

LIÇÕES DO PRAGMATISMO CONSTITUINTE PORTUGUÊS PARA A EFETIVIDADE DE UMA CONSTITUIÇÃO ORGANIZATÓRIA¹

*Pedro Fernández Sánchez*²

1

É reconhecido que a tradição constitucional portuguesa enfrentou historicamente uma dramática instabilidade³, que permitiu identificar uma patente “intranquilidade dos textos”, “de que são prova 6 Constituições, 25 revisões constitucionais e mais de mil preceitos alterados” (cfr. ALEXANDRINO, 2017b, p. 58). Precisamente por isso, não pode deixar de sublinhar-se o mérito da Constituição democrática de 1976 ao apresentar uma capacidade de sobrevivência que está prestes a alcançar meio século de vida e que assegurou o quadro normativo básico para o progresso do país e para a consolidação de uma democracia constitucional.

¹ **Como citar este artigo científico.** SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Lições do pragmatismo constituinte português para a efetividade de uma constituição organizatória. In: **Revista Amagis Jurídica**, Ed. Associação dos Magistrados Mineiros, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 275-297, set.-dez. 2021.

² Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Doutor em Direito pela mesma Faculdade. Fundador da Revista de Direito Administrativo. *e-mail*: pedrofsanchez@fd.ulisboa.pt

³ Para retrospectiva desenvolvida, cfr. Sánchez (2017a, p. 227 e segs.).

Deve notar-se, porém, que nem todos os subsectores da Constituição Portuguesa têm a mesma responsabilidade ou o mesmo mérito no contributo que ofereceram à capacidade de sobrevivência desta Lei Fundamental. Aliás, não parece possível recusar a evidência de que o modelo constitucional da versão original de 1976 se mostrava heterogêneo, quando não contraditório nos seus próprios alicerces, dificultando a sua suscetibilidade de obter a adesão social e, na prática, de evitar descair num puro nominalismo.

É justamente atendendo aos perigos que rodeavam o texto originário de 1976 e às características que podiam dificultar a sua consolidação na nossa cultura constitucional que mais se justifica averiguar como foi possível que esta se tenha tornado a Constituição que finalmente veio a permitir a estabilização de um regime democrático. Tem de reconhecer-se, afinal, que só com esta Lei Fundamental se tornou possível, pela primeira vez, que o país não precisasse de recorrer a uma solução ditatorial (1933) – ou pelo menos fortemente limitativa do princípio representativo democrático (1826) – para evitar o caos constitucional⁴. Ora, no contexto de um sistema constitucional afetado por uma forte instabilidade inicial, é compreensível que se questione que fatores permitiram que fosse a Constituição de 1976 a permitir alcançar o aguardado amadurecimento das instituições.

2

Bastará refletir sobre as conhecidas limitações que afetaram o trabalho da Assembleia Constituinte durante (sobretudo) o ano de 1975 para concluir que o processo de implementação real da Constituição de 1976 pode ser qualificado como pouco menos

⁴ Igualmente neste plano retrospectivo, cfr. Miranda (2014, p. 7 e segs.); Canotilho (2003, p. 127 e segs.); Canotilho (2001); Otero (2010a, p. 253 e segs.); Morais (2018b, p. 133 e segs.); Alexandrino, 2017b, p. 21 e segs.).

do que um *milagre constitucional*⁵. *Sublinhe-se: esta tratou-se da Assembleia eleita de âmbito nacional que, em todo o século XX, sofreu as tentativas mais extremas de desvalorização do seu estatuto jurídico e de sabotagem do seu funcionamento corrente – caindo-se no paradoxo de essas tentativas terem sido apoiadas, pela primeira vez de forma expressa (e não apenas através da sua passividade, como sucedera com a Assembleia Nacional no Estado Novo), por uma parte dos seus membros, que imputavam à circunstância de ela ser eleita por um procedimento democrático, não um traço fortalecedor, mas justamente um traço debilitador da sua legitimidade*⁶, considerada enfraquecida no contexto de uma nova ordem constitucional em que a legitimidade revolucionária deveria prevalecer sobre a legitimidade democrática⁷.

Neste sentido, o produto normativo aprovado em 2 de abril de 1976 não pode deixar de ser considerado como um *prodígio jurídico* por parte daquela geração constituinte.

⁵ Cfr., sobretudo, Miranda (1978); Miranda (2015); Sousa (2000a); Sousa (2000b); Amaral (1995). v. também, recentemente, Morais (2018b, p. 167-172).

⁶ O essencial da fundamentação desvalorizadora do papel de uma Assembleia Constituinte em razão das *desvantagens da democracia* em face de um processo revolucionário foi resumido neste discurso estruturante do representante de uma das bancadas: “O problema das relações entre a Constituição e a Revolução não surge quando a Constituição é diretamente decretada pelos órgãos revolucionários. Nesse caso, tal como tem acontecido em Portugal até agora, a Constituição é função do processo revolucionário, permanentemente suscetível de ser adequada ao processo revolucionário. [...] O problema surge isso sim quando a Constituição passa a competir a uma Assembleia Constituinte”: “nas eleições para a Assembleia Constituinte não participam apenas os elementos revolucionários, participam também – com o mesmo peso – os membros das classes contra-revolucionárias.” (cfr. REPÚBLICA PORTUGUESA, DAC, n.º 17, de 31-07-1975, p. 383).

⁷ Para descrição das diversas táticas utilizadas para sabotagem do trabalho da Assembleia Constituinte, cfr. Sánchez, 2017b, p. 82 e segs.).

3

Todavia, não pode o constitucionalista limitar-se a uma tal aproximação empírica; requer-se a identificação das causas profundas que viabilizaram aquele milagre e protegeram a força normativa da Constituição de 1976. Em especial, exige-se-lhe que aponte quais foram as *decisões fundantes* do legislador constituinte que formaram a causa específica da capacidade de sobrevivência desta Lei Fundamental.

Na verdade, essa capacidade de adesão à realidade social deveu-se, em muito, ao pragmatismo dos constituintes na elaboração da parte da Constituição que pode ser denominada como *Constituição Organizatória*. Dir-se-ia que a *responsabilidade específica* desta parcela para o sucesso global da Constituição – sublinhe-se: logo desde a versão inicial do texto de 1976, e mesmo sem prejuízo das perturbações causadas pela subsistência de órgãos de tipo revolucionário durante os seus primeiros anos de vigência – assenta em *três atributos principais* que os constituintes lhe puderam imprimir e que nem sempre foram tão visíveis noutras áreas da Constituição: a **coerência**, a **eficiência** e o **realismo ou pragmatismo**.

4

Esta afirmação não significa desconhecer o impulso crucial que a Constituição axiológica – sobretudo o sistema de direitos fundamentais e, dentro deste, o subsistema de Direitos, Liberdades e Garantias – ofereceu ao país para impor a primazia de um *princípio de liberdade* em detrimento do *princípio da autoridade* oriundo do sistema constitucional de 1933⁸. Nem se discute que o próprio

⁸ Cfr., por exemplo, Miranda (1978, p. 303 e segs.); Miranda (1977, p. 9 e segs.); Miranda (2014, p. 160 e segs.); Otero (2010a, p. 31 e segs.). Para contraposição com o princípio autoritário de 1933, v., sobretudo, Alexandrino (2006a, p. 450 e segs.); Sánchez (2017a, Cap. V).

catálogo constitucional de direitos, do seu ponto de vista *técnico-jurídico*, é notável, revelando-se o digno resultado do labor de uma geração ímpar de juristas⁹.

Mas o reconhecimento desse mérito não equivale a ignorar os problemas que a *ambivalência* da Constituição axiológica representava para a potencial degradação da força normativa da Constituição. O principal motivo dessa ambivalência não resultava sequer da indesejável prolixidade do texto (cfr. MORAIS, 2018b, p. 57) ou, até, de um certo utopismo¹⁰ – embora compreensível no momento revolucionário em que a Constituição foi gerada – revelado na ambição das tarefas materiais confiadas aos poderes constituídos.

O problema, bem mais profundo, residia antes na contradição intrínseca entre as próprias visões filosóficas de base que orientavam os diversos sectores constituintes, nomeadamente no tocante à estratégia de cada sensibilidade quanto à definição do conceito de *pessoa humana* e à sua relação com o Poder. Tais distintas visões, aliás, foram divulgadas com meridiana clareza pelos representantes mais esclarecidos de cada bancada, vindo a ser sequencialmente incorporadas em diversas parcelas da mesma Constituição material – com isso se refletindo no próprio *conteúdo normativo* que, portanto, não poderia formar uma coerente unidade de sentido¹¹.

⁹ Para uma justa individualização de alguns desses juristas, cfr. Alexandrino (2006a, p. 704-706).

¹⁰ Porém, numa outra perspectiva, para distinção entre Constituição utópica e utopista, cfr. Cunha (2009, p. 55-56). Numa crítica atualizada para distinção entre um “texto constitucional materialmente enriquecido com normas programáticas” e “uma constituição escatológica e utopicamente preconcebida”, cfr. Canotilho (2006, p. 33).

¹¹ Para desenvolvimento das distintas posturas jusfilosóficas apresentadas em debates de elevada craveira técnica na Assembleia Constituinte, que extravasaram em muito as lutas político-conjunturais a que frequentemente se teima em reduzir o processo constituinte de 1975-1976, cfr. Sánchez (2017b, p. 11 e segs.).

5

Um dos adjetivos a que os comentadores mais recorrem para proceder à qualificação da Constituição de 1976 é o termo “*compromissório*”¹². Contudo, esse termo só pode ser entendido de forma *eufemística*. Não é incorreta, esclareça-se, a ideia de que os constituintes procuraram compatibilizar as legitimidades democrática e revolucionária; ou, numa distinta perspetiva, que procuraram aditar à liberdade clássica a igualdade material própria de um Estado social, tentando ponderar as contradições que distintas facetas antropológicas da dignidade da pessoa humana podem propiciar. Porém, sem que essa afirmação envolva qualquer distorção da realidade, ela limita-se a descrever uma vertente meramente parcelar de um exercício bem mais ambicioso que se realizou entre 1975 e 1976. Antes e acima de tudo, procurou-se uma *síntese equidistante* entre *duas concepções radicalmente opostas da pessoa humana* e das suas *relações com o Estado e o Poder* – as duas principais concepções que haviam polarizado a História do Pensamento Ocidental nos 2.000 anos anteriores¹³.

Com efeito, os constituintes julgaram possível aprovar na mesma Lei Fundamental, em simultâneo, soluções normativas que pressupunham que o Homem como ser individual *detém e não detém* um valor prévio à formação da comunidade política, que *deve e não deve subsistir* após o exercício do poder constituinte e que *se lhe impõe e não impõe*; que é axiologicamente concebível promover a supressão seletiva da dignidade humana de certas categorias de pessoas ou, pelo contrário, que o sistema jurídico não autoriza tal

¹² Cfr., por exemplo, Miranda (1978, p. 270 e segs.); Miranda (2014, p. 156 e segs. e 184 e segs.); Lucena (1978, p. 87 e segs.); Canotilho (2003, p. 207 e segs. e 218); Otero (2010a, p. 155 e segs.); Morais (2018b, p. 62); Vaz et al (2012, p. 11 e segs.); Alexandrino (2017b, p. 48-49).

¹³ Para apreciação desenvolvida destas fontes inspiradores dos diferentes conceitos filosóficos de pessoa humana conhecidos na História do Ocidente, cfr. Otero (2007).

supressão em caso algum, independentemente da gravidade das exigências que se coloquem ao Estado; que o poder de soberania do Estado *se caracteriza e se não caracteriza* pelo poder de escolha das normas a que o Estado se deseja auto-vincular, *estando e não estando* obrigado a observar normas a que não preste o seu consentimento; ou que a noção de liberdade humana a que o sistema jurídico deve prestar tutela é tanto uma *liberdade negativa* como uma *liberdade positiva*¹⁴.

Não é difícil entender que uma tal equidistância simplesmente não pode ser obtida com sucesso por uma lei constitucional – e não pode, desde logo, devido a uma exigência lógica de *não-contradição*: um sistema que tenha pretensões mínimas de racionalidade e que não seja auto-destrutivo não pode defender, em simultâneo, aquelas premissas contraditórias.

Quando, portanto, a Assembleia Constituinte procurou tal síntese ambivalente, não faltou à verdade um dos representantes da maior bancada da Constituinte – a bancada daquele que serviria como partido-charneira na Assembleia, contra cujo voto se observou depois não ter sido possível aprovar um único preceito constitucional¹⁵ – ao usar esta feliz expressão para descrever esse projeto multiforme: no seu dizer, os deputados procuraram concluir uma “acrobacia ideológica” (cfr. REIS, 1989, p. 125).

6

Por isso não admira que, em diversos momentos do debate constituinte, os seus principais protagonistas justificassem a aprovação de algumas das medidas-chave da Lei Fundamental de

¹⁴ Para desenvolvimento deste leque de contradições entre duas ideias de Direito sucessivamente formadas por dois exercícios consecutivos de um novo poder constituinte material, cfr. Sánchez (2017b, p. 11 e segs.).

¹⁵ Cfr. Hörster (1977, p. 117-118); Alexandrino (2006a, p. 619); no plano dos direitos sociais, Vieira e Silva, (2010, p. 64-66).

1976 – diversas das quais ainda subsistem no texto constitucional – com uma reprodução de ideias filosóficas fundantes que tinham sido proferidas milénios antes por alguns dos vultos do pensamento ocidental que criaram propostas justificativas da intervenção compressora do Estado sobre a autonomia individual¹⁶. Nesse sentido, aliás, mostra ser profundamente equivocada a crítica apressada que algumas das sensibilidades menos amigas da Constituição lhe imputaram quanto ao seu suposto carácter *socialista* ou *marxista* (cfr. HÖRSTER, 1977, p. 120, em nota; CAETANO, 1981, p. 141-146; LUCENA, 1978, p. 115 e segs.; MARTÍNEZ, 1978, p. 14): esses qualificativos – abstraindo do exagero substantivo que, em qualquer caso, lhe estaria subjacente, tomando parte da Constituição pelo seu todo¹⁷ – associam as conceções presentes na Constituição a uma mera derivação (que surgiu nos últimos dois séculos) de uma linha de pensamento muito mais longínqua e que já remonta a mais de dois milénios atrás.

Em suma, são estes condicionamentos do processo constituinte que explicam que se tenha tentado conciliar uma afirmação clara da primazia da liberdade (v.g., artigos 16.º, 18.º ou 19.º) com amplas decisões normativas destinadas à supressão seletiva de bens jurídicos fundamentais de titulares que fossem identificados pela maioria como *civicamente indignos* – permitindo mesmo, em certos casos, a formalização individualizada dessa supressão através da aprovação de leis jurisdicionais¹⁸.

¹⁶ Cfr., por exemplo, sobre o recurso à técnica platónico-rousseauiana de compartimentação entre “*nós*” e “*eles*”, sobre o recurso às técnicas de controlo propagandístico ou sobre a supressão seletiva de bens jurídicos fundamentais de pessoas consideradas como civicamente indignas, cfr. Sánchez (2017b, p. 33 e segs.).

¹⁷ Cfr., desde logo, notando esse equívoco interpretativo, Miranda (1978, p. 505 e segs.).

¹⁸ Cfr., para relato desses trabalhos, Sánchez (2017b, Cap. VI, p. 24 e segs.); antes, v. já a crucial investigação de Alexandrino (2006a, p. 531 e segs.); e, à época, Neves (1976); Queiró (1976, p. 304-305).

No fundo, a mesma Constituição que, a um tempo, proclamou um primado de tutela dos direitos de liberdade¹⁹, com um regime material e organizatório de proteção de bens jurídicos fundamentais que em nada pode ser objeto de comparação desvantajosa com outras Constituições ocidentais²⁰, não deixou, a outro tempo, de acolher medidas específicas de privação seletiva da dignidade da pessoa humana que foram justificadas através desta *declaração jusfilosófica fundamental*, já proclamada em alguns sectores do idealismo helénico nascidos 2.400 anos antes, e cuja reprodução no processo constituinte português não representava qualquer inovação: “os direitos e liberdades fundamentais” constituem realidades que, na sua “pureza, rigor e efetividade”, pressupõem a “exclusão desses direitos e liberdades ou de uma parte deles para aqueles que todos ou uma maioria estão de acordo em que não devem beneficiar deles” (MOREIRA, In: REPÚBLICA PORTUGUESA, DAC, n.º 38, de 09-09-1975, p. 1.046).

7

Tendo em vista esta falta de coerência e de unidade de sentido da Constituição axiológica, compreende-se então a afirmação com que se iniciou esta palestra: é sobretudo à sua *parte organizatória* – e ao pragmatismo dos seus Autores, mais ausente no plano material mas bem presente nesta parcela da Constituição – que a Lei Fundamental de 1976 mais deve a sua *resiliência*.

Dir-se-ia mesmo que o contraste com as suas predecessoras é maior à vista da estratégia conseguida para mitigar as consequências do respetivo *utopismo*: várias Constituições portuguesas anteriores marcadas por uma não menor intenção de corte com o passado

¹⁹ Cfr., entre tantos, Andrade (2012, p. 172 e segs.); Morais (2018b, p. 480-482).

²⁰ Para sua estruturação dogmática, cfr. Alexandrino (2006b, *passim, maxime* p. 103 e segs.).

(1822 ou 1911) (cfr. CANOTILHO, 2003, p. 128 e segs. e 162 e segs.) fracassaram em meses ou em poucos anos; a Constituição de 1976 sobreviveu porque, embora mantendo essa intenção, soube identificar os erros estratégicos das anteriores gerações e centrou a sua atenção no aspeto-chave que estas haviam descuidado, a saber, na aprovação de um *modelo organizatório realista* para concretização do seu programa normativo pelos poderes constituídos. Não se desconhecendo que as modificações introduzidas pelas Revoluções de 1820 e de 1910 imprimiram uma considerável turbulência no tecido social e nas tradições político-culturais portuguesas (cfr., entre tantos, MORAIS, 2018b, p. 147 e 157-160; RAMOS, 2009, p. 584 e segs.; ROSAS; ROLLO, 2010; COSTA; MARCOS, 2010, p. 9 e segs.), foi, porém, sobretudo a circunstância de os modelos organizatórios das respectivas Constituições terem assentado em fórmulas pouco realistas (por vezes puramente inexecutáveis) que se veio a mostrar determinante para o óbito antecipado daqueles textos constitucionais (cfr. VARGUES; TORGAL, 2001, p. 65 e segs.; TELO, 1980a; TELO, 1980b; TELO, 2011; CHORÃO, 2010) – quando não mesmo para o surgimento de contra-revoluções com os resultados infelizmente conhecidos (1926)²¹. Ao invés, a natureza radical de algumas das soluções materiais de 1976 – embora não menos desconstrutiva da ordem social do que as soluções de 1822 e de 1911 – foi mitigada por uma **distribuição realista de competências**, privilegiando os **órgãos de perfil executivo** que mais eficazmente poderiam intervir sobre a sociedade e capacitando-os a flexibilizar a aplicação das normas constitucionais de acordo com as exigências das forças económico-sociais.

Em suma: o programa de intervenção material sobre a sociedade aprovado em 1976, apesar de exigente, distinguiu-se dos programas de 1822 e de 1911 por ser acompanhado de mecanismos realistas de atuação dos órgãos que mostravam ter maior agilidade para disciplina da ordem social.

²¹ Para estudo desenvolvido, cfr. Sánchez (2017b, Caps. III e IV).

8

É justamente neste ponto que mais ressalta o *realismo* ou *pragmatismo* que, embora relativamente ausente da Constituição axiológica, dominou a elaboração da Constituição organizatória de 1976. Não obstante não renunciarem à sua ambição quanto às tarefas materiais a serem desempenhadas pelo Estado, as bancadas majoritárias da Constituinte, trabalhando sobre o Projeto apresentado pela 5.^a Comissão, com as alterações introduzidas após a aprovação da 2.^a *Plataforma de Acordo Constitucional*²², *estiveram dispostas a aceitar profundas cedências nas suas convicções (apenas)* quanto àquilo que deveria ser um *modelo ideal de representatividade política* e quanto à extensão dos poderes de um Parlamento democrático. Tais cedências eram materializadas com o único propósito de assegurar que o seu projeto programático não fosse rapidamente substituído, no caso de inefetividade da Constituição, por algum tipo de modelo constitucional mais inimigo da dignidade da pessoa humana.

Concretizando esse entendimento, os constituintes mostraram conhecer as lições da História Portuguesa que lhes ensinavam só terem subsistido na cultura política portuguesa as Constituições que atribuíram primazia à estabilidade política sobre a representatividade. Eram conhecidos os dados empíricos que revelavam que a primeira condição para uma Constituição perdurar por mais tempo em Portugal consistiu em atribuir a centralidade do sistema político a órgãos de tipo executivo, dotando-os da capacidade de domínio sobre as próprias fontes de direito e transformando a legalidade num “instrumento ao serviço do poder executivo”²³.

Ora, não obstante as profundas divergências ideológicas entre as sensibilidades presentes na Assembleia de 1975-1976, foi possível fixar um ponto mínimo de consenso quanto à necessidade

²² Para recensão desenvolvida, cfr. Sánchez (2017b, Caps. III e IV, § 28.º). Cfr. também, com especial relevância, Miranda (1998); Teles (1998).

²³ Para desenvolvimento, cfr. Otero (2003, p. 110 e segs.).

de introdução de profundas alterações em todas as estruturas políticas, económicas e sociais, destinadas a corrigir os erros da herança do Estado Novo, que os poderes constituídos seriam chamados urgentemente a concretizar logo no início da vigência da Constituição (cfr. SÁNCHEZ, 2016, p. 44-45).

Sucede que esse acordo *substantivo* quanto às reformas sociais a aprovar implicava uma consequência *organizatória* imediata: uma Constituição dotada de semelhante ambição material não podia deixar de configurar o sistema político com base em instrumentos ágeis e expeditos de intervenção sobre a sociedade, os quais não poderiam ficar reféns de procedimentos burocráticos dirigidos em órgãos com funcionamento lento e suscetíveis de maior oscilação política – nomeadamente, que ficassem dependentes de um *órgão parlamentar naturalmente mais pesado e de funcionamento mais rígido*. De acordo com a impressiva expressão de síntese oriunda da força mais votada na Constituinte, o sistema a construir teria que ficar “livre dos vícios do parlamentarismo” (cfr. REPÚBLICA PORTUGUESA, DAC n.º 90, de 02-04-1976, p. 2.940).

Assim, se era claro que a natureza crescentemente democrática do regime que se vinha construindo não permitia que se copiasse a estratégia da ditadura salazarista no tocante à redução do órgão parlamentar a um estatuto de insignificância jurídico-política²⁴, era o *pragmatismo constitucional* que impedia, porém, a hipótese de aprovação de um sistema colocado no extremo oposto das soluções governativas possíveis, o qual viesse a ser alicerçado no *princípio de primazia do Parlamento*. Cada momento dos trabalhos constituintes em que se assistia à sugestão de aprovação de medidas que melhorassem a posição relativa do Parlamento no sistema constitucional era, normalmente, culminado com intervenções opostas que acenavam com o *fantasma* dos fracassos

²⁴ Sobre essa estratégia ditatorial, que os constituintes de 1976 jamais poderiam copiar, cfr. Sánchez (2016, p. 10 e segs.).

das experiências históricas portuguesas que haviam ponderado a introdução do parlamentarismo no país e que haviam redundado numa anarquia política²⁵.

Foi este pragmatismo que, não obstante os dramáticos protestos vividos na Assembleia Constituinte – associando o sistema de governo então aprovado a um possível regresso à ditadura ou ao cesarismo (cfr. REPÚBLICA PORTUGUESA, DAC n.º 128, 30-03-1976, p. 4.247; REPÚBLICA PORTUGUESA, DAC n.º 132, de 03-04-1976, p. 4.442-4.443 e p. 4.451) –, a Constituição democrática da III República preferiu atribuir a **centralidade do sistema político por si criado a órgãos de tipo não parlamentar**, organizados em torno de um **eixo reversível formado pelos Chefes do Estado e do Governo**, num fenómeno que, entre os demais sistemas do nosso *ambiente* constitucional democrático, apenas conhece algum paralelo na V República francesa (cfr. SÁNCHEZ, 2016, p. 8-9, 69 e segs.).

9

A formação desse eixo precisou de assentar em duas soluções estratégicas fundamentais.

a) De um lado, não era negociável a criação de um **órgão de tipo executivo** que a maioria constituinte exigiu que cumulasse as funções de principal órgão de direção política, de principal órgão executivo e (pelo menos quantitativamente) de principal órgão legislativo do país, oferecendo-lhe cláusulas genéricas de

²⁵ A esse fantasma histórico foi aditada a censura, já de pendor ideológico, respeitante aos malefícios de um sistema de base parlamentar que, pela lentidão do seu funcionamento e pela abertura democrática que o respetivo debate propiciaria, atrasaria a aprovação de rápidas reformas socializantes. Numa palavra, o alargamento dos poderes parlamentares implicaria a instauração de um “parlamentarismo burguês” (cfr. REPÚBLICA PORTUGUESA, DAC, n.º 17, de 31-07-1975, p. 385-386).

competência para aprovação indistinta de atos políticos em sentido estrito, atos legislativos, atos regulamentares e atos administrativos – e concedendo-lhe também, em consequência, o poder de *livre escolha da forma* utilizada para a aprovação de uma dada medida jurídico-pública, ponderando critérios como, por um lado, o da superior força jurídica e das consequentes potencialidades de um ato sob forma de lei para derrogar soluções previstas em atos jurídico-públicos anteriores ou, por outro lado, o da maior celeridade e o da maior simplificação procedimental dos atos não legislativos²⁶.

Por outras palavras: longe de consistir numa entorse ulterior do sistema – que, alegadamente, teria levado a uma lateralização do Parlamento que teria sido indesejada pelos constituintes –, a governamentalização de um sistema político que configura um órgão que *simultaneamente governa, legisla e administra* correspondeu a uma opção central e emblemática do legislador constituinte. E essa opção não resultou sequer das circunstâncias conjunturais do processo revolucionário, antes surgindo em plena coerência com as suas prévias decisões respeitantes à *Constituição material*.

Com isso, os constituintes não consideraram problemático repetir o paradoxo que dominara a História Portuguesa nos dois séculos anteriores: a Constituição precisava de resgatar algumas das soluções organizatórias do regime anterior para ser capaz de destruir a obra material do mesmo regime. Dito de outro modo: resgatavam-se os mecanismos da sua Constituição organizatória para derrubar a sua Constituição material.

b) De outro lado, e de modo ainda mais marcante, os constituintes souberam extrair das duas Constituições Portuguesas que maior durabilidade obtiveram na História – 1826 e 1933 – a

²⁶ Para descrição da crítica violenta desta opção constituinte pelo deputado Jorge Miranda, numa censura que a maioria da Assembleia preferiu ignorar, v., por exemplo, República Portuguesa (DAC, n.º 21, de 31-07-1975, p. 521-527).

lição quanto à necessidade de criar um estatuto competencial para o **Chefe do Estado** suficientemente flexível e lasso para permitir ao seu próprio titular *autodefinir* o seu perfil de atuação e *autoconformar* o seu poder de interferência (máxima ou mínima) na fixação do programa político governativo.

Longe de tal resultar unicamente de uma estratégia conjuntural para permitir a coabitação entre as legitimidades democrática e revolucionária, foram as necessidades político-sociais inerentes à formação do novo programa constitucional – as referidas necessidades de atribuição de poderes reais de ação aos órgãos mais ágeis (executivos) para reconstruir o tecido económico-social do país – que obrigaram a Constituinte a atribuir ao Chefe do Estado uma amplíssima legitimidade eleitoral – só equiparável, na nossa História Constitucional, à das primeiras décadas da vigência da Constituição de 1933, embora, obviamente, sem os intuitos plebiscitários ínsitos a esta última –, não inferior a qualquer outro órgão constitucional, de modo a *autodefinir* o alcance da sua esfera de influência na ação governativa do país. Tal liberdade de *autoconformação* seria visível, sobretudo, no momento de formação ou de queda de um Governo.

Com isso, a Constituição tornou igualmente aceitável

- i. uma *presidência ativista* que forma o seu próprio governo, para a implementação do seu programa dirigente, recusando qualquer governo de cujo programa discorde; ou,
- ii. no extremo oposto, uma *presidência arbitral* e moderadora, apagada, que se conforma com todas as soluções governativas que o Parlamento lhe apresenta; ou, ainda,
- iii. qualquer perfil intermédio entre estes dois extremos.

Em suma, esta *plasticidade* dos poderes presidenciais, profundamente inspirada no modelo de *reversibilidade* das relações

entre o Chefe do Estado e o Chefe do Governo sugerido pela Constituição de 1933²⁷ – décadas antes da conceção de qualquer modelo similar pela V República francesa²⁸ –, pouco comum nas democracias de tipo ocidental mas explicável devido às necessidades programáticas dos constituintes, viabilizou a configuração de *diferentes práticas ao abrigo do mesmo sistema de governo flexível*, permitindo ao próprio Presidente tomar a iniciativa de *modificar a predominância do sistema de governo sem para tanto precisar de impor uma modificação da Constituição*.

Sobretudo, fechando a cúpula desta estratégia balizadora dos poderes parlamentares, os constituintes asseguraram-se de que os poderes de controlo sobre o exercício da função presidencial seriam *esvaziados*, de modo a tornar tal margem de ação *juridicamente incontrolável*. Daí que as competências que o artigo 133.º da Constituição atribui ao Presidente da República para intervenção sobre outros órgãos constitucionais – incluindo sobre a própria Assembleia da República, no exercício de um poder de dissolução que apenas conhece limites formais e circunstanciais, mas não materiais (cfr. alínea *e*) do artigo 133.º e 172.º) – não tenham correspondência em competências similares de intervenção parlamentar sobre a subsistência do mandato presidencial (cfr. artigos 129.º e 130.º).

Assim, se é óbvio que um aproveitamento *abusivo* dos poderes presidenciais por um dado Chefe do Estado pode ser

²⁷ Sobre os trabalhos de conceção deste modelo entre 1931 e 1933 – hoje já conhecidos graças à disponibilização dos depoimentos privados dos seus Autores, que desenharam o leque de competências dos Chefes do Estado e do Governo de modo suficientemente flexível para permitir ao *líder do regime* manter o seu poder independentemente da posição que quisesse ocupar, formando um *eixo de domínio reversível* que permitia ao líder do regime *mudar de funções constitucionais sem precisar de mudar a Constituição* (cfr. SÁNCHEZ, 2016, p. 7 e segs.).

²⁸ Já sobre a configuração atual dessa reversibilidade das posições entre o Chefe do Estado e o Chefe do Governo na V República francesa, cfr. Morais (1998, p. 151 e 159); Otero (2010b, p. 503-506); Novais (2018, p. 123 e segs.).

objeto de pronúncia pelo eleitorado, esse tratar-se-á sempre de um problema situado num domínio político-eleitoral, e nunca jurídico-constitucional, não sendo pois a conduta presidencial sindicável por qualquer outro órgão constitucional, seja este de perfil político ou jurisdicional²⁹.

10

Não se discutirá que estas soluções organizatórias podem ser objeto de uma profunda censura *de iure constituendo*, representando fórmulas que poderiam ser consideradas surpreendentes à luz da generalidade dos modelos das democracias ocidentais que nos servem de referente.

Todavia, antes de formular uma tal censura – e de eventualmente propor uma modificação global do sistema –, o intérprete não pode deixar de ter em mente que aquelas soluções representam o mero produto de uma *qualidade* revelada pelos

²⁹ Para tratamento desenvolvido dos trabalhos constituintes que atribuíram este perfil plástico ao sistema de governo, sempre conformado pelo princípio fundante de que – se o Chefe do Estado assim o quisesse – o Governo poderia ser qualificado como um “Governo do Presidente da República”, e não um “Governo de Parlamento” (cfr. REPÚBLICA PORTUGUESA, DAC, n.º 128, de 30-03-1976, p. 4.245) – assim desmentindo a descrição mitológica que supervenientemente veio a ser oferecida sobre o sentido da decisão constituinte e que ainda hoje é a mais divulgada (cfr. SÁNCHEZ, 2016, p. 73 e segs.). Sobre o equívoco igualmente grave de uma outra sensibilidade que, embora aceitando no essencial o sentido da decisão constituinte original, prefere então socorrer-se da tese de *alteração do sistema de governo* alegadamente ocorrida em 1982, num sentido de redução dos poderes presidenciais e de maior parlamentarização do sistema – dando origem a um curioso fenómeno em cujos termos o intérprete trabalha sobre uma *Constituição fictícia*, onde tudo se passa como se o legislador constituinte tivesse aprovado as propostas de alteração que efetivamente foram *rejeitadas* nos trabalhos de revisão (cfr. SÁNCHEZ, 2016, p. 88, n. 180). Muito em especial sobre o equilíbrio entre o triângulo formado por Presidente da República, Assembleia da República e Governo determinado em 1982, v. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª S., n.º 115 (1982), p. 4.814-4.815; n.º 123, p. 5.168 e 5.183-5.185.

constituintes no *plano organizatório* do processo de feitura da Lei Fundamental de 1976 – qualidade que por vezes se manteve ausente nos planos axiológico ou económico: a disposição para *transigir* e renunciar a adotar um sistema político de tipo *laboratorial*, que poderia ser mais consentâneo com um modelo ideal de país mas que, à luz das lições históricas do constitucionalismo português, provavelmente teria fracassado em termos próximos às experiências de 1822 e 1911. Através desta *transação*, a abdicação de um sistema de governo mais próximo do seu ideal representativo foi o preço a pagar para a sobrevivência de uma Constituição material própria de um Estado social de Direito.

Afinal, tal postura *realista e pragmática* no plano organizatório terá representado o *segredo constituinte* que permitiu que, após 200 anos, a Constituição de 1976 se tornasse numa das três únicas Constituições – mas a primeira Constituição democrática – que viveu para celebrar o seu quadragésimo aniversário.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, José Melo. **A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na constituição portuguesa**. v. I. Coimbra: Almedina, 2006a.

ALEXANDRINO, José Melo. **A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na constituição portuguesa**. v. II. Coimbra: Almedina, 2006b.

ALEXANDRINO, José Melo. **Lições de direito constitucional**. v. I, 2. ed. Lisboa: AAFDL, 2017a.

ALEXANDRINO, José Melo. **Lições de direito constitucional**. v. II, 2. ed. Lisboa: AAFDL, 2017b.

AMARAL, Diogo Freitas do. **O antigo regime e a revolução: memórias políticas (1941-1975)**. Lisboa: Círculo de Leitores, 1995.

ANDRADE, Vieira de. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

CAETANO, Marcello. **Constituições portuguesas**. 5. ed. Lisboa: Verbo, 1981.

CANOTILHO, J. J. Gomes. As constituições. In: MATTOSO, José (Dir.). **História de Portugal**. v. V. Lisboa: Estampa, 1994-2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: Almedina, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CHORÃO, Luís Bigotte. **A crise da república e a ditadura militar**. 2. ed. Lisboa: Sextante, 2010.

COSTA, Almeida; MARCOS, Rui M. Figueiredo. **A primeira república no direito português**. Coimbra: Almedina, 2010.

CUNHA, Paulo Ferreira da. **Geografia constitucional: sistemas juspolíticos e globalização**. Lisboa: Quid Juris, 2009.

HÖRSTER, Heinrich Ewald. O imposto complementar e o estado de direito. In: **Revista de Direito e Economia**, Lisboa, Ed. Provedoria de Justiça, ano 1, n. 3, janeiro-junho 1977.

LUCENA, Manuel de. **O estado da revolução: a constituição de 1976**. Lisboa: Jornal Expresso, 1978.

MARTÍNEZ, Pedro Soares. **Comentários à constituição portuguesa de 1976**. Lisboa: Verbo, 1978.

MIRANDA, Jorge. **A constituição de 1976**: formação, estrutura, princípios fundamentais. Lisboa: Petrony, 1978.

MIRANDA, Jorge. A organização do poder político e a 5.^a Comissão da Assembleia Constituinte. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspetivas constitucionais**: nos 20 anos da constituição de 1976. v. III. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

MIRANDA, Jorge. **Da revolução à constituição**: memórias da assembleia constituinte. Lisboa: Principia, 2015.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. v. I, t. 2, 10. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

MIRANDA, Jorge. O artigo 1.^o e o artigo 2.^o da constituição. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Estudos sobre a Constituição**. v. II. Lisboa: Petrony, 1977.

MORAIS, Carlos Blanco de. As metamorfoses do semipresidencialismo português. In: **Revista Jurídica**, Lisboa, Ed. Nova série, n. 22, p. 141-160, mar. 1998.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso de direito constitucional**. v. I. Coimbra: Almedina, 2018a.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso de direito constitucional**. v. II. Coimbra: Almedina, 2018b.

MOREIRA, Vital. In: REPÚBLICA PORTUGUESA. Secretariado da Assembleia Constituinte. Lisboa, **Diário da Assembleia Constituinte (DAC)**, (Ed. Assembleia da República) n. 38, de 09 de setembro de 1975.

NEVES, Antonio Castanheira. A revolução e o direito: a situação atual da crise e o sentido do direito no atual processo revolucionário. Separata da **Revista da Ordem dos Advogados**, 1976.

NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2018.

OTERO, Paulo. **Direito constitucional português**. v. I. Coimbra: Almedina, 2010a.

OTERO, Paulo. **Direito constitucional português**. v. II. Coimbra: Almedina, 2010b.

OTERO, Paulo. **Instituições políticas e constitucionais**. v. I. Coimbra: Almedina, 2007.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003.

QUEIRÓ, Afonso. **Lições de direito administrativo**. v. I. Coimbra: João Abrantes, 1976.

RAMOS, Rui. Idade contemporânea (séculos XIX-XXI). In: RAMOS, Rui (Coord.) **História de Portugal**. 7. ed. Lisboa: Esfera dos Livros, 2009.

REIS, António. O Partido Socialista na revolução, no poder e na oposição: da dialética com o projeto nacional-militar à dialética com o eanismo. In: COELHO, Mário Baptista (Coord.). **Portugal: o sistema político e constitucional, 1974-1987**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1989.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Secretariado da Assembleia Constituinte. Lisboa, **Diário da Assembleia Constituinte (DAC)**, (Ed. Assembleia da República) n. 17, de 31 de julho de 1975.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Secretariado da Assembleia Constituinte. Lisboa, **Diário da Assembleia Constituinte (DAC)**, (Ed. Assembleia da República) n. 21, de 31 de julho de 1975.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Secretariado da Assembleia Constituinte. Lisboa, **Diário da Assembleia Constituinte (DAC)**, (Ed. Assembleia da República) n. 38, de 09 de setembro de 1975.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Secretariado da Assembleia Constituinte. Lisboa, **Diário da Assembleia Constituinte (DAC)**, (Ed. Assembleia da República) n. 90, de 02 de abril de 1976.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Secretariado da Assembleia Constituinte. Lisboa, **Diário da Assembleia Constituinte (DAC)**, (Ed. Assembleia da República) n.º 128, de 30 de março de 1976.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Secretariado da Assembleia Constituinte. Lisboa, **Diário da Assembleia Constituinte (DAC)**, (Ed. Assembleia da República) n.º 132, de 03 de abril de 1976.

ROSAS, Fernando; ROLLO, Maria Fernanda (Coord.). **História da primeira república portuguesa**. Lisboa: Tinta-da-China, 2010.

SÁNCHEZ, Pedro Fernández. **Lei e sentença: a separação dos Poderes Legislativo e Judicial no constitucionalismo português**. v. I. Lisboa: AAFDL, 2017a.

SÁNCHEZ, Pedro Fernández. **Lei e sentença: a separação dos Poderes Legislativo e Judicial no constitucionalismo português**. v. II. Lisboa: AAFDL, 2017b.

SÁNCHEZ, Pedro Fernández. **Os poderes presidenciais sobre a formação e a subsistência do governo**. Lisboa: Coimbra Editora, 2016.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **A revolução e o nascimento do PPD**. v. 1. Lisboa: Bertrand, 2000a.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **A revolução e o nascimento do PPD**. v. 1. Lisboa: Bertrand, 2000b.

TELES, Miguel Galvão. A segunda plataforma de acordo constitucional entre o MFA e os partidos políticos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspetivas constitucionais**: nos 20 anos da constituição de 1976. v. III. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

TELO, António José. **Decadência e queda da I república portuguesa**. v. 1. Lisboa: A Regra do Jogo, 1980a.

TELO, António José. **Decadência e queda da I república portuguesa**. v. 2. Lisboa: A Regra do Jogo, 1980b.

TELO, António José. **Primeira república**. v. II. Lisboa: Presença, 2011.

VARGUES, Isabel Nobre; TORRAL, Luís Reis. Da revolução à contra-revolução: vintismo, cartismo, absolutismo: o exílio político. In: In: MATTOSO, José (Dir.). **História de Portugal**. v. V. Lisboa: Estampa, 1994-2001.

VAZ, Manuel Afonso, et al. **Direito constitucional**: o sistema constitucional português. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

VIEIRA, Mónica Brito; SILVA, Filipe Carreira da. **O momento constituinte**: os direitos sociais na constituição: debates. Coimbra: Almedina, 2010.

Recebido em: 24-6-2021

Aprovado em: 6-8-2021