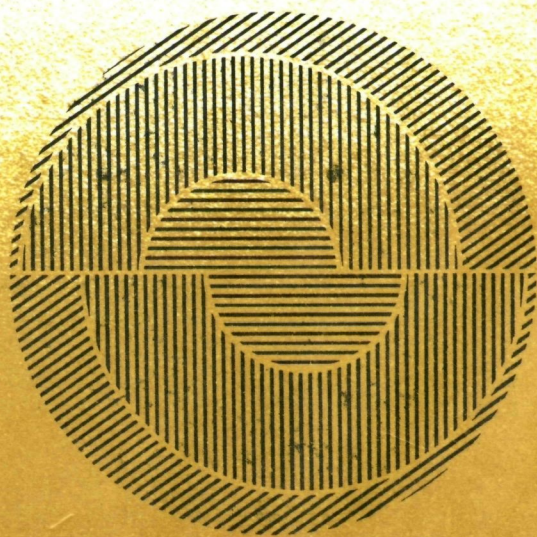


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1988

ANO 25 • NÚMERO 97

Constituição portuguesa

CELSO BASTOS

Professor de Direito Constitucional
da PUC — SP

O que em primeiro lugar impressiona na Constituição portuguesa de 1976 é o fato de ter ela sido elaborada e promulgada num país de fracas tradições constitucionais; não que Portugal não tenha tido Constituições, ele evidentemente as teve, e diversas.

Ocorre que nem sempre estas Constituições foram asseguradoras de um autêntico Estado de direito, colocadas mais ao serviço do autoritarismo do que do regime democrático. Sem embargo, pois, desta falta de tradição, de cultos e de *mesmo* institucionalização das liberdades públicas e de um Estado contido no exercício de seu poder, Portugal, ao cabo de uma Revolução levada a efeito no ano de 1974, pelas Forças Armadas, deflagra um processo constituinte extremamente rico, no qual iria surgir uma Constituição que, *sem favor nenhum*, pode ser considerada entre as melhores em muitos aspectos, até mesmo com força paradigmática.

Hoje no Brasil, dentre as influências mais ressentidas nos diversos textos que são apresentados por projetos de Constituição, é sempre a experiência portuguesa que mais facilmente se identifica.

Portanto, fica quase que sem resposta esta profunda florescência de um movimento extremamente rico do ponto de vista constitucional num país que vivia, já há muitas décadas, debaixo de um regime, no fundo, autoritário, visto que não havia controles eficazes do poder, nem revezamento das autoridades. Portugal vinha, destarte, sob o jugo de uma das ditaduras mais obscurantistas que se conhece, exatamente por extrair o País das grandes correntes do pensamento moderno e querer ilhá-lo ou isolá-lo do processo histórico. A despeito desse regime salazarista ter conseguido aparentemente esta eliminação de Portugal do mapa cultural europeu, ainda assim via-se que *latentemente floresciam* estudos e preparavam-se especialistas que no momento próprio souberam dar uma institucionalização devida a todo aquele clamor por liberdade e igualdade que se seguiu subsequente à Revolução de 1974.

Todas estas razões mais os profundos laços culturais e históricos que unem o Brasil a Portugal, a afinidade lingüística, a modernidade, e a atuali-

dade do texto português, fazem dele, sem dúvida, um dos elementos principais ao lado da Constituição espanhola e também da italiana e da alemã do segundo após-guerra, os instrumentos constitucionais mais procurados pelos autores da atual Constituição brasileira.

Vamos procurar dar, portanto, uma breve síntese dos antecedentes desta Constituição e das idéias fundamentais que a alimentam.

A Constituição de 1976 só se tornou possível por força de um movimento levado a efeito pelas Forças Armadas, que, com êxito, conseguiu derrubar o regime anterior vigente.

O "Movimento das Forças Armadas", como veio a chamar-se, foi, portanto, o responsável pela eclosão do movimento armado e da assunção do poder em um primeiro momento.

Também chamada de "Revolução dos Cravos", foi ela, sem dúvida, levada a efeito sob um clima de grande fraternidade, de grande euforia de uma nação que parecia reencontrar os seus caminhos históricos após um descaminho de aproximadamente meio século.

Esse movimento das Forças Armadas, exercente como vimos no primeiro momento da soberania popular, não chamou para si ou não procurou institucionalizar o poder em seu favor. Pelo contrário, logo tomou as medidas necessárias à convocação de uma Assembléia Constituinte que elaboraria uma nova Constituição, entregando novamente o poder aos civis. Nesse período, de 1974 a 1976, por força da Lei Constitucional n.º 3, voltaram a existir diversos órgãos que, com relativa equiparação, viriam exercer os poderes soberanos. Além da própria Assembléia Constituinte, é forçoso fazer referência ao Presidente da República, ao Primeiro-Ministro, aos Tribunais e ao próprio "Movimento das Forças Armadas", entre outros.

É aqui uma característica importante, porque ao assim proceder, criaram-se condições para que a Assembléia Constituinte fosse exclusivamente constituída para exercer as funções de elaborar uma Constituição. A questão da coisa pública e mesmo as leis necessárias para isso ficavam entregues a esses órgãos de caráter temporário e provisório, aliviando assim a Assembléia Constituinte de qualquer outra preocupação que não fosse a de elaborar o texto constitucional propriamente dito.

O procedimento adotado foi dos mais profícuos. Receberam-se propostas dos diversos partidos políticos e a partir destes textos é que se deu a posterior discussão, culminando com uma última fase de votação da Constituição definitiva. Esta forma de agir permitiu que, sem embargo de não desprezar-se a colaboração de todos os partidos, se pudesse ainda assim ficar apegado a algumas idéias principais, alguns princípios fundamentais que dessem estrutura, solidez e rigidez ao texto definitivo. Isto foi cumprido na primeira fase onde se discutiu fundamentalmente a própria sistematização do texto constitucional.

Partiu-se, portanto, da sistematização para terminar-se na redação, enquanto que o exemplo brasileiro, atualmente em curso, deu prestígio a

forma diversa em que, desde o início, houve apresentação de propostas sem que se estivesse de acordo numa sistematização.

Do ponto de vista genérico, a Constituição portuguesa é do tipo compromissório, de resto o mais freqüente nas Constituições. É muito difícil o texto constitucional ser derivado de uma única corrente de pensamento ou exprimir exclusivamente uma das vertentes do pensamento político institucional. Normalmente para o texto constitucional convergem forças providas de diversos quadrantes. O texto português é um exemplo bem sucedido desse tipo de proceder, pois aí vão se notar influências que remontam ao constitucionalismo histórico de Portugal, influências providas de correntes marxistas de pensamento, assim como também influências emanadas do próprio Ocidente no qual Portugal se insere.

A Constituição de Portugal fundamentalmente se institui num regime democrático com um compromisso no sentido do socialismo. Seu art. 1.º reza:

“Portugal é uma República soberana baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular, empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes.”

Portanto, vemos que a Constituição portuguesa não é socialista, dizendo simplesmente ter por objetivo assegurar a transição para o socialismo.

Suas linhas fundamentais são: do ponto de vista da distribuição do poder territorial, Portugal é um Estado unitário. Realmente não há tradições federalistas na história portuguesa, e esta Constituição mais uma vez consagrou a forma histórica do Estado unitário, deferindo-se tão-somente estatutos autonomísticos especiais para a Ilha da Madeira, bem como também a Macau em razão da sua inserção territorial.

No mais, Portugal contempla um único centro de Poder Legislativo, sendo certo que as regiões em que se divide não são dotadas de autonomia constitucionalmente assegurada de molde a configurar uma Federação mas, ao contrário, um Estado unitário.

Do ponto de vista do relacionamento dos Poderes entre si, Portugal adotou a fórmula de um parlamentarismo racionalizado, moderado, cabendo papel de destaque ao Chefe de Estado, papel este que, diga-se de passagem, ao curso destes anos pós-revolucionários teve um acentuado destaque na vida portuguesa.

Portanto, é interessante o exemplo português sobre este aspecto por ser mais um caso de experiência bem sucedida no sentido de compatibilizar parlamentarismo clássico com a figura de um Presidente eleito diretamente pelo povo e com competências próprias. A convivência dessas autoridades, pelo que é dado até hoje inferir-se, não tem desmerecido a escolha feita pela Constituição portuguesa.

Do ponto de vista ideológico, Portugal mantém-se dentro dos quadrantes do Ocidente, proclamando-se uma República pluralista em todas as

acepções: popularismo de idéias, de cultura, de raça, de partidos políticos, de idéias, enfim.

Do ponto de vista das garantias fundamentais, Portugal declara o asseguramento tanto das liberdades fundamentais clássicas mais de índole formal e de inspiração liberal, como também procura compaginá-las com aqueles direitos de ordem social, que de resto Portugal nivela em termos de dignidade jurídica, conferindo-lhes também igual importância que é dada aos direitos fundamentais. Temos aqui então uma generosa e talvez utópica abertura que é feita para o campo social pelo asseguramento de uma série de direitos, tais como: alimentação, moradia, educação, saúde, e que evidentemente um apreciador mais sereno da realidade portuguesa já teria condenado na própria ocasião da elaboração do texto constitucional.

Naquela ocasião, no entanto, as forças generosas de um socialismo utópico prevaleceram e o texto foi assim adensado com uma série de direitos de ordem social extremamente valiosos, sem dúvida, mas absolutamente inatingíveis, senão mediante uma economia de um nível de rentabilidade, produtividade e dimensões que Portugal não tinha. Sendo assim os primeiros anos da Constituição de 1976 viriam a criar um sério perigo de desmoralização do texto constitucional pela absoluta inviabilidade de cumprimento das metas por ele traçadas, daí aparecendo então a reforma constitucional levada a efeito entre os anos de 1980 a 1982, procurando extirpar do texto estas excessivas concessões no campo do social, além de outras alterações que já se faziam necessárias à luz do novo clima político reinante.

Hoje em dia, Portugal, pelo resultado das últimas eleições, parece caminhar em sentido político diferente daquele imprimido ao seu próprio texto, sendo esta uma das lições que Portugal nos dá: o de evitar-se a definição ideológica do País, porquanto estas definições são sempre perigosas quando trazem consigo um comprometimento com certas políticas, nem sempre as de maior apoio popular, ocorrendo então o risco de constitucionalizar-se uma vontade passageira, momentânea, de uma maioria eventual da Constituinte, querendo-se impô-la como vontade permanente da Nação.

Portugal hoje tem, portanto, esta curiosidade de apresentar como um dos vetores a informar o seu texto constitucional o socialismo, tendo, entretanto, um partido de direita vencido por maioria absoluta de votos essas últimas eleições para o Parlamento português, criando evidentemente um descompasso entre a realidade política e a normativa.

Do ponto de vista da técnica jurídica, Portugal, através da sua Constituição de 1976, nos fornece uma contribuição extremamente preciosa, que é a da inconstitucionalidade por omissão. De fato, já era muito ressentido no mundo inteiro o ridículo a que eram levadas as Constituições por muitas vezes encerrarem princípios que restavam permanente letra morta, sem que se pudesse deflagrar qualquer mecanismo para obviar esta ausência legislativa. Portugal absorveu, sobretudo da Constituição alemã, esse instituto, conseguindo desdobrá-lo e dimensioná-lo em proporções bastante interessantes, sobretudo no primeiro momento quando ainda se encontrava em vigor o

Conselho da Revolução, órgão que tinha a incumbência de acicatar a Assembléia da República toda vez que esta não acionasse a produção legal necessária a dar aplicação aos textos constitucionais. É, portanto, um mecanismo, este da inconstitucionalidade por omissão, destinado de alguma maneira a compelir o Legislativo a encontrar um sucedâneo para sua missão, sempre com a preocupação de fazer com que o texto constitucional, principalmente nas suas normas programáticas, não restasse letra morta.

O balanço feito na palavra de JORGE MIRANDA desse instituto, ao estudar recentemente a Constituição de 1976, enquadra todos os dispositivos em três categorias: aqueles que tiveram plena aplicação, razoável aplicação e os que tiveram nenhuma aplicação. A inconstitucionalidade por omissão está entre aqueles que tiveram relativa aplicação, não podendo ser diferente, pois seria mesmo impossível que estes dispositivos tivessem uma aplicação completa por tratar-se de matéria extremamente melindrosa, sendo muito difícil de conseguir-se uma resolução definitiva para o problema do descumprimento do dever constitucional de legislar. Sem embargo, o só fato de saber-se que hoje esse instituto se enquadra dentro daquelas normas de relativa aplicação, de relativa eficácia, já é por si só um grande resultado a justificar inclusive a sua importação pelo direito brasileiro.

Um dos pontos altos do texto constitucional português é o respeitante à forma. De fato, não conseguiu o texto constitucional uma síntese maior em termos de artigos, sendo destarte uma Constituição longa — ela pelo menos na sua versão original ultrapassava os trezentos artigos, perdendo com a emenda sofrida em 1982 doze dispositivos —, encontrando-se hoje, portanto, com trezentos artigos.

Nada obstante ser uma Constituição um tanto longa, ela evita de configurar-se como uma Constituição barroca ou casuística. Pelo contrário, seus artigos têm sempre grande dignidade e grande compatibilidade com a elevação constitucional em que se encontram. Tem sempre um nível de abstração, de generalidade bem compatível com a qualidade de norma constitucional. É uma pena que no Brasil não se tenha adotado essa lição, da economia vocabular em muitos dos seus dispositivos constitucionais, como ocorre na Carta portuguesa. A título de exemplo, cite-se somente um, aquele que diz respeito a definição dos nacionais portugueses, que reza:

“São cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional.”

No Brasil, ao contrário, desenvolve-se todo um capítulo, entrando-se em detalhes que acabam por figurar quase que um verdadeiro código de estrangeiro trazendo toda a matéria relativa a aquisição da qualidade de nacional brasileiro, tomando para tanto diversos artigos da Carta Magna.

É, portanto, o português um texto constitucional de grande merecimento pelo equilíbrio que consegue entre a imposição, de um lado, de regular certos assuntos e, de outro, a necessidade de não resvalar, de não descer para o banal, para o cotidiano, para aquilo que seria objeto do legislador infraconstitucional.

Portugal deu também uma contribuição grande aproveitada pelo Brasil, sem dúvida nenhuma, no que diz respeito aos direitos individuais, nos quais o texto ora apreciado introduziu diversas aquisições de direito constitucional moderno, tais como: o art. 21, o direito de resistência, mesmo o provedor de justiça extraído do direito escandinavo, direito a integridade pessoal, com banimento da tortura, do direito a utilização da informática pelo qual todos os cidadãos têm o direito de tomar conhecimento do que constar de registros informáticos a seu respeito e do fim a que se destinam as informações, podendo exigir a retificação dos dados e a sua atualização. Traz também um direito fabuloso, chamado de direito de antena, consistente no acesso que é garantido aos partidos políticos aos meios de comunicação.

A parte mais infeliz do texto português repousa na ordenação da sua economia. De fato vimos inicialmente o caráter contraditório do texto português, fruto, de resto, do seu caráter compromissório. É no campo da regulação da economia que mais se faz sentir esta filiação simultânea a correntes radicalmente diversas, quando Portugal procura um difícil equilíbrio entre as leis do mercado, que ele não abandona, e as constantes concessões a institutos próprios das economias marxistas como o planejamento que tem força vinculante para as empresas estatais, criando diversas modalidades de propriedade, além da privada, como: a propriedade corporativa, social, e a propriedade estatal. Enfim, há uma certa multiplicação das modalidades de propriedade, tudo com a preocupação de simultaneamente abrir espaço para a ideologia socialista e a ideologia capitalista.

Creemos que essa contradição não era útil para a condução da economia portuguesa e cremos também que os exemplos desses últimos anos em que Portugal não tem estado fora do mundo, mas cada vez mais internacionalizado, têm forçado o país a só aplicar propriamente os institutos da economia capitalista, enquanto que os setores estatizados ou nacionalizados apresentam na vida real uma importância muito menor do que aquela acenada pelo texto constitucional que como todo direito não tem força para ir contra a realidade dos fatos. E a verdade é que o povo português é um povo empreendedor, um povo que ama a liberdade e não gostaria de ver-se dela destituído, nem mesmo na esfera econômica na qual quer fazer valer a prerrogativa da sua individualidade imprimindo o cunho da sua marca pessoal ao próprio processo de condução econômica.

Vemos assim que Portugal é um país que na realidade se desenvolve em termos capitalistas, embora a sua Constituição continue ainda a apontar como meta do regime português o socialismo. Isto tudo tende a ser superado e a própria hora presente levanta uma indagação com a qual nós até de resto aproveitamos para encerrar estas breves considerações: até que ponto a Constituição portuguesa continuará a conter essas aberturas ao socialismo debaixo de um governo capitalista que eleitoralmente já se apossou da maioria do Parlamento português? Não seria um convite a mais uma mudança constitucional? Isso só o futuro dirá.