

Universidades Lusíada

Rodrigues, Luís Barbosa, 1962-

1933 : a constituição dual

<http://hdl.handle.net/11067/8285>

<https://doi.org/10.34628/H5N6-FV12>

Metadados

Data de Publicação

2025

Resumo

O presente ensaio visa identificar o ordenamento constitucional vigente em Portugal entre abril de 1933 e abril de 1974, perscrutando a dialética existente entre dois conjuntos normativos, um, a Constituição legislada, escrita, e o outro, a Constituição consuetudinária, não escrita, entre si contraditórios e conflituantes, não obstante as géneses de ambos se reverem num mesmo, e único, autor e personagem político, Salazar....

This essay aims to identify the constitutional order in force in Portugal between April 1933 and April 1974, examining the dialectic between two sets of norms, one, the legislated, written, Constitution, the other, the unwritten, customary, Constitution, contradictory and conflicting, despite the genesis of both being reflected in the same, and unique, author and political character, Salazar....

Editor

Universidade Lusíada Editora

Palavras Chave

Constituições - Portugal - 1933, Portugal - Política e governo - 1926-1933

Tipo

article

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ILID-CEJEIA] Polis, s. 2, n. 11 (Janeiro-Junho 2025)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-29T20:04:09Z com informação proveniente do Repositório

1933: a Constituição dual

1933: the dual Constitution

L. Barbosa Rodrigues

Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada

Investigador integrado do Centro de Estudos Jurídicos, Económicos, Internacionais e Ambientais (CEJEIA), da Universidade Lusíada

Email: lbarbosarodrigues@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.34628/H5N6-FV12>

Sumário

1. Ditadura Militar; 2. Salazar; 3. Génese da Constituição de 1933; 4. Admissibilidade e hierarquização do costume constitucional; 5. Constituição escrita versus constituição não escrita; 5.1. Estado; 5.2. Direitos dos cidadãos; 5.3. Organização política; 5.3.1. Presidente da República; 5.3.2. Assembleia Nacional; 5.3.3. Governo; 5.3.3.1. Presidente do Conselho; 5.3.3.2. Ministros; 5.3.3.3. Conselho de Ministros; 5.3.4. Sistema governativo; Teses. Bibliografia

Resumo: O presente ensaio visa identificar o ordenamento constitucional vigente em Portugal entre abril de 1933 e abril de 1974, perscrutando a dialética existente entre dois conjuntos normativos, um, a Constituição legislada, escrita, e o outro, a Constituição consuetudinária, não escrita, entre si contraditórios e conflitantes, não obstante as gêneses de ambos se reverem num mesmo, e único, autor e personagem político, Salazar.

Palavras-chave: *Ditadura Militar*; Salazar; *Estado Novo*; Constituição escrita; Constituição não escrita; Constituição legislada; Constituição consuetudinária; Nação; direitos dos cidadãos; organização política; Presidente da República; Presidente do Conselho; sistema governativo.

Abstract: This essay aims to identify the constitutional order in force in Portugal between April 1933 and April 1974, examining the dialectic between two sets of norms, one, the legislated, written, Constitution, the other, the unwritten, customary, Constitution, contradictory and conflicting, despite the genesis of both being reflected in the same, and unique,

author and political character, Salazar.

Keywords: *Military Dictatorship*; Salazar; *New State*; written Constitution; unwritten Constitution; legislated Constitution; customary Constitution; Nation; citizens' fundamental rights; political organization; President of the Republic; President of the Council; government system.

Those are my principles, and if you don't like them... well, I have others.

Groucho Marx

1. Ditadura Militar

I - A disfuncionalidade e a ingovernabilidade estruturais resultantes da Constituição de 1911, bem como, da prática sempre observada, com a correspondente ausência de uma direção política coerente e efetiva, determinam a emergência de uma construção militar.

II - Com o êxito do Movimento Nacional de 28 de maio de 1926, o Ministério cessa funções em 30 de maio, data na qual são, igualmente, encerradas pela Guarda Nacional Republicana as duas Câmaras do Parlamento – não obstante só em 9 de junho ocorrer a correspondente dissolução – e o Presidente da República renuncia ao cargo a 31 de maio. A Constituição de 1911, todavia, apenas deixa de vigorar com a promulgação da de 1933.

III - Em 29 de maio de 1926, Mendes Cabeçadas torna-se Presidente da *Junta de Salvação Pública* e, dois dias depois, a 31 de maio, passa a chefiar o primeiro Ministério da *Ditadura Militar*, que agrega a totalidade das funções, constitucionais e constituídas.

A Gomes da Costa, nesse momento, é confiada, somente, a pasta da Guerra e Colónias.

E o Ministério dos Negócios Estrangeiros é entregue a Óscar Carmona, que tinha sobre ambos a *força moral de jamais haver pertencido a qualquer agremiação partidária*¹.

Não obstante, o sentido fundamental do Movimento de Maio é o mais conservador, proposto, inicialmente, por Gomes da Costa, e não por Cabeçadas, solução essa reforçada pelo perfil do conjunto de Ministros civis, oriundos na totalidade da Universidade de Coimbra, Manuel Rodrigues, Mendes dos Remédios e Oliveira Salazar.

IV - Mas a transitoriedade da liderança militar do Movimento revela-se indelével. Quer quando, a 17 de junho, Gomes da Costa, reunindo as tropas acampadas em Lisboa, derruba a fação de Mendes Cabeçadas, substituindo-se-lhe na Presidência do Ministério. Quer, outrossim, quando, a 9 de julho, é Óscar Carmona quem depõe Gomes da Costa. Só neste momento se operando uma estabilização da liderança revolucionária, e se gerando as condições políticas indispensáveis, tanto a uma subsequente legitimação das direções constitucional e constituída, quanto a uma parcial desconcentração das mesmas.

V - A legitimação democrática expressa da ação militar² – e expressa porque, de uma forma tácita, esta *era obviamente apoiada por uma grande parte da população, pelo menos nos primeiros tempos*³ – decorre da eleição presi-

1 Serrão, *op. cit.*, p. 339.

2 Próximo, Caetano, *Constituições portuguesas*, p. 104: *eleição essa que correspondeu à ratificação plebiscitária da Revolução.*

3 Marques, *op. cit.*, p. 364.

dencial de 25 de março de 1928.

É seguro que Óscar Carmona se apresenta ao dito ato eleitoral enquanto único candidato. Porém, a votação obtida é significativamente superior à lograda por Sidónio Pais, o único Presidente da República antes eleito por sufrágio direto em Portugal⁴, e, mais, num conspecto em que, ao invés do que acontecera com aquele, o voto é, de novo, capacitário.

VI - Para além desse esforço de ancoragem política democrática do Movimento, o sufrágio presidencial de 1928 determina o início de uma desconcentração constitucional.

De facto, Óscar Carmona, três dias após a posse enquanto Presidente da República, demite o seu próprio Ministério, e nomeia, como líder de um outro, Vicente de Freitas.

Logo, Presidente da República e Presidente do Ministério são, agora, órgãos autónomos. Mais: o Presidente do Ministério é nomeado, e é demitido, por um Presidente da República popularmente eleito, passando a usufruir, indiretamente, da sua legitimidade.

Numa construção constitucional que anuncia, já, o sistema governativo adotado em 1933.

VII - Entretanto, em 1927, a situação financeira do Estado degrada-se relevantemente⁵. Nesse contexto, o Presidente da República, Óscar Carmona, convida diretamente Salazar para a pasta das Finanças de um novo Ministério, ainda chefiado por Vicente de Freitas. Todavia, as condições exigidas por Salazar para a aceitação desse encargo, não são as de um futuro Ministro das Finanças, mas, antes, as de um fáctico Presidente do Ministério. Designadamente, três delas, estruturais e inegociáveis: *a) cada Ministério compromete-se a respeitar a verba atribuída pelo Ministério das Finanças; b) todas as medidas com implicações financeiras serão previamente ajustadas com o Ministério das Finanças; e, c) o Ministério das Finanças pode opor o seu veto a todos os aumentos de despesas*⁶.

VIII - O evidente e, milagrosamente, quase imediato, sucesso das políticas financeira e

económica por este dirigidas⁷ transporta, inevitavelmente, dois quadros de implicações. De um lado, a progressiva substituição da original direção militar por uma direção civil⁸. De outro, no interior da vertente civil, a manifesta afirmação da supremacia de Salazar. Em primeiro lugar, através de uma acumulação, sucessiva, de novas pastas ministeriais. Em segundo lugar, pela conversão da direção administrativa em efetiva direção política. Em terceiro lugar, com a mutação da direção constituída em pura direção constitucional.

IX - Derradeiramente, a 5 de julho de 1932, Salazar ascende à Presidência do Ministério. E a semelhante Presidência junta, ainda, não só a tradicional pasta das Finanças, como, de modo significativo, a – até ao momento sempre militar – pasta da Guerra e Colónias. Cunha-se, assim, a primeira diarquia entre o Presidente da República e o Presidente do Ministério, com uma real assunção de direção política subjetiva por este último e, inerentemente, uma autonomização da sua direção política objetiva em relação à daquele. Acresce que, essa dupla direção política é conexonada por Salazar, pela primeira vez – e pela primeira vez, entre nós – com a responsabilidade política que dela deve emergir.

*Não havendo uma ingerência direta no andamento do Governo e da Administração Pública, o Exército não pode ser chamado responsável, nem por um, nem pela outra*⁹.

X - Entre 1932 e 1933, opera-se a definição de um sistema político complexo, articuladamente civil e militar, e, quiçá, governamental primo-ministerial-presidencial¹⁰.

Numa manifesta transição para o modelo a estabelecer no futuro diploma constitucional.

2. Salazar

7 No mesmo sentido, Marques, *op. cit.*, p. 371: *o Orçamento para 1928-29 previa um saldo positivo, que pode ser efetivado, e era o primeiro desde havia quinze anos; e Telo, op. cit.*, p. 45: *“grande parte dos capitais regressou e serviu para o aumento das reservas de ouro e da liquidez do sistema financeiro.*

8 Próximo, Franco, *op. cit.*, p. 344: *‘Ditadura Militar’ evolui para a ditadura financeira. E é pela via financeira que se processa uma progressiva submissão das Forças Armadas, as fundadoras do regime.*

9 Salazar, 1932, *cit. in* Vergottini, *op. cit.*, p. 145.

10 Em sentido afim, Vergottini, *op. cit.*, p. 146: *em rigor, já não pode definir-se como ‘Ditadura Militar’.*

I - Havendo Salazar avocado, e avocado singularmente, o essencial da função constitucional, as características do Estado, dos direitos dos cidadãos, e da organização política plasmados na Constituição legislada de 1933 teriam de revelar correspondência com o pensamento político por si expandido ao longo da globalidade da *Ditadura Militar*.

E, por absoluta maioria de razão, o mesmo se observa na Constituição consuetudinária que supervenientemente desenha, uma vez sedimentado faticamente o seu poder político.

Em múltiplos domínios, ou quase todos, contrariando aquela Constituição legislada, mas, em múltiplos outros, ou quase todos, exibindo a assinatura de um mesmo homem, ou de um mesmo pensamento político, e espelhando um voluntarismo que a todo ele subjaz¹¹.

*Para poder basta querer; para querer basta saber que se pode (...). Sei muito bem o que quero e para onde vou (...). Infelizmente, há coisas que sou o único capaz de fazer*¹².

II - Assim, em primeiro lugar, um voluntarismo constitucional, ideológico e programático, que comprime, severamente, a direção política constituída, e impossibilita qualquer outra modelação, comunista, socialista, social-democrata, e, sobretudo, liberal.

III - Em segundo lugar, um voluntarismo, concretamente, estruturalmente, corporativo.

*Um Estado social e um Estado corporativo, em estreita correspondência com a constituição natural da sociedade. As famílias, as freguesias, os municípios, as corporações, onde se encontram todos os cidadãos com as suas liberdades jurídicas fundamentais, são os organismos componentes da Nação portuguesa, e devem ter, enquanto tais, uma intervenção direta na constituição dos corpos supremos do Estado*¹³.

IV - Em terceiro lugar, um voluntarismo, paradoxalmente, inesperadamente, pessimista. De um pessimismo genérico¹⁴, e de um pessi-

11 No mesmo sentido, Franco Nogueira, *Expresso*, 01/04/1978: *a qualidade fundamental (...) era a sua força de vontade (...), uma força de vontade tão intrínseca, tão inerente, tão constitucional, tão medular, que lhe era tão natural como alimentar-se ou respirar.*

12 Salazar, *cit. in* Peres, *op. cit.*, V. VI, p. 450; e *cit. in* Georgel, *O salazarismo*, pp. 56 e 47.

13 Salazar, *Discursos...*, V. I, p. 87.

14 Próximo, Georgel, *O salazarismo*, pp. 48, 49 e 50: *o ditador é fiel ao passado, retarda o presente, teme o fu-*

4 761.730 votos em Óscar Carmona, contra 543.958 em Sidónio Pais.

5 Franco, *op. cit.*, p. 243: *gestões financeiras perdulárias e deficitárias; e, Marques, op. cit.*, p. 369: *pelos finais de 1927, tornara-se patente que a política financeira de Sinel de Cordes não conduziria senão à catástrofe.*

6 Peres, *op. cit.*, Suplemento, p. 449.

mesmo específico, relativo à Nação portuguesa, não como ente abstrato, mas quanto aos elementos em concreto integrantes¹⁵.

*O pensamento político europeu, à luz da razão e da experiência (...), e dos princípios que devem reger a organização e governo das Nações, acusa um recuo, um retrocesso*¹⁶.

Não tenho horror aos partidos, de modo geral, tenho horror ao partidarismo em Portugal (...). *Legislaste em Inglaterra e a minha obra seria completamente diferente*¹⁷.

E, o luso tem falta de espírito de continuidade e tenacidade na ação, horror à disciplina (...); é excessivamente sentimental, sentimentalismo doentio a que estamos habituados a chamar bondade (...); é um Povo de conversadores inúteis, sobretudo quando não somos espirituosos (...); tenho agido, precisamente, na compreensão desses defeitos¹⁸.

V - Em quarto lugar, um voluntarismo pragmático, funcional, ou mesmo, tecnocrático¹⁹. *Não sou daqueles que julgam que há uma verdade (...). Os que julgam possuir a verdade na política e no governo dos Povos vão desgraçá-los com a imposição (...) do seu elixir universal*^{20 21}. *O governo será, e cada vez mais, uma função ou científica ou técnica*²².

VI - Em quinto lugar, um voluntarismo dirigista²³, e assim, inevitavelmente, autoritário. *Há que preparar uma constitucionalidade que possa ser a vida normal do Estado, e em que uma harmonia dos poderes se consiga, sem tirar*

turo; é o produto da sociedade rural portuguesa do fim do século passado; tem a certeza de que a natureza e a sociedade atingiram uma estabilidade na qual a mudança e o progresso não podem ter lugar; e Freitas do Amaral, Expresso, 22/04/1989: Salazar não pertencia ao século XX. Política e filosoficamente, era um homem anterior à Revolução Francesa: não acreditava nem na liberdade, nem no progresso.

15 Próximo, Carvalho da Silva, cit. in Georgel, *O salazarismo*, p. 51: somos governados por um homem incapaz de nos compreender, um homem que não possui nem as qualidades nem os defeitos da nossa raça.

16 Salazar, em 1945, *Votar...*, p. 11.

17 Salazar, cit. in Ferro, op. cit., pp. 295, 162 e 161.

18 Salazar, cit. in Ferro, op. cit., pp. 96, 116, 162 e 298.

19 Nesse sentido, Georgel, *O salazarismo*, p. 46: Salazar é um tecnocrata.

20 Salazar, *Discursos...*, V. II, pp. VII e VIII.

21 No mesmo sentido, Cruz, op. cit., p. 61: Salazar foi, simultaneamente, um político e um doutrinador, um homem de ação e de pensamento.

22 Salazar, *Discursos...*, V. II, p. 274.

23 Próximo, Moreira, op. cit., p. 175: o 'corporativismo de Estado' prevaleceu sobre o 'corporativismo de associação'.

*ao poder legislativo a competência e o prestígio, nem ao poder executivo a estabilidade e a força (...). Não há Estado forte onde o poder executivo o não é (...). Não discutimos a autoridade. Ela é um facto e uma necessidade (...). Haverá a autoridade necessária e a liberdade possível*²⁴.

VII - Um voluntarismo que, sem embargo, não se confunde, nem com qualquer fascismo^{25 26}, nem com nenhuma outra configuração, típica, ou atípica, de totalitarismo.

É preciso afastar de nós o impulso tendente à formação do que poderia chamar-se o Estado totalitário, que "seria essencialmente pagão e incompatível, por natureza, com o génio da nossa civilização cristã. Um Estado que subordinasse tudo, sem exceção, à ideia da Nação ou de raça por ele representada, em Moral, em Direito, em política e em economia, apresentar-se-ia como um ser onipotente, princípio e fim dele próprio, ao qual deveriam estar sujeitas todas as manifestações individuais ou coletivas, e poderia dar origem a um absolutismo pior do que aquele que antecedeu os regimes liberais^{27 28}.

3. Génese da Constituição de 1933

I - A crescente afirmação de Salazar perante as instituições militares não se esgota nas funções constituídas, agregando, desde 1930, a própria função de direção constitucional.

Inicialmente, atenta a publicação, enquanto Ministro da Guerra e das Colónias, de forma significativa, do *Ato Colonial* (Decreto com força de lei nº 18570, 8 de julho de 1930).

Subsequentemente, através de vários discursos sobre a temática, mormente, o proferido em 30 de julho de 1930, na sala do antigo Conselho de Estado, sobre os *princípios fundamentais da revolução política*, no qual define os traços da ulterior Constituição²⁹.

Finalmente, com o próprio projeto constitucional, submetido ao Conselho Político Nacio-

24 Salazar, *Discursos...*, V. I, pp. 85, 81 e 84, e V. VI, p. 206.

25 Salazar, cit. in Ferro, op. cit., p. 74.

26 Em sentido oposto, Unamuno, em 1935, cit. in Medina, op. cit., p. 19: ditadura académico-castrense ou, se quiserem, bélico-escolástica; e fascismo de cátedra – pedagógico e doutrinário.

27 Salazar, *Discursos...*, V. I, pp. 336 e 340.

28 No mesmo sentido, Cruz, op. cit., p. 61: recusou (...) tanto o individualismo liberal como o coletivismo totalitário.

29 Caetano, *A Constituição de 1933*, pp. 5 e 6.

nal em 1932, e coincidindo com a sua nomeação como Presidente do Ministério.

II - O Conselho Político Nacional afirma-se um órgão de consulta do Presidente da República, e dele dependente, considerando que todos os titulares que o integram são por si mesmo selecionados (Decreto com força de lei nº 20643, 22 de dezembro de 1931).

Sem embargo, a sua natureza consultiva, e, mormente, a primazia fáctica já ao tempo exibida por Salazar sobre o Presidente da República, conduzem a que a respetiva intervenção no procedimento constitucional³⁰ surja, materialmente, quase irrelevante.

De facto, mais decisiva – embora menos conhecida – é a intervenção do *conselheiro discreto, bem informado, eficaz, grande conhecedor dos meandros da Arcada, do redondel do poder lisbonense e dos bastidores financeiros da capital (...), advogado funchalense, antigo homem da Seara Nova, e (...) ex-seminarista*³¹, Quirino de Jesus³².

III - Depois do parecer do Conselho Político Nacional, o projeto constitucional é publicado na imprensa, para conhecimento, discussão e submissão a referendo nacional, porquanto, *não seria justo impor ao País, sem o ouvir, um estatuto dessa importância*³³.

O debate é relativizado pelas circunstâncias de uma conjuntura ainda ditatorial militar³⁴.

30 Nesse sentido, Caetano, *Constituições portuguesas*, p. 107: reuniu pela primeira vez em 5 de maio de 1932, iniciando a discussão de um projeto apresentado pelo Ministro das Finanças (...), Salazar, sobre o qual emitiu parecer na sessão de 11 de maio.

31 Medina, op. cit., pp. 50 e 51, acrescentando que, só a publicação das Cartas e do Relatório de Quirino de Jesus a Oliveira Salazar (1987, Lisboa), permitiu que se sondasse até que ponto a sombra enigmática de Salazar foi deveras o seu mentor nos primeiros anos da criação do 'Estado Novo'.

32 Medina, op. cit., p. 50: o nacionalismo salazarista teve em Quirino de Jesus um importante mentor, decisivo porque influiu no gizar da estratégia e dos discursos do ditador (...). São dele (...) os rascunhos dos discursos de 28 de maio e de 5 de julho de 1932, o projeto de Constituição de 1933, o texto do Ato Colonial (1930), os Estatutos da União Nacional (1932) e, segundo tudo nos leva a crer, o relatório preliminar da Constituição (1932).

33 Assim, Salazar, cit. in Ferro, op. cit., p. 158.

34 No mesmo sentido, Farinha, op. cit., pp. 58 e 59: os partidos e os centros políticos estavam dissolvidos, os líderes na prisão, no exílio ou na deportação. Uma completa desorientação reinava entre a corrente republicana, tradicionalmente democrática e parlamentar. A experiência parlamentar da I República obtinha agora

Embora revista algum significado, porque dele emanam diversas alterações, face ao projeto original, com esse fundamento tendo sido republicado, antes da realização da consulta, o articulado constitucional (Decreto com força de lei nº 22241, 22 de fevereiro).

O *plebiscito nacional* efetua-se um ano mais tarde, a 19 de março (Decreto nº 19694, 5 de maio de 1931), ostentando, todavia, um jaez semi-democrático³⁵, não camuflado pela universalização do seu colégio eleitoral, com uma extensão, parcelar, ao sexo feminino.

Os resultados que lhe correspondem são publicados em 11 de abril, data de entrada em vigor da *Constituição Política* portuguesa (Decreto nº 22229, 21 de fevereiro de 1933).

IV - Constituição que prevê, em norma transitória, que, subsequentemente à legitimação referendária, a primeira Assembleia Nacional detém poderes constitucionais (art. 138.º).

A esse Parlamento encontram-se, pois, atribuídas funções de controlo constitucional do texto elaborado, mas, também, de direção e de legislação constitucionais secundárias³⁶.

Que são, de facto, exercitadas, traduzindo-se na revisão constitucional de 1935-1938³⁷.

V - Com a vigência da Constituição de 1933, inicia-se, assim, a II República portuguesa.

Efetivamente, de acordo com o seu articulado, o Estado português é uma República (art. 5.º), a Chefia do Estado resulta, não somente do sufrágio popular, mas do sufrágio direto, a igualdade face ao Direito envolve a negação de qualquer privilégio de nascimento (art. 5.º, 2.º §), e, finalmente, são inelegíveis para o cargo de Presidente da República portuguesa todos os parentes, até ao 6º grau, dos pretéritos Reis de Portugal (art. 74.º).

VI - Neste ensaio recorreremos, contudo, ao

poucos defensores e, mesmo os seus diretos protagonistas, integrados na ditadura ou na oposição, não desejavam regressar ao passado.

35 Sobre os constrangimentos anti-democráticos desse sufrágio, Rodrigues, *O referendo...*, pp. 125 e 126.

36 Próximo, Caetano, *A Constituição de 1933: pareceu ao Governo, em homenagem aos princípios de democracia representativa, que a primeira Assembleia Nacional a eleger (...) deveria possuir poderes constituintes (art. 138º) a fim de a rever, ratificar ou introduzir nela as modificações que bem entendesse.*

37 Em sentido oposto, Moreira, *op. cit.*, p. 153: *a Constituição de 1933 é, assim, uma espécie de Carta Constitucional outorgada por Salazar.*

normativo emergente da revisão de 1971³⁸.

4. Admissibilidade e hierarquização do costume constitucional

I - As normas consuetudinárias erguem-se nos primórdios da socialização humana, traduzindo, por milénios, o modo estrutural – ou quase-único – de formação do Direito.

Todavia, a ulterior emergência de estruturas orgânicas conduz a uma separação entre poder e comunidade, entre representantes e representados, entre autores e destinatários.

Logo, a uma superação dos atos costumeiros, não escritos, pelos atos legislados, escritos.

Entre nós, o fenómeno inicia-se com as designadas *Ordenações*, a saber, *Afonsinas* (1446), *Manuelinas* (1512-1514), e *Filipinas* (1603) – se bem que as mesmas se apresentem, numa larga medida, integradas por meros *consuetudine* reduzidos a escrito.

E, durante as respetivas vigências, afirmam-se como os atos essenciais do Direito Interno português, emergindo o Direito Romano e o Direito Canónico, nesta ordem, subsidiários.

A *Lei da Boa Razão* (1769) determina novos critérios relativos à interpretação, à integração e à aplicação das normas jurídicas, reforçando a subsidiarização costumeira.

Por último, no século XIX, erguem-se a primeira Constituição e os primeiros Códigos modernos, e, nesse quadro, a preferência definitiva dos atos escritos sobre os não escritos.

II - Na verdade, o Direito legislado hodierno (1967), não prevê, genericamente, o costume, nem o consagra como ato independente, ou, tão-pouco, como ato jurídico autónomo.

38 Despacho da Presidência do Conselho, 16 de agosto de 1971, contendo uma nova publicação da Constituição Política da República Portuguesa, aprovada pelo *Plebiscito Nacional* de 19 de Março de 1933, entrada em vigor em 11 de Abril do mesmo ano e modificada pelas Leis nº 1885, 1910, 1945, 1963, 1966, 2009, 2048, 2100 e 3/71, respetivamente de 23 de Março e 23 de Maio de 1935, 21 de Dezembro de 1936, 18 de Dezembro de 1937, 23 de Abril de 1938, 17 de Setembro de 1945, 11 de Junho de 1951, 29 de Agosto de 1959 e 16 de Agosto de 1971. *Mostrando-se conveniente a publicação integral do texto da Constituição Política da República Portuguesa, estabelecido de harmonia com as alterações introduzidas pelas Leis Constitucionais posteriores à sua aprovação, determino que se proceda à inserção daquele texto na 1.ª série do Diário do Governo. O Presidente do Conselho, Marcello Caetano.*

Não o indica enquanto elemento de interpretação (art. 9.º, Código Civil), não o refere enquanto mecanismo de integração de lacunas (art. 10.º, Código Civil), e não lhe alude, sequer, enquanto causa de cessação, ou de suspensão, de vigência (art. 7.º, Código Civil).

Em continuidade, aliás, com o Direito antecedente, porque, neste, é somente considerado quanto ao *casamento segundo o costume do Reino* (Código de Seabra, art. 1108.º, ss.).

III - Todavia, o Direito Pátrio faz emergir uma relevantíssima exceção a este quadro normativo positivista, quando, em termos gerais, a propósito do exercício e da tutela dos direitos, e no que se refere aos meios probatórios, admite a respetiva invocação em juízo (art. 348.º, Código Civil, sob a epígrafe *Direito consuetudinário, local ou estrangeiro*).

Em primeiro lugar, estabelecendo que compete àquele que invoca o Direito consuetudinário produzir prova adequada da sua existência e conteúdo (art. 348.º, n.º 1).

Em segundo lugar, afirmando que os órgãos jurisdicionais devem procurar obter, oficiosamente, o conhecimento desse invocado Direito consuetudinário (art. 348.º, n.º 1).

E, em terceiro lugar, estatuinto que compete ao Tribunal, ainda, semelhante conhecimento oficioso, quando, chamado a decidir com fundamento no Direito consuetudinário, nenhuma das partes no litígio o tenha invocado, e a parte contrária tenha reconhecido a sua existência e objeto, ou não haja deduzido oposição (art. 348.º, n.º 2).

IV - Logo, estas normas gerais do Direito – atrabiliariamente previstas num Código Civil – consentem que um ato não escrito, costumeiro, prime sobre um ato escrito, legislado. Melhor: ao não procederem a qualquer distinção entre os patamares do Direito legislado, admitem que semelhantes atos não escritos consuetudinários possam sobrepor-se, não somente à legislação ordinária, mas à Constituição, e, até, à própria Constituição formal.

V - Nem se alegue que o examinando costume constitucional, e constitucional *contra constitutionem*, resulta inviabilizado pela força jurídica inerente à Constituição formal.

Na verdade, se a Constituição formal detém força distinta da do ato legislativo ordinário, o costume constitucional possui, analogamen-

te, força diversa da do costume ordinário. Aliás, o mesmo acontece, numa plataforma inferior, com o costume regulamentar, que reveste força jurídica afim da dos regulamentos, e não força afim da dos atos legislativos. E o mesmo se dá com os costumes internacionais, que exibem força jurídica superior à de parte dos textos escritos nacionais, mas idêntica à dos tratados escritos internacionais. Pelo que, ainda que o procedimento criativo da norma costumeira seja, ou potencialmente seja, idêntico, a força normativa que dela emana ostenta, sempre, alcance diferenciado.

VI - Especificamente, não é apenas, nem é sobretudo, a Constituição de abril de 1933 a veicular as construções jurídicas, as ideias políticas, ou os valores pessoais de Salazar. De facto, este dá causa, supervenientemente, a uma diferenciada Constituição não escrita.

VII - Afirma-se, tradicionalmente – nós próprios o fazemos, em escrito anterior – que, no decurso da sua vigência, a aludida Constituição se apresenta notoriamente semântica³⁹. Semântica, desde logo, no que se refere à concepção, natureza e características do Estado. Semântica, analogamente, no que compreende a integralidade dos direitos dos cidadãos. E semântica, sobretudo, no que concerne à globalidade da organização do poder político.

VIII - Contudo, essa semanticidade da Constituição de abril de 1933 não determina, somente, uma violação, ou uma inefetividade, ou, inclusivamente, um simples desuso. Em rigor, tal semanticidade faz emergir uma nova normatividade, vicária ou substitutiva. E, por inerência desta, uma efetiva e própria Constituição, de génese consuetudinária, uma nova e verdadeira Constituição material, embora, nesta situação, informal e flexível. Tão jurídica quanto a anterior, tão legítima quanto a anterior, tão válida quanto a anterior, e exibindo até, como vantagem inestimável perante aquela, uma efetividade sem exceção. Mais: a reiteração e a linearidade da prática constitucional observada entre 1933 e 1974 tornam admissível sustentar a existência de um costume *contra constitutionem* global. E, a sua aquiescência, tanto pelo poder polí-

“Essa semanticidade da Constituição de abril de 1933 não determina, somente, uma violação, ou uma inefetividade, ou, inclusivamente, um simples desuso. Em rigor, tal semanticidade faz emergir uma nova normatividade, vicária ou substitutiva. E, por inerência desta, uma efetiva e própria Constituição, de génese consuetudinária, uma nova e verdadeira Constituição material, embora, nesta situação, informal e flexível.”

tico, como, em simultâneo, pela quase-integralidade da comunidade nacional, permite afirmar consubstanciar-se num costume *contra constitutionem* de jaez indireto ou representativo, mas, também, direto ou popular.

IX - Nem se defenda, tão-pouco, que uma Constituição rígida – como a de abril de 1933 – é apenas suscetível de modificação nos termos do procedimento na mesma consagrado. De facto, a legitimidade, a validade e a efeti-

vidade do costume constitucional não dependem da Constituição formal, ou da rigidez, porque não dependem, sequer, do poder. Resultam, exclusivamente, do espírito popular, e da vontade, sempre livre, do Soberano. Ora, tal supremacia da vontade do Povo sobre a Constituição legislada obriga à admissibilidade das valências *secundum constitutionem* e *praeter constitutionem*, direta e indireta, como meios jurídicos de qualificação, interpretação, inferência ou integração. E implica, cumulativamente, uma defesa da possibilidade de suspensão, revisão, transição, ou, no limite, revogação, constitucionais, por decorrência necessária, agora, de costume *contra constitutionem*⁴⁰, e, igualmente, nas suas duas vertentes indireta e direta.

X – Efetivamente, o examinando *consuetudine* não se afirma, apenas, como uma fonte primária do ordenamento jurídico pátrio globalmente considerado, ele ergue-se, em puro rigor, como a fonte elementar, como a fonte entre as fontes, do Direito Constitucional. De facto, emergindo o Povo como o exclusivo e perpétuo titular da soberania, e o costume constitucional como um dos mecanismos privilegiados de expressão daquela, absurdo seria que a sua admissibilidade, ou que a sua hierarquização no concerto das fontes jurídicas, dependesse da vontade, contingente e transitória, dos seus mandatários. Não obstante, apresenta-se imperioso distinguir, no que refere à localização hierárquica, entre este costume direto, ou popular, e um outro, o costume indireto, ou representativo.

XI - Na primeira dessas situações, o comando não escrito perfila-se supra-constitucional – e nunca equi-constitucional – considerada a sua génese no próprio Soberano popular. Desde logo, porque a vontade democrática popular originária, direta, genuína, se impõe, necessariamente, à vontade democrática indireta, representativa, delegada, secundária. Depois, porque o costume constitucional se recorta, indubitavelmente, como um instrumento de democracia semi-direta, face à democracia indireta – ou representativa⁴¹.

XII - Na segunda situação, ocorrendo dissídio

39 Rodrigues, *O Primeiro-Ministro...*, p. 183.

40 Rodrigues, *Manual de Direito Constitucional*, p. 223

41 Rodrigues, *Manual de Direito Constitucional*, p. 224.

entre o costume indireto e a Constituição escrita, a articulação entre tais fontes do Direito configura-se, necessariamente, invertida. Na verdade, a Constituição escrita, se bem que representativa, decorre, reflexamente, de um mandato conferido pelo Povo aos seus delegados, em ordem à inerente elaboração. De onde, a emergência de um costume de produção exclusivamente indireta, e dotado de um sentido contrário ao do Direito escrito, carece da necessária ancoragem legitimadora. Colocando-se, assim, num plano infra-constitucional – nunca equi-constitucional – e estando adstrito ao princípio da constitucionalidade e à diversa força da Lei Fundamental. Pelo que, se aos órgãos indiretos, ou representativos, é admissível a criação de costume *secundum constitutionem*, ou *praeter constitutionem*, a emergência de um costume *contra constitutionem* encontra-se-lhes, pela natureza incontornável das coisas, vedada⁴².

5. Constituição escrita versus Constituição não escrita

Na Constituição escrita e legislada, de uma parte, e, de outra parte, na Constituição não escrita e consuetudinária, antagonizam-se, especificamente, os subsequentes normativos.

5.1. Estado

I - Na Constituição de 1933, a estrutura estadual é, necessariamente, unitária, podendo, todavia, incluir Regiões Autônomas dotadas de organização político-administrativa, se e quando adequadas, quer à situação geográfica, quer às condições do meio social (art. 5.º).

Embora não devendo afetar, nem a unidade da Nação, nem a solidariedade entre os elementos do território português, nem a integridade da soberania do Estado (art. 136.º). Por decorrência, as Províncias Ultramarinas, os territórios portugueses situados fora da Europa, beneficiam de estatutos político-administrativos próprios de Regiões Autônomas, sendo admitida, inclusivamente, a sua – tradicional – designação por Estados (art. 133.º).

Mesmo se, os órgãos metropolitanos, atípica-

mente, têm competência para superintender na ação provincial, de harmonia com os superiores interesses nacionais (art. 136.º, al. e)).

II - Na Constituição consuetudinária, ao invés, em momento algum da vigência do *Estado Novo* se conhecem semelhantes Regiões Autônomas, embora, a exemplo do que já acontecia com a Índia, a designação de Estado se estenda, na década de setenta, às Províncias Ultramarinas africanas de Moçambique e de Angola (Lei n.º 5/72, 23 de junho). Acresce que, em circunstância alguma se traduziriam em efetivas Regiões Autônomas, ao surgirem dependentes de superintendência estadual, e não, apenas, e no limite, de tutela.

III - No normativo escrito, igualmente, a forma institucional é a republicana (art. 5.º, § 1.º), e corporativa a forma prevista para o correspondente regime político (art. 5.º, § 1.º). Neste último sentido, prevê-se a existência de uma Câmara Corporativa, com duração igual à da Assembleia Nacional, e integrada por representantes das autarquias locais e dos interesses sociais, considerados nos seus ramos fundamentais de ordem administrativa, moral, cultural, e económica, em moldes a explicitar, ulteriormente, pela lei (art. 102.º). Desenhando-se, assim, as autarquias locais e os organismos corporativos como elementos estruturantes da Nação, em simultaneidade com os cidadãos e as famílias (art. 5.º, § 3.º). E consagrando-se, para todos estes, uma igualdade perante o Direito, um livre acesso aos benefícios da civilização e uma participação na política e na administração (art. 5.º, § 1.º).

IV - Na prática constitucional observada, existe, certamente, uma República, mas não existe – e não existe em domínio temporal nenhum – semelhante República Corporativa. De um lado, porque a Câmara Corporativa não é um órgão de soberania, nem, tão-pouco, um órgão deliberativo, e porque a sua influência é, na maior parte deste período, mitigada. Recusando, desse modo, qualquer tipo de estruturalidade, aos cidadãos ou às famílias, e, cumulativamente, quer às autarquias locais, quer aos aludidos organismos corporativos. Mais: não podem aqueles entes locais configurar-se estruturais, pela razão óbvia de que não são, sequer, autarquias locais, ao não exi-

birem autogovernos sufragados localmente – ainda que às famílias, *rectius*, aos seus chefes, cumpra selecionar as juntas de freguesia.

E, de outro lado, inexistente República Corporativa porque a prática está longe da protestada igualdade, quer inter-classista, quer inter-racial – mormente, nos territórios ultramarinos.

V - Na Constituição escrita, ainda, as relações do Estado com as confissões religiosas são de separação, apesar da existência de concordatas ou outros acordos com a Santa Sé, e de a religião católica apostólica romana surgir como religião tradicional da Nação (art. 46.º).

VI - Na Constituição não escrita, pelo contrário, a religião efetiva do Estado é a católica, como se evidencia num ostensivamente discriminatório tratamento da respetiva Igreja.

VII - Na Constituição legislada, finalmente, e no universo externo, o Estado obriga-se à vigência nacional dos tratados e de outros atos vinculativos internacionais (art. 4.º, § 1.º).

E ainda, a uma cooperação com os remanescentes Estados na preparação e adoção de soluções que interessem à paz entre os Povos e ao progresso da Humanidade, preconizando, como forma de dirimir litígios internacionais, a arbitragem (art. 4.º, § 2.º).

VIII - Na Constituição consuetudinária, opostamente, o Direito Internacional, maxime, no que tange à Carta das Nações Unidas, e aos direitos dos Povos à independência e autodeterminação, é, ao longo das décadas de sessenta e de setenta, e de acordo com uma interpretação atualista, inobservado, acelerando um progressivo isolamento internacional. E o referido procedimento arbitral não é, em nenhum dos conflitos de Portugal, utilizado.

5.2. Direitos dos cidadãos

I - A Constituição salazarista de 1933, no que refere aos direitos dos cidadãos nacionais, destaca, manifestamente, o – ao tempo já clássico – princípio da igualdade (art. 5.º, § 2.º).

De uma parte, traduzido na negação de qualquer privilégio de nascimento, raça, religião, condição social, ou sexo, não obstante ressalvadas, quanto a este, as diferenças de tratamento justificadas pela natureza, e, quanto aos encargos ou vantagens dos cidadãos, as

42 Rodrigues, *Manual de Direito Constitucional*, p. 224.

impostas pela diversidade das circunstâncias ou pela natureza das coisas (art. 5.º, § 2.º).

De outra parte, consubstanciado no direito – mais saliente neste quadro histórico – de ser provido nos cargos públicos, conforme a capacidade ou serviços prestados (art. 5.º, § 2.º).

II - A Constituição consuetudinária de Salazar, porém, revela a inexistência, mesmo se minimalista, dessa igualdade, quer no que tange à condição social, quer no que concerne à raça, quer no que respeita à religião, quer, sobretudo, no que se refere ao sexo feminino. De facto, se é certo que o privilégio monárquico fica afastado, o mesmo se não verifica quanto à condição social, com repercussões na negação do acesso aos direitos sociais, desde a educação, ensino e cultura, à saúde, ou ao trabalho, nas suas múltiplas valências.

O mesmo se afirma quanto à raça, com um tratamento discriminatório, e até, frequentemente, aviltante, da raça negra, mormente, na generalidade dos territórios ultramarinos, com a definição de *estatutos do indigenato* e todos os efeitos dos mesmos consequentes.

Ou, ainda, quanto à religião, porque, não obstante a invocada separação entre o Estado e a Igreja, a *praxis* não camufla uma sua preferência pelo culto católico apostólico romano. E, por último, quanto à Mulher, porque a sua natureza não justifica a discriminação de tratamento de que é objeto, tanto no âmbito da família, como no das relações laborais.

Numa outra sede, a integração na função pública obriga a uma declaração de adesão aos valores do regime, inibindo, não somente a liberdade de consciência e a liberdade de pensamento dos que dele discordam, mas potenciando, consequentemente, desigualdade.

III - A Constituição legislada, analogamente, incumbe o Estado de definir, de fazer respeitar, e de assegurar, o exercício dos direitos, liberdades e garantias impostos pela Moral, pela Justiça e pela lei, em favor, tanto das pessoas, como das famílias (art. 6.º, 1.º).

E, se bem que em plano diferenciado, de promover o bem-estar social, visando garantir a todos os cidadãos um padrão de vida compatível com a dignidade humana (art. 6.º, 3.º).

IV - A Constituição costumeira, ao invés, não acautela o exercício desses direitos, liberdades e garantias, mormente, dos direitos políticos,

e, mais especificamente, do direito de sufrágio – eleitoral ou referendário, ativo ou passivo – ou dos direitos pessoais.

Similarmente, no que se reporta à experiência vivenciada pelos cidadãos portugueses, a promoção daquele bem-estar inexistente, em larga medida, pelo menos até aos anos sessenta ou setenta, quanto começa a desenhar-se um princípio de Estado social, e a mencionada dignidade social, *maxime*, a de natureza económica, encontra-se estruturalmente ausente.

V - Na Constituição de 1933 destacam-se, especificamente, como direitos, liberdades e garantias – na terminologia da vicissitude de 1971 – dos cidadãos portugueses (art. 8.º), o direito à vida (art. 8.º, 1.º) – com a proibição da pena de morte, salvo em circunstancialismos bélicos (art. 8.º, 11.º) – e o direito à integridade pessoal (art. 8.º, 1.º).

Também, o direito à liberdade pessoal e a não ser privado da mesma, nem preso preventivamente, ressalvadas as situações e os termos fixados nos §§ 3.º e 4.º (art. 8.º, 8.º), a proibição de penas ou de medidas de segurança privativas ou restritivas da liberdade pessoal perpétuas, de duração ilimitada ou por períodos indefinidamente prorrogáveis, com ressalva das medidas de segurança por anomalia psíquica e com fim terapêutico (art. 8.º, 11.º), e o direito processual penal à instrução contraditória, oferecendo aos arguidos, antes e depois da formação da culpa, ou, para a aplicação de qualquer medida de segurança, as necessárias garantias em sede de defesa (art. 8.º, 10.º).

Ainda, a garantia da inviolabilidade do domicílio e o sigilo da correspondência, embora, aqui, nos termos determinados pela lei (art. 8.º, 6.º), as liberdades de reunião e associação (art. 8.º, 14.º), a liberdade, sob qualquer forma, de expressão do pensamento (art. 8.º, 4.º), a liberdade de ensino (art. 8.º, 5.º), a liberdade de escolha de profissão ou tipo de trabalho, indústria ou comércio (art. 8.º, 7.º), o direito de representação, petição, reclamação ou queixa, perante os órgãos da soberania ou outras autoridades, em defesa dos seus direitos, ou mesmo do interesse geral (art. 8.º, 18.º), e, bem assim, o direito de resistência a ordens violadoras dos direitos, liberdades e garantias, sempre que estes não se encontrem legalmente suspensos, ou o de, em legítima defesa, repelir pela força agressões particulares, em caso de insusceptibilidade de recurso à

autoridade pública (art. 8.º, 19.º).

E, por último, a especificação destes direitos, liberdades e garantias, não exclui, numa cláusula aberta, quaisquer outros constantes, ou da Constituição ou das leis (art. 8.º, § 1.º).

VI - Sem prejuízo de, no próprio articulado, se mencionar que os cidadãos devem fazer uso daquelas faculdades, de um lado, sem ofensa das de terceiros, e, de outro, sem lesão dos interesses da sociedade, ou, inclusivamente, dos princípios da Moral (art. 8.º, § 1.º).

E, mais importante, sem embargo de o exercício de cinco direitos elementares, a liberdade de expressão, a liberdade de reunião, a liberdade de associação, a liberdade de ensino, e a liberdade religiosa, ser disciplinado com recurso a normativos especiais (art. 8.º, § 2.º).

Maxime, quanto à primeira, em ordem, a impedir, preventiva ou repressivamente, a perversão da opinião pública, ou salvaguardar a integridade moral cidadã (art. 8.º, § 2.º).

Nomeadamente, porque sendo a opinião pública um elemento fundamental da política e da administração do País, incumbe ao Estado defendê-la de todos os fatores que a desorientem, contra a Justiça, a verdade, a boa administração e o bem comum (art. 22.º).

E, com o mesmo fundamento, a imprensa, e a própria rádio e televisão, exercem funções de carácter público, em virtude das quais não podem recusar, em assuntos de interesse nacional, a inserção das notas oficiosas que lhes sejam enviadas pelo Governo (art. 23.º).

VII - A Constituição consuetudinária, uniformemente vivenciada e sedimentada ao longo de quatro décadas e meia, no entanto, apresenta um sentido, em larga extensão, diverso. Em primeiro lugar, com a inobservância, frequente, do direito à integridade pessoal, ou, raramente, do próprio direito à vida, dos – sempre subsistentes – oposicionistas políticos. Em segundo lugar, com a preterição do direito à liberdade física e das inerentes garantias processuais penais, nomeadamente, através de sanções privativas ou restritivas da liberdade de duração ilimitada, ou por períodos indefinidamente prorrogáveis, bem como pela vigilância de uma ativa polícia política e, por fim, pela subserviência dos Tribunais.

Em terceiro lugar, com a desconsideração dos direitos à inviolabilidade do domicílio e ao sigilo da correspondência, embora, aqui, sobre-

tudo por referência às atividades políticas. Em quarto lugar, com o igual menosprezo das liberdades de reunião e de associação, mormente, para finalidades políticas, mas extensiva, em rigor, a todos os outros domínios. Em quinto lugar, com a negação, sob múltiplas formas, da liberdade de expressão do pensamento, e negação, nesta circunstância, alargada a toda a comunidade dos cidadãos. Em sexto lugar, com a inibição do direito de representação ou petição, de reclamação ou queixa, perante os órgãos da soberania ou quaisquer autoridades, para defesa dos seus direitos ou do interesse geral, sobretudo, no que se reporta aos assuntos de interesse geral. E, em sétimo lugar, com um direito de resistência a ordens que infrinjam os direitos, liberdades e garantias individuais, de todo em todo ignorado, senão mesmo, inexistente.

VIII - Na Constituição escrita de Salazar, e no que corresponde a outros direitos pessoais, destaca-se, inequivocamente – e sem surpresa – a família e o direito à família (art. 13.º). Afirmando o diploma que tal instituição assenta, exclusivamente, no casamento e na inerente filiação legítima (art. 13.º, 1.º), bem como, numa igualdade de direitos e deveres de ambos os cônjuges quanto à sustentação e educação dos filhos legítimos (art. 13.º, 2.º).

IX - Na Constituição fáctica, porém, quanto ao primeiro aspeto, a estipulação é, **não só** iníqua, mas de cumprimento impossível, porque existem sempre filhos fora do casamento. Quanto ao segundo, porque é a própria Constituição, e, outrossim, o Código Civil que lhe inere, a determinar, precisamente, um regime de desigualdade entre esses dois cônjuges.

X - Na Constituição de 1933 justifica referência, ainda, o direito de associação política. De facto, esta considera tais associações ao referir que os funcionários públicos estão ao serviço da coletividade, não de partidos ou de organizações de interesses particulares, cumprindo-lhes, tão-somente, acatar e fazer respeitar a autoridade do Estado (art. 24.º). E, mais, quando se prevê a sua autorização (Decreto-lei n.º 39660, 20 de maio de 1954).

XI - A materialidade costumeira indica, não obstante, que, ao longo de quarenta anos, a respetiva formação – ou, quiçá, o seu reconhe-

cimento legal, como se verificaria com o Partido Comunista Português, criado em 1921 – inexistente, tendo por consequência um inusual modelo, sem pluralismo partidário, mas, igualmente, sem monolitismo partidário. Na verdade, nem a *União Nacional*, primeiro, nem a *Ação Nacional Popular*, mais tarde, se identificam como partidos, e sim, de forma atípica, como grupos de interesse políticos. Assim, a *União Nacional* define-se como uma *associação com personalidade jurídica, sem carácter nem espírito de partido e independente do Estado, destinada a promover e a assegurar, na ordem política, a realização e a defesa dos objetivos da Revolução Nacional de 28 de maio de 1926, e os princípios inspiradores da Constituição do Estado* (art. 1.º, Decreto-lei n.º 21608, 20 de agosto de 1932), e, por seu turno, a *Ação Nacional Popular* qualifica-se, estatutariamente, como *associação cívica, destinada a promover a participação dos cidadãos no estudo dos problemas da Nação Portuguesa e na prática das soluções mais condizentes com os princípios fundamentais que professa* (Despachos dos Ministros do Interior, 30 de Agosto de 1970, e do Ultramar, 17 de Setembro de 1970).

XII - O analisado texto de 1933, quanto a outros direitos elementares ainda, reflete a sua idiossincrasia corporativa, ao afirmar que, propriedade, capital e trabalho, desempenham uma função social, num regime de cooperação económica e de solidariedade (art. 35.º). Podendo o Estado, nesse quadro, determinar as condições do seu emprego ou exploração, em conformidade com o fim coletivo (art. 35.º), bem como, estimular a iniciativa privada e a concorrência, em ordem a uma racionalização das atividades produtivas (art. 31.º, 6.º).

XIII - Facto é, todavia, que dessa suposta articulação ou solidariedade resulta, tão-somente, exploração patronal e denegação de direitos sociais, mormente, de teor laboral. E que, em lugar dessa putativa livre iniciativa e concorrência, o que se observa, em setores-chave, é a imposição de um permanente condicionamento da atividade industrial. Construções às quais se agrega uma preterição da liberdade de escolha de profissão, ou de género de trabalho, de indústria, ou de comércio, sobremaneira, no que concerne à Mulher,

em referência à qual existem atividades totalmente – e absurdamente – vedadas.

XIV - A Constituição legislada, por último, neste âmbito jus-fundamental, veda aos órgãos da soberania, conjunta ou separadamente, a própria suspensão, e a restrição dos direitos, liberdades e garantias, com ressalva dos casos pela mesma definidos (art. 11.º).

XV - Assim, quanto ao estado de sítio, determina, aliás, com rigor jurídico, que, na presença de situações de agressão efetiva ou eminente por forças estrangeiras, ou de grave perturbação ou ameaça da segurança ou ordem públicas (art. 91.º, 8.º), é lícito ao Governo, a título provisório, declará-lo, caso a Assembleia Nacional não se encontre em funcionamento e não seja possível convocá-la a tempo, ou esteja impedida de reunir, não podendo, contudo, durar mais de noventa dias sem que o decreto-lei tenha sido expressamente ratificado pela Assembleia Nacional, salvo se a reunião desta continuar a ser absolutamente impossível e, sem que, terminado o estado de sítio, o Governo deixe de enviar à Assembleia um relato das medidas tomadas na sua vigência (art. 109.º, § 5.º).

XVI - Na prática, esta suspensão constitucional, parcial ou total, em nenhum momento acontece, desconhecendo-se, pois, se as regras estabelecidas seriam ou não observadas.

XVII - A Constituição de 1933 prevê, também, que, ocorrendo atos subversivos graves, em qualquer parte do território nacional, que não justifiquem a declaração de estado de sítio, pode o Governo adotar as providências necessárias para reprimi-los e prevenir a sua extensão, com restrição das liberdades e das garantias individuais que se revelar indispensável, mas devendo aqui, igualmente, a Assembleia Nacional, quando a situação se alongue, pronunciar-se sobre a existência e sobre a gravidade desta (art. 109.º § 6.º).

XVIII - A Constituição consuetudinária, porém, na ausência de identificação, prévia, dos requisitos indispensáveis a estes condicionamentos, a saber, o universo geral e abstrato, a não retroatividade, a extensão parcial, ou, sobretudo, um princípio de essencialidade da proteção do núcleo do direito, patenteia um

acervo minimalista, discricionário, e não tutelado, mormente, em sede jurisdicional, dos direitos, das liberdades, e das garantias. Com especial ênfase nas liberdades de expressão, reunião e associação, *maxime*, políticas.

5.3. Organização política

I - Na Constituição escrita, a soberania, ou poder político, reside em a Nação (art. 71.^o).

II - Na Constituição não escrita, se o gozo da soberania emerge de a Nação, facto é que, esta não é chamada, nunca, a exercê-la de uma forma, ou universal, ou livre, ou efetiva. Na realidade, as eleições presidenciais e as eleições parlamentares apresentam-se sempre não-competitivas, ou, no limite, semi-competitivas, e o plebiscito nacional de 1933, não obstante os condicionamentos anti-democráticos que o caracterizam, permanece isolado.

III - A Constituição de Salazar determina, enquanto órgãos daquela soberania (art. 71.^o), o Chefe do Estado – um Presidente da República (art. 72.^o) – a Assembleia Nacional, o Governo - integrado pelo Presidente do Conselho e Ministros (art. 106.^o) – e os Tribunais. Recusando, dessa forma, uma idêntica natureza à Câmara Corporativa (art. 102.^o, ss.).

5.3.1. Presidente da República

I - Na Constituição escrita de abril de 1933, o Presidente da República é o órgão nuclear.

II – No que se refere à legitimidade, é eleito, inicialmente, por sufrágio direto, para um septenato (art. 72.^o), mas, com a revisão de 1959 – e após o malogrado ensaio de 1951⁴³ – o original sistema eleitoral é metamorfoseado num outro, com sufrágio, agora, indireto. Especificamente, o Chefe do Estado é escolhido por intermédio de um colégio eleitoral integrado pelos membros da Assembleia Nacional e pelos da Câmara Corporativa, e ainda, pelos representantes municipais de cada Distrito ou Província Ultramarina não dividida em Dis-

“A reiteração e a linearidade da prática constitucional observada entre 1933 e 1974 tornam admissível sustentar a existência de um costume contra constitutionem global.

E, a sua aquiescência, tanto pelo poder político, como, em simultâneo, pela quase-integralidade da comunidade nacional, permite afirmar constanciar-se num costume contra constitutionem de jaez indireto ou representativo, mas, também, direto ou popular.”

tritos, através de escrutínio secreto, mas sem debate, com a reunião de dois terços dos votos (art. 72.^o), passando tal colégio a acolher, depois, os representantes dos órgãos eletivos das Províncias Ultramarinas dotados de poder legislativo (art. 72.^o).

Mais indicando o texto constitucional que os candidatos brotam da comunidade, sendo propostos por um mínimo de vinte eleitores e um máximo de cinquenta (art. 72.^o, § 3.^o).

III - Na Constituição efetiva, o Presidente da

República não é selecionado pela Nação. Nem na fase inicial, de escolha direta, porque esta não é universal, livre ou competitiva, nem na tardia, porque os membros desse colégio não emanam do sufrágio democrático. E, dado que a indigitação resulta do Presidente do Conselho, inexistente proposta popular.

IV - O Presidente da República toma posse perante a Assembleia Nacional e a Câmara Corporativa, reunidas, prestando o seguinte juramento: *Juro manter e cumprir leal e fielmente a Constituição da República, observar as leis, promover o bem geral da Nação, sustentar e defender a integridade e a independência da Pátria Portuguesa* (art. 75.^o).

V - Entretanto, e ao longo de quatro décadas, os vários Presidentes da República, nem cumprem a Constituição, nem observam as leis, nem promovem o bem geral da Nação. Aliás, em absoluto rigor, semelhante inadimplência presidencial é um dos fundamentos mais estruturantes da substituição da Constituição escrita pela Constituição não escrita.

VI - No que se reporta à Constituição legislada, e numa abordagem funcional, o Chefe do Estado apresenta-se, indubitavelmente, enquanto órgão elementar de direção política. Em primeiro lugar, porque lhe é atribuída uma direção política externa independente da do Governo e, correspondentemente, da do seu Presidente do Conselho (art. 81.^o, § 7.^o). Em segundo lugar, porque partilha com o Governo aspetos da direção da política interna, cumprindo-lhe, mormente, uma direção política subjetiva evidenciada na seleção, assistida de politicidade plena, do Presidente do Conselho (art. 81.^o, § 1.^o, e 107.^o, § 1.^o).

Em terceiro lugar, porque lhe é deferida uma co-intervenção na escolha dos Ministros (art. 81.^o, § 1.^o, e 106.^o, § 1.^o), *maxime*, quanto aos dos Negócios Estrangeiros e da Defesa.

Em quarto lugar, porque, se a direção política subjetiva é confiada ao Presidente da República, e se entre este e o Presidente do Conselho se constrói uma relação de responsabilidade política *tout court* – e não de simples responsabilidade institucional – isso determina a emergência de uma relação de fideducía, também política, entre ambos.

E, perante tal responsabilidade e confiança políticas, não pode deixar de surgir uma co-

43 *A revisão de 1951 foi acima de tudo assinalada pelo falhanço do Governo em conseguir afastar da Constituição a eleição do Chefe de Estado por sufrágio direto, por virtude da oposição da Câmara Corporativa (mediante um parecer elaborado por Marcello Caetano); assim, Moreira, op. cit., p. 157.*

-direção da política interna pelo Presidente da República⁴⁴, visível, aliás, na participação obrigatória em sede de Conselho de Ministros (art. 111.º, e 81.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º e 8.º).

VII - Porém, no que se refere à Constituição espontânea, ao normativo consuetudinário, o Chefe do Estado não exercita qualquer dessas competências políticas de jaez diretivo. Desde logo, não exercita as faculdades de direção da política externa, como as atinentes à conclusão de acordos, e ao ajuste, ou à ulterior ratificação, dos tratados internacionais. Depois, não exercita nenhuma das faculdades concernentes à direção da política interna. No domínio subjetivo, ao não proceder, nunca, à designação do Presidente do Conselho, E, no plano objetivo, dado que o Conselho de Ministros, o órgão através do qual poderia co-dirigir, a qualquer momento, e com qualquer fundamento, só muito raramente reúne.

VIII - Cumulativamente, o texto fundamental de 1933 outorga ao Presidente da República uma função política de controlo subjetivo, traduzida na demissão, e, numa inteiramente livre demissão, do Presidente do Conselho (art. 81.º, § 1.º, e 107.º, § 1.º). Embora lhe não seja lícita a demissão dos Ministros, sem a iniciativa deste, porque, uma vez nomeados, são responsáveis somente perante o Chefe de Governo (art. 107.º, § 1.º)⁴⁵. Ao Presidente da República é confiada, também, uma dissolução parlamentar integralmente livre, se e quando o exijam os superiores interesses da Nação (art. 81.º, 6.º). Adicionalmente, enquanto órgão de controlo político, aqui, objetivo, o mesmo Presidente da República dispõe de um veto absoluto quanto aos atos governamentais de legislação. Uma faculdade especialmente relevante, con-

siderando que o Governo – mormente após 1945 – ostenta uma competência quase ilimitada no que tange a essa valência do político. Por último, no que concerne aos decretos políticos oriundos da Assembleia Nacional, o Chefe do Estado beneficia de um poder de veto suspensivo apenas passível de ultrapassagem pela reunião da maioria de dois terços dos deputados (art. 98.º, § único).

IX - Quanto à Constituição não escrita, ao universo da realidade existencial, verifica-se que o Presidente da República não exerce nenhuma dessas funções políticas de controlo. Nem, sobretudo, quanto a uma eventual demissão do Presidente do Conselho, e, assim, do Governo, nem, tão-pouco, quanto a uma possível dissolução da Assembleia Nacional, nem, sequer, quanto a um exercício do veto político, ou governamental, ou parlamentar.

X - Legislativamente, as aludidas funções constitucionais, em quadros de impedimento, são assumidas pelo Presidente do Conselho, em cumulação com as próprias (art. 80.º, § 2.º) – ou, na falta do Presidente do Conselho, pelo Presidente da Assembleia Nacional, se bem que, aqui, com menoscabo do exercício das suas próprias tarefas (art. 80.º, § 2.º).

XI - Costumeiramente, o Presidente do Conselho não age como um órgão vicário, potencial, e esporádico, mas, antes, como um detentor fático, real, e ordinário, da quase-integralidade das assinaladas competências constitucionais do Presidente da República.

XII – Nos termos da Constituição de 1933, e não obstante esse acervo funcional, de direção política e de controlo político, o Chefe de Estado, ao responder, em exclusividade, frente à Nação, recorta-se um órgão politicamente inimputável (art. 78.º).

É certo que, a quase totalidade dos seus atos, *maxime*, os internos, depende de referenda, emergindo a nomeação e a demissão do Presidente do Conselho, as mensagens à Assembleia Nacional, ou a de renúncia, como as singulares exceções (art. 82.º, § único).

Todavia, essa contra-assinatura é juridicamente menor – e politicamente ineficaz – atenta a responsabilidade política do Presidente do Conselho perante o Presidente da República.

De facto, a recusa de tal ato pode ser superada pela demissão, livre, do Presidente do Conselho, e pela nomeação, também livre, de um novo, e, assim, de outros Ministros. Acrescendo que, muito significativamente, nenhuma dessas decisões implica referenda.

XIII - Em oposição, o *consuetudine* sedimentado ao longo de todo o período noticia que é o Presidente da República quem responde politicamente, e de forma exclusiva, face ao Presidente do Conselho, nunca este Chefe do Governo frente àquele Chefe do Estado⁴⁷. Invertendo-se, por consequência, e invertendo-se estruturalmente, radicalmente, quer a confiança política, quer a responsabilidade política, estatutariamente previstas em 1933.

5.3.2. Assembleia Nacional

I - A Constituição escrita de Salazar, se bem que firmemente anti-parlamentar⁴⁸, define a existência de uma Assembleia Nacional e, até, de um modelo de representação política. O que lhe oferece legitimidade democrática própria, sendo, até 1959, a *única câmara deliberativa, dentro de um bicameralismo imperfeito estabelecido pela Constituição*⁴⁹. Não obstante, face ao *tandem* constituído pelos Presidentes da República e do Conselho, a Assembleia Nacional surge como um órgão juridicamente – e politicamente – menor.

II - Em primeiro lugar, porque a sua função legislativa se apresenta muito condicionada. De um dos lados, pelas direções políticas dos Presidentes da República e do Conselho. E, do outro, pela limitação da legislação às bases gerais dos regimes jurídicos (art. 92.º).

44 Diversamente, Campinos, *O presidencialismo...*, p. 124: o Presidente do Conselho 'coordena e dirige a atividade de todos os Ministros', não 'coordena e dirige a atividade do Governo', pela razão que estas funções estavam reservadas ao Presidente da República quando este presidia ao Conselho de Ministros.

45 Em sentido oposto, Telles, *op. cit.*, p. 49: o Chefe do Estado tem liberdade de escolher o seu Presidente do Conselho e, através deste, os Ministros, mas uma vez feita a escolha, tem de caminhar em íntima ligação com eles, sem adotar uma política pessoal própria.

46 Em sentido oposto, Campinos, *O presidencialismo...*, p. 80: a Constituição não exigia que a exoneração dos Ministros se realizasse sob proposta do Presidente do Conselho.

47 Em sentido oposto, inclusivamente após a II Guerra Mundial, em 1945, Salazar, *Discursos...*, V. VI, p. 189: *é um dos princípios do regime que fielmente adoto e sigo não haver nunca razão contra o Chefe do Estado, o que significa terem os problemas políticos só um árbitro superior.*

48 Salazar, *cit. in* Ferro, *op. cit.*, p. 162: *sou de facto profundamente anti-parlamentar, porque detesto os discursos ociosos, palavrosos, as interpelações vistosas e vazias, a exploração das paixões não à volta de uma grande ideia, mas de futilidades, de vaidades, de nada sob o ponto de vista do interesse nacional; e, prospectivamente, Salazar, cit. in* Campinos, *O presidencialismo...*, p. 226: *dentro de vinte anos não haverá na Europa assembleias legislativas (já não direi o mesmo das assembleias puramente políticas).*

49 Telles, *op. cit.*, p. 30.

Aliás, sinalizando a Constituição que, a ordem do dia das reuniões é determinada pelo seu Presidente, mas atendendo às prioridades fixadas pelo Presidente do Conselho, tanto para as propostas do Governo, como para iniciativas dos Deputados (art. 101.º, § único).

III - Em segundo lugar, porque a Assembleia Nacional do texto em exame é um órgão de controlo político, incumbido de vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis, bem como, de apreciar os atos do Governo e da Administração (art. 91.º, 2º), podendo até os Deputados formular perguntas, escritas, sobre os atos por eles praticados (art. 96.º, 1.º). Embora não possua o instrumento essencial, a censura, nem outros afins, como a recusa do Programa do Governo, a recusa da fidejussão, e, em rigor, quase todos os remanescentes⁵⁰.

IV - No âmbito da Constituição não escrita, entretanto, a relevância da Assembleia Nacional apresenta-se – e não poderia deixar de se apresentar – ainda mais despidida. De uma parte, porque a iniciativa das leis é, tipicamente, do Governo e, raramente, dos deputados, cingindo-se a câmara à respetiva – e, na prática, quase em branco – aprovação. De outra parte, porque, emanando a integralidade do corpo parlamentar de uma escolha singular do Presidente do Conselho, essa falta de independência legitimadora, e de democraticidade, implica uma manifesta carência, também, de independência funcional. A que se agrega a circunstância de a Assembleia Nacional funcionar em sessões de três meses (art. 94.º), prorrogáveis, no máximo, por um mês suplementar (art. 94.º, § único).

V - Este Parlamento não desempenha, assim, nenhuma das duas típicas funções políticas. Nem a função legislativa, nem a função de controlo, padecendo, ademais, de uma concorrência da Câmara Corporativa, designadamente, num último segmento temporal⁵¹.

50 Em sentido oposto, Caetano, *Constituições portuguesas*, p. 117: *as principais funções da Assembleia eram a fiscalização política do Governo e da Administração (...) e a votação de leis, da iniciativa do Governo ou dos Deputados*.

51 No mesmo sentido, Moreira, *op. cit.*, p. 168: *dada a importância conferida aos seus pareceres, ela exerceu considerável influência no exercício da função legislativa, constituindo-se, por isso, num instrumento de tutela e de secundarização da Assembleia Nacional*.

5.3.3. Governo

I - O Governo é um órgão político – e administrativo – multi-complexo, integrado pelo Presidente do Conselho de Ministros, e pelos respetivos Ministros (art. 107.º, proêmio). E compreendendo, ainda, um outro órgão colegial, o Conselho de Ministros (art. 111.º).

II - Não existe Programa do Governo, já que o órgão independe da Assembleia Nacional. Não obstante, é-lhe consignada a essencialidade da função de direção política interna (art. 108.º e 109.º), embora num regime de partilha com a do Presidente da República⁵². Cumulativamente, são-lhe conferidas salientes faculdades no que se reporta à legislação. No texto original, circunscritas à utilização de autorizações legislativas, ou aos casos de urgência e necessidade pública (art. 108.º, 1º), mas, a partir de 1945, assumindo teor genérico (art. 109.º, 2º), apesar de dependente das bases gerais da Assembleia Nacional. Derradeiramente, são-lhe confiados, ainda, alguns poderes em sede de controlo político. Frente ao Presidente da República, por via da contra-assinatura (art. 82.º e 109.º, § 1º). Perante a Assembleia Nacional, com a intervenção obrigatória do Conselho de Ministros no exercício das competências presidenciais que têm o órgão por destinatário (art. 111.º).

III - Intra-governativamente, os estatutos constitucionais do Presidente do Conselho e dos Ministros afiguram-se, bem mais do que diferenciados, absolutamente contrapostos. E o mesmo se verifica, por absoluta maioria de razão, com o do Conselho de Ministros.

5.3.3.1. Presidente do Conselho

I - A Constituição escrita determina que o Chefe do Governo, o Presidente do Conselho, é nomeado, e que é nomeado livremente, pelo Presidente da República (art. 107.º, 1º).

II - A Constituição não escrita, resultante da fase terminal da *Ditadura Militar* e sedimentada ao longo de quatro decénios, exhibe, porém, um modelo radicalmente oposto.

52 Em sentido oposto, Salazar, *cit. in* Campinos, *O presidencialismo...*, p. 76: *o poder de que o Governo usufrui vem-lhe, de direito e de facto, do Senhor Presidente da República*.

De facto, neste *consuetudine*, o Chefe do Governo não é escolhido pelo Presidente da República, e exerce funções independentemente dos sucessivos titulares daquele cargo.

III - A Constituição formal ergue o Presidente do Conselho, quanto à atividade desempenhada, como titular da direção da política geral do Governo (art. 108.º), mas em articulação, necessária, nos assuntos internos, com o Presidente da República (art. 111.º).

IV - A Constituição material, porém, indica que este desenvolve, quer as funções diretivas que lhe estão consignadas, quer as estabelecidas para o Presidente da República. Assim, de um lado, as faculdades inerentes à globalidade da direção da política externa, e, de outro, todas as atinentes à direção da política interna, quer subjetiva, quer objetiva. *Maxime*, as subjetivas, uma vez que o Presidente do Conselho estende a sua direção a uma intervenção, pessoal e exclusiva, na identificação daquele Presidente da República. E a uma intervenção definitiva, aliás, porquanto os candidatos da oposição – igualmente militares – ou desistem prematuramente⁵³, ou veem os respetivos escrutínios falseados⁵⁴. Ulteriormente, observa-se, inclusive, a assunção expressa da escolha do Presidente da República pelo Chefe do Governo, com a mutação para indireto do modo de sufrágio⁵⁵.

V - Acresce que, nesta Constituição consuetudinária, o examinando Presidente do Conselho não se limita a justapor as respetivas funções políticas diretivas às funções políticas diretivas fixadas pela Constituição escrita somente ao Presidente da República.

De facto, ele comprime, igualmente, a residual direção política e a própria legislação da Assembleia Nacional⁵⁶, que, nesse caso, *fun-*

53 O General Norton de Matos, em 1949, e, dois anos mais tarde, em 1951. o Almirante Quintão Meireles.

54 O General Humberto Delgado, em 1959: *demagogo e exaltado, contactou facilmente com as massas populares, suscitando um enorme entusiasmo em todo o País; assim, Marques, op. cit.*, p. 397.

55 Em sentido oposto, Caetano, *Constituições portuguesas*, p. 115: *a eleição por sufrágio universal provocou, a partir de 1949, campanhas eleitorais apaixonadas e sucessivamente mais violentas, que punham em causa, não apenas a escolha entre candidatos, mas os próprios fundamentos da Constituição*.

56 No mesmo sentido, Caetano, *Constituições portuguesas*, p. 117: *a iniciativa dos Deputados foi, porém, decaindo de 1935 em diante, sendo raras as leis prove-*

cional mais como o Conselho do Governo⁵⁷.

VI - O Presidente do Conselho da Constituição de 1933, no que refere ao órgão Governo, exibe competências de direção e de coordenação da atividade dos Ministros (art. 108.^o). O que significa que o Chefe do Governo não se limita à mera orientação ministerial, e outrossim, que a Constituição lhe oferece poderes administrativos, e não só políticos⁵⁸.

VII - Agregadamente, o Chefe do Governo detém algumas funções políticas de controlo. De uma banda, tendo por destinatário o Chefe do Estado, através da referenda (art. 82.^o). Efetivamente, se no diploma original a contra-assinatura é outorgada ao Ministro ou Ministros competentes em razão da matéria, supervenientemente passa a ser confiada ao Presidente do Conselho e, só num segundo plano, àquele ou àqueles (art. 82.^o, proêmio). De outra banda, funções relativas aos Ministros, que só perante si respondem (art. 107.^o).

VIII - Analogamente, a Lei Básica autoriza-o a cumular Ministérios, ou a substituir os Ministros, em caso de ausência ou impedimento, até à nomeação de interinos (art. 107.^o).

IX - Finalmente, se a substituição interina do Presidente da República resulta da competência, numa primeira fase, do Governo, no seu conjunto, semelhante competência reverte, ulteriormente, para a esfera singular do Presidente do Conselho (art. 80.^o, § 2.^o).

X - A Constituição não escrita revê-se, em todos estes tópicos, na Constituição escrita.

XI - No texto da Constituição salazarista, o Presidente do Conselho, em matéria de responsabilidade política, é, coerentemente, com a respetiva escolha, passível de demissão, e demissão inteiramente livre, pelo Presidente da República (art. 107.^o, 1.^o). Mais: tal Presidente do Conselho responde,

nientes dessa fonte; e Campinos, *O presidencialismo...*, p. 202: interpretação restrita da disposição que reservava ao poder executivo o direito de apresentar propostas de lei que envolvessem aumento de despesas ou diminuição de receitas do Estado.

57 Caetano, cit. in Campinos, *O presidencialismo...*, p. 102.

58 Em sentido análogo, Campinos, *A Ditadura...*, p. 100: é um 'superior hierárquico' dos Ministros.

frente ao Presidente da República, de uma forma singular, pela generalidade da atuação política do respetivo Governo (art. 108.^o).

XII - Na Constituição consuetudinária, opostamente, regista-se, sempre, a inexistência de responsabilidade política daquele Chefe do Governo perante este Chefe do Estado. Melhor: de irresponsabilidade face a quaisquer outros órgãos, e, até, frente ao Soberano.

5.3.3.2. Ministros

I - Os Ministros da Constituição escrita, de forma distinta do Presidente do Conselho, resultam de nomeação do Presidente da República, sob proposta daquele (art. 107.^o, 1.^o). As respetivas competências patenteiam, estruturalmente, uma natureza administrativa⁵⁹.

E, em contraste, também, com o Chefe do Governo, os Ministros respondem politicamente perante este órgão, e nunca perante o Presidente da República (art. 107.^o).

II - Entretanto, na Constituição não escrita, o Presidente do Conselho exacerba, por referência aos Ministros, a opção monocrática evidenciada pela Constituição legislada.

Desde logo, porque, além de acumular, tipicamente, a pasta das Finanças, Salazar reclama para si, demoradamente, os Ministérios da Guerra e dos Negócios Estrangeiros. Depois, porque invade, frequentemente, a própria reserva de competência administrativa estabelecida para os restantes Ministros⁶⁰, metamorfoseando-os em simples *colaboradores do Chefe do Governo*⁶¹, numa evidente manifestação de presidencialismo.

III - A Constituição de 1933 não prevê, em nenhum dos seus sucessivos textos, a existência, ou, quiçá, a suscetibilidade de existência, de um Vice-Presidente do Conselho.

IV - No entanto, espaçadamente, observa-se a

59 Salazar, cit. in Ferro, op. cit., p. 88: os Ministros têm preocupações técnicas demasiado importantes para serem obrigados a pensar ainda no problema político.

60 Em 1938, por exemplo, lavrou do seu punho as bases de todo o 'Programa das comemorações do Duplo Centenário', a realizar em 1939 e 1940; assim, Marques, op. cit., p. 380.

61 Moreira, op. cit., p. 169.

presença de um Ministro da Presidência. E de um Ministro ao qual são atribuídas faculdades assimiláveis às do referido órgão⁶².

5.3.3.3. Conselho de Ministros

I - A Lei Fundamental instala um Conselho de Ministros, no qual se afiliam o seu Presidente, os correspondentes Ministros, e, ainda, o Presidente da República (art. 111.^o). Sem embargo, desenha-se como o menos relevante órgão do analisado órgão Governo⁶³. De uma parte, porque reúne, obrigatoriamente, num quadro limitado de situações, atinentes às competências presidenciais (art. 110.^o e 108.^o, § 4.^o), e, facultativamente, só quando o Chefe do Governo, ou o Chefe do Estado, o julguem indispensável (art. 111.^o). De outra parte, porque não lhe é exigível intervenção no âmbito da feitura da legislação.

II - Todavia, no *consuetudine* constitucional, patenteia uma importância ainda menor. Quer enquanto decorrência da episódica convocação de um tal Conselho de Ministros. Quer enquanto efeito da sua típica fragmentação em Conselhos de Ministros restritos.

5.3.4. Sistema governativo

I - O sistema de governo determinado pelo texto da Constituição salazarista de abril de 1933 inscreve-se entre os não-democráticos. Em razão da significativa concentração de funções políticas, quer diretivas, quer de controlo, no Chefe do Estado⁶⁴, não podendo, assim, qualificar-se como sistema presidencial, à qual se agrega ainda a sua irresponsabilidade.

II - É certo que se consagra a autonomização, face ao Presidente da República, do Governo e Presidente do Conselho, e que estes são passíveis de controlo político por ele.

62 Assim, Campinos, *O presidencialismo...*, p. 180: o Ministro da Presidência surgia como um verdadeiro Vice-Presidente do Conselho. E, criado o cargo em 1950, Caetano é, entre 1955 e 1958, o respetivo titular.

63 No mesmo sentido, Telles, op. cit., p. 53: o Governo funciona através dos órgãos singulares que o compõem, não através do Conselho de Ministros. Porque o sistema não é parlamentar, nem há Gabinete, a orientação política não tem de ser definida colegialmente, mas, em geral, pelo Presidente do Conselho, e, em cada um dos sectores, pelo Ministro respetivo.

64 Em sentido diverso, Moreira, op. cit., p. 160: anti-democrático, anti-socialista, anti-liberal, anti-parlamentar e anti-partidário.

É certo, igualmente, que se estabelece uma supremacia da Assembleia Nacional em termos de legislação política, e, outrossim, que tal órgão é também suscetível de controlo político, quer presidencial, quer governamental – através do seu Conselho de Ministros.

É certo, por fim, que se define a existência, não de um, mas de dois órgãos de direção política, ou que esta função é partilhada entre um Presidente da República que detém singularmente a direção da política externa, e um Governo e um Presidente desse Governo que assumem, em articulação com aquele outro, a direção da política interna⁶⁵.

III - Todavia, o Presidente da República cumula a essência da direção política, quer, sobretudo, externa, quer interna, e, outrossim, a quase integralidade do controlo político.

E, mais, em contraste com essa alargada direção política, do próprio Presidente da República, ou do Governo e do respetivo Presidente do Conselho, daquele diretamente dependentes, é insuscetível de qualquer controlo político vindo da Assembleia Nacional.

IV - No interior do Governo, o sistema estabelecido pela Constituição de 1933 determina uma estrutura primo-ministerial⁶⁶, embora, similarmente, algo circunscrita.

De uma banda, pela intervenção limitada do Presidente da República no órgão Governo.

De outra banda, mitigada pelo facto de as competências dos Ministros não decorrerem da vontade do Presidente do Conselho, mas, ao invés, do texto da própria Constituição.

V - A Constituição consuetudinária, entretanto, mostra um perfil rigorosamente oposto.

Em primeiro lugar, porque substitui o órgão Presidente da República pelo órgão governamental Presidente do Conselho enquanto centro fáctico do sistema de governo.

Em segundo lugar, porque, em termos estruturalmente diversos, patenteia um sistema gover-

nativo de concentração absoluta de funções, logo, inequivocamente não-democrático⁶⁷.

Mais: de natureza estritamente personalizada, e, inclusive, rigorosamente personificada.

VI - Personificada, na medida em que o suporte político deste modelo governativo determinado por Salazar não se encontra nos tradicionais poderes de vocação autoritária.

Não assenta nas Forças Armadas, que estão na sua origem, mormente, a partir de 1932, reforçadamente, depois de 1934, e, definitivamente, após a morte de Carmona em 1951.

Não assenta no grande capital, com cujo modelo de desenvolvimento a filosofia política de Salazar é incompatível, e com cujos expoentes máximos as relações são conflituais.

Não assenta na Igreja⁶⁸, designadamente, porque a litigância com o Centro Católico, do qual emerge, obriga Salazar a uma sua profunda, e definitiva, reconversão finalística⁶⁹.

Não assenta, tão-pouco, nos defensores da Monarquia, aos quais o Presidente do Conselho de Ministros recusa, liminarmente, qualquer virtual cenário de Restauração⁷⁰.

E não assenta, inclusive, na Academia, apesar de esta permanecer, ao longo da totalidade do período histórico examinado, um incontornável centro de recrutamento ministerial⁷¹.

VII - Logo, apesar da carência de legitimidade genética, porque o conjunto das eleições de-

corre em contexto não competitivo⁷², a concentração absoluta e pessoal de funções políticas em Salazar ancora-se, sobretudo, num apoio do Povo.

Que está implícito desde o primeiro momento do exercício de funções, e que transita para ulteriores gerações, sem significativa oposição, resiliência, ou, até, reserva, durante mais de quarenta anos⁷³.

Teses

1 - *Ditadura Militar*, de 1926-1933, enquanto consequência da fracassada I República.

2 - Separação, desde 1928, entre o Presidente da República e o Presidente do Ministério, com associação do primeiro ao poder militar, e do segundo a um poder parcialmente civil.

3 - Emergência de Salazar como corolário da incompetência dos militares de 28 de maio.

4 - Progressiva centragem do poder político em Salazar, quer, inicialmente, no interior do Ministério, com a acumulação de pastas, inclusive, militares, quer, ulteriormente, no âmbito do regime político, com a elaboração da Lei Fundamental da II República, quer, finalmente, com uma Constituição consuetudinária que, em definitivo, o institucionaliza.

5 - Voluntarismo, ideológico, programático, corporativo, pessimista, tecnocrata, dirigista, e autoritário, embora não fascista, nem totalitário, enquanto registo estrutural de Salazar.

6 - Irrelevância fáctica do órgão Conselho Político Nacional, mas, em contraponto, saliência efetiva de Quirino de Jesus, na elaboração do diploma constitucional salazarista.

65 Com analogias, Vergottini, *op. cit.*, p. 8: *existiam na Constituição muitos institutos tradicionalmente ligados à ideologia liberal: a garantia das liberdades individuais, a subordinação dos órgãos do poder ao Direito, um moderado controlo político parlamentar, ou a inamovibilidade dos juizes.*

66 Próximo, Caetano, *A Constituição de 1933*, p. 130: *preponderância do Presidente do Conselho.*

67 Em sentido oposto, Caetano, *Constituições portuguesas*, p. 116: *como quem governa de facto é o Chefe do Governo (...), o modelo configura-se como um 'presidencialismo de Primeiro-Ministro'.*

68 Salazar, *cit. in* Ferro, *op. cit.*, p. 85: *os católicos foram absolutamente estranhos à minha entrada no Governo, como têm sido absolutamente estranhos a todos os meus atos políticos.*

69 Nesse sentido, Georgel, *O salazarismo*, p. 58: *os administradores do Centro Católico ficaram estupefactos ao terem conhecimento de que este fora suprimido para se transformar num 'um vasto organismo dedicado à ação social'.*

70 Salazar, referindo-se à Monarquia, em 1932, *cit. in* Serrão, *op. cit.*, p. 125: *as ideias não têm sempre força realizadora, nem utilidade prática; por vezes morrem para a ação e importa não deixar os homens amarrados a cadáveres.*

71 Em sentido oposto, Medina, *op. cit.*, p. 9: *Presidente-Rei-catedrático-militar; e Marques, op. cit.*, p. 372: *atrás de Salazar (...) achavam-se poderosas forças: o capital e a banca (...), a Igreja (...), a maioria do Exército (...), os intelectuais das Direitas, com grande percentagem de professores de Coimbra, e a maior parte dos monárquicos.*

72 No mesmo sentido, Vergottini, *op. cit.*, p. 14: *em 1945, 1949, 1957, 1961 e 1965 os agrupamentos da oposição participaram na campanha eleitoral, mas retiraram os seus candidatos denunciando insuficiência de reais garantias da legalidade e correção das operações eleitorais.*

73 No mesmo sentido, Marques, *op. cit.*, p. 371: *os seus discursos públicos, de palavras concisas e calmas, elegantes e simples, em contraste com a vã retórica dos políticos, agradavam à maioria e interessavam pela compreensão; e Eduardo Lourenço, Expresso, 16/01/1988 e 17/09/1988: durante quarenta anos, um regime de certo tipo existiu em Portugal com o assentimento de grande parte da população (...). Extraordinário foi só o homem que o incarnou, sem precisar de levantar a voz, tão certo estava de que era a voz comum.*

7 - Configuração, jurídica e política, semi-democrática, do *plebiscito nacional* de 1933.

8 - Admissibilidade, quer em sede geral de Direito, quer, especificamente, no âmbito constitucional, da fonte consuetudinária, no conjunto das suas valências, *secundum constitutionem*, *prater constitutionem* e *contra constitutionem*, ou, ainda, direta e indireta.

9 - Relevante semanticidade do diploma fundamental escrito de 1933, com a inerente emergência de uma normatividade constitucional costumeira alternativa e de substituição.

10 - Advento de uma nova Constituição, não obstante informal e flexível, tão jurídica quanto a anterior, tão válida quanto a anterior, tão legítima quanto a anterior, e exibindo mesmo, enquanto vantagem inestimável perante aquela, uma efetividade sem exceção.

11 - Aquiescência da Constituição não escrita, ininterrupta e sedimentada, de um lado, pelo poder político, e, de outro lado, pela quase-totalidade do Povo, traduzindo um costume *contra constitutionem*, quer indireto – ou representativo – quer direto – ou popular.

12 - Teorética supremacia da Constituição não escrita face à Constituição escrita quando a fonte consuetudinária se afirma popular e, inversamente, primado da Constituição escrita sobre a Constituição não escrita se o costume exibe um mero perfil representativo.

13 - Oposição radical entre a Constituição escrita de 1933 e a ulterior Constituição não escrita, mormente, no que se reporta às características escolhidas para o Estado, no que se refere aos direitos autorizados aos cidadãos, e no que respeita à sua organização política.

14 - Consagração, pela primeira, de um Estado unitário, embora dotado de Regiões Autónomas nos territórios ultramarinos, e verificação, na segunda, da inexistência destas.

15 - Definição pela Constituição escrita de uma institucionalidade corporativa, e definição de uma Constituição não escrita na qual o corporativismo se encontra ausente.

16 - Laicidade estadual legislada, em contras-

te com a religiosidade católica costumeira.

17 - Pretensão teorética de uma observância do Direito Internacional pelo Estado, em desarmonia com um fáctico isolacionismo quanto a segmentos desse Direito, nomeadamente, quanto às aspirações dos Povos à sua independência e autodeterminação.

18 - Confronto, no âmbito dos direitos dos cidadãos, entre a afirmação principal escrita de igualdade, quanto ao nascimento, à condição social, à raça, à religião, ou ao sexo, e a prática não escrita dissonante, com uma especial ênfase no estatuto jurídico da Mulher.

19 - Incumbência legislada do Estado de definir, fazer respeitar e assegurar os direitos, liberdades e garantias, ou de promover o bem-estar social, procurando garantir um padrão de vida compatível com a dignidade humana, sempre contrariada pela prática, tanto no que compreende os direitos de liberdade, como no que corresponde aos direitos sociais.

20 - Observação da clivagem entre a previsão dos direitos de liberdade na Constituição escrita, e a sua denegação fáctica, nuns casos, lesando um número reduzido de cidadãos na oposição ao regime, e, mais frequentemente, a liberdade física e a integridade, ou, mais raramente, a vida, mas, noutras situações, implicando uma sua exclusão para a generalidade do Povo, como ocorre com as liberdades de expressão, reunião e associação.

21 - Determinação, pela própria Constituição escrita, da regulação através de leis especiais do exercício das liberdades, de expressão, de religião, de ensino e de associação, mas, nos moldes estabelecidos pela Constituição não escrita, uma sua agravada compressão, por efeito de uma disciplina discricionária – ou, inclusivamente, arbitrária.

22 - Não proibição, expressa ou implícita, pela Constituição intencional, da formação de partidos políticos, com determinação, pela Constituição espontânea, do comando inverso.

23 - Afirmação perentória expressa de um elenco de direitos sociais, em contraste com a sua preterição efetiva, designadamente, na liberdade de escolha de profissão, ou de género

de trabalho, de indústria ou de comércio e, sobretudo, por referência à condição feminina.

24 - Inexistência no texto de 1933 de regras detalhadas no âmbito das restrições, a saber, quanto à não retroatividade, ao universo geral e abstrato, à extensão parcial, ou ao princípio da essencialidade da proteção do núcleo essencial do direito, opções a que corresponde, quase inevitavelmente, um costume assaz restritivo, sobretudo, quanto às liberdades de expressão, de reunião, ou de associação, e, mormente, às do foro político.

25 - Consagração do Presidente da República enquanto órgão supremo da Constituição legislada, com a titularidade da direção política externa, de parte da direção política interna, e, mormente, da competência de livre nomeação do Presidente do Conselho, associadas a faculdades de controlo político, tanto do Governo, como da Assembleia Nacional, e a uma irresponsabilidade frente aos restantes órgãos, ou ao Soberano popular.

26 - Inversão, na Constituição consuetudinária, da supremacia do Presidente da República, ao não exercitar as competências de direção política subjetiva, mormente, não escolhendo o Presidente do Conselho, e, outrossim, ao não utilizar as competências de controlo político, não demitindo aquele Presidente do Conselho, subvertendo, assim tanto a confiança política, quanto a responsabilidade política, estatutariamente previstas.

27 - Perspetivação da Assembleia Nacional como órgão juridicamente menor, atenta a direção política secundária, a competência legislativa condicionada, e o controlo mitigado do Governo, às quais corresponde uma irrelevância consuetudinária agravada, quer porque privada da sua iniciativa legislativa, quer porque incapaz do controlo do Governo.

28 - Definição do Governo enquanto órgão colegial e complexo, político e, simultaneamente, administrativo, composto pelo Presidente do Conselho e pelos Ministros, integrado pelo Conselho de Ministros, e, ainda, pelo Presidente da República.

29 - Consignação ao Governo da direção política interna, embora partilhada com o Pre-

sidente da República, de competências de legislação, mas somente autorizadas ou para desenvolvimento das bases gerais, e de faculdades no âmbito do controlo político traduzidas, nomeadamente, numa referenda dos atos políticos do Presidente da República.

30 - Estatutos jurídico-constitucionais opostos do Presidente do Conselho e dos Ministros.

31 - Seleção livre do Presidente do Conselho pelo Presidente da República, no diploma de 1933, mas, na *consuetudine*, e ao longo de quatro décadas, inexistência de escolha, livre, ou inclusive condicionada, do Presidente do Conselho pelo Presidente da República.

32 - Apresentação legislada do Presidente do Governo enquanto titular da direção política interna, sem embargo da articulação com a do Presidente da República, mas observação de uma oposta normatividade costumeira, com o desempenho por aquele Presidente do Conselho das suas próprias funções diretivas e das fixadas ao Presidente da República, mormente, com uma livre seleção deste, culminada na mudança para indireto do respetivo modelo de sufrágio, e com a agregação das funções legislativas da Assembleia Nacional.

33 - Responsabilidade política textual do Presidente do Conselho por menção ao Presidente da República, em linha com a sua livre seleção, contrastando com um registo fáctico de inexistência de responsabilidade do Chefe do Governo face ao Chefe do Estado.

34 - Secundariedade formal dos Ministros frente ao Presidente do Conselho exacerba da pela preterição das respetivas reservas competenciais administrativas, bem como, reforço prático do minimalismo do Conselho de Ministros, em resultado da sua infrequente convocação, e, outrossim, da fragmentação habitual em Conselhos de Ministros restritos.

35 - Inscrição do sistema governativo da Constituição legislada entre os não-democráticos, em razão da centragem das funções políticas no Presidente da República, *maxime*, da direção externa, de parte da direção interna, quer do Presidente da República, quer de um Governo e de um Presidente do Conselho dele dependentes, bem como da quase totalidade

da função de controlo, e num quadro de total irresponsabilidade política.

36 - Identificação consuetudinária de um sistema governativo reforçadamente não democrático, vista a concentração absoluta das funções políticas de direção e de controlo do Presidente da República, do Governo e, inclusive, legislativas da Assembleia Nacional, num Presidente do Conselho personalizado e, até, personificado, em Salazar.

37 - Ancoragem legitimadora costumeira de tal sistema governativo, não nos tradicionais poderes de vocação autoritária, não nas Forças Armadas, não no grande capital, não na Igreja, não na Monarquia, não, sequer, na Academia, mas, desde sempre, no próprio Povo.

38 - Em síntese, uma Constituição escrita afirmando um Estado unitário, politicamente regionalizado, corporativo, laico e obediente ao Direito Internacional, estabelecendo a existência de um significativo acervo de direitos, liberdades e garantias, determinando como órgão nuclear do sistema governativo o Presidente da República – um Chefe do Estado – e nele concentrando grande parte das funções políticas, quer de direção, quer de controlo, mas, simultaneamente, sem previsão de uma eventual responsabilidade política.

39 - Em síntese, uma Constituição não escrita definindo um Estado unitário, politicamente centralizado, representativo, religioso, inconforme com o Direito Internacional, denegando os direitos, liberdades e garantias políticos, e restringindo severamente os direitos, liberdades e garantias pessoais, erigindo como órgão elementar do sistema governativo um Presidente do Conselho – o Chefe do Governo – concentrando nele, integralmente, em termos personalizados, ou personificados, as funções políticas de direção, de legislação e de controlo, mostrando-se, todavia, politicamente irresponsável.

40 - E, na síntese das sínteses, uma supremacia da Constituição não escrita sobre a Constituição escrita, ou da Constituição consuetudinária sobre a Constituição legislada.

Bibliografia

Ameal, João; Mascarenhas, Domingos - *Trinta anos de 'Estado Novo'*, Lisboa, 1957

Barros, Henrique da Gama - *História da Administração Pública em Portugal*, Lisboa, 2.^a ed., V. III, 1946

Brito, António José - *Salazar e a doutrina política do 'Estado Novo'*. In: *Futuro Presente*, n.º 31, 1990

Caetano, Marcello - *Constituições portuguesas*, Lisboa, 4.^a ed., 1978

Caetano, Marcello - *A Constituição de 1933*, Coimbra, 2.^a ed., 1957

Campinos, Jorge - *O presidencialismo do 'Estado Novo'*, Lisboa, 1978

Campinos, Jorge - *A Ditadura Militar 1926/1933*, Lisboa, 1975

Cruz, Manuel Braga da - *Salazar e a política*. In: *Salazar e o salazarismo*, Lisboa, 1989

Farinha, Luís - *O plebiscito constitucional*. In: *História (Nova Série)*, n.º 1 (abr.), 1998

Ferro, António - *Salazar* (ed. ampliada de *Salazar, o homem e a sua obra*, Lisboa, 1978

Franco, António de Sousa - *As finanças do 'Estado Novo': o mito realizado e os seus frutos*. In: *História de Portugal* (dir. Medina, João), Lisboa, 1998

Freitas, Eduardo - *Salazar. Discursos, notas, relatórios, teses, artigos e entrevistas*, Lisboa, 1954

Georgel, Jacques - *O salazarismo*, Lisboa, 1985
Marques, A. H. de Oliveira - *História de Portugal*, V. III, Lisboa, 4.^a ed., 1974

Medina, João (dir.) - *História contemporânea de Portugal*, Lisboa, 1985

Menezes, Filipe Ribeiro de - *Salazar. Biografia política*, Lisboa, 2010

Moreira, Vital - *O sistema jurídico-constitucional do 'Estado Novo'*. In: História de Portugal (dir. Medina, João), Lisboa, 1998

Nogueira, Franco (dir.) - *História da Portugal*. II Suplemento à História de Portugal de Damião Peres, Barcelos, 1979-1980

Nogueira, Franco - *Salazar*, Coimbra e Porto, 1977

Pacheco, António Carneiro - *O retrato do Chefe*, Lisboa, 1935

Peres, Damião (dir.) - *História de Portugal*. Edição Monumental, Barcelos, V. VI, 1934, e Suplemento, 1954

Pinto, Jaime Nogueira, *António de Oliveira Salazar. O outro retrato*, Lisboa, 2010

Pinto, Jaime Nogueira - *As origens ideológicas do fascismo e do Estado Novo: problemas e perspetivas*. In: Futuro Presente, nº 31, 1990

Rodrigues, L. Barbosa – *Manual de Direito Constitucional*, Lisboa, 2023

Rodrigues, L. Barbosa – *O Primeiro-Ministro no constitucionalismo português*. In: Os Primeiros-Ministros de Portugal (1820-2020) (coord. Sousa, Fernando de), V. I, Lisboa, 2021

Rodrigues, L. Barbosa – *Manual de Direitos Fundamentais e de Direitos Humanos*, Lisboa, 2021

Rodrigues, L. Barbosa – *O Primeiro-Ministro – no sistema de governo governamental primo-ministerial português*, Lisboa, 2012

Rodrigues, L. Barbosa - *O referendo português a nível nacional*, Coimbra, 1994

Salazar, António de Oliveira - *Discursos e notas políticas*, Coimbra, V. I, 1928-1934, V. II, 1935-1937, e V. VI, 1959-1966

Salazar, António de Oliveira - *Votar é um grande dever*, Lisboa, 1945

Serrão, Joaquim Veríssimo - *História de Portugal*, Lisboa, V. XI, 1989

Telles, Miguel Galvão - *Direito Constitucional. Sumários desenvolvidos*, Lisboa, 1970

Telo, António José - *Salazar e a ditadura financeira*. In: História (Nova Série), ano XX, nº 1, abril, 1998

Ventura, António – *'Estado Novo'. As eleições do regime*. In: História de Portugal (dir. Medina, João), Lisboa, 1998

Vergottini, Giuseppe de - *Le origini della Seconda Repubblica portoghese (1974-1976)*, Milão, 1977