

REFORMA CONSTITUCIONAL:
LIÇÕES DO CONSTITUCIONALISMO PORTUGUÊS *

José de Melo Alexandrino

SUMÁRIO: 1. Colocação do problema: virtualidades da ideia de *constituição histórica*. 2. Formas da reforma constitucional. 2.1. Postulados jurídicos da revisão constitucional. 2.2. O conceito de desenvolvimento constitucional. 2.3. Dois exemplos marcantes. 3. O constitucionalismo português e os processos de reforma constitucional. 3.1. Periodificação. 3.2. Frequência e carácter das revisões. 3.3. Conteúdo das revisões e identidade constitucional. 3.4. Marcas sobre o procedimento. 3.5. Como travar o frenesim constitucional. 4. Notas finais sobre algumas lições a extrair do constitucionalismo português.

1. Colocação do problema: virtualidades da ideia de *constituição histórica*

Pode falar-se de constituição histórica, pelo menos em dois sentidos: no sentido de *constituição ancestral*, antiga ou dos antepassados (*patrios politéia*)¹; ou como “o conjunto de ideias, valores, princípios e instituições fundamentais que apresentem continuidade jurídica efectiva num ordenamento concreto e situado, se for caso disso, independentemente dos textos e das próprias vicissitudes constitucionais observáveis”².

* O texto corresponde ao conteúdo de uma lição proferida em Luanda, em 9 de Outubro de 2007, no âmbito do “III Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas”, organizado pelo Instituto de Cooperação Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em colaboração com a Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, na disciplina de Direito Constitucional (módulo I), e viria a ser originalmente publicado nos *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Martim de Albuquerque*, Lisboa, 2010, pp. 9-35.

¹ Neste caso, numa visão ampla do fenómeno constitucional, pode aqui ser enquadrada, por exemplo, a concepção de constituição perfilhada por Edmund Burke (por último, Paulo Otero, *Instituições Políticas e Constitucionais*, vol. I, Coimbra, 2007, p. 269 ss.), que temos por isso como próxima do sentido da *patrios politéia* dos gregos (cfr. Delfim Ferreira Leão, *Sólon – Ética e Política*, Lisboa, 2001, p. 12, 65 ss., 299).

² Assim, José de Melo Alexandrino, «Perfil constitucional da dignidade da pessoa humana: um esboço traçado a partir da variedade de concepções», in AAVV, *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*, vol. I, Coimbra, 2008, p. 467-497 [no prelo].

Uma vez que no primeiro sentido o conceito dispensa os próprios textos³, no segundo a constituição histórica representa uma realidade que atravessa, sem necessariamente os destruir nem ser por eles destruída, os textos constitucionais.

Ora, se é usual falar-se em constituição histórica a propósito da Constituição britânica⁴ (hábito desde logo induzido pela ausência de um texto constitucional em sentido formal), é menos comum essa referência a ordenamentos arraigadamente dotados de constituição formal. Porém, é justamente esse conceito de constituição histórica⁵ (contraposto ao de constituição documental ou datada)⁶ que pretendemos tomar como ponto de partida e como fórmula⁷ para analisar o problema da reforma constitucional – centrados nas lições que se podem colher no constitucionalismo português, mas de olhos postos também no processo de reforma constitucional ou “*momento constituinte*” presente angolano⁸.

A principal virtualidade da ideia de Constituição histórica talvez possa residir no facto de ela projectar mais adequadamente do que nenhuma outra a relevância cultural

³ Podendo a constituição ser aí referida a ideias, tradições e princípios, cuja raiz pode ser mítica, poética, guerreira ou outra (para uma identificação dos mitos fundadores, António José Saraiva, *A Cultura em Portugal – Teoria e História*, vol. I – *Introdução geral à cultura portuguesa*, 3.ª ed., Lisboa, 2007, p. 112 ss.).

⁴ J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, p. 52.

⁵ Na base das sugestões de Dietmar Willoweit, o Professor Gomes Canotilho entende por constituição em sentido histórico “o conjunto de regras (escritas ou consuetudinárias) e de estruturas conformadoras de uma dada ordem jurídico-política num determinado sistema político-social” (cfr. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 53); diversamente porém da nossa perspectiva, o Mestre de Coimbra teme mais as utilizações (abusivas) do conceito (*ibidem*, p. 53 s.) do que consente nas respectivas potencialidades explicativas.

⁶ Sirvam como exemplo de “*constituições datadas*” as Constituições portuguesa de 1976, espanhola de 1978, brasileira de 1988, cabo-verdiana de 1992, timorense de 2002, moçambicana de 2004 ou a Lei Constitucional angolana de 1992 (integrada ainda pelo disposto na Lei de revisão constitucional n.º 18/96, de 14 de Novembro, e na Lei n.º 11/2005, de 21 de Setembro, de alteração à Lei n.º 18/96, de 14 de Novembro).

⁷ Uma via substancialmente equivalente seria a do recurso aos conceitos de temporalidade jurídica [entre nós, por todos, Miguel Galvão Teles, «Inconstitucionalidade pretérita», in Jorge Miranda (org.), *Nos dez anos da Constituição*, Lisboa, 1986, p. 265-343; id., «Temporalidade Jurídica e Constituição», in AAVV, *20 Anos da Constituição*, Coimbra, 2000, p. 25-53; em Espanha, Carlos de Cabo Martín, *La Reforma Constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho*, Madrid, 2003, p. 21 ss., 71 ss.].

⁸ Para recorrer à expressão recentemente utilizada por Pedro Bacelar de Vasconcelos (cfr. «Entre factos e o Direito: dimensões constituintes na transição política angolana», in *Scientia Iuridica*, tomo LVI, n.º 311 (2007), p. 410 [401-412]).

Sem prejuízo do reconhecimento do expresso estabelecimento e exercício do poder constituinte (como decorre da Lei n.º 1/98, de 20 de Fevereiro, que criou a Comissão Constitucional), privilegiamos a análise sob a perspectiva da “reforma constitucional”. Não só essa perspectiva corresponde a uma decorrência do conceito de constituição histórica como, sobretudo, ela é imposta pela observação das dinâmicas presentes em todo o constitucionalismo angolano, prestando ainda, por essa via, um testemunho à proeminente relevância político-constitucional que reconhecemos à Lei Constitucional de 1992, sob o amparo da qual grandes progressos têm sido possíveis (e a qual não pode decerto ser acusada de ter constituído obstáculo a um adequado desenvolvimento do ideal de *Estado constitucional* em Angola).

do fenómeno constitucional, especialmente na sua dimensão social e política⁹. Na verdade, se a Constituição constitui um mecanismo de interpenetração entre os subsistemas jurídico e político – dando-se na Constituição um “acoplamento estrutural” entre política e Direito (como tem sido assinalado nomeadamente pelo funcionalismo sistémico)¹⁰ –, a ideia de constituição histórica não só permite uma compreensão diacrónica das relações entre esses dois subsistemas sociais como pretende ir para além desse relacionamento.

Tomando o caso da experiência constitucional portuguesa, foi a ideia “da existência de uma Constituição portuguesa não datada”¹¹ que se pretendeu assinalar logo no título da nossa obra “A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na *Constituição portuguesa*”, tendo então sido tomadas como ponto de partida as palavras dos Professores Ruy de Albuquerque e Martim de Albuquerque: «[o]s textos constitucionais portugueses e respectivos actos adicionais, longe de constituírem *marcos separadores* do percurso liberal, são epifenómenos de um movimento mais fundo de ideias e de alterações políticas, sociais e económicas que só uma perspectiva redutoramente positivista pode sacralizar»¹²; por sua vez, num pano de fundo de contradição e de um certo constitucionalismo mitológico¹³, «entre as sucessivas constituições há uma continuidade textual quer quanto a princípios quer quanto a mecanismos institucionais, que faz com que em muitos países, entre os quais o nosso, se possa dizer que há apenas várias edições de uma única constituição»¹⁴.

⁹ Uma desconsideração dessa realidade, sobretudo quando aliada a propósitos de transformação do mundo, pode levar a juízos demasiado severos (para um caso desse tipo, Luís Roberto Barroso, *O Direito Constitucional e a Efectividade de suas Normas – Limites e possibilidades da Constituição brasileira*, 8.^a ed., Rio de Janeiro / São Paulo / Recife, 2006, p. 2 s., 7 ss.; para um resultado bem diverso, e sem aquela pretensão transformadora, ainda que laborando sobre a *realidade paralela* da história constitucional portuguesa, José de Melo Alexandrino, *A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa*, vol. I – *Raízes e contexto*, Coimbra, 2006, p. 300, 505 ss.; id., *Direitos Fundamentais – Introdução geral*, Estoril, 2007, p. 19).

¹⁰ Por último, J. J. Gomes Canotilho, «O Direito constitucional na encruzilhada do milénio. De uma disciplina dirigente a uma disciplina dirigida» (2000), in id., *“Brançosos” e Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, Coimbra, 2006, p. 189 ss. [183-197]; Marcelo Neves, *A constitucionalização simbólica*, 2.^a ed., São Paulo, 2007, p. 2, 64 ss., 148, 173, 196 s.

¹¹ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 289.

¹² Ruy de Albuquerque / Martim de Albuquerque, *História do Direito Português*, vol. II (com a colaboração de Artur Duarte Nogueira, José Adelino Maltez e Mário Leite Santos), Lisboa, 1983, p. 154.

¹³ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 308.

¹⁴ R. de Albuquerque / M. de Albuquerque, *História do Direito Português*, p. 156 (para o nosso registo, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 307).

Numa versão similar desta ideia, o Professor Fernando Araújo afirma que «a alma da Constituição de 1822 continuou a viver nos textos constitucionais posteriores» [cfr. «Almeida Garrett e o Constitucionalismo», in *Revista Jurídica*, 24 (2001), p. 322 [313-344]] – não sendo de excluir a hipótese de afirmação de que a alma dessa Constituição possa viver noutros textos constitucionais, que não apenas os portugueses! Por exemplo, no texto da Constituição de Timor-Leste – para dar o exemplo do mais geograficamente distante!

Pode-se, em todo o caso, perguntar: o que se ganha com isso?

(i) Uma das vantagens desse caminho reside na possibilidade de ele favorecer uma explicação abrangente do específico fenómeno cultural que é o constitucionalismo (português)¹⁵, como a que está presente, por exemplo, na hipótese¹⁶ de que “a história constitucional portuguesa pode ser olhada como o conjunto e o resultado da interacção de três correntes complementares, que associam continuidade, reacção e novidade”¹⁷, admitindo no final – sem prejuízo de rupturas parciais de diverso tipo – uma evolução feita de transformações progressivas, onde se revelam significativas constantes (quer positivas quer negativas) e um marcado génio adaptativo¹⁸.

(ii) Em segundo lugar, só num plano abrangente como esse se torna possível perceber como, na maior parte dos casos, as grandes transformações não coincidam com os momentos revolucionários ou constituintes propriamente ditos. Esse papel parece antes ter sido deixado às reformas estruturais (1834)¹⁹, à edificação do aparelho burocrático do Estado (1842)²⁰, à aprovação de grandes Códigos (como o Código Civil 1867 ou, no século XX, o Código de Processo Penal de 1987), aos efeitos da abertura doutrinária (1970), à expressão da legitimidade eleitoral (1975),

¹⁵ A esse respeito, é esclarecedora a evolução registada no pensamento do Professor Gomes Canotilho: até há cerca de uma década atrás, o Mestre de Coimbra recusava a existência de continuidades no constitucionalismo português, preferindo falar em ciclos (ora progressistas, ora conservadores); a partir de 1997, começou porém a recorrer também ao binómio continuidades/descontinuidades (tendo colocado entre as primeiras o catálogo de direitos, liberdades e garantias, o dualismo no executivo, a fiscalização da constitucionalidade ou os poderes legislativos do Governo); ainda assim, se é verdade que reconhece a existência de *patrimónios culturais constitucionais*, mantém reserva sobre a possibilidade de caracterização de uma tradição constitucional portuguesa (para uma anotação desta evolução, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 303 s., com indicações).

¹⁶ Ainda sobre a dificuldade de penetrar na dialéctica dos acontecimentos da história cultural (como é, no caso, a história do constitucionalismo), admitindo todavia que se possam arriscar hipóteses, A. José Saraiva, *A Cultura em Portugal...*, I, p. 111 e 112, respectivamente.

¹⁷ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 309, 505; numa explicação mais vasta, de matriz cultural, talvez se pudesse ainda ver aí a explicação de Teixeira de Pascoaes para o idealismo português, que se encontraria na «harmonia entre a Tradição e a Revolução» (cfr. *Arte de Ser Português*, s.l., 2007, p. 137); num plano mais vasto ainda, Ortega e Gasset formulou a ideia, só em parte aqui pertinente, de que, no plano da história, a superação implica sempre assimilação [cfr. *Qué es filosofía?*, trad. de José Bento, *O que é a filosofia?*, s.l., 2007, p. 115].

¹⁸ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 310, 505 s.; para caracterizações de âmbito equivalente, M. Rebelo de Sousa (cfr. «Introdução à Constituição...», p. 31 s.), Jorge Miranda (cfr. *Manual de Direito Constitucional*, tomo I – *Preliminares: o Estado e os sistemas constitucionais*, 7.^a ed., Coimbra, 2003, p. 245 ss.).

¹⁹ R. Albuquerque / M. Albuquerque, *História...*, II, p. 218.

²⁰ R. Albuquerque / M. Albuquerque, *História...*, II, p. 211 ss.

à civilização do regime político (em 1982) ou à entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (1986)²¹.

(iii) Em terceiro lugar, não é difícil de observar como cada Constituição traz sempre consigo algo de novo, *realidades novas* essas assimiladas²² pelos textos subsequentes, como sucedeu: com a ideia de governo representativo, a pluralidade de órgãos políticos, a igualdade perante a lei ou a garantia dos direitos individuais (logo em 1822); com o direito aos socorros públicos ou o dualismo no executivo (em 1826-1852); com a forma republicana de governo, a separação das igrejas do Estado ou a fiscalização judicial da constitucionalidade das normas (em 1911); com a incorporação do princípio constitucional do bem-estar e os direitos fundamentais sociais (1933); com a sintonia e a abertura jusinternacional (1976); com o princípio democrático ou com a criação do Tribunal Constitucional (1982)²³. Tão-pouco seria difícil identificar, à luz de todo o conjunto, o melhor do legado²⁴ de cada uma das etapas²⁵: a aspiração de mudança (em 1822), o compromisso com a realidade (em 1826), a técnica jurídica (em 1838), a concisão do texto constitucional (em 1911)²⁶, a tranquilidade na feitura da Constituição (1933), a resiliência, a abertura e a sensibilidade constitucionais (1976), a consensualização (1982)²⁷.

(iv) Não seria, enfim, difícil de comprovar: a proximidade essencial entre as três primeiras Constituições portuguesas (bem patente no facto de a Constituição de 1838 ter conseguido a síntese entre os dois textos precedentes²⁸, síntese

²¹ Para uma primeira visita a alguns destes momentos marcantes, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 392 ss., 451 ss., 469 ss., 527 ss., 641 ss.

²² Ortega y Gasset, *O que é a filosofia?*, p. 115, 152, 173.

²³ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 309 s.

²⁴ A observação permite ainda registar a distância que efectivamente separa, na perspectiva da cultura, o constitucionalismo português do francês e a não-surpreendente aproximação ao constitucionalismo britânico, primeiro, e norte-americano, mais recentemente (aqui, até pela interacção e intermediação do constitucionalismo brasileiro).

²⁵ Do mesmo modo, pensamos não ser difícil a enunciação dos principais vícios – e, também eles, na maior parte dos casos, passaram de uns textos constitucionais para os outros. Como já escrevemos, as Constituições portuguesas viveram, antes de mais, entre *excessos* e *respostas* a excessos (tendo aí esgotado grande parte da sua energia) – no resto, inovaram e enriqueceram o património constitucional. Entre as marcas negativas, também em linha de continuidade, apontámos o autoritarismo, a mitificação, o nominalismo e múltiplas insuficiências estruturais e institucionais (cfr. M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 309, 506 ss.).

²⁶ Sobre a virtude da concisão, Paulo Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, 27.^a ed., São Paulo, 2007, p. 91 – tomando pois esse traço como virtude, se contabilizássemos os artigos das seis constituições portuguesas, chegaríamos à conclusão de que na Constituição histórica a média do número de artigos é inferior a 180 artigos por texto constitucional (até 1976, esse número desce mesmo para 150).

²⁷ Reunidas estas sucessivas virtudes, encontraríamos a “*Constituição histórica portuguesa ideal*” (ou seja, aquela que se mostrasse capaz de conciliar adequadamente o melhor de cada um desses vários textos constitucionais e o melhor das suas lições).

²⁸ Em essencial sintonia, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia, *Da justiça administrativa em Portugal: sua origem e evolução*, Lisboa, 1994, p. 339 ss., 348 ss.

posteriormente certificada pelo Acto Adicional de 1852²⁹); que a Constituição de 1911 se inspira profundamente nessa primeira tríade de textos constitucionais (mesmo na Carta constitucional)³⁰; que a Constituição de 1933 deve boa parte da sua substância, e até certo tipo de normatividade, à precedente Constituição de 1911³¹; que a Constituição de 1976 deve muito (mesmo o frenesim) à Constituição de 1933³². E tudo isto porque parece comprovar-se a ideia de que “cada uma das Constituições portuguesas está realmente sempre mais próxima e é sempre substancialmente devedora da Constituição (e da experiência política) que a precedeu”³³.

(v) A um nível distinto, o da teoria da Constituição³⁴, à luz da ideia de constituição histórica é possível aferir virtualidades e debilidades de conceitos³⁵ como os de constituição “nominal” e “semântica” (Karl Loewenstein)³⁶, constituição “ritualista” (Brun-Otto Bryde)³⁷, constituição “oficial” (Paulo Otero)³⁸, “constituição-lei” (Paulo Bonavides)³⁹ ou de “constitucionalização simbólica”

²⁹ R. Albuquerque / M. Albuquerque, *História...*, II, p. 214.

É, sem dúvida, “extraordinária” a importância do Acto Adicional de 1852, pois é nesse momento que a Carta Constitucional se afirma como a “lei fundamental” de todos os liberais (*ibidem*).

³⁰ Diversamente, J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, vol. I, 2.ª ed., Coimbra, 2007, p. 22.

³¹ No domínio onde isso aparentemente seria mais improvável (o dos direitos fundamentais), detectámos e demonstrámos este facto (cfr. M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 420, 435, 442 s.).

³² Esta tese começou, na década de setenta, a ser defendida pelo sociólogo Manuel de Lucena (cfr. *O estado da revolução – A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978), teve um assumido defensor em Paulo Otero [v.g., «A “desconstrução” da democracia constitucional», in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 anos da Constituição portuguesa de 1976*, vol. II, Coimbra, 1996, p. 601-641, maxime p. 623] e mereceu um substancial acolhimento da nossa parte (como decisivamente resulta do texto).

³³ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 435.

³⁴ Para um ponto da situação, Paulo Bonavides, *Curso...*, p. 171 ss.

³⁵ Sobre o ponto também, em síntese, Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 1131; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II – *Constituição*, 6.ª ed., Coimbra, 2007, p. 18 ss.; mais desenvolvidamente, M. Neves, *A constitucionalização simbólica*, p. 105 ss.

³⁶ Karl Loewenstein, *Verfassungslehre* (1959), trad. castelhana de Alfredo Gallego Anabitarte, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1964, p. 216 ss.

³⁷ Brun-Otto Bryde, *Verfassungsentwicklung: Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 1982, p. 29 ss. (a propósito referido e criticamente apreciado por Marcelo Neves, *A constitucionalização simbólica*, p. 110-113).

³⁸ Paulo Otero, «As instituições políticas e a emergência de uma “Constituição não oficial”», in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. 2 (2002), p. 83-116; id., *Legalidade e Administração Pública – O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, 2003, p. 181 ss., 424 ss., 566 ss.

³⁹ Paulo Bonavides, *Curso...*, p. 185.

(Marcelo Neves)⁴⁰ – e seus reversos (constituição normativa, relevante, não-oficial, constituição-realidade ou constituição normativamente eficaz).

2. Formas da reforma constitucional

Nesta lição serão consideradas duas formas da reforma constitucional, sendo que uma delas (a revisão constitucional) corresponde a um procedimento jurídico-constitucionalmente ordenado e outra (o desenvolvimento) corresponde a uma fenomenologia complexa⁴¹, que é resultado de um processo histórico apenas indirectamente conformado pelas normas constitucionais. Impõe-se por isso uma identificação prévia dos requisitos a que deve obedecer o exercício do poder de revisão, bem como dos contornos do conceito de desenvolvimento constitucional.

Cumpra ainda esclarecer que com a expressão “reforma constitucional” (que não deixa de ter uma perfeita adesão às cláusulas de “revisão total” presentes em algumas Constituições, como a austríaca, a argentina ou a suíça)^{42 43}, pretende-se aqui acentuar a ideia de *mudança profunda* no quadro da Constituição existente (ideia próxima por isso do conceito de *Verfassungswandel*)⁴⁴. Ainda que essa modificação ou transformação não se dê no quadro de uma estrita ou delimitada vicissitude constitucional⁴⁵, na reforma constitucional não é necessariamente afectada a identidade constitucional⁴⁶, resultado que não deixa de ser favorecido pela ideia de constituição histórica⁴⁷. A

⁴⁰ M. Neves, *A constitucionalização simbólica*, p. 95 ss., 101 ss., 127 ss.

⁴¹ Francisco Lucas Pires, *Teoria da Constituição de 1976, A Transição Dualista*, Coimbra, 1988, p. 125 ss.; J. Miranda, *Manual...*, II, p. 172.

⁴² Com outras indicações, J. Miranda, *Manual...*, II, p. 166, nota 1.

⁴³ Noutros casos, a cláusula de revisão total está implícita, como julgamos ser o caso da Lei Constitucional angolana de 1992; noutros casos ainda (como o da Suíça), apesar de se falar em revisão total o que está verdadeiramente em causa é uma actualização global de um texto constitucional (neste sentido também, J. Miranda, *Manual...*, II, p. 165); na prática, por sua vez, em 1991 e 1992, o que se verificou em Angola foi «uma revisão total em sentido material da Lei Fundamental» (cfr. Raúl C. Araújo, *Os sistemas de governo de transição democrática nos P.A.L.O.P.*, Coimbra, 2000, p. 202), uma transição constitucional (cfr. Carlos Blanco de Moraes, *Tópicos sobre a formação de uma comunidade constitucional lusófona*, separata de *Ab Uno Ad Omnes – 75 anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1998, p. 60; J. Miranda, *Manual...*, I, p. 242).

⁴⁴ Para um apontamento, Ernst-Wolfgang Böckenförde, «Anmerkungen zum Begriff Verfassungswandel» (1993), in id., *Staat, Nation, Europa – Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*, 2.^a ed., Frankfurt am Main, 2000, p. 141-156.

⁴⁵ Sobre estas vicissitudes, Afonso D'Oliveira Martins, *La Revisión Constitucional y el Ordenamiento Portugués*, 2.^a ed., Lisboa / Madrid, 1995, p. 47 ss.; J. Miranda, *Manual...*, II, p. 164 ss.

⁴⁶ Com as indicações essenciais, Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 1073; sobre a articulação entre mudança constitucional e identidade da Constituição, Dieter Grimm, «Verfassung» (1989), in id., *Die Zukunft der Verfassung*, 2.^a ed., Frankfurt am Main, 1994, p. 22 ss. [11-28].

⁴⁷ Sobre a revisão constitucional como garantia dinâmica da Constituição, por último, Carlos Blanco de Moraes, *Justiça Constitucional*, tomo I, *Garantia da Constituição e controlo da constitucionalidade*, 2.^a ed., Coimbra, 2006, p. 65 ss.

realidade – reforma constitucional – aqui tomada como objecto de estudo situa-se por isso numa encruzilhada entre o Direito constitucional e a política constitucional⁴⁸.

2.1. A revisão constitucional é uma vicissitude constitucional que pode ser definida como «a modificação da Constituição expressa, parcial, de alcance geral e abstracto e, por natureza, a que traduz mais imediatamente um princípio de continuidade institucional» (Jorge Miranda)⁴⁹.

Retomando o que recentemente escrevemos a propósito da concepção perfilhada quanto à natureza do poder de revisão⁵⁰, podemos arrolar os seguintes dez *postulados jurídicos do poder de revisão constitucional*: «1.º) não existe identidade de natureza entre o poder constituinte e o poder de revisão constitucional; 2.º) o poder de revisão, enquanto poder constituído, está heteronomamente subordinado aos limites de revisão (designadamente aos materiais) que prévia e superiormente lhe foram fixados; 3.º) ainda que susceptíveis de possuírem distinta abrangência (podendo designadamente referir-se a princípios, a complexos normativos, a instituições ou a disposições específicas) e mesmo distinta qualidade, substância político-constitucional e consistência normativa, os limites materiais constituem proibições permanentes e absolutas, cuja violação coloca a lei de revisão constitucional *extra ordinem* (não podendo, em todo o caso, excluir-se a diversidade estrutural e até a possibilidade, numa Constituição em concreto, de algum ou alguns dos limites expressos escaparem à função típica conceptualmente associada à ideia de limite material, enquanto essência da Constituição material, garantia do núcleo identitário da lei fundamental, essências que garantem identidade de uma ordem constitucional histórico-concreta); 4.º) as normas de limites materiais constituem normas de valor hierarquicamente superior às restantes normas constitucionais; 5.º) pesem embora as exigências de selectividade e diferenciação, não pode deixar de presumir-se o conteúdo útil e a relevância jurídica de todos os limites materiais expressos; 6.º) os limites materiais não protegem necessariamente toda a Constituição material, dado que, olhando à História constitucional e ao Direito comparado, se limitam a proteger algumas das linhas mestras (*bestimmter Wesenszüge*) do âmbito potencial daquela; 7.º) por razões lógicas, os limites materiais protegem núcleos duros, princípios, essências, mas não a extensão ou a concreta expressão

⁴⁸ Por todos, Dieter Grimm, «Verfassungsfunktion und Grundgesetzesreform» (1972), in id., *Die Zukunft der Verfassung*, p. 315-337.

⁴⁹ J. Miranda, *Manual...*, II, p. 164.

⁵⁰ Para uma recente expressão de adesão, Rui Medeiros, «Artigo 288.º», in Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III – *Organização do poder político, Garantia e revisão da Constituição, Disposições finais e transitórias*, Coimbra, 2007, p. 929-950.

constitucional de um determinado domínio regulativo; 8.º) são múltiplas as funções desempenhadas pelos limites materiais, desde uma função de clarificação da positividade de (certos) limites, uma função de individualização (para efeitos de controlo da constitucionalidade) dos conteúdos normativos infringidos e uma função de advertência política, até à função de assinalar a superioridade (*Höherrangigkeit*) normativa dessas mesmas disposições de limites (desde logo, na qualidade de proibições e de normas de competência negativa, na medida em que o legislador de revisão nem está autorizado a ofendê-las, nem a revogá-las); 9.º) os limites materiais não são a única fórmula, nem talvez a mais eficaz, de garantir os conteúdos identificadores da Constituição; 10.º) é razoável a orientação geral segundo a qual – numa ordem constitucional livre e democrática, dado o inerente efeito de compressão do princípio da soberania popular, no quadro do que seja funcional e estruturalmente requerido por cada sistema constitucional concreto – os limites materiais devem ser objecto de interpretação e de aplicação restritivas»⁵¹.

2.2. Com o conceito de *desenvolvimento constitucional* (teorizado na Alemanha, por exemplo, por Brun-Otto Bryde⁵² e em Portugal, por Francisco Lucas Pires⁵³), pretende-se «significar o conjunto de formas de evolução da constituição (...) e exprimir aquilo que se poderá chamar a *garantia de identidade reflexiva*» da própria Constituição (Gomes Canotilho)⁵⁴. Sendo um fenómeno que diz ou pode dizer respeito às mudanças na interpretação da Constituição, à projecção das revisões constitucionais ou à emergência de normas de costume constitucional e podendo registar-se em período mais ou menos breve⁵⁵, foi, «por exemplo, mediante desenvolvimento constitucional que, na maior parte dos países ocidentais, se foi alargando, durante mais de cem anos, a atribuição do direito de voto, com base nas exigências do princípio democrático, até ao sufrágio universal, passando-se do governo representativo liberal à democracia representativa»⁵⁶. É afinal um fenómeno de desenvolvimento constitucional que se tem registado em Angola, precisamente ao nível da configuração do princípio do governo representativo⁵⁷.

⁵¹ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, II, p. 336-339 [notas 1437 a 1455 omitidas].

⁵² Brun-Otto Bryde, *Verfassungsentwicklung...*, cit.

⁵³ Assim, P. Otero, *Legalidade...*, p. 182, nota 716; para uma crítica à hipertrofia do conceito de desenvolvimento constitucional neste autor, por se aproximar do “revisãoismo”, Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 1073, nota 42.

⁵⁴ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 1073.

⁵⁵ J. Miranda, *Manual...*, II, p. 172.

⁵⁶ J. Miranda, *Manual...*, II, p. 173.

⁵⁷ Designadamente após a assinatura, em 4 de Abril de 2002, do Memorando Adicional ao Protocolo de Lusaka.

2.3. Nas últimas décadas, excluídas as muito interessantes experiências dos PALOP e dos países do Leste europeu, entre os exemplos marcantes de reforma constitucional contam-se certamente os da África do Sul (a desembocar na Constituição de 1996) e da Suíça (a terminar na Constituição de 1999)⁵⁸. Num caso, a certificação de uma constituição provisória⁵⁹, mediante acórdão do Tribunal Constitucional (*First Certification Judgement*)⁶⁰ lavrado sobre o que podemos considerar as “Bases da Constituição” (*Constitutional Principles*), constitui um acontecimento ímpar (tanto mais como “exercício de carácter jurídico puro”⁶¹, inserto num processo constituinte)⁶². No outro, além da excelência do resultado final⁶³, é o pausado e extraordinário percurso da reforma total da Constituição de 1874 que deve ser tido como modelo de excepção⁶⁴.

3. O constitucionalismo português e os processos de reforma constitucional

Um percurso pela experiência política portuguesa, sobretudo a das últimas décadas, pode proporcionar um conjunto de observações úteis no que respeita à identificação de virtudes e vícios no âmbito dos processos de revisão constitucional (seja no plano do conteúdo, seja no da forma). Por seu turno, a eventual sugestão de remédios não pode deixar de ter em conta a explicação fornecida pelas raízes históricas desses fenómenos.

⁵⁸ Para um outro caso ainda (o da reforma da Constituição argentina, em 1994), Manuel Jimenez de Parga, *La reforma de la Constitución Argentina en perspectiva comparada*, Madrid, 1996.

⁵⁹ Sobre o assunto, em língua portuguesa, Maria José Morais Pires, «O acórdão da “certificação” da Constituição da África do Sul de 1996», in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Armando Marques Guedes*, Coimbra, 2004, p. 171-181.

⁶⁰ O texto da decisão está acessível em <<http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1996/26.html>>.

Após o envio do acórdão à Assembleia Constituinte, o projecto, uma vez alterado em conformidade com o juízo do Tribunal Constitucional, foi aprovado em 11 de Outubro de 1996; no *Second Certification Judgement*, em 4 de Dezembro de 1996, o Tribunal Constitucional concluiu pela conformidade do novo texto (pronúncia acessível em <<http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1996/26.html>>).

⁶¹ M. Morais Pires, «O acórdão da “certificação”...», p. 181.

⁶² Jörg Lücke, «Die Entstehung der neuen südafrikanischen Verfassung», in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 47 (1999), p. 467-502.

⁶³ À semelhança do Professor Peter Häberle, vemos nessa obra da cultura constitucional europeia uma fonte de verdadeiro júbilo [para a apresentação sumária da Constituição, Antonio Reposo, «Saggio introduttivo sulla nuova Costituzione svizzera, in *Diritto e Società* (1999), p. 609-643; Reiner J. Schweizer, «Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung», in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 48 (2000), p. 263-310; Blaise Knapp, «La révision de la Constitution fédérale suisse», in *Revue française de droit constitutionnel* (2000), 42, p. 403-420].

⁶⁴ Desde o primeiro projecto de revisão apresentado pela comissão de peritos em 1977 (*Vorentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung*), passando pela abertura formal do processo de revisão (*Verfassungsentwurf des Bundesrates vom 20. November 1996*), precedido pelo projecto de Constituição de 25 de Junho de 1995 (*Vernehmlassungsvorlage*), até ao texto submetido a consulta popular em 1999 (sobre a Constituição, Jean-François Aubert / Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich / et al., 2003).

3.1. Segundo um critério político, é relativamente consensual a divisão da história constitucional portuguesa em três períodos: «o período do constitucionalismo liberal e parlamentar, o período do constitucionalismo antiliberal, antidemocrático, antiparlamentar e antipartidário e o período do constitucionalismo para-democrático e democrático»⁶⁵. Ao primeiro pertencem as Constituições de 1822, 1826, 1838 e 1911, ao segundo a Constituição de 1933, ao terceiro a Constituição de 1976.

3.2. Por sua vez, quanto à reforma constitucional, segundo um critério da frequência e do carácter das revisões, podemos identificar duas fases: a fase do constitucionalismo liberal, de *contido exercício* do poder de revisão; e a fase posterior (correspondente ao constitucionalismo autoritário e ao constitucionalismo democrático), de *imoderado exercício* do poder de revisão⁶⁶.

(i) Quanto à *frequência* das revisões: 1) na fase do *constitucionalismo liberal*, a Constituição de 1822 (que em verdade não chegou a ter uma vigência efectiva), bem como a Constituição de 1838 não foram objecto de nenhuma revisão constitucional; a Carta Constitucional de 1826 (que teve três períodos de vigência: 1826-1828; 1834-1836; 1842-1910), inaugurou a partir de 1851 os processos de reforma constitucional, tendo conhecido quatro Actos Adicionais (os de 1852, de 1885, de 1895 e de 1907)^{67 68}; a Constituição de 1911 «foi objecto de cinco leis de revisão constitucional, em dois momentos diferentes: em 1916, por causa da guerra; e em 1919-1921, no seu rescaldo e no rescaldo do interregno sidonista de 1918»⁶⁹; 2) na fase seguinte, no período do *constitucionalismo autoritário*, a Constituição de 1933 «viria a ser objecto de nove leis de revisão em cinco momentos ou épocas: em 1935-1938, em 1945, em 1951, em 1953 e em 1971»⁷⁰; por sua vez, no período do *constitucionalismo democrático*, a Constituição de

⁶⁵ Marcelo Rebelo de Sousa, «Introdução à Constituição da República Portuguesa», in Marcelo Rebelo de Sousa / José de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa – Comentada*, Lisboa, p. 23 [9-66].

⁶⁶ Afonso D'Oliveira Martins absteve-se, na sua obra *La Revisión Constitucional y el Ordenamiento Portugués*, de estabelecer uma periodificação em função da revisão constitucional.

⁶⁷ Além disso, diversos projectos e propostas de reforma da Carta foram apresentados, sem terem chegado a ser aprovados (cfr. J. Miranda, *Manual...*, I, p. 285).

⁶⁸ Sobre o assunto, A. D'Oliveira Martins, *La Revisión Constitucional...*, p. 228 ss.; J. Miranda, *Manual...*, I, p. 283 ss.

⁶⁹ J. Miranda, *Manual...*, I, p. 296.

Em 1918, na ditadura de Sidónio Pais, foi aprovado o decreto n.º 3997, de 30 de Março de 1918, que introduziu profundas modificações constitucionais, abrangendo a configuração do regime político (esboçando uma República corporativa), bem como do sistema de governo (que de parlamentar de assembleia se tornava em presidencial).

⁷⁰ J. Miranda, *Manual...*, I, p. 316.

1976, em trinta e um anos de vigência, foi objecto de sete revisões constitucionais (em 1982, em 1989, em 1992, em 1997, em 2001, em 2004 e em 2005)⁷¹.

(ii) Também quanto ao *carácter* das revisões se confirma a aludida periodificação, na medida em que na primeira fase prevalece um estilo de emendas constitucionais⁷² centrado em questões política e constitucionalmente delimitadas, que se mostravam especialmente relevantes para a vida da comunidade e para a função da Constituição como lei fundamental da Nação. Já na segunda fase e logo na Constituição de 1933, como bem advertiu o Professor Jorge Miranda, as leis de revisão constitucional, «revelando uma instabilidade mais formal ou textual do que substancial, não vão além de preocupações de política concreta, segundo a circunstância de cada época»⁷³; ora, na Constituição de 1976, além de um crescente desvio da revisão para a periferia da política ordinária⁷⁴, assiste-se a um considerável incremento dessa instabilidade textual, pois se na Constituição de 1933, em nove revisões e em quarenta anos, foram alteradas 306 disposições⁷⁵, na de 1976, em sete revisões e em trinta anos, já foram alteradas 735 disposições⁷⁶ – daí o crescente mal-estar que na última década se tem gerado na doutrina⁷⁷, patente designadamente no surgimento de expressões como a de “frenesim constitucional” e de “constitucionalismo aparente”⁷⁸.

(iii) Uma vez *cingidos à Constituição de 1976*, podem neste domínio identificar-se três grandes fases na respectiva vigência: 1.^a) a fase da “*questão constitucional*” (que vai de 1976 a 1989); 2.^a) a fase da *superação* da “questão

⁷¹ Isto, sem referir diversas iniciativas de antecipação da revisão e da revisão não-concluída de 1994 (para um apontamento, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 771 s.).

⁷² Designadas de Actos Adicionais (ou seja, Aditamentos à Constituição), na vigência da Carta Constitucional de 1826.

⁷³ J. Miranda, *Manual...*, I, p. 317.

⁷⁴ António de Araújo, *A Revisão Constitucional de 1997 – Um ensaio de história político-constitucional*, Coimbra, 1999; Miguel Nogueira de Brito, «A única revisão necessária», in *Lusitana. Direito*, II série, n.º 1 (Janeiro – Junho 2003), p. 155-171 (com outras indicações).

⁷⁵ J. Miranda, *Manual...*, I, p. 317, nota 1.

⁷⁶ Segundo a contabilidade executada pelo Professor Jorge Miranda, até à revisão constitucional de 2001 (cfr. «Acabar com o Frenesim Constitucional», in AAVV, *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa de 1976 – Evolução constitucional e perspectivas futuras*, Lisboa, 2001, p. 655 [653-662]), e completada com 91 alterações, em 2004, e 1 alteração, em 2005.

⁷⁷ Para dois apontamentos, com indicações, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 770, nota 1570, 837.

⁷⁸ Evocando Dieter Grimm, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 837, nota 1991.

constitucional” (de 1989 até 1997); e 3.^a) a fase da “*questão política*” das revisões constitucionais⁷⁹ (de 1997 em diante)⁸⁰.

Por seu lado, quanto à classificação das diversas revisões constitucionais: (α) segundo um critério de *pertinência das alterações*, houve revisões de “normalização necessária” (as de 1982, de 1989 e de 1992) e revisões “voluptuárias” (todas as demais); (β) segundo um critério de *profundidade*, a revisão de 1982 distingue-se de todas as outras; (γ) segundo um critério da respectiva *incidência político-constitucional*, até 1997, as revisões constitucionais são de estabilização da estrutura básica⁸¹, ao passo que a partir de 1997 elas próprias alimentam um certo estado de “crise” do sistema político-constitucional⁸².

3.3. Quanto ao *conteúdo*, as revisões da Constituição de 1976 têm incidido sobre todas as matérias, apesar da existência de três núcleos relativamente intocados: a configuração essencial do sistema de governo, o sistema de fiscalização da constitucionalidade e o regime da revisão constitucional. Relativamente ao primeiro destes domínios⁸³, por ter distribuído os poderes do extinto Conselho da Revolução e limitado até certo ponto a responsabilidade do Governo perante o Presidente da República, só a revisão constitucional de 1982 trouxe alguma modificação sensível⁸⁴.

3.3.1. Em jeito de balanço, quanto ao conteúdo de cada uma das revisões: (i) a revisão de 1982 procedeu à desmilitarização do sistema político (afastando também as principais fórmulas revolucionárias), consolidou a afirmação do princípio do Estado de Direito e removeu diversas entorses ao princípio democrático, até aí subsistentes; (ii) a revisão constitucional de 1989 redireccionou o regime económico (abolindo nomeadamente a regra que impunha a irreversibilidade das

⁷⁹ O Professor Gomes Canotilho utiliza a fórmula “o renascer da questão constitucional” (cfr. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 211).

⁸⁰ Em 2007, a tomar a sério declarações políticas do novo líder do Partido Social Democrata, Luís Filipe Menezes, com a proposta de uma “Nova Constituição”, parece verdadeiramente querer ressurgir a “questão constitucional”, agora pela mão de um dos principais partidos fundadores do sistema da III República.

⁸¹ John Rawls, *Political Liberalism* (1993), trad. de João Sedas Nunes, *O liberalismo político*, Lisboa, 1997, p. 39, 60, 249 ss., 286.

⁸² Para um desenvolvimento destas ideias, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 832 ss.

⁸³ Relativamente ao sistema de fiscalização, a revisão de 1982 modificou parcialmente o regime da fiscalização da inconstitucionalidade por omissão e, indirectamente, as alterações sobre leis reforçadas sucessivamente introduzidas (em 1989, 1997 e 2004) levaram a uma correspondente modificação do sistema paralelo de fiscalização da legalidade.

⁸⁴ A revisão de 1997 limitou-se, nessa parte, a desconstitucionalizar uma série de domínios, sem introduzir nenhuma verdadeira inovação.

nacionalizações)⁸⁵ e preocupou-se com o aperfeiçoamento jurídico do texto constitucional; (iii) a revisão de 1992 procedeu à constitucionalização das soluções do Tratado de Maastricht; (iv) a revisão de 1997 reforçou os direitos fundamentais (nomeadamente pela previsão de um direito ao desenvolvimento da personalidade) e flexibilizou diversas estruturas constitucionais (nomeadamente pela desconstitucionalização de matérias); (v) a revisão de 2001 abriu a porta à ratificação do Estatuto do Tribunal Penal Internacional e introduziu importantes restrições a diversos direitos, liberdades e garantias; (vi) a revisão de 2004 procedeu ao aprofundamento das autonomias regionais; (vii) finalmente, a revisão de 2005 veio permitir o referendo a tratados europeus⁸⁶.

3.3.2. Depois destas sete revisões e depois de alterados mais de 700 preceitos, pode legitimamente pôr-se a questão: a Constituição de 1976 ainda é a mesma?⁸⁷ Respostas contrastantes a esta pergunta vieram, designadamente, de Francisco Lucas Pires, de um lado, e de José Joaquim Gomes Canotilho, do outro⁸⁸.

Pela nossa parte, embora consideremos a questão especulativa, admitimos que a Constituição (que é antes de mais uma “ordem-quadro” ou rede de princípios) ainda seja a mesma. Até já admitimos a ideia de que «provavelmente não existe no mundo outra constituição normativa que, desde a sua origem, estivesse em condições de mudar tanto, sem dissolver a sua identidade, como a Constituição portuguesa de 1976»⁸⁹. E essa *mesma* Constituição foi, de facto, palco de importantes transformações, a cuja resultante final bem pode dizer-se caber o nome de “desenvolvimento constitucional”⁹⁰.

⁸⁵ Um paralelo do artigo 13.º da Lei Constitucional angolana.

⁸⁶ Sobre toda esta matéria, por último, Jorge Miranda / Rui Medeiros, «Introdução geral», in id. / id., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I – *Introdução, Preâmbulo*, Coimbra, 2005, p. 22-32; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, vol. I, Coimbra, 2005, p. 501-545; M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 637-844; Fernando Paulo Gonçalves, «Las revisiones de la Constitución de 1976», in Javier Tajadura Tejada (coord.), *La Constitución portuguesa de 1976 – Un estudio académico treinta años después*, Madrid, 2006, p. 291-308; Gomes Canotilho / V. Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, I, p. 25-40.

⁸⁷ Vital Moreira, «Revisão e revisões: A Constituição ainda é a mesma?», in AAVV, *20 anos da Constituição de 1976*, Coimbra, 2000, p. 197-212.

⁸⁸ Para um bom ponto de observação deste debate, J. J. Gomes Canotilho, «Teoria da Constituição de 1976: desenvolvimento ou revisionismo constitucional», in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. 65.º (1989), p. 497-540 (agora também in id., “*Brançosos*” e *Interconstitucionalidade...*, p. 39-100); id., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 207 ss.

⁸⁹ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 36.

⁹⁰ J. Miranda, «Acabar com o frenesim...», p. 654.

Segundo José Manuel Cardoso da Costa, de há muito defensor dessa tese (cfr. *A evolução constitucional no quadro da Constituição da República de 1976*, s.l., 1994, p. 4), o texto da Constituição (sinalizando além disso um conjunto de ideias e valores básicos, abertos ao futuro) foi o ponto de partida de um processo evolutivo que permitiu que, trinta anos volvidos, se possa reconhecer a existência de uma

Houve *mudanças profundas* porque se registaram deslocamentos de princípios fundamentais (como o princípio revolucionário e o princípio socialista – que foram arredados da configuração da estrutura básica; e como o princípio do Estado de Direito – que foi colocado no lugar que lhe deveria estar reservado numa ordem constitucional democrática).

Porém, a Constituição *é essencialmente a mesma* porque se verificou a resistência oferecida por uma série de elementos fundamentais, que por isso mesmo representam o verdadeiro cimento da ordem constitucional (os seus *constitutional essentials*)⁹¹: o princípio da dignidade da pessoa humana, o primado dos direitos, liberdades e garantias⁹² e o princípio da democracia representativa⁹³ (com a garantia da regularidade do funcionamento dos órgãos e das instituições políticas)⁹⁴.

3.4. Num texto dotado de um elevado grau de rigidez⁹⁵ (ou hiper-rígido)⁹⁶, certamente mais importante do que ficarmos a interrogar se a Constituição ainda é a mesma é atentar na experiência política das últimas décadas ao nível do *procedimento de revisão*⁹⁷.

sintonia básica entre a Constituição e a sociedade (Conferência internacional sobre a Constituição de 1976, Lisboa, 26 de Abril de 2006).

⁹¹ John Rawls, *Liberalismo Político*, p. 222 ss.

⁹² A nossa tese é a de que a sobrevivência da Constituição de 1976 se deve ao lugar que, nestas três décadas, sempre foi atenciosamente reservado aos direitos, liberdades e garantias (verdadeiro núcleo central dos elementos constitucionais essenciais).

⁹³ Por último, Maria Lúcia Amaral, *A Forma da República – Uma introdução ao estudo do direito constitucional*, Coimbra, 2005, p. 191-320.

⁹⁴ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 835 ss.

O Professor Jorge Miranda, na conferência internacional sobre a Constituição de 1976, realizada em Lisboa, a 26 de Abril de 2006, deixou bem vincada essa ideia, ao identificar a democracia representativa e a liberdade política como os “dois fundamentos profundos” da Constituição (já neste sentido, J. Miranda, «Acabar com o frenesim...», p. 654). Por sua vez, o Professor Gomes Canotilho reconhece que «só a *constituição revista* revela as constâncias e mutações de uma *identidade constitucional*» (cfr. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 214).

⁹⁵ Rui Medeiros, «Artigo 284.º», in J. Miranda / R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, p. 893.

⁹⁶ Blanco de Morais, *Justiça Constitucional*, tomo I, p. 67 (já sobre o conceito e finalidade da rigidez constitucional, *ibidem*, p. 59 ss.).

⁹⁷ Sobre a matéria, A. D’Oliveira Martins, *La Revisión Constitucional...*, p. 353 ss., 394 ss., 478 ss.; Lino Torgal, «Limites da revisão constitucional em Portugal e no Brasil», in *Themis*, vol. 3 (2001), p. 201-258; Jorge Miranda, «Revisão constitucional», in *DJAP*, 2.º suplemento (2001), p. 502-536; id., *Manual...*, II, p. 195 ss.; Blanco de Morais, *Justiça Constitucional*, tomo I, cit., 67 ss.; Fernando Paulo Gonçalves, «La problemática de la revisión constitucional», in J. Tajadura Tejada (coord.), *La Constitución portuguesa de 1976...*, p. 286-290; Rui Medeiros, [Anotação aos] Artigos 284.º a 287.º, in J. Miranda / R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, p. 890-926.

3.4.1. Numa conferência proferida por altura da celebração dos vinte anos da Constituição de 1976, o Professor Paulo Otero, da Faculdade de Direito de Lisboa, defendeu a ideia segundo a qual o modelo constitucional da revisão fora duplamente subvertido: pela *desparlamentarização* e pela *governamentalização* da revisão constitucional⁹⁸. Numa primeira fase (dita de extraparlamentar), a desparlamentarização tem a ver com a circunstância de o sucesso de uma revisão constitucional ter deixado de ser uma decisão política da Assembleia da República, pois essa decisão foi transferida para os directórios dos dois maiores partidos (e mesmo para os respectivos líderes), e de o conteúdo da revisão ser produto directo de um acordo celebrado entre esses partidos⁹⁹; numa segunda fase (dita de intraparlamentar), as negociações entre os partidos efectuam-se simbolicamente dentro das instalações do parlamento¹⁰⁰, sendo ainda assim clara a marginalização quer dos partidos não signatários, quer dos deputados dos partidos signatários que não tenham participado das negociações¹⁰¹ – num caso como no outro, «as negociações de todas as principais soluções políticas e jurídicas fazem-se fora das competentes instâncias parlamentares»¹⁰². Por seu lado, a desparlamentarização é acompanhada da governamentalização da revisão, dado que passam pelo Governo, «directa ou indirectamente, as principais propostas ou contrapropostas negociais»¹⁰³; e também aqui se pode observar a marginalização dos membros do partido político governamental que não sejam membros do Governo¹⁰⁴. Em suma, num fenómeno de prevalência da normatividade informal, a decisão sobre a revisão deixa de pertencer ao órgão constitucionalmente competente (a Assembleia da República) para se situar, à revelia da discussão e da publicidade requeridas, nos directórios dos partidos políticos, servindo os deputados apenas para “carimbar” as decisões previamente tomadas.

⁹⁸ Paulo Otero, *O acordo de revisão constitucional: significado político e jurídico*, Lisboa, 1997; em textos posteriores, id., «As instituições políticas e a emergência...», p. 100; id., *Legalidade e Administração Pública...*, p. 182.

⁹⁹ P. Otero, *O acordo de revisão...*, p. 13 ss.

Segundo o autor, há aqui “uma certa transfiguração da Assembleia da República em ‘Soviete Supremo’ de uma democracia de parlamento bipartidário” (*ibidem*, p. 14).

¹⁰⁰ P. Otero, *O acordo de revisão...*, p. 15 ss.

Apesar da tentativa de *Perestroika*, segundo o autor, esta reestruturação da metodologia não chega a uma verdadeira *Glasnost*, deixando para o Plenário e para a Comissão Eventual de Revisão o papel de meros figurantes (*ibidem*, p. 16 e 17).

¹⁰¹ P. Otero, *O acordo de revisão...*, p. 18.

¹⁰² P. Otero, *O acordo de revisão...*, p. 19.

¹⁰³ P. Otero, *O acordo de revisão...*, p. 21.

¹⁰⁴ P. Otero, *O acordo de revisão...*, p. 21.

A respeito deste primeiro aspecto (do domínio dos partidos políticos sobre o processo de revisão, nomeadamente por efeito da prática, assumida e reiterada, de celebração de acordos gerais ou parcelares de revisão constitucional), sem prejuízo do reconhecimento da degradação da autonomia dos Deputados e dos grupos parlamentares¹⁰⁵, há um conjunto de observações a fazer.

A génese da prática dos acordos de revisão constitucional no domínio da Constituição de 1976 parece situar-se nas Plataformas de Acordo Constitucional celebradas entre o MFA e os partidos políticos¹⁰⁶, sobretudo na segunda Plataforma¹⁰⁷ – digamos que os partidos foram obrigados à celebração na primeira plataforma, forçaram a celebração da segunda e, uma vez afastado o MFA, tomaram daí em diante o gosto de celebrarem acordos entre si. Não tem sido escondido, em segundo lugar, o facto de o constitucionalismo posterior à revolução do 25 de Abril de 1974 ter favorecido os partidos que lograram afirmar-se¹⁰⁸, sendo comprovadamente difícil a afirmação de novos partidos^{109 110}. Em terceiro lugar, não devem ser desprezadas as virtualidades dos acordos de revisão constitucional¹¹¹, nomeadamente ao nível da racionalização do processo e sobretudo do desbloquear de questões difíceis (como foi, em 1982, a questão – bem ou mal resolvida – da composição do Tribunal Constitucional)¹¹². De facto, todas

¹⁰⁵ Assim também, J. Miranda, «Acabar com o frenesim...», p. 657, com outras indicações; Lino Torgal, «Limites da revisão...», p. 225.

¹⁰⁶ Aceitando de algum modo esta tese, Jorge Miranda, «Decisões políticas: aprovação, abstenção e rejeição», in AAVV, *20 anos da Constituição de 1976*, p. 194 [177-195]; J. J. Gomes Canotilho, «O acordo político para a revisão constitucional: do ‘pelotão de juristas’ ao poder de revisão “negocialista-partidário”», in José Magalhães, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Mem Martins, 1989, p. 188 [187-194]; M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 660, nota 838.

¹⁰⁷ Sobre a qual, desenvolvidamente e por todos, Miguel Galvão Teles, «A segunda Plataforma de Acordo Constitucional entre o Movimento das Forças Armadas e os Partidos Políticos», in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas Constitucionais – nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. III, Coimbra, 1997, p. 681-702; para uma síntese, M. Rebelo de Sousa, «Introdução à Constituição...», p. 40.

¹⁰⁸ Marcelo Rebelo de Sousa, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983, p. 295; M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 628; para um indício presente no texto constitucional (artigo 175.º), M. Rebelo de Sousa / M. Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa*, p. 296.

¹⁰⁹ Uma comprovação recente é a da exigência feita pelo Tribunal Constitucional para cumprimento do requisito de existência actualizada do número mínimo de filiados previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei orgânica n.º 2/2003, de 22 de Abril [por último, veja-se o acórdão n.º 1/2008 do Plenário, acessível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080001.html>> (08.01.2008)].

¹¹⁰ Sobre o tópico, por último, Vitalino Canas, «Partidos políticos: um balanço do estudo do tema», in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, 2003, p. 433-498.

¹¹¹ Para um franco encómio ao acordo de revisão de 1988, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 708 s.

¹¹² Sobre estas e outras dificuldades resolvidas pelos acordos de revisão, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 655, 712, 727, 728, 782, nota 1634, 783; noutros casos, não foi ao acordo de revisão que se deveram os vícios da revisão (assim, quanto à revisão de 1997, *ibidem*, p. 776).

as revisões conheceram a prática dos acordos de revisão constitucional, celebrados entre os dois ou três principais partidos, sejam eles acordos gerais ou parcelares, acordos sobre o conteúdo das soluções ou acordos sobre a própria apresentação de projectos¹¹³.

3.4.2. Apesar de todas as revisões constitucionais terem sido promovidas em ambiente livre e democrático, com plena regularidade do funcionamento dos órgãos constitucionais, ainda quanto à *forma*, deve ser referida a permanente instrumentalização da revisão, ora pela transformação de discussões sobre revisão constitucional em matéria de arremesso no debate político quotidiano, ora trazendo para o interior da revisão os temas da política ordinária¹¹⁴.

3.4.3. Um terceiro aspecto, igualmente acentuado nas últimas revisões, prende-se com o atropelo dos tempos de debate, determinado por uma pressa que de improviso se apodera das lideranças partidárias: foram disso exemplo as revisões de 2001 (*triste* e estranhamente apressada pelo 11 de Setembro)¹¹⁵, de 2004 (*catastrófica* e estranhamente decidida entre o dia 22 e o dia 23 de Abril de 2004)¹¹⁶ e a de 2005 (*caótica* e estranhamente aprovada quando já tinha sido politicamente suspenso o processo de ratificação do Tratado que aprova uma Constituição para a Europa)¹¹⁷.

3.4.4. Pode ainda dizer-se que o partido que desde sempre teve a centralidade nos processos de revisão constitucional foi o Partido Socialista: acusado numa primeira fase pelo PCP de decair na defesa da “Constituição de Abril”, na revisão de 2004 o PS comprovou esse papel central ao adoptar a estratégia de se recusar sequer a discutir os preceitos cuja alteração não tinha fixado no seu projecto¹¹⁸.

¹¹³ Neste aspecto, foi modelar o esforço de *conciliação de projectos* registado na revisão de 1982 (cfr. M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 655). Eis exemplos de acordos que devem ser seguidos.

¹¹⁴ Segundo António de Araújo e Miguel Nogueira de Brito, observa-se, a propósito da revisão, a hipertrofia da “política de todos os dias” (cfr. «Argumentar e negociar em debates constitucionais: a revisão constitucional de 1997», in J. Miranda, *Perspectivas Constitucionais...*, vol. III, p. 161 [117-194]).

¹¹⁵ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 818 ss.

¹¹⁶ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 823 s., 834, nota 1979.

Além disso, a pressa não teve seguimento à altura, uma vez que a lei de revisão teve de aguardar alguns meses até ser promulgada e publicada no *Diário da República*, o que veio a acontecer apenas a 24 de Julho de 2004, num momento em que o país entrava numa profunda crise governativa e institucional, da qual apenas veio a sair na Primavera de 2005 (M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 831, nota 1963).

¹¹⁷ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 775, nota 1594.

¹¹⁸ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 831, nota 1963.

3.4.5. Importa enfim notar a existência de outros factores, por assim dizer *externos*, que foram tão ou mais determinantes mesmo para a forma como se desenrolaram todas estas transformações constitucionais, nomeadamente: o abandono do marxismo pelo Partido Socialista em 1979, a adesão à Comunidade Económica Europeia em 1986 e a franca imposição, pelo eleitorado, desde 1987, do valor da estabilidade política, factor que desde então modificou profundamente (ou reencontrou essa linha de comunhão com a precedente raiz da Constituição histórica)¹¹⁹ o funcionamento do sistema de governo (com o inequívoco ascendente do Primeiro-Ministro).

3.5. Depois de uma breve interrogação sobre o porquê do frenesim constitucional, uma questão que se deve naturalmente colocar é a de saber como pode ser travado semelhante fenómeno.

3.5.1. Além da observação de um certo juridismo exacerbado e de um positivismo difuso, o Professor Jorge Miranda identificou da seguinte forma as causas do problema: «[o frenesim] provém das fraquezas culturais da classe política que, em vez de governar e administrar, prefere legislar e que, em vez de reformas legislativas, opta por revisões constitucionais. Explica-se outrossim pela sede de protagonismo de alguns agentes políticos que, não tendo estado presentes na Assembleia Constituinte, agora dir-se-ia quererem refazer a Constituição (como se tal fosse possível, por uma Constituição nova se fazer em precisos momentos de viragem histórica)»¹²⁰. A nosso ver, porém, as causas do problema encontram-se antes de mais na constituição histórica e mesmo para além dela, como de certo modo também está subjacente nas palavras do Mestre de Lisboa¹²¹.

Um dos traços do carácter dos portugueses que tem sido assinalado, nomeadamente na música, é o “*ostinatismo*”¹²². Segundo o antropólogo Jorge

¹¹⁹ Esta raiz leva, quanto a nós, mais de um século, se nela integrarmos, como é devido, os Governos de João Franco e de Afonso Costa.

¹²⁰ J. Miranda, «Acabar com o frenesim...», p. 658.

¹²¹ Além disso, no caso português, seria muito duvidosa a explicação centrada na ideia de modernidade periférica (sobre o conceito, M. Neves, *A constitucionalização simbólica...*, p. 170 ss.) e no conceito de “constitucionalização simbólica”, ainda que este fenómeno, como temos dito, não deixe de estar presente.

¹²² Jorge Dias, *O essencial sobre os elementos fundamentais da cultura portuguesa* (1950), Lisboa, 1995, p. 46 ss.

Como diz Pedro Calafate, o “*ostinatismo*” está antes de mais referido «a uma característica das composições musicais que acentuam a dimensão paradoxal do “movimento parado”, “um movimento estático” e que, segundo alguns autores, pode considerar-se uma das características da música erudita

Dias¹²³, o movimento português caracteriza-se por ser um movimento parado («uma espécie de *imóvel* “*perpetuum mobile*”»)¹²⁴: embora tenha diversas faces¹²⁵ e explicações¹²⁶, este traço caracterial manifesta-se na incessante necessidade de movimento¹²⁷ que, devido a essa fixidez, raramente importa autêntica mudança. Ora, só a força de um traço psicológico como este pode fornecer uma explicação aceitável para as muitas dezenas de alterações introduzidas (para dar apenas um exemplo)¹²⁸ no artigo 39.º da Constituição de 1976¹²⁹.

Por outro lado, a agitação e a instabilidade revisoras vêm já da constituição histórica (v. *supra*, n.º 3.2.)¹³⁰: o frenesim na Constituição de 1976 (que já sofreu sete revisões em 30 anos) foi herdado da Constituição de 1933; o frenesim na Constituição de 1933 (que sofreu nove revisões em 40 anos) foi em certa medida herdado da Constituição de 1911 (que sofreu cinco revisões em 15 anos)¹³¹, sucedendo que algumas das revisões aprovadas na vigência destes textos constitucionais foram particularmente extensas¹³² (algumas foram mesmo “revisões

portuguesa» [cfr. Pedro Calafate (org.), *Portugal como Problema – Século XX*, vol. IV – *Os dramas da alternativa*, Lisboa, 2006, p. 362, nota 3].

¹²³ Sobre este vulto da cultura portuguesa, Pedro Calafate, *Portugal como Problema...*, p. 353 ss.

¹²⁴ J. Dias, *O essencial sobre os elementos...*, p. 44.

¹²⁵ No plano político-constitucional, a mais evidente das quais é a da inautenticidade, diagnóstico há muito reiterado, por exemplo, pelo Professor Adriano Moreira (v.g., *O Novíssimo Príncipe – Análise da Revolução*, Braga, 1977, p. 85 ss., *maxime* 92).

¹²⁶ Entre as quais, nomeadamente, o temperamento expansivo e dinâmico (cfr. J. Dias, *O essencial sobre os elementos...*, p. 15, 29), o idealismo e o gosto pela ostentação e pelo espanto (*ibidem*, p. 24, 32), a alternância cíclica entre *épocas extraordinárias* e *períodos de estagnação* (*ibidem*, p. 28 s.) ou o gosto da improvisação (*ibidem*, p. 52); para a identificação de traços similares, vejam-se, por exemplo, Teixeira de Pascoaes (cfr. *A Arte de Ser Português*, p. 115 s., 119 s.), Fernando Pessoa (cfr. P. Calafate, *Portugal como Problema...*, p. 121 s.), António José Saraiva (*ibidem*, p. 413 ss.), Manuel Antunes (*ibidem*, p. 515, 517 ss.) ou José Gil (cfr. *Portugal, Hoje – O medo de existir*, Lisboa, 2004, p. 57 ss., 82, 89, 111).

¹²⁷ Como diz o Professor Jorge Miranda, os partidos lançam-se «gostosamente, no entretenimento de mexer na Constituição» (cfr. «Acabar com o frenesim...», p. 658).

¹²⁸ Para outros exemplos, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 654 ss., 729 ss., 776 ss., 807 ss., 823 ss.

¹²⁹ O mesmo se poderia dizer do artigo 46.º na Constituição de 1933 (sobre o assunto, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 428, nota 720, 442, nota 793). Por outro lado, seria totalmente errado pensar que o fenómeno apenas afecta a norma constitucional: em Portugal, leis que nunca chegaram a entrar verdadeiramente em vigor são substituídas por outras, que seguem o mesmo rumo (veja-se a Lei do Património Cultural de 1985 e a Lei de Bases sobre a mesma matéria de 2001); outras leis (como sucede, entre tantos outros, no domínio da comunicação social) são sistematicamente alteradas, sem que se perceba a que necessidade de regulação essas alterações visam responder.

¹³⁰ Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra, 2003, p. 96.

¹³¹ Para uma equiparação similar, face ao número das revisões, J. Miranda, «Acabar com o frenesim...», p. 653.

¹³² J. Miranda, «Acabar com o frenesim...», p. 654 ss., 661.

globalizantes”)¹³³, quando essa amplitude, à luz do desígnio de mudança real, talvez só se justificasse em 1971, 1982 e 1989.

3.5.2. Num texto publicado por altura da celebração dos vinte e cinco anos da Constituição de 1976, o Professor Jorge Miranda propôs uma solução “para acabar com o frenesim constitucional”. Tendo encontrado também na deficiente leitura do artigo 284.º da Constituição uma causa da instabilidade constitucional¹³⁴, o constitucionalista de Lisboa viu uma forma de atalhar o problema na seguinte proposta¹³⁵: «[e]m abolir o duplo regime de competência e em consagrar, por um lado, a regra de que a revisão pode ser desencadeada a qualquer momento, contanto que assim deliberado por maioria de dois terços dos Deputados em efectividade de funções e, por outro, em impor que ela se circunscreva aos pontos específicos constantes da deliberação»¹³⁶. Por um lado, não teria de se esperar cinco anos, mas, por outro, cada revisão deveria ser feita à volta de uma ou mais questões bem definidas. No final, nenhuma revisão «poderia ser promovida senão com vista a determinado objecto, senão estipulando, como na Carta Constitucional, os preceitos a rever (art. 140)»¹³⁷.

Uma proposta similar foi avançada dois anos mais tarde por Miguel Nogueira de Brito (num texto que começou por ser pensado como comentário ao artigo 284.º da Constituição)¹³⁸. Segundo este Professor da Faculdade de Direito de Lisboa, para evitar os perigos da matriz benthamiana da revisão (que se traduzem, nomeadamente, «em fazer da revisão constitucional um mero exercício de retórica da classe política, um expediente destinado a preencher ciclicamente uma agenda política depauperada, em permitir o “negocialismo partidário” do debate constitucional»¹³⁹), perigos agravados pela dissociação (verificada na nossa história constitucional desde 1911 a 1992) entre o simples decurso do tempo e a exigência de uma maioria qualificada como condições para a realização de uma revisão constitucional, deveria fazer-se o seguinte: «[reintroduzir] a exigência de uma

¹³³ Nas palavras do Professor Jorge Miranda, «[u]ma revisão globalizante e forçosamente compromissória gera nova revisão globalizante ainda antes de dar todos os seus frutos» (cfr. «Acabar com o frenesim...», p. 661).

¹³⁴ J. Miranda, «Acabar com o frenesim...», p. 658.

¹³⁵ Qualificada como sendo uma proposta de cariz racionalizador e de maior institucionalização democrática (cfr. «Acabar com o frenesim...», p. 661 s.).

¹³⁶ J. Miranda, «Acabar com o frenesim...», p. 659.

¹³⁷ J. Miranda, «Acabar com o frenesim...», p. 660.

¹³⁸ Miguel Nogueira de Brito, «A única revisão necessária», que declara ter recolhido alguma inspiração para a sua proposta final em Miguel Galvão Teles (*ibidem*, p. 169, nota 26).

¹³⁹ M. Nogueira de Brito, «A única revisão...», p. 168.

votação parlamentar qualificada (ainda que inferior à maioria de quatro quintos prevista para a assunção de poderes de revisão extraordinária) exprimindo o juízo sobre a própria necessidade de se proceder à revisão, como condição de realização de qualquer revisão ordinária»¹⁴⁰. Para o autor, «[é] esta, actualmente, a única revisão verdadeiramente necessária»¹⁴¹.

3.5.3. Sem prejuízo da solidez da argumentação, a que num caso como no outro não falta o devido escoramento histórico, e da razoabilidade das soluções avançadas por estes dois autores, à luz do que julgamos serem as lições do constitucionalismo português e do Direito comparado, a via tem de ser outra.

Outra, porquê?

Porque mais grave do que a instabilidade do texto constitucional é a ausência de um *consenso constitucional* efectivo e de um mínimo de respeito cívico pela lei fundamental¹⁴². Como já escrevemos, «[a]s centenas e centenas de alterações introduzidas no texto de uma Constituição cada vez mais descentrada, o estilo das revisões e a insatisfação que se segue a cada uma delas, bem como o constante apelo à revisão indiciam (além da falta de autenticidade subjacente) a ausência de uma veneração particular pela Constituição, por parte dos partidos políticos (bem se poderia dizer da Nação inteira, que a desconhece)»¹⁴³. Ora, com a cultura política existente e com a relativa *alopoiense* do Direito (ou seja, a perda de autonomia e a instrumentalização deste sistema às mãos do sistema político)¹⁴⁴, as propostas de solução que incidam unicamente sobre os mecanismos técnicos (como é o caso dos dispositivos de limites formais de revisão) nada resolvem no plano ou no sentido do reforço do vínculo constitucional. Nada resolvem aí, porque esse plano releva menos das regras de revisão do que dos *pressupostos* antropológicos, ‘éticos’¹⁴⁵ e sócio-culturais da democracia constitucional¹⁴⁶.

¹⁴⁰ M. Nogueira de Brito, «A única revisão...», p. 168.

¹⁴¹ M. Nogueira de Brito, «A única revisão...», p. 169.

¹⁴² M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 837.

¹⁴³ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 837 s. [notas omitidas].

¹⁴⁴ Sobre o conceito, M. Neves, *A constitucionalização simbólica...*, p. 70 ss., 148 ss., 165, 170 ss.

¹⁴⁵ Aqui no sentido do *Ethos* colectivo, e não no da ética individual, na acepção clássica de “doutrina da vida recta” (cfr. Jürgen Habermas, *Die Zukunft der Menschlichen Natur – Auf dem Weg zur liberalen Eugenik?*, trad. de Maria Benedita Bettencourt, *O Futuro da Natureza Humana – A caminho de uma eugenia liberal?*, Coimbra, 2006, p. 43).

¹⁴⁶ Sobre esta matéria, Ernst-Wolfgang Böckenförde, «Demokratie als Verfassungsprinzip» (1987), trad. castelhana de Rafael de Agapito Serrano, «La democracia como principio constitucional», in id., *Escritos sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, 2000, p. 98 ss. [47-131]; Josef Isensee, «Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung», in Josef Isensee / Paul Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tomo V –

Atendendo a que, no constitucionalismo português, a lição mais edificante é a que nos é dada pela revisão constitucional de 1982 (que constitui exemplo marcante não só ao nível da iniciativa, mas também ao nível do conteúdo, da forma e do resultado¹⁴⁷, com todos os intervenientes a lutarem e a reverem-se nesse grande momento de esforço reformador)¹⁴⁸ e, no constitucionalismo europeu, a lição mais impressionante é a que se colhe na reforma que conduziu à Constituição suíça de 1999, formulamos uma proposta diferente: *o consenso constitucional há-de ter de ser induzido pela confluência do procedimento, da natureza da discussão e do decurso do tempo*¹⁴⁹. Só dessa forma, porque aí foram tidos em conta outros factores relevantes, se pode encontrar um travão sério à obstinação da revisão, ao abusivo negocialismo partidário e à instrumentalização política da norma constitucional.

Uma vez operados os devidos ajustamentos, tal pode ser conseguido através da adopção de um processo de reforma constitucional similar ao que foi desencadeado na Suíça na década de setenta do Século XX¹⁵⁰: (i) num primeiro momento, com o aval político do Parlamento¹⁵¹, partidos políticos, instituições qualificadas e personalidades de várias áreas deveriam ser convocados para discutir *a reforma da Constituição de 1976*, com vista a uma única e grande finalidade: firmar o consenso constitucional (em bases sólidas, ou seja, suficientemente resistentes ao embates superficiais do sistema político ou do sistema da União Europeia)¹⁵²; (ii)

Allgemeine Grundrechtslehren, 2.^a ed., Heidelberg, 2000, *maxime* p. 422 ss. [353-484]; M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 87, 92 ss., 493 ss.

¹⁴⁷ Sobre a amplitude do compromisso na parte dos princípios fundamentais, Manuel de Lucena, «Rever e romper – Da Constituição de 1976 à de 1989», in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano XXXIII, n.ºs 1 e 2 (1991), p. 18 [1-75].

¹⁴⁸ Para uma síntese, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 704 ss.

¹⁴⁹ Para uma justificação do gradualismo no repensar de Portugal, releia-se Manuel Antunes (in P. Calafate, *Portugal como Problema...*, p. 516-533); já o diagnóstico e a solução do pessimista Manuel Laranjeira se afiguram erróneos: nem a história do nosso constitucionalismo representa a *história da enfermidade nacional* (*ibidem*, p. 38), como já à época tinha sobejamente demonstrado Lopes Praça, nem o remédio seria o de *começar tudo desde o princípio*, refundindo «a sociedade portuguesa de baixo a cima, incansavelmente, obstinadamente, com o desespero tenaz e glacial de quem se debate contra a morte» (*ibidem*, p. 40), porque, neste caso, o remédio (tipicamente francês) seria muito pior do que a doença.

¹⁵⁰ Só na aparência existe aí alguma similitude com o dito processo constitucional europeu desencadeado a partir da Declaração de Laeken (em 2001), na base da dita Convenção (que, do ponto de vista do poder constituinte, se revelou um exercício patético).

¹⁵¹ Não é decisivo definir desde já a quem deve ser deixado o impulso inicial. Em contrapartida, uma vez posta em andamento a ideia, deverão ser consequentemente bloqueadas todas as iniciativas de revisão de natureza abrangente.

¹⁵² Como já observámos (cfr. M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 836 s.), tem sido patente a ultrapassagem da Constituição de 1976 pelo, ainda assim frágil, sistema político da Comunidade/União Europeia.

num segundo momento, estando já maduros os frutos desse debate, a Assembleia da República, uma vez aberto processo de revisão ordinária, estaria em condições de proceder à discussão da iniciativa correspondente (ou seja, do projecto de reforma da Constituição), que lhe fosse formalmente apresentado por um grupo de Deputados (acompanhado ou, preferivelmente, não acompanhado de outros projectos de revisão); (iii) a partir daí, as revisões constitucionais só deveriam ter lugar segundo o espírito da proposta do Professor Jorge Miranda¹⁵³.

4. Notas finais sobre algumas lições a extrair do constitucionalismo português

A pensar no processo constituinte ou reconstituente em Angola e num momento de renovação da confiança no valor da democracia política¹⁵⁴, limitamo-nos a reunir um conjunto de tópicos especialmente referidos às lições que podemos extrair do constitucionalismo português.

(i) Por ser um edifício de eleição (uma espécie de *Parténon* da ordem jurídica), o primeiro pecado numa Constituição é o estilo regulamentar¹⁵⁵. Como disse há uns anos o Professor Peter Häberle (falando na Suíça, a meio do processo de reforma constitucional nesse país)¹⁵⁶, uma Constituição não deve estar sobrecarregada como as prateleiras de um supermercado¹⁵⁷. Aliás, por esse lado, a Constituição de 1976 (há muito acusada de ser multitudinária e regulamentar) fica bem atrás da Lei Constitucional angolana de 1992, que constituiu exemplo de sobriedade e concisão.

E, também por isso, discordamos profundamente das ideias de “multilevel constitutionalism” ou de que o Direito Constitucional deva ser concebido como direito de restos (para algumas reflexões sobre estes novos rumos, Gomes Canotilho, “*Brançosos*” e *Interconstitucionalidade...*, p. 183 ss., 256 ss., 281 ss.).

¹⁵³ Até lá, como está bem patente na Constituição brasileira de 1988 (que já foi objecto de cinquenta e seis emendas constitucionais), nada impede verdadeiramente o prosseguimento da obsessão revisionista.

¹⁵⁴ O Presidente da República, José Eduardo dos Santos, anunciou, em 27 de Dezembro de 2007, a realização de eleições legislativas no país para os dias 5 e 6 de Setembro de 2008 [notícia acessível em <<http://www.panapress.com/freenewspor.asp?code=por011101&dte=27/12/2007>> (08.01.2008)].

Em boa hora foi por isso aprovada a Lei n.º 11/2005, de 21 de Setembro, que, alterando o disposto no artigo 1.º da Lei n.º 18/96, de 14 de Novembro, desvinculou a realização das eleições legislativas da prévia aprovação da “futura Constituição da República de Angola” (a este respeito, P. Bacelar de Vasconcelos, «Entre os factos e o Direito...», p. 409).

¹⁵⁵ Klaus Stern, «La Costituzione della Germania dopo la Riunificazione», in *Diritto e Società* (1995), 3, p. 429 [415-442]; M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 43 (ainda que referidos aos direitos fundamentais).

¹⁵⁶ Sobre a exemplaridade, no tempo e no espaço, dessa alusão, M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 43, nota 52.

¹⁵⁷ Peter Häberle, «Dignità dell'uomo e diritti sociali nelle Costituzioni degli Stati di Diritto», in Marco Borghi (org.), *Costituzioni e Diritti Sociali – Per un approccio interdisciplinare*, Fribourg, 1990, p. 102 [99-108].

(ii) Em segundo lugar, ao contrário do que em parte sucedeu em Portugal em 1976¹⁵⁸, uma Constituição tem de ter subjacente um consenso efectivo, o que significa: que não pode consistir num acordo dilatatório; que não pode ser um acordo fictício ou aparente; que não pode assentar num compromisso entre contrários (ou mero compromisso por adição). Nesta lógica, seria preferível que em Angola as forças políticas se pusessem de acordo quanto à manutenção integral da Lei Constitucional de 1992¹⁵⁹ do que aprovassem uma nova Constituição com algum destes vícios (por outras palavras, uma Constituição para onde pudessem ser transferidas desconfianças entre as partes)¹⁶⁰.

(iii) Em terceiro lugar, é evidente, à luz do constitucionalismo português, que para alcançar um acordo sério sobre questões centrais é necessário tempo: em Portugal, na fase inicial, foram precisos 30 anos para se encontrar o primeiro patamar de consensualização constitucional (em 1852); por sua vez, na vigência da Constituição de 1976, foram necessários 15 anos para ser alcançado um “acordo funcional” sobre aspectos, ainda assim, parcelares da Constituição, subsistindo ainda divergências palpáveis entre as forças políticas portuguesas, seja na parte doutrinária da Constituição (sobretudo na zona dos direitos fundamentais sociais), seja na sua parte organizatória (por exemplo, a respeito dos poderes do Presidente da República). Isto para dizer, como deixámos assinalado (*supra*, n.º 3.5.3.), que também o tempo tem um trabalho a fazer, sendo escusado lutar atabalhoadamente contra ele.

(iv) Por outro lado, da experiência portuguesa das últimas décadas (tal como ensinaria, antes de todas, a experiência norte-americana)¹⁶¹ resulta que para a feitura de uma boa Constituição (ou de uma boa lei de revisão constitucional) há uma condição quase indispensável: os partidos têm o ónus de indigitar para a liderança desses processos as pessoas mais qualificadas no plano jurídico-constitucional. Foi o preenchimento dessa condição que em 1976 deu a vantagem

¹⁵⁸ M. Rebelo de Sousa, «Introdução à Constituição...», p. 41 s.; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 207 s.; M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 617-619 (com amplas indicações).

¹⁵⁹ Escrevendo em 2000, e baseando-se na legitimação pelo amplo consenso alcançado em 1992, Raúl Araújo afirma ser legítimo questionar «se neste momento se coloca ainda em Angola, face aos desenvolvimentos constitucionais relatados, um verdadeiro e autêntico problema constitucional» (cfr. *Os sistemas de governo de transição...*, p. 202).

¹⁶⁰ O preço dos falsos acordos mede-se em décadas e décadas de sacrifícios inúteis.

¹⁶¹ O mesmo se poderia dizer da Constituição italiana de 1947 ou da Lei Fundamental alemã de 1949, em cujos trabalhos preparatórios brilhou o melhor da respectiva cultura jurídico-constitucional.

substantiva ao PPD¹⁶² e ao PCP¹⁶³; foi isso que em 1982 deu certa vantagem ao PS¹⁶⁴ e em 1989 ao PSD¹⁶⁵. E foi a inexistência (ou o não envolvimento efectivo) dessas figuras que, a partir de 1992, contribuiu para a degradação da pertinência das revisões constitucionais¹⁶⁶.

(v) Paralelamente, tão-pouco se pode descurar o plano da estratégia política (re)constituente¹⁶⁷: Mário Soares, Sá Carneiro, Álvaro Cunhal e Adelino Amaro da Costa foram fundamentais em 1976¹⁶⁸; Sá Carneiro (ainda que já falecido nessa data) foi essencial para a revisão de 1982¹⁶⁹; Cavaco Silva e Vítor Constâncio tiveram um papel capital na revisão de 1989¹⁷⁰. A partir de 1992, deixa de haver uma clara estratégia política nas revisões constitucionais, que passam a vogar ao sabor das circunstâncias: pressões sobre o sistema político (1997), atentados do 11 de Setembro (2001), projectos de tratados europeus (2004 e 2005)¹⁷¹.

¹⁶² Veja-se a pertinente observação de Marcello Caetano, de que se tratava de juristas treinados na Faculdade de Direito de Lisboa (cfr. *Constituições Portuguesas*, 5.ª ed., Lisboa, 1981, p. 141).

¹⁶³ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 621, 622.

¹⁶⁴ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 705.

Naturalmente, além do contributo incomparável do Deputado Jorge Miranda, no seio da ASDI (*ibidem*).

¹⁶⁵ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 769.

¹⁶⁶ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 806 s., 822 s., 833, 837.

¹⁶⁷ Só a esse nível pode ser objecto de adequada ponderação o facto de as Constituições serem afinal mero capítulo de um processo mais vasto (cfr. R. Albuquerque / M. Albuquerque, *História...*, II, p. 155).

¹⁶⁸ Entre muitos, Vasco Pulido Valente, «Imitar a revolução», in *Diário de Notícias*, 25 de Abril de 2004, p. 3-7; M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 620 ss. (com amplas indicações); sobre a estratégia dos vários partidos, José Medeiros Ferreira, *Portugal em Transe (1974-1985)*, José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, 8.º vol., Lisboa, 1994, p. 239 ss.

Segundo a tese de Jaime Gama (falando na Conferência Internacional sobre a Constituição de 1976, realizada em Lisboa, em 26 de Abril de 2006), os partidos políticos em 1975 apresentaram um projecto global, mas não tinham um projecto institucional ou constitucional.

¹⁶⁹ Marcelo Rebelo de Sousa, *A Revolução e o nascimento do Partido Popular Democrático*, 2 vols., 2.ª ed., Lisboa, 2000.

¹⁷⁰ Cavaco Silva designaria o Professor Manuel da Costa Andrade como figura de proa do processo, papel que lhe veio a ser, na totalidade, reconhecido no final (cfr. M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 769); Vítor Constâncio, por seu lado, destacou-se pelo impulso e pela configuração política que soube dar a essa reforma (*ibidem*, p. 708 s.).

¹⁷¹ M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 837.