

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS
OUTUBRO A DEZEMBRO 1987
ANO 24 • NÚMERO 96

A evolução constitucional portuguesa e suas relações com a brasileira

FERNANDO WHITAKER DA CUNHA
Professor Titular da UERJ

O movimento constitucionalista do Porto (1820) marca a vitória dos princípios liberais em Portugal, que, todavia, tiveram que lutar muito para não serem contaminados por um absolutismo insepulto e pelo saudosismo incompreensível do antigo regime, por parte de alguns. A Constituição de 1822 (visava, entre outras coisas, uma união quase federal com o Brasil), elaborada por Manuel Fernandes Tomás e, como a de 1820, nutrida na espanhola de 1812, que, por sua vez, buscou inspiração na francesa de 1791, influiu na Carta brasileira de 1824, que veio a refletir-se na portuguesa de 1826, conio, na de 1838, repercutiu a de 1822 e a espanhola de 1837. Restaurada, em 1842, por Costa Cabral, a Carta de 1826 vigorou até o final da monarquia, mantendo-se aceso o debate entre *constitucionalistas* (partidários da Constituição de 1822) e *cartistas* (adeptos da Carta de 1826). A república foi proclamada, em Portugal, no dia 5 de outubro de 1910, destruindo-se D. Manuel II, um rei erudito, e organizando-se um governo provisório que, chefiado por Teófilo Braga, contava com homens como Antonio José de Almeida, Afonso Costa e Bernardino Machado, entre outros.

A Constituinte elegeu uma comissão incumbida de preparar um projeto de Constituição, que foi integrada pelos deputados João Duarte Meneses, José Barbosa, José de Castro, Corrêa de Lemos e Magalhães Lima.

A Constituição brasileira de 1891, considerada por MARNOCO E SOUZA (*Constituição Política da República Portuguesa — Comentário*, Coimbra, 1913, p. 6) “uma das mais perfeitas e melhor organizadas das Constituições republicanas”, as Constituições portuguesas do regime liberal e o exemplo suíço foram as fontes precípua do projeto que, na discussão parlamentar, adquiriu novas dimensões, não aceitando o sistema presidencialista adotado pela Carta brasileira, vindo, afinal, triunfar uma organização especial que, “tendendo para parlamentar”, não tinha todos os caracteres essenciais desta forma política, como ensinava MARNOCO.

O sistema, pouco a pouco, foi deteriorando-se, à medida que aumentava um estado de insatisfação coletiva, em virtude das dissonâncias da ordem econômica e social. A revolução de 28 de maio de 1926, dissolvendo o Congresso, revogou, praticamente, a Constituição de 1911, legislando a Ditadura Militar, até 1933, através de decretos-leis, tendo sido assentado o costume de o Presidente da República não governar diretamente auxiliado pelo Ministério, mas mediante um Presidente do Conselho, a quem competia organizar e dirigir a atividade governamental. Surge, então, Salazar, financista de alto coturno, asceta da vida política.

O Ato Colonial, depois incorporado à Constituição de 1933, captada pela Carta brasileira de 1937, foi a primeira lei constitucional do novo regime que possuía tendências visivelmente totalitárias.

A Carta salazarista, que seria revista em 1971, recebeu a influência da legislação revolucionária, da Constituição de 1911 e de anteriores Estatutos monárquicos, bem como da Constituição de Weimar e do fascismo italiano, de grande prestígio na época. Ficou estabelecido que haveria dois processos de reforma constitucional: a revisão ordinária, de dez em dez anos, e a extraordinária, que teria lugar por iniciativa do Presidente da República, ouvido o Conselho de Estado, em decreto referendado por todos os ministros.

Observou MARCELO CAETANO, autor, igualmente, de um excelente estudo histórico sobre as Constituições lusas (Lisboa, 1973), que de 1933

até a publicação de seu livro *A Constituição de 1933* (2.^a ed., p. 10) só tinham ocorrido revisões ordinárias.

O *Código Político* de Portugal estruturava uma república unitária e cooperativa, na qual alguns autores viram um “Estado Unitário Regional”.

Pretendeu-se, em certa época, que Portugal se transformasse em federação, mas, na verdade, as suas, então, oito províncias (hoje são onze) não possuíam qualquer sentido específico, em face da totalidade política, nenhum sentimento de autonomia, ao contrário de algumas espanholas.

Constituição que gerava governo forte, a de 1933, inspirada “em princípios republicanos igualitários, em concepções autoritárias do Estado e numa ideologia integralista e maurrasiana” (ALBERT-ALAIN BOURDON, *História de Portugal*, p. 181), robustecia as prerrogativas estatais. Eram estimulados os organismos corporativos (morais, culturais e econômicos), possibilitando-se até aos estrangeiros domiciliados em Portugal participarem deles, que representavam organicamente todas as atividades da nação, competindo-lhes participar na eleição das câmaras municipais e das juntas de províncias e na constituição da Câmara Corporativa.

As famílias pertencia privativamente o direito de eleger as juntas de freguesia; essas, por seu turno, concorriam para a eleição das câmaras municipais, que se faziam presentes na escolha das juntas de províncias, estruturando um sistema eleitoral de graus.

A Igreja Católica reconheceu-se personalidade jurídica (art. 45) e, apesar de se proclamar a liberdade de cultos, era indisfarçável o vínculo entre o Estado e a Igreja.

A opinião pública era decantada, como “elemento fundamental da política e administração do país”, ao mesmo tempo que se obrigava a imprensa a publicar notas enviadas pelo Governo.

A ordem econômica é extensamente tratada nessa Constituição tecnicamente boa.

A soberania residia em a Nação (na verdade, no Estado) e tinha por órgãos o Chefe de Estado, a Assembléia Nacional, o Governo e os Tribunais. O primeiro era eleito por sete anos, por sufrágio direto, sendo a apuração final dos votos feita pelo Supremo Tribunal de Justiça. Exercia um

poder moderador. A respeito existem bons estudos de JOSÉ HERMANO SARAIVA e JORGE MIRANDA.

Precauções infundadas tornavam, ainda, inelegíveis, para o cargo de Presidente da República, os parentes até o 6.º grau dos reis de Portugal. O Presidente nomeava o Presidente do Conselho e os Ministros por proposta desse último, podendo *ad nutum* demiti-los. Um Conselho de Estado, integrado por quinze membros, decidia, inclusive, sobre a idoneidade dos candidatos à Presidência da República, sendo fácil deduzir que era estrênuo defensor da situação.

A Assembléia Nacional era composta de cento e vinte deputados eleitos, pelo prazo de quatro anos, por sufrágio direto, e entre as suas atribuições estava, inclusive, a de interpretar as leis (art. 91, § 1.º). A Câmara Corporativa, com mandato idêntico, era constituída por representantes das autarquias locais e dos interesses sociais, e sua missão principal era relatar e dar parecer sobre todas as propostas ou projetos de lei e sobre todas as convenções ou tratados internacionais que eram presentes à Assembléia Nacional, antes de começar nesta a discussão.

O Supremo Tribunal de Justiça era a cúpula da função judicial, exercida, ainda, pelas Relações, pela justiça de primeira instância e pelos tribunais especiais. Apenas as garantias da inamovibilidade e da vitaliciedade eram consagradas (art. 119).

O território continental dividia-se em conselhos, que se formavam de freguesias e se agrupavam em distritos e províncias. As colônias eram, eufemisticamente, denominadas “províncias ultramarinas”, e messianicamente se afirmava (art. 133) que era da essência orgânica da Nação Portuguesa desempenhar a função histórica de colonizar as terras dos Descobrimentos sob a sua soberania e de comunicar e difundir entre as populações ali existentes os benefícios da sua civilização, exercendo também a influência moral que é adstrita ao Padroado do Oriente. Continuavam unidos, pois, os sentimentos de fé e império.

A Constituição de 1933 enfocava um *pays legal*, mas não um *pays réel*. A política ultramarina não evoluiu. Para mantê-la, esvaziavam-se os bolsos do povo, que via as tropas, para as quais se pediam auxílios nas ruas, partirem para destino incerto. O escudo das “províncias ultramarinas” tinha que ser cambiado em Portugal, perdendo na transação discriminatória. A nação, pouco industrializada, lutava, ainda, com os “pés descalços”. Havia

um regime de arrocho, retardatário, após a Segunda Grande Guerra. A livre demissibilidade do Presidente do Conselho só existia de direito, nunca de fato. Ele, na verdade, era o Estado. O sistema de governo era indefinido, pois, se lembrava o parlamentarismo, como na acidentada Constituição de 1911, não se adequava perfeitamente ao seu *typus*.

Portugal tinha, na liderança, homens de cultura e de notória inteligência, mas o *establishment* impediu-os de enxergar claro para agir certo, deixando o país marginalizado na própria ONU e montando um governo forte num Estado fraco. A 25 de abril de 1974 eclodiu o Movimento das Forças Armadas, que derrubou o regime estadonovista, vindo a Junta de Salvação Nacional, constituída por sete membros, a abolir o Conselho de Estado (*recriado*, e novamente extinto, e que tendeu a tornar-se uma Corte Constitucional), a Câmara Corporativa, meramente consultiva, como se viu, e o Partido Ação Nacional Popular que, em 1970, substituíra o situacionista Partido União Nacional, criado em 1932. Instalou-se um Executivo colegial e institucionalizou-se o Movimento das Forças Armadas.

A revolução removeu a calíça das instituições e se pôde, então, vislumbrar melhor dentro da História, tendo o governo que se implantou reconhecido no art. 15 do acordo sobre a independência de Moçambique, assinado em Lusaka, que, realmente, Portugal era agente do colonialismo. A propaganda do regime deposto chegou até a negar que o Brasil algum dia tivesse sido colônia de Portugal (quando a dependência com a metrópole se caracterizava pelos inconfundíveis traços da subordinação econômica, política e jurídica), como se pretende disfarçar a situação de Porto Rico, com o rótulo "Estado Livre Associado".

O movimento revolucionário português contou com um roteiro ideológico, no livro de ANTÔNIO DE SPÍNOLA, *Portugal e o Futuro*, em que seu autor combateu as decantadas "realidades permanentes" e denunciou a "crise que atravessamos, e que nos ameaça hoje como nação, amanhã como Estado" (p. 25).

Com assinaladas qualidades de pensador político, SPÍNOLA demonstrou os equívocos da posição portuguesa, na África, sujeita a uma interminável guerra de desgaste que, fatalmente, absorveria a maior parte dos recursos econômicos da pátria, levando-a, em breve tempo, a um colapso total, além de situá-la mal no panorama internacional. Por isso, pleiteou uma solução política, e não militar, para o problema das colônias, propondo uma forma federal de Estado entre elas e a metrópole, dada a especificidade

normativa que ambas deveriam possuir, atendidas as suas peculiares circunstâncias. Revelava-se um militar de consciência civil arejada (longe daquele civilismo taciturno do outro regime), que diagnosticava males e apresentava soluções de largas coordenadas. Era, todavia, mais um teórico do que um verdadeiro líder.

A autodeterminação pleiteada era inevitável, mas para chegar a ela era necessária uma patriótica ação política, maduramente refletida, determinada a colimar seus altos objetivos, mas também enérgica, e, sobretudo, forte em si, para possibilitar uma segura emancipação gradual, livre da pressão de certas potências. Não há liberdade sem ordem, nem pode haver direitos sem autoridade que os garanta. O que ocorreu é de conhecimento geral. A miséria chegou ao continente, com um milhão de refugiados africanos privados de seus bens.

Portugal, nação de uma admirável herança de espírito e de civismo, fala muito de perto aos corações brasileiros, que o desejam ver efetivamente emancipado, social e economicamente, nesse amplo leque de possibilidades que se lhe abriu no processo histórico.

O seu destino não podia ser jogado nos tabuleiros dos interesses subalternos, mas auscultado na própria substância de sua missão na África.

A esquerdista Constituição da República Portuguesa, de 1976, com seus trezentos e doze artigos (*), é das mais extensas, sendo apenas superada pelas Constituições da Índia, da Iugoslávia e do Uruguai.

A crítica tem apontado suas hesitações (ALUIZIO FLORES, *As Vacilações da Constituição Portuguesa*, in *JB*, de 16-5-76), mas, tecnicamente, o que a compromete é a inserção abundante de dispositivos, enfocando matérias que, rigorosamente, escapam ao campo do direito constitucional.

Excessivamente minuciosa e detalhada, tem o sabor de um desabafo, após ditadura de quase cinquenta anos. Discutida durante dez meses, ela procurou situar o Estado português dentro das novas perspectivas, dando-lhe um ritmo ideológico bem diverso do anterior, demonstrando seu empenho em transformar-se numa sociedade sem classes, assegurando, por isso,

(*) N.R. — Após a revisão de 1982, a Constituição de Portugal passou a ter 300 artigos.

As referências, neste trabalho, são feitas aos artigos do texto de 1976.

a transição para o socialismo, mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras (arts. 1.º e 2.º).

Portugal tornou-se, claramente, um Estado Regional, com regime semi-presidencial, constituído pelo território continental e pelas regiões autónomas dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, dotadas de estatutos político-administrativos próprios, surgindo Macau como um território regido por ordenação adequada à sua situação especial (arts. 5.º e 6.º), tendo, inclusive, Assembléia Legislativa (art. 306, 3). Diga-se, de passagem, que já é quase nenhuma a presença lusa nessa antiga colônia. O português, praticamente, não é falado, cedendo lugar ao inglês e, principalmente, ao chinês. A moeda de prestígio, no local, é a de Hong Kong. De Portugal só *restaram ruínas. Macau é hoje uma concessão chinesa.* A Carta lusitana impõe, no plano econômico, a apropriação coletiva dos principais meios de produção (art. 10, 2); prescreve que os preceitos relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 16, 2); que a declaração do estado de sítio não pode afetar o direito à vida e à integridade pessoal (art. 19, 3). Foi criada uma espécie de "ombudsman", com o nome de Provedor de Justiça, designado pela Assembléia da República, por quatro anos, podendo ser reeleito uma vez (*Lei n.º 81/77*), e que tem por finalidade apreciar, sem poder decisório, queixas por ações ou omissões dos poderes públicos, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças (art. 24). Ficou estabelecido que os órgãos da soberania são o Presidente da República, o Conselho da Revolução, depois abolido, a Assembléia da República, o Governo e os Tribunais e que são eles separados e interdependentes (arts. 113/114). Curiosamente, por crimes estranhos ao exercício de suas funções, o Presidente da República responde depois de findo o mandato (art. 133, 4).

Ao Conselho da Revolução, composto por vinte e um membros (art. 143), competia não só examinar a constitucionalidade de quaisquer diplomas, antes de serem promulgados e assinados, como apreciar a constitucionalidade de quaisquer diplomas publicados e declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória (art. 146, *a e c*), nos termos, ainda, do art. 281.

Determinou-se que a discussão dos projetos e propostas de lei compreende um debate na generalidade e outro na especialidade (art. 171) e que nos intervalos ou suspensões das sessões legislativas funcionará a Co-

missão Permanente da Assembléia da República (art. 182). O Júri, composto pelos juizes do tribunal coletivo e por jurados, só intervém no julgamento dos crimes graves e funciona quando a acusação ou a defesa o requeiram (art. 216). A bem dizer, reconhece-se à Magistratura, apenas, a garantia da inamovibilidade (art. 221, 1). A nomeação, colocação, transferência e promoção dos juizes e dos agentes do Ministério Público, bem como o exercício da ação disciplinar, competem, respectivamente, ao Conselho Superior da Magistratura e à Procuradoria-Geral da República, o que, sem dúvida, constitui um progresso, libertando essas autoridades da influência do Executivo (arts. 223, 2, e 225, 2).

As autarquias locais são, em geral, as freguesias e os municípios (art. 238).

Os que forem considerados inaptos para o serviço militar armado e os objetores de consciência prestarão serviço militar não armado ou serviço cívico adequado à sua situação (art. 276, 3).

O Conselho da Revolução era assessorado por uma Comissão Constitucional, integrada por nove membros, sendo quatro juizes (art. 283); ambos foram extintos por emenda posterior (Lei Constitucional n.º 1/82), que criou um Tribunal Constitucional (ver Lei n.º 28/82), composto de treze juizes, sendo dez designados pela Assembléia da República e três cooptados por esses, devendo-se notar que os referidos magistrados são designados por seis anos e o Presidente do Tribunal é eleito pelos respectivos pares, dos quais seis são obrigatoriamente escolhidos dentre os juizes dos outros Tribunais e os demais oriundos da classe de juristas; a Constituição só pode ser revista pela Assembléia decorridos cinco anos sobre a data da publicação de qualquer lei de revisão (art. 287).

Registrou-se que algumas leis constitucionais, posteriores a 25 de abril de 1974, passaram a ser consideradas leis ordinárias (art. 292, 2) e, entre outras coisas, que os poderes constituintes do Conselho da Revolução cessaram com a votação do decreto da Assembléia Constituinte, que aprovou a Constituição. Finalmente, Portugal comprometeu-se a promover e garantir o direito à independência de Timor Leste (art. 307), tornando inequívoca uma simpática política anticolonialista.

Um braço da civilização luso-brasileira chega às fronteiras da Espanha e o outro às da Argentina. Entre eles, o coração atlântico aproxima dois gloriosos povos irmanados por uma história comum, solidários diante do marcante destino que os aguarda.