

A Consolidação Paraparlamentarista do Sistema Político de Governo Consagrado na Constituição da III República Portuguesa

Professor Convidado da Universidade Lusófona
Professor de Ciência Política, Gestão Pública e Políticas Públicas

A Constituição da III República Portuguesa, de 02 de Abril de 1976 foi, até à presente data, revista sete vezes: a primeira em 1982 (Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro); a segunda em 1989 (Lei Constitucional nº 1/89, de 8 de Julho); a terceira em 1992 (Lei Constitucional nº 1/92, de 25 de Novembro); a quarta em 1997 (Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de Setembro); a quinta em 2001 (Lei Constitucional nº 1/2001, de 12 de Dezembro); a sexta em 2004 (Lei Constitucional nº 1/2004, de 24 de Julho); e a sétima em 2005 (Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de Agosto). Destas sete revisões, as realizadas em 1992, em 2001, em 2004 e em 2005 foram de carácter extraordinário, ou seja, foram efetuadas antes do prazo constitucionalmente estabelecido para se proceder à revisão do texto constitucional.

Do ponto de vista da importância da consolidação do Regime Democrático na sua vertente “para-parlamentarista”, como bem defende o Prof. Doutor António José Fernandes (ver “Direito Político-Constitucional Comparado”, Editora Chiado Books, 2016), naquilo que se refere ao “Sistema Político de Governo”, as duas primeiras revisões (1982 e 1989) foram as mais importantes já que procederam à sua desmilitarização definitiva e a um atenuar profundo

da carga ideológica que o texto Constitucional de 02 de Abril encerrava em si mesmo, cujas causas foram já anteriormente tratadas.

Nessas duas revisões salientadas estiveram em jogo e em confronto direto distintas concepções¹, forças políticas e protagonistas claramente identificáveis e assistiu-se à paulatina hegemonização do “Sistema Político” por parte dos partidos políticos, com especial preponderância para o PS e para o PSD^{2,3,4}.

No que se refere às concepções em confronto, mais do que o choque entre uma perspetiva mais militarista e uma perspetiva mais civilista – que também existiu – o mais saliente foi o combate entre uma visão mais

1 “Quanto ao sentido fundamental da Constituição, desenharam-se quatro posições. Para uns, o que haveria a realçar na Constituição seria o socialismo (ou a transição para o socialismo), o rumo para uma sociedade sem classes...Para outros, seria também o socialismo e, mais do que o socialismo, o carácter marxista...Uma terceira leitura da Constituição, reconhecendo nela tanto um elemento democrático quanto um elemento socialista, afirmava-os incompatíveis...Uma quarta maneira de ver era a dos que encontravam na Constituição igualmente esses elementos...e os procuravam interpretar e integrar sistematicamente...” Miranda, Jorge (1999). “*Manual de Direito Constitucional, Tomo I, Parte I*”. Coimbra: Coimbra Editora, 8ª edição, pág. 366.

2 “Em 1982, os dois partidos principais (PS e PSD) acordaram uma reforma constitucional, assegurando a hegemonia dos partidos no processo político”. Lobo, Marina Costa (2000). “*Governos partidários numa democracia recente: Portugal, 1976-1995*”. *Análise Social “Portugal Político, 25 anos depois”*, Vol XXXV (154-155), pág. 153.

3 “A Assembleia da República é um lugar de actuação dos partidos...Tem sido a partir daí que, em grande parte, os partidos têm prolongado a sua presença na vida política, aprovando leis que a institucionalizam ou que reforçam a estrutura partidária”. Antunes, Miguel Lobo (1988). “*A Assembleia da República*”. *Análise Social, Terceira Série, Vol XXIV, nº 100*, pág. 86.

4 “As primeiras eleições realizadas em Portugal após a ruptura com o regime autoritário logo desenharam o quadro partidário, que, no fundamental, se tem mantido até hoje. O sistema caracterizado pela existência de dois grandes partidos vizinhos, alternando no poder, sozinhos ou em coligação, por sua vez ladeados, um à direita e outro à esquerda, por partidos de menor dimensão, mostram uma notável estabilidade, pelo menos até às eleições legislativas de 1985. Nessa altura, como se sabe, o PS viu ameaçada a sua posição de partido dominante, com o surgimento de um concorrente que quase o igualou na votação. As legislativas de 1987, porém, recompuseram o figurino anterior, com a novidade de terem dado a maioria absoluta ao PSD”. Antunes, Miguel Lobo (1988). *Opus cit.* pág. 79.

presidencialista e uma visão mais parlamentarista do “Sistema Político de Governo”^{5,6}.

Do ponto de vista das forças políticas, o confronto verificou-se não só entre o PS e o PSD, entre o PS e o PCP, entre o PSD e o PCP e entre o PS circunstancialmente aliado ao PSD contra o PCP, e vice-versa e posteriormente entre o PRD e o PS, mas também entre as várias correntes internas que existiam no seio de cada um dos referidos partidos, com especial incidência no PS e no PSD.

Assim, em 12 de Agosto de 1982, é votada, com o acordo parlamentar entre a AD e o PS, a proposta de Revisão Constitucional.

A Primeira Revisão Constitucional (Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro) apesar de não ter eliminado a vertente de carácter coletivista de inspiração comunista e fruto da “legitimidade revolucionária”, procede, no entanto, à reconfiguração ideológica do texto constitucional, suprimindo, quase na totalidade, as referências ao “Socialismo” (excepto no Artigo 2º)⁷.

Por outro lado, e mais importante, extingue o “Conselho da Revolução”, órgão de Soberania de controlo militar e institui o “Tribunal Constitucional”

5 “Pode dizer-se que de 1976 a 1985 o sistema político estava a experimentar-se a si próprio; nesse processo assistiu-se a uma grande variedade de tipos de governo...e uma supremacia particular da Assembleia da República”. Leston-Bandeira, Cristina (2000). *“A Assembleia da República de 1976 a 1999”*. Análise Social, Portugal Político, 25 Anos Depois, Vol XXXV (154-155), pág. 177.

6 “O sistema de governo viu porém acentuar-se a sua vertente parlamentar após a revisão constitucional de 1982..Esta despresidencialização do sistema, em favor de uma maior parlamentarização, foi acompanhada pela desmilitarização e partidarização das instituições.” Cruz, Manuel Braga (1988). *“O Parlamento e os partidos”*. Análise Social, Vol XXIV, nº 100, pág. 103.

7 “Globalmente, assinalaram a revisão: a) A redução das marcas ou expressões ideológicas-conjunturais vindas de 1975 e, em particular, a supressão das referências ao socialismo em todos os artigos, salvo no 2º...;b) O aperfeiçoamento dos direitos fundamentais e a clarificação da Constituição económica numa linha económica pluralista; c) A extinção do Conselho da Revolução e o termo das funções políticas das Forças Armadas; d) Em conexão com essa extinção, o repensar das relações entre o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo, com reflexos no sistema político, e a criação do Tribunal Constitucional”. Miranda, Jorge (1999). *“Manual de Direito Constitucional, Tomo I, Parte I”*. Coimbra: Coimbra Editora, pág. 373.

Com a supressão do Conselho da Revolução procedeu-se a uma redistribuição dos amplos poderes, que a Constituição lhe conferia, pelo Presidente da República e pela Assembleia da República.

Com esta Primeira Revisão Constitucional, o Presidente da República é contemplado com o poder de dissolução do Parlamento – até então estava vinculado, para esse efeito, à vontade do Conselho da Revolução –, mas, note-se bem, apenas em circunstâncias excecionais e de forma a assegurar o «regular funcionamento das instituições democráticas», com o alargamento do poder de veto a mais matérias de carácter legislativo, em que, para a sua superação era necessária uma maioria parlamentar de 2/3, e com o dever de informação do Primeiro-Ministro sobre as principais medidas tomadas pelo Governo, em matéria de política interna e em matéria de política externa.

A Assembleia da República vê reservada a iniciativa de processo por crimes praticados pelo Presidente da República – de anterior e exclusiva competência do Conselho da Revolução –, o aumento importantíssimo da sua reserva absoluta e relativa em matéria legislativa, o fim explícito do chamado “veto de bolso” presidencial, a consignação da possibilidade de atribuição a 1/10 dos Deputados a capacidade de requerer a apreciação de inconstitucionalidade, pelo Tribunal Constitucional, de qualquer norma, em sede de fiscalização sucessiva, e vê ser-lhe reservada a responsabilidade política do Governo.

Ao manter na Assembleia da República a sede exclusiva de revisão – quer quanto à forma quer quanto aos conteúdos –, ao ver ampliada a sua capacidade legislativa e ao ver assegurada a exclusividade da responsabilidade política do Governo, a Primeira Revisão Constitucional acentua a vertente “para-parlamentarista” do “Sistema Político de Governo” e o seu domínio partidário, refletido quer na composição do Conselho de Estado quer na composição do Tribunal Constitucional, que obrigava a um entendimento prévio dos dois maiores partidos com expressão parlamentar e representa um claro não cumprimento do acordo, por parte do PS, celebrado com Ramalho Eanes para a sua reeleição presidencial.

A Segunda Revisão Constitucional, publicada em 8 de Julho de 1989, foi fortemente condicionada, sobretudo, pelas necessidades de reformulação

do modelo económico⁸ estabelecido do ponto de vista constitucional em 02 de Abril de 1976 e que a Primeira Revisão não tinha tido condições políticas objetivas para o fazer. Assim, para além da introdução da figura do “Referendo Nacional”, da inclusão da obrigatoriedade de 2/3 dos Deputados para a modificação dos círculos eleitorais para a eleição da Assembleia da República e a alteração dos limites materiais da revisão da Constituição⁹, o que a Segunda Revisão faz é uma verdadeira “purga” do vetor coletivista do modelo económico consignado, desaparecendo do texto constitucional a irreversibilidade das nacionalizações e a apropriação coletiva dos principais meios de produção¹⁰.

A única concessão ao léxico constitucional assente na “legitimidade revolucionária”, herdada do texto original de 02 de Abril de 1976, foi dada ao nível do “Preâmbulo” da Constituição, que não foi alterado, transformando-se o mesmo muito mais num testemunho de uma era já passada

8 “Os trabalhos de normalização democrática da Constituição tinham ficado largamente incompletos, pois muito das disposições que bloqueavam a liberalização da economia e que reproduziam o *ethos* revolucionário tinham permanecido no texto fundamental e continuavam a ser um factor de polémica política, de resto acentuado com a adesão de Portugal às Comunidades Europeias”. Gaspar, Carlos (1990). “O processo constitucional e a estabilidade do regime”. *Análise Social*, Vol XXV (105-106) (1º-2º), pág. 25.

9 Na revisão de 1989 os limites materiais de revisão foram alterados na seguinte forma: a alínea f) do artigo 290º («O princípio da apropriação colectiva dos principais meios de produção e solos, bem como os recursos naturais, e a eliminação dos monopólios e latifúndios;») foi substituída pela alínea f) do artigo 288º: «A coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social da propriedade dos meios de produção». A alínea g) do artigo 290º («A planificação democrática da economia») foi substituída pela alínea g) do artigo 288º: «A existência dos planos económicos no âmbito de uma economia mista;». A alínea j) do artigo 290º («A participação das organizações populares de base no exercício do poder local;») foi suprimida.

10 “Centrada na organização económica..., a revisão constitucional não se esgotou, porém aí...a) Supressão quase completa das menções ideológico-proclamatórias que ainda restavam após 1982; b) Aprofundamento de alguns direitos fundamentais, mormente os dos administrados; c) Suspensão da regra da irreversibilidade das nacionalizações posteriores a 25 de Abril de 1974, e, em geral, aligeiramento da parte da organização económica; d) Reformulação parcial dos sistemas de actos legislativos; e) Introdução do referendo político a nível nacional, embora em moldes muito prudentes; f) Modificação de três alíneas do art. 290º sobre limites materiais da revisão constitucional.” Miranda Jorge (1999). “*Manual de Direito Constitucional, Tomo I, Parte I*”. Coimbra: Coimbra Editora, pág. 380.

do que num instrumento documental orientador e enquadrador do ponto de vista político-ideológico do resto da Lei Fundamental.

Assim, o atual Sistema Político de Governo, estruturado pela Constituição, é misto, combinando características específicas dos sistemas parlamentares e características específicas dos sistemas presidencialistas, com preponderância para a matriz parlamentarista, na medida em que o Presidente da República, Chefe do Estado, eleito por sufrágio universal, não faz parte da estrutura governativa, exercendo somente as funções de Chefe de Estado - embora o Governo seja politicamente responsável perante os outros dois órgãos da Direção do Estado: o Chefe de Estado e o Parlamento - o que difere dos sistemas mistos com preponderância presidencialista em que o Presidente da República, que é eleito por sufrágio universal, pode acumular as competências e atribuições de Chefe do Estado com as prerrogativas mais relevantes que incumbem à chefia do Governo, sendo ao mesmo tempo Chefe de Estado, e Presidente do Conselho de Ministros, tomando, no exercício destas funções, as grandes decisões políticas sem ser responsável por elas perante o Parlamento.

Perante esta realidade constitucional, não nos parece muito precisa a classificação comumente escutada em relação ao Sistema Político de Governo português de “sistema semipresidencialista”, quando em rigor, é um sistema misto de claríssimo pendor parparlamentarista, com todas as implicações internas daí decorrentes quer quanto à estrutura e composição governativa - e também quanto à sua fonte de legitimidade e julgamento eleitoral - e com todas as implicações externas (por exemplo, quem representa Portugal no Conselho Europeu é o Primeiro-ministro e não o Presidente da República, como acontece no semipresidencialismo francês.

O Prof. Doutor José António Fernandes, não só na obra referida, mas em muitas outras, sempre foi rigoroso quanto à correta classificação do Sistema Misto enquadrado pela nossa Constituição, um rigor fundamentado no próprio normativo constitucional, que através da sua engenharia de natureza jurídico-política, realmente, configura um inegável parparlamentarismo, sendo, inexplicavelmente, uma voz quase única no universo dos cientistas políticos portugueses.