

**Universidades Lusíada**

Rodrigues, Luís Barbosa, 1962-

**Carta de 26 : o ex libris do constitucionalismo  
pré-social português**

<http://hdl.handle.net/11067/8693>

<https://doi.org/10.34628/E51B-EX37>

**Metadados**

**Data de Publicação**

2026

**Resumo**

O presente estudo suporta a ideia de que a Carta Constitucional de 1826 - não as Constituições monárquicas de 1822 ou de 1838, e menos, as Constituições republicanas de 1911 ou de 1918 - representa um equilíbrio entre tradição e renovação, entre soberania nacional e soberania popular, no qual a função moderadora se revela essencial, e explicativa da sua longa e profícua vigência....

This study supports the idea that the 1826 Constitutional Charter - not the monarchical Constitutions of 1822 or 1838, and certainly not the republican Constitutions of 1911 or 1918 - represents the balance between tradition and renewal, national sovereignty and popular sovereignty, in which the moderating function is asserted as essential, and explanatory of the long and fruitful validity....

**Editor**

Universidade Lusíada Editora

**Palavras Chave**

Constituições - Portugal, Estado - Origem, Direitos fundamentais - Portugal

**Tipo**

article

**Revisão de Pares**

Não

**Coleções**

[ILID-CEJEIA] Polis, s. 2, n. 13 (Janeiro-Junho 2026)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-29T21:01:58Z com  
informação proveniente do Repositório

# Carta de 26: o *ex libris* do constitucionalismo pré-social português

*The 26 Charter: ex libris of portuguese pre-social constitutionalism*

*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 CEJEA

Email: lbarbosarodrigues@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0386-3704

DOI: <https://doi.org/10.34628/E51B-EX37>

**Sumário:** Prólogo. A – Organização político-administrativa. 1. Rei; 2. Cortes; 3. Sistema de governo; 4. Práticas constitucionais. B – Direitos Fundamentais. 1. Catálogo; 2. Suspensão. C – Organização político-administrativa e Direitos Fundamentais. Epílogo. Bibliografia.

**Summary:** Prologue. A – Political-administrative organization. 1. King; 2. Parliament; 3. Government system; 4. Constitutional practices. B – Fundamental Rights. 1. Catalogue; 2. Suspension. C – Political-administrative organization and Fundamental Rights. Epilogue. Bibliography.

**Resumo:** O presente estudo suporta a ideia de que a Carta Constitucional de 1826 – não as Constituições monárquicas de 1822 ou de 1838, e menos, as Constituições republicanas de 1911 ou de 1918 – representa um equilíbrio entre tradição e renovação, entre soberania nacional e soberania popular, no qual a função moderadora se revela essencial, e explicativa da sua longa e profícua vigência.

**Palavras-chave:** Organização político-administrativa; sistema de governo; práticas constitucionais; Direitos Fundamentais.

**Abstract:** This study supports the idea that the 1826 Constitutional Charter – not the monarchical Constitutions of 1822 or 1838, and certainly not the republican Constitutions of 1911 or 1918 – represents the balance between tradition and renewal, national sovereignty and popular sovereignty, in which the moderating function is asserted as essential, and explanatory of the long and fruitful validity.

**Keywords:** Political and administrative organization; government system; constitutional practices; Fundamental Rights.

*A Carta não é uma lei de circunstância; é o meio de unir o Trono ao Povo, e de consolidar a Monarquia sobre as bases da Liberdade e da Justiça (Manifesto de Sua Majestade o Imperador do Brasil e Rei de Portugal aos portugueses; Palácio do Rio de Janeiro, aos 2 de maio de 1826).*

## Prólogo

**I -** Pela longa vigência, pela neutralidade ideológica, pela adaptabilidade a novas conjunturas políticas, pela sucessiva admissibilidade, consuetudinária e legal, de figuras como o Presidente do Conselho de Ministros (1834) ou o Conselho de Ministros (1855), pela proteção sustentada e efetiva dos Direitos Fundamentais de liberdade, pessoais e políticos, pelo invulgar progresso económico e social que nesse período se observa, pela respeitabilidade externa que granjeia, ou, porque não afirmá-lo, pela sua consonância profunda com a alma nacional – opostamente à infeliz Constituição de 1822<sup>1</sup> – a Carta de 26 é o *ex libris*, a nota maior, do constitucionalismo de XIX, ou, numa perspetiva abrangente, inscrevendo as Constituições de 1911 e 1918, do constitucionalismo liberal.

**II -** O fundamento dessa assinalável meritocracia jurídico-política reside menos na inspiração francesa, da Carta Constitucional de 1814, do que na do constitucionalismo que influencia diretamente esta última, um constitucionalismo histórico, original, empírico, realista, pragmático e sedimentado, o constitucionalismo de génese britânica<sup>2</sup>.

**III -** Não obstante, mesmo num quadro de monarquia limitada, o texto em escrutínio parece significar um retrocesso, tanto da perspetiva liberal<sup>3</sup>,

quanto da ótica democrática.

De um lado, com uma organização do poder político-administrativo supostamente mais concentrada, e, de outro, com uns Direitos Fundamentais alegadamente mais reduzidos.

## A. Organização político-administrativa

### 1. Rei

**I -** A Carta de 26 traduz uma recentragem da titularidade das funções constitucionais de direção e, simultaneamente, de legislação<sup>4</sup>, no – agora órgão – Rei, sem que, ademais, se vislumbre nenhuma função constitucional de controlo sediada em qualquer outro órgão.

Embora assuma uma natureza particularmente flexível, consentindo supervenientes e compreensivos ajustamentos, ao estabelecer ser apenas constitucional, formalmente constitucional, o seu normativo incidente sobre os limites e atribuições respetivas dos poderes políticos, ou sobre os direitos, políticos e individuais, dos cidadãos (art. 144.<sup>o</sup>).

**II -** Agregadamente, as faculdades constituídas do Rei divisam-se vastas, encontrando-se segmentadas, em termos formais, entre o poder executivo e o novo poder moderador.

E, no seu conjunto, acolhem prerrogativas integráveis – em técnica hodierna – nas funções, de teor político ou de jaez administrativo, de direção, de normação e de controlo.

Na realidade, o nomenclado poder moderador ou, virtualmente, a função moderadora, não exhibe

1 Em sentido próximo, Ferreira, *Notas ao ensaio sobre a Constituição do Reino de Portugal*, p. 42: “uma Constituição não é um sistema de abstrações metafísicas; é o modo de existir de uma Nação; e, *Observações sobre a Constituição de 1822*, p. 114: “o erro de 1821 foi pretender que a Nação existia independentemente do seu Chefe, quando a verdade é que, nas monarquias antigas, o Rei é sempre o centro de unidade onde reside a garantia de todos os direitos”.

2 Em sentido idêntico, Caetano, *Constituições portuguesas*, pp. 29, 35 e 70; e a Proclamação de 12 de julho de 1826.

3 Mesmo se o dador da Carta de 26 é, contra todas as expectativas, *maçon*; assim, Caetano, *op. cit.*, p. 29.

4 Como fica demonstrado nos exatos termos do respetivo Preâmbulo constitucional: “sou servido decretar, dar, e mandar jurar imediatamente pelas três Ordens do Estado a Carta Constitucional abaixo descrita”.

um objeto próprio, porquanto a totalidade dos atos jurídicos nele compreendidos surge materialmente reconduzível a uma das aludidas funções estaduais<sup>5</sup>.

Além de que, o critério da necessidade ou desnecessidade da referenda, elegível, quiçá, para uma distinção por confronto com o poder executivo, não releva significativamente.

Como irreleva, aliás, a distinção entre as competências exercidas diretamente pelo Rei e as desenvolvidas indiretamente por esse Rei através dos respetivos Ministros de Estado<sup>6</sup>.

Efetivamente, a própria chefia do poder executivo, e não apenas a do poder moderador, incumbe ao Monarca, embora, aqui, o exercite, presuntivamente, através dos Ministros.

**III -** Em primeiro lugar, porque não é verdade que os atos do poder moderador possam ser praticados autonomamente pelo Rei e, assim, dispensar, de todo, essa referenda.

Efetivamente, num quadro de monarquia moderna – e não tradicional – à direção política, primária ou secundária, tem de corresponder responsabilidade política pelo seu exercício.

Defender o oposto, implicaria a inscrição do sistema de governo da Carta Constitucional, com esse exclusivo fundamento, no grupo dos modelos de governo anti-democráticos<sup>7</sup>.

Em segundo lugar, porque ainda que a distinção se verificasse, o critério da referenda seria insuficiente atendendo ao nulo significado jurídico e político exibido pelo instituto.

Com efeito, os Ministros de Estado não têm, nem direção própria, nem quaisquer outras competências específicas para além dessa referenda, exercendo as funções atribuídas ao Rei, mas não possuindo funções diversas, ou inclusive, complementares, das daquele<sup>8</sup>.

Acrescendo que são livremente demissíveis pelo Monarca, o que oblitera tal faculdade.

Em terceiro lugar, porque mesmo que a distinção pudesse ter ocorrido, ela cessaria a partir de 1885, quando a referenda passa a ser exigida, expressamente, tanto para os atos inscritos no poder executivo, como para os integrados no poder moderador<sup>9</sup>, excetuando-se, agora, apenas e naturalmente, os de nomeação e demissão dos Ministros.

**IV -** Quanto à função política de direção, o Monarca da Carta Constitucional de 1826 detém salientes poderes de intervenção, tanto de jaez subjetivo, quanto de teor objetivo.

Assim, quanto à direção subjetiva compete-lhe a livre nomeação dos Ministros de Estado (art. 74.º, § 5.º), e a dos Pares do Reino, ademais, sem um número fixo (art. 74.º, § 1.º).

Em termos de direção objetiva, cabe-lhe uma intervenção extensa na valência externa (art. 75.º)<sup>10</sup> que, até 1852, se mantém independente do

5 Em sentido próximo, Tavares, *O poder governamental no Direito Constitucional português*, p. 7: “o ato do poder moderador só nominalmente tem uma origem diversa do ato do poder executivo; na realidade os dois atos emanam da mesma entidade, revestem os mesmos caracteres e implicam a mesma responsabilidade”.

6 Embora o diploma estabeleça, de uma parte, que “o Rei exerce o poder moderador” (art. 74.º) e, de uma outra, que “o Rei é o chefe do poder executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado” (art. 75.º).

7 Em sentido próximo, Sousa, *Direito Político*, p. 743: “em face da Carta, levantaram-se dúvidas a este respeito, sendo, porém, mais admissível a opinião que estendia a responsabilidade ministerial aos atos do poder moderador, em virtude do art. 72.º, que declarava a pessoa do Rei inviolável e sagrada e não sujeita a responsabilidade”. E, indo mais longe, *idem*, p. 722: “os Ministros não são responsáveis unicamente

pelos atos escritos do Chefe do Estado e como tais suscetíveis de ser referendados. São-no mesmo pelos atos do Chefe do Estado que, não tendo um carácter jurídico e não podendo ser referendados, apresentam, apesar disso, uma grande importância política, como discursos, cartas, comando das forças militares, etc.”

8 Não se observando nas Constituições de 1822 ou 1838, seria implausível que se verificasse numa Carta.

9 Ato Adicional de 1885: “o Rei exerce o poder moderador com a responsabilidade dos seus Ministros” (art. 7.º, 9.º),

10 “Dirigir as negociações políticas com as Nações estrangeiras” (art. 75.º, § 7.º), “fazer tratados de aliança ofensiva e defensiva, de subsídio, e comércio, levando-os depois

controle político do parlamento<sup>11</sup>.

Quanto à direção objetiva interna, esta apresenta-se condicionada pelas Cortes, tanto mais que a iniciativa de legislação, junto destas, continua a revestir natureza indireta<sup>12</sup>.

Mas esta solução constitucional tem de ser articulada com a existência, ao nível da função legislativa, de um poder de sanção por parte do Chefe do Estado (art. 74.º, § 3.º).

O que implica não somente o controle por este da normação política emitida pelas Cortes, mas, inclusivamente, uma participação, adesão ou, até, co-decisão<sup>13</sup>, no mesmo.

**V -** São latas, ainda, as competências de controle, e dotadas de politicidade plena, como a de dissolução da Câmara dos Deputados (art. 74.º, § 4.º) “nos casos em que o exigir a salvação do Estado”, ou a de demissão, livre, dos Ministros de Estado (art. 74.º, § 5.º).

**VI -** Por último, a intervenção do Monarca compreende a função administrativa, abarcando tanto a sua direção (art. 75.º, § 5.º e 6.º)<sup>14</sup>, como a correspondente regulamentação, sem embargo de se limitar aos atos de regulamentação de execução<sup>15</sup>.

---

de concluídos ao conhecimento das Cortes Gerais, quando o interesse e segurança do Estado o permitirem” (art. 75.º, § 8.º), “declarar a guerra e fazer a paz, participando à Assembleia as comunicações que forem compatíveis com os interesses e segurança do Estado” (art. 75.º, § 9.º).

11 Ato Adicional de 1852: “todo o tratado, concordata ou convenção, que o Governo celebre com qualquer potência estrangeira será, antes de ratificado, aprovado pelas Cortes em sessão secreta”.

12 “O poder executivo exerce por qualquer dos Ministros de Estado a proposição, que lhe compete na formação das leis; e, só depois de examinada por uma Comissão da Câmara dos Deputados, aonde deve ter princípio, poderá ser convertida em projeto de lei” (art. 46.º).

13 No mesmo sentido, Tavares, *op. cit.*, p. 115: “é especialmente por virtude da atribuição de sancionar as leis que pode dizer-se que o Rei faz parte do poder legislativo”.

14 Assim, “nomear os comandantes da força de terra e mar, e removê-los, quando assim o pedir o bem do Estado” (art. 75.º, § 5.º), e “os embaixadores e mais agentes diplomáticos e comerciais” (art. 75.º, § 6.º).

15 “Expedir os decretos, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis” (art. 75.º, § 12.º).

**VII -** Contudo, embora o titular dos poderes constitucionais seja singularmente o Rei, parte do exercício é distribuído aos Ministros de Estado (art. 75.º, proémio).

Ministros de Estado que, em conjunto, formam um recém-criado Ministério (art. 101.º).

Não obstante a terminologia Secretários de Estado, ou Secretarias de Estado, continuar a ser, ulteriormente a 1855, utilizada em diferenciados segmentos deste texto fundamental.

Efetivamente, a única competência ministerial autónoma é a inerente à referenda, mesmo se, no exato contexto em que se inscreve, o seu significado político se afigura diminuto.

Quer porque esses putativos órgãos de controle são suscetíveis de controle pelo órgão controlado, quer porque se afirmam como impassíveis de responsabilização parlamentar.

## 2. Cortes

**I -** As Cortes integram uma Câmara dos Deputados e uma Câmara dos Pares (art. 14.º).

A Câmara dos Deputados apresenta-se eletiva e temporária (art. 34.º), embora o sufrágio assuma, preliminarmente, natureza indireta (art. 63.º), censitária e capacitária (arts. 65.º, 67.º e 68.º), só depois de 1852 se verificando a metamorfose desse escrutínio para direto.

A Câmara dos Pares, de inspiração notoriamente britânica, é, na sua fase inicial, hereditária e vitalícia, e os membros, oriundos tradicionalmente da nobreza e do clero, de nomeação real, sem número fixo (art. 39.º), evoluindo-se em 1885 num sentido democratizante<sup>16</sup>,

---

16 Ato Adicional de 1885: “cem membros vitalícios, nomeados pelo Rei, cinquenta

com, nomeadamente, supressão da hereditariedade e limitação do respetivo número, e, na fase final, de novo na direção do reforço da intervenção régia<sup>17</sup>.

**II** - Às Cortes está distribuída a generalidade da função legislativa (art. 15.º, § 6.º)<sup>18</sup>, mas tal função é partilhada com o Monarca – e não apenas por ele controlada – atenta a exigência de sanção *proprio sensu* para todos os diplomas delas emanados (art. 13.º).

No plano da direção política, é vedado às Cortes qualquer poder sedado na vertente externa (art. 15.º, *a contrario*), nem sequer se fixando a existência de controlo político.

Opostamente, não lhe pode ser negada uma direção política na vertente interna, considerando que só os respetivos membros têm iniciativa de legislação (art. 35.º, § 1.º).

**III** - Sem embargo, dentro do modelo complexo instituído, a Câmara dos Deputados surge mais relevante, por lhe ser reservada a iniciativa em sede tributária (art. 35.º), por ser nela que se inicia a discussão de propostas do poder executivo (art. 36.º, § 2.º), e por só ao referido órgão competir proceder à acusação dos Ministros de Estado (art. 37.º).

### 3. Sistema de governo

**I** - A Carta Constitucional de 1826 carece, geneticamente, de legitimidade democrática.

E, embora inexista uma correspondência neces-

*“Pela sua consonância profunda com a alma nacional, a Carta de 26 é o ex libris, a nota maior, do constitucionalismo de XIX, ou, numa perspetiva abrangente, inscrevendo as Constituições de 1911 e 1918, do constitucionalismo liberal.”*

sária entre estes dois planos, facto é que o respetivo sistema de governo original se inscreve, claramente - pelo menos no momento inicial - entre os não democráticos.

**II** - Desde logo, atendendo a que o Monarca cumula a essencialidade da função política de direção, sobremaneira, no seu âmbito externo, mas, também, muito significativamente, no domínio interno, e, ainda, a relativa à função política de controlo.

Depois, considerando que a direção política, quer no que concerne ao Rei, quer no que tange aos Ministros de Estado, se afigura insuscetível de controlo político por parte do Parlamento, durante um segmento muito relevante da vigência do escrutinado diploma.

### 4. Práticas constitucionais

**I** - A Carta Constitucional de 1826 regista três vigências<sup>19</sup>, no âmbito das quais se divisam, não ape-

membros eletivos, e pares por direito próprio”.

17 Ato Adicional de 1895-96: “membros vitalícios nomeados pelo Rei, sem número fixo, além dos Pares por direito próprio ou hereditários”; e Ato Adicional de 1907: “membros vitalícios, em número de noventa, nomeados pelo Rei, além dos Pares por direito próprio”.

18 No mesmo sentido, Sousa, *op. cit.*, p. 405: “o poder legislativo poderá delegar as suas funções no executivo? (...) Não só esse direito de delegação não se encontra sancionado em nenhum artigo da Carta, mas também tal delegação contraria o princípio da divisão dos poderes consagrado pelo art. 10.º da Carta”.

19 1826-1828; 1834-1836; e 1842-1910.

nas sete Chefes do Estado<sup>20</sup>, como, mormente desde 1834, data da criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, sessenta e dois Ministérios<sup>21</sup>.

Porém, em momento algum se observa uma correspondência exata entre texto e *praxis*.

**II -** A principal razão decorre do surgimento do Presidente do Conselho de Ministros, que, por sua vez, é indissociável da mutação da integralidade do sistema de governo<sup>22</sup>.

De facto, num contexto que se almeja progressivamente democrático, a função política de direção implica a configuração, simultânea, de uma função política de controlo.

Ora, a nova estruturação orgânica, permite esse controlo político dessa direção política.

**III -** O mencionado cargo de Presidente do Conselho de Ministros é criado, em termos fácticos, em 1834, a data da primeira vigência efetiva da Carta Constitucional, e tem como respetivo titular originário Pedro de Sousa Holstein, o Primeiro Duque de Palmela.

Todavia, durante mais de vinte anos, entre 1834 e 1855, essa figura do Presidente do Conselho de Ministros não exhibe, nem previsão constitucional nem, tão-pouco, ordinária.

Efetivamente, só nesta última data, quando se estabelece o Conselho de Ministros, se fixa a obrigatoriedade da existência nele de um Presidente (De-

creto de 18 de agosto de 1855).

E apenas nesse momento lhe é outorgada formalmente competência para a convocação ordinária e extraordinária das reuniões, um direito de voto sobre as questões deliberadas e uma consequente responsabilidade solidária com os remanescentes Ministros de Estado.

**IV -** É certo que, ao tempo, esse Presidente do Conselho de Ministros não dispõe do suporte administrativo necessário ao exercício pleno das funções que lhe são confiadas<sup>23</sup>.

Mas, paradoxalmente, é a insusceptibilidade prática de intervenção administrativa que conduz ao reforço da vertente política do cargo presidencial, ao sobrelevar uma sua direção política, ao destacar uma sua responsabilidade política, ao implicar uma sua supremacia jurídico-política frente aos restantes titulares daquele Conselho de Ministros.

**V -** A segunda razão, conexas com a anterior, é o surgimento do Conselho de Ministros.

Na verdade, se desde a Revolução Liberal acontecem reuniões informais dos Secretários de Estado, a realidade é que o poder de cada um destes é ainda exercido individualmente.

O afastamento de Pombal por D. Maria I, porém, conduz não somente a uma efetiva distribuição e delimitação das funções políticas e administrativas detidas por cada um dos então existentes Secretários de Estado, como a uma acrescida intervenção da Rainha.

Intervenção que leva, mormente, à constituição

20 D. Pedro IV, que a outorga e renuncia, tendo, porém, nomeado ainda os Pares do Reino: assim, Caetano, *op. cit.*, p. 36; D. Miguel, na qualidade de Regente (1826-1828); D. Maria II (1834-1853); D. Pedro V (1853-1861); D. Luís (1861-1889); D. Carlos (1889-1908); e D. Manuel II (1908-1910).

21 Sendo o Conselho de Ministros inicial chefiado por Pedro de Sousa Holstein, 1.º Duque de Palmela (24/09/1834 a 28/04/1835), e o último dirigido por António Teixeira de Sousa (26/06/1910 a 05/10/1910).

22 Sobre a génese e evolução, por todos, Rodrigues, *O Primeiro-Ministro no constitucionalismo português*.

23 Nesse sentido, Gonçalves, *A Presidência do Conselho e a organização dos seus serviços*, p. 17.

de uma designada Junta de Ministros<sup>24</sup>.

Mesmo se só muito mais tarde, no reinado de D. Pedro V, é criado, formalmente, o órgão colegial designado por Conselho de Ministros (Decreto de 18 de agosto de 1855).

**VI -** Ao reforço observado para o Presidente do Conselho de Ministros corresponde, ulteriormente, o robustecimento, quer jurídico, quer político, do Conselho de Ministros.

Permitindo a este novo órgão uma autonomia diretiva, tanto genética, quanto funcional, e uma responsabilização política face às Cortes, que o articulado da Carta não estabelece.

Essencialmente, considerando que, para futuro, “todos os negócios importantes, especialmente os que respeitarem a assuntos que tenham de ser levados ao Corpo Legislativo, ou devam ser submetidos ao Conselho de Estado, serão tratados e decididos em Conselho de Ministros” (art. 2.º, § único, do Decreto de 18 de agosto de 1855)<sup>25</sup>.

E, cumulativamente, que as suas estruturas e competências se vão alargando até 1910<sup>26</sup>.

Erigindo-o, durante a maior parte deste período, no órgão diretivo político estrutural<sup>27</sup>.

**VII -** Por último, este duplo reforço governamental, presidencial e conciliar, estimula a ascensão, e uma autonomização, dos Ministros de Estado singularmente considerados<sup>28</sup>.

**VIII -** Na perspetiva intra-governamental, a construção fáctica regista-se monocrática.

Em primeiro lugar, porque a direção política subjetiva do Rei transita, agora, para o Presidente do Conselho, passando este a selecionar a globalidade dos seus Ministros<sup>29 30</sup>.

Em segundo lugar, porque, detendo essa escolha subjetiva, cabe-lhe, também, a escolha objetiva da direção política – e mesmo administrativa – a imprimir à intervenção daqueles.

Em terceiro lugar, porque só o Presidente do Conselho de Ministros se vislumbra em condições de proceder ao controlo político da ação dos Ministros escolhidos, bem como ao confronto entre a direção por si determinada e a direção por eles efetivamente seguida.

E, em quarto lugar, porque se é o Presidente do Conselho a selecionar os Ministros, a definir a sua direção política, e a realizar o controlo político interno, só a ele pode, logicamente, caber a afirmação da responsabilidade política do mesmo frente à Cortes<sup>31</sup>.

24 Nesse sentido, Serrão, *História de Portugal*, V. VI, p. 339: “um ano depois de tomar a Coroa, D. Maria I entendeu nomear uma *Junta de Ministros* que se reuniria uma vez por semana”.

25 *Diário do Governo*, n.º 153, de 2 de julho de 1855.

26 Nesse sentido, Nogueira; Homem, *Secretário de Estado*, p. 361: “em pleno período fontista, pelo Decreto de 30 de agosto de 1852, foi criado o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria”; “ao tempo da proclamação da República havia sete Ministérios: Ministério do Reino; Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça; Ministério da Guerra; Ministério da Fazenda; Ministério da Marinha e Ultramar; Ministério dos Negócios Estrangeiros; Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria”.

27 No mesmo sentido, Tavares, *op. cit.*, pp. 219 e 199: “o Ministério, como órgão do Governo e centro propulsor da administração, sintetiza toda a atividade política e administrativa do Estado”. “É este órgão que imprime a direção ao Governo e que toma todas as decisões importantes em nome do Chefe do Estado e sob a responsabilidade solidária dos seus membros”.

28 No mesmo sentido, Tavares, *op. cit.*, p. 145: “se a letra do corpo do artigo 75.º traduzisse a realidade da vida governativa, teríamos de responder que a função dos Ministros era a de simples instrumentos passivos e executores da vontade do Chefe do Estado. Mas toda a gente sabe que as coisas não se passam assim, sendo certo que na generalidade dos casos todos os atos do poder executivo são da iniciativa dos Ministros, intervindo o Rei apenas formalmente, para nos termos da Constituição, dar ao ato validade jurídica”.

29 Em sentido idêntico, Tavares, *op. cit.*, p. 217: “o costume constitucional tem feito uma importante aplicação do princípio da unidade política do Gabinete. Com efeito, a escolha do Chefe do Estado não incide sobre os Ministros, mas apenas sobre o Presidente”.

30 Nesse sentido, Tavares, *op. cit.*, p. 115: se “o Rei nomeia livremente os Pares (...), na prática, as coisas passam-se, em geral, como se a escolha pertencesse exclusivamente ao Governo, ou antes, ao Presidente do Conselho de Ministros”.

31 Exemplificativamente, “João Franco não receava ser interpelado, chamando sempre a ele a defesa do Governo”; assim, Serrão, *op. cit.*, V. X, p. 120.

Mais: é precisamente para viabilizar esta construção política, democrática, que, em última instância, se verifica a emergência do Presidente do Conselho de Ministros, ou o alargamento fáctico da sua ação, em detrimento de um Chefe do Estado irresponsável.

**IX** - Finalmente, no que se reporta à articulação entre Rei e Presidente do Conselho de Ministros, e, em particular, no que concerne à intervenção do primeiro na designação do segundo, ou à inerente responsabilidade, a modelação fáctica compreende três soluções.

**X** - Numa primeira, a sua seleção é concertada entre o Monarca e as Cortes, surgindo dupla, também, a responsabilidade política desse Presidente do Conselho de Ministros.

Prevalece ao longo da vigência da Carta, mormente nos reinados de D. Maria II (1834-1853), D. Pedro V (1853-1861), em segmentos do de D. Luís (1861-1889), na fase inicial do de D. Carlos (1889-1908), e no reinado, terminal, de D. Manuel II (1908-1910)<sup>32 33</sup>.

Numa segunda, quer a determinação do Presidente do Conselho de Ministros, quer a correspondente responsabilidade, recortam-se já, essencialmente, como parlamentares.

Facticidade que traduz, simultaneamente, uma democratização máxima do sistema político e um afastamento extremo por referência à normação desta Carta Constitucional.

Verifica-se, sobretudo, em momentos específicos do reinado de D. Luís (1861-1889)<sup>34</sup>.

Numa terceira, observam-se uma escolha e uma responsabilidade exclusivas do Presidente do Conselho de Ministros frente ao Monarca, com o regresso ao texto cartista.

Acontece no final do reinado de D. Carlos (1889-1908)<sup>35</sup>, e, *maxime*, com João Franco.

Num momento preliminar, de alguma normalidade institucional<sup>36</sup>, e, num tempo ulterior, após a dissolução parlamentar de maio de 1907, numa conjuntura de concentração ditatorial de funções políticas<sup>37</sup>, que encerra, tragicamente, com o ignominioso regicídio.

**XI** - Porém, nem mesmo na primeira construção, assente na dupla escolha, dupla confiança e dupla responsabilidade do Presidente do Conselho de Ministros perante o Monarca e as Cortes, e pela colocação da confiança, e pela existência de solidariedade ministerial, surge exequível uma qualificação da prática como rigorosamente democrática.

Nem, assim, a deste modelo fáctico como com-

32 No mesmo sentido, Tavares, *op. cit.*, pp. 218 e 219: “a escolha do Chefe do Estado deve recair sobre quem é de presumir que possa gozar a confiança do Parlamento”; “juridicamente nada se opõe a que o Chefe do Estado escolha os Ministros fora do Parlamento. Mas em condições normais de governo, dada a forma de governo de gabinete, é intuitivo que a escolha tem de recair quase sempre em parlamentares”; Praça, *Direito Constitucional português*, p. 16: “as maiorias do Parlamento e as indicações da opinião são a melhor guia para o uso acertado da prerrogativa do poder moderador na escolha e demissão dos Ministros”; e Caetano, *op. cit.*, p. 70: face às Cortes, o Governo “devia começar pela leitura do seu programa (*declaração ministerial*) para sobre ele incidir discussão e voto de confiança”.

33 Em sentido oposto, Nogueira; Homem, *op. cit.*, p. 361: “o principal fator de constituição dos Governos e da nomeação dos seus membros era a confiança da Coroa”.

34 De um ângulo diverso, Caetano, *op. cit.*, pp. 75 e 76: “posição de Rei constitucional, com limitadíssima intervenção nos negócios políticos (...), obedecendo docilmente ao sistema rotativo”.

35 No mesmo sentido, Caetano, *op. cit.*, p. 76: D. Carlos “tomou a si (...) a direção superior da política externa e, em 1906, prestou-se, perante a reconhecida falência do pseudo-parlamentarismo, a uma experiência de Monarquia representativa, suspendendo temporariamente as Cortes e presidindo semanalmente aos Conselhos de Ministros”.

36 *Maxime*, as eleições de 19 de agosto de 1906: “o Chefe do Governo teve uma larga vitória no país, mas não pode evitar a eleição em Lisboa dos candidatos republicanos”; assim, Serrão, *op. cit.*, V. X, p. 124.

37 Em sentido próximo, Serrão, *op. cit.*, V. X, p. 126: “tentativa de um Executivo forte para salvar o regime”.

plexo, parlamentar, ou governamental<sup>38</sup>.

Efetivamente, a relação causal entre sufrágio popular, determinação de nova maioria e designação de um outro Presidente do Conselho de Ministros, é, parcialmente, falseada.

De uma banda, porque, até a um momento tardio, a eleição se vocaciona para uma confirmação dos Ministros escolhidos pelo Rei e pelo segmento maioritário das Cortes<sup>39</sup>, só numa fase quase final, em particular entre 1891 e 1908, data em que ocorrem as últimas eleições em monarquia, se operando a significativa inversão daquela tendência.

De outra banda, a qualificação fáctica, porque se verificam recorrentes circunstancialismos de ditadura, o que implica uma subversão, não somente do sistema de governo estabelecido, como, inclusive, da prática em contradição com ele instituída<sup>40</sup>.

**XII** - Aos vários tipos sistémicos efetivos observados durante a vigência da Carta Constitucional, não é alheia, igualmente, a evolução do sistema partidário, que, embora sempre integrado por partidos burgueses, por partidos de quadros, conhece três períodos.

*Primo*, o da origem, entre nós, dos próprios partidos políticos, *secondo*, o do bipartidarismo rotativo, e, *tertio*, o de um multipartidarismo não bipolarizado perfeito.

O período intermédio, mais longo e característico, corresponde, na essencialidade, à designada *Regeneração*, inscrevendo, dessarte, os partidos Regenerador e Progressista.

Mas é o último, que antecipa, de forma manifesta, a experiência política da I República.

Inicialmente, determinando uma construção parlamentar quadri-partidária, ou, supervenientemente, penta-partidária, caracterizada pela afirmação de uma nova agremiação política, naturalmente anti-sistema, *o Partido Republicano Português*.

E, com este, o início de um dos períodos mais sombrios da história constitucional pátria.

## B. Direitos Fundamentais

Em Portugal, os Direitos Fundamentais são declarados e efetivados com o liberalismo, no âmbito da formação do Estado de Direito e da inerente separação orgânico-funcional.

Mais especificamente, com a sua positivação, e tipificação, em textos constitucionais.

E revestem uma natureza de Direitos Naturais, salientando-se os que assumem jaez pessoal, mormente, o tríptico liberdade, segurança e propriedade<sup>41</sup> e, de modo restrito, os de matriz política<sup>42</sup>, mas com quase-absoluta exclusão dos chamados direitos sociais.

38 Em sentido oposto, Caetano, *op. cit.*, p. 74: o rotativismo “permitia um sistema parlamentar de gabinete”.

39 No mesmo sentido, Caetano, *op. cit.*, p. 68: “em vez de o Rei receber indicações do sufrágio para as acatar na escolha do chefe do partido com maioria em Cortes, era a Coroa que tinha de dissolver a Câmara ao nomear um Governo, para este fazer eleições que lhe dessem nova Câmara onde dispusesse de maioria”.

40 No mesmo sentido, Tavares, *op. cit.*, pp. 173 e 181: “a ditadura tem sido entre nós um expediente largamente usado pelos Governos (...); os Ministérios têm com a maior facilidade e despreendimento lançado mão deste processo”; “desde os inícios do regime liberal, até à atualidade, os Governos têm constantemente recorrido à ditadura, que assim se tornou a principal e mais abundante fonte da legislação do nosso país”.

41 No mesmo sentido, Alexandrino, *A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa*, V. I, p. 508: “o primeiro dos elementos estruturantes é a liberdade (...), à qual no fundo se reconduz a trilogia liberdade, segurança e propriedade”.

42 No mesmo sentido, Alexandrino, *op. cit.*, p. 326: “primazia dos direitos originários (naturais, absolutos, primitivos, fundamentais – como também foram designados), sobre quaisquer outros, designadamente, os políticos”.

## 1. Catálogo

**I -** A Carta Constitucional sinaliza uma aparente regressão no domínio jus-fundamental.

Substantivamente, porque o catálogo de Direitos Fundamentais se afirma mais circunscrito do que o vintista (art. 145.º), adjetivamente, porque semelhantes Direitos Fundamentais de divisam inscritos no último preceito do texto constitucional (art. 145.º).

Acrescendo que, significativamente, se divisam menções expressas, quer aos súbditos portugueses (Preâmbulo), quer mesmo às ancestrais três ordens do Estado (Preâmbulo).

**II -** Sem prejuízo, quanto aos direitos de liberdade pessoais, estes continuam a afirmar, como núcleo básico, o trinómio liberdade, segurança e propriedade (art. 145.º, proémio)<sup>43</sup>.

E a ostentar as liberdades de pensamento, de expressão e de imprensa, com proibição da censura (§ 3.º), ou a liberdade religiosa (§ 4.º), ou o direito à intimidade privada (§ 6.º).

Ou, ainda, a inviolabilidade da correspondência (§ 25.º), a liberdade de escolha da profissão (§ 23.º) e o direito de petição junto dos poderes legislativo e executivo (§ 28.º).

Ou, por fim, as principais garantias penais e processuais penais (§ 7.º, 8.º, 9.º e 10.º, 11.º, 19.º, 20.º), *maxime*, com a abolição da tortura, açoites, marca de ferro quente e todas as remanescentes penas cruéis (§ 18.º), sem prejuízo de a pena de morte de morte, para

os crimes civis, só em 1867, e por lei ordinária, vir a ser abolida formalmente em Portugal.

E mesmo se, a religião católica, apostólica, e romana, persiste a religião do Reino (art. 6.º).

**III -** No que tange aos direitos políticos, a Câmara dos Deputados – num contexto bicameral – afirma-se eletiva (art. 34.º), sem embargo de o sufrágio, além de não-universal (art. 65.º, § 5.º), exibir neste texto fundamental uma natureza indireta (art. 63.º), só com o Ato Adicional de 5 de julho de 1852 tal mecanismo se convertendo em direto.

**IV -** Finalmente, quanto aos direitos sociais, recortam-se, pela primeira vez, um direito ao socorro público (§ 29.º) e, outrossim, um direito à instrução primária gratuita (§ 30.º).

## 2. Suspensão

**I -** De outro ângulo, apresentam grande destaque, não tanto os próprios Direitos Fundamentais, mas as regras inerentes à sua suspensão (arts. 145.º, § 33.º e 34.º, e 146.º).

**II -** Assim, prevê-se que, em contextos de rebelião ou de invasão por inimigos, em que a segurança do Estado exija que se suspendam, por tempo determinado, alguns trâmites que garantem a liberdade individual, tal possa resultar de ato do poder legislativo (art. 146.º).

E que, se as Cortes não estiverem reunidas, e o Estado correr perigo iminente, é lícito ao Executivo impor semelhante medida, embora a título provisório e indispensável, suspendendo-a, imediatamente,

<sup>43</sup> *Maxime*, o direito de propriedade: “é garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indemnizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indemnização (art. 145.º, § 21.º).

logo que as Cortes se reúnam, dando-lhes conta da necessidade que o obrigou à mesma, e as Cortes o confirmarão ou não em lei (art. 146.º).

### C. Organização político-administrativa e Direitos Fundamentais

**I -** Na Carta Constitucional de 1826, formalmente, a organização político-administrativa divisa-se mais concentrada e unipessoal, atenta a relevância do poder moderador, e vislumbra-se mais circunscrito e mais condicionado o catálogo de Direitos Fundamentais.

Mas, tanto funcionalmente, quanto, sobretudo, faticamente, esse poder moderador que ao Rei é atribuído distingue-se como uma das garantias básicas dos Direitos Fundamentais.

**II -** Esse poder é a chave de toda a organização política, competindo privativamente ao Rei, enquanto Chefe Supremo da Nação, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, do equilíbrio e da harmonia dos outros poderes (art. 71.º).

E, outrossim, a divisão e harmonia dos poderes é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias constitucionais (art. 10.º).

Perfilando-se, jus-constitucionalmente, como uma limitação a qualquer virtual ditadura do Parlamento ou excesso da maioria.

E, outrossim, como uma defesa a qualquer eventual arbítrio com origem no próprio Executivo.

Razão pela qual, e na ausência, ao tempo, de uma justiça constitucional a cargo dos Tribunais,

*“A Carta de 26 traduz a existência de um modelo de integração jurídico-política, conservando a essência da tradição nacional e afirmando-se como símbolo da moderna liberdade cidadã, modelo no qual o poder neutro é a condição de existência dos Direitos Fundamentais.”*

este *poder preservador*<sup>44</sup> é um guardião da efetividade da examinanda Carta.

**III -** Quanto às Cortes, porque a Câmara dos Deputados é suscetível de livre dissolução, permitindo interromper a aprovação de atos violadores dos Direitos Fundamentais, bem como, uma subsequente convocação de eleições, para que a Nação se re-prouncie.

Mas, também, porque ao Rei é consentido proceder à ampliação do número de titulares da Câmara dos Pares, para ultrapassar algumas situações de desajustamento institucional, reequilibrando um sistema ancorado na co-deliberação deste órgão politicamente estável.

Ou, enfim, porque o Monarca dispõe de um poder de sanção *proprio sensu* dos atos legislativos, acautelando, através dele, quaisquer ameaças aos Direitos Fundamentais<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Na terminologia de Ferreira, *Observações...*, p. 114.

<sup>45</sup> No mesmo sentido, Ferreira, *Observações...*, p. 114: “a Carta Constitucional, ao restituir ao trono a sua dignidade, não o faz para restaurar o arbítrio, mas para criar

**IV -** Quanto aos eventuais excessos do Executivo, porque os respetivos titulares são responsabilizáveis, e, consequentemente, suscetíveis, a qualquer momento, de demissão.

Mais: porque as Cortes, no seu conjunto, detêm competência para tramitar a responsabilidade jurídica – que não somente política – sendo a acusação da câmara baixa, a dos Deputados (art. 37.º), e o ulterior julgamento da câmara alta, a dos Pares (art. 41.º).

**V -** Noutro plano, mas não despicientemente, a Carta determina que os funcionários públicos são responsáveis pelos abusos e pelas omissões praticadas no exercício das suas funções, ou, até, por não efetivarem a responsabilidade dos subalternos (art. 145.º, § 27.º).

Num contexto em que a Reforma Administrativa de 1832 (Decreto n.º 23, de 16 de maio), na qual se fundam os Códigos Administrativos subsequentes, institui modelos garantísticos da liberdade individual e vocacionados para o combate aos abusos de poder.

**VI -** Igualmente, se os juizes são independentes e inamovíveis (arts. 118.º e 121.º), facto é que, é lícito ao poder moderador, em caso de necessidade, suspendê-los (art. 74.º, § 6.º).

Ou que, a Lei Fundamental e as leis ordinárias são agora aplicadas uniformemente na globalidade do território, protegendo o indivíduo contra as violações pelos poderes locais.

Ou mesmo que, se divisa uma participação dos cidadãos por referência ao sistema de justiça, com a

previsão de tribunais de júri, reforçando o controlo sobre a decisão judicial.

**VII -** No que concerne à figura jurídica da suspensão, o diploma examinando não pretende normalizar, ou simplificar, este condicionamento aos Direitos Fundamentais.

Bem pelo contrário, e em moldes inovadores entre nós, recorta um mecanismo jurídico, detalhado, realista, e tríplice, em ordem, justamente, a prevenir qualquer tipo de arbítrio.

**VIII -** Desde logo, porque a suspensão dos Direitos Fundamentais se esgota numa afetação circumscrita e parcelar ao exercício do direito à liberdade individual (art. 146.º), considerando que, mesmo nesse conspecto, todos os remanescentes direitos permanecem.

Depois, porque, se a suspensão for necessária, o Rei, uma vez mais no uso do seu poder moderador, procede à convocação extraordinária das Cortes (art. 74.º, § 2.º), o que significa que a vicissitude destes direitos tem de emanar, primariamente, do legislativo.

Não sendo lícito ao Executivo fazê-lo, mormente, sozinho, e, sobretudo, por decreto, só assim podendo agir se aquele não estiver reunido, e numa situação gravosa para a Pátria.

Finalmente, porque, nesta última circunstância, a afetação reveste uma natureza jurídica provisória, uma vez que, logo que o Legislativo se encontre em condições de reunir, o executivo está vinculado a fundamentar, detalhadamente, a integralidade de tais medidas.

Detendo aquelas Cortes o poder jurídico de confirmar, ou de anular, a aludida suspensão.

um Poder Preservador, sem o qual as liberdades públicas seriam o jogo das fações parlamentares”.

**IX** - Cumpre dizer que, se o Rei, no exercício do decantado poder moderador – ou até do poder executivo – viola, ele próprio, quaisquer Direitos Fundamentais, inexistente mecanismo algum de controlo, porquanto a sua pessoa é inviolável e sagrada (art. 72.º).

Mas esse fenómeno é observável em qualquer sistema: *quis custodiet ipsos custodes?*

## Epílogo

A Carta de 26 traduz a existência de um modelo de integração jurídico-política, conservando a essência da tradição nacional, e afirmando-se como símbolo da moderna liberdade cidadã, mas sem elucubrações metafísicas ou devaneios revolucionários, que, frequentemente, desaguam no parlamentarismo acéfalo ou, inclusive, no mais puro terror, de um modelo no qual o poder neutro é a condição de existência dos Direitos Fundamentais.

## Bibliografia

- ALEXANDRINO, José de Melo - *A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa*, V. I, Coimbra, Almedina, 2006
- ALMEIDA, Fortunato de - *História de Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade, T. VI, 1929
- CAETANO, Marcello - *Constituições portuguesas*, 5ª ed., Lisboa/São Paulo, Verbo, 1981
- CARVALHO, Custódio Rebelo - *Bases de todo o governo representativo ou condições essenciais para que a Carta Constitucional da Monarchia Portuguesa seja uma realidade*, Londres, Taylor Books, 1832
- FERREIRA, Silvestre Pinheiro - *Notas ao ensaio sobre a Constituição do Reino de Portugal*, Rio de Janeiro, Typographia de J. B. Rocha, 1830
- FERREIRA, Silvestre Pinheiro - *Observações sobre a*

- Constituição de 1822*, Paris, Rey et Gravier, 1823
- GONÇALVES, M. Henriques - *A Presidência do Conselho e a organização dos seus serviços*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1960
- MERÊA, Paulo - *Da minha gaveta. Os Secretários de Estado do Antigo Regimen*. In: Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, nº 40, 1964
- NOGUEIRA, José Duarte; HOMEM, António Barbas - *Secretário de Estado*. In: Dicionário da Administração Pública (coord. José Pedro Fernandes), V. VII, Lisboa, 1996
- PALHOTO, António Cândido - *A legalidade, oportunidade e utilidade da reforma da Carta Constitucional nas Côrtes de 1852*, Lisboa, Typographia de Castro & Irmão, 1852
- PRAÇA, José Joaquim Lopes - *Direito Constitucional portuguez. Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826 e o Acto Adicional de 1852*, Coimbra, Livraria Portuguesa e Estrangeira, 1878-1880
- RODRIGUES, L. Barbosa - *O Primeiro-Ministro no constitucionalismo português*. In: Os Primeiros-Ministros de Portugal (1820-2020) (coord. Sousa, Fernando de), V. I, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2021
- RODRIGUES, L. Barbosa - *Manual de Direitos Fundamentais e de Direitos Humanos*, Lisboa, Quid Juris, 2021
- SERRÃO, Joaquim Veríssimo - *História de Portugal*, Lisboa, Verbo, V. VII, 1987
- SOUZA, José Marnoco e - *Direito Político. Poderes do Estado*, Coimbra, Editora F. Amado, 1910
- TAVARES, José - *O poder governamental no Direito Constitucional portuguez*, Coimbra, Editora F. Amado, 1909