	A fiscalização abstrata sucessiva por via de ação	336
128.	A passagem da fiscalização concreta à abstrata	337
129.	Efeitos da declaração de inconstitucionalidade	339
130.	Retroatividade da declaração e repristinação	340
131.	A ressalva dos casos julgados	342
132.	A restrição dos efeitos da inconstitucionalidade	344
§ 5.º	A fiscalização da inconstitucionalidade por omissão	347
133.	As omissões legislativas	347
134.	O processo de fiscalização da inconstitucionalidade por omissão	353
135.	A ausência de fiscalização concreta da inconstitucionalidade	354