

Universidades Lusíada

Monteiro, Manuel, 1962-

A evolução dos partidos na eleição do Presidente da República e da Assembleia da República, no referendo e no sistema de governo : da Constituinte à revisão constitucional de 2005

<http://hdl.handle.net/11067/8694>

<https://doi.org/10.34628/ZVN0-S957>

Metadados

Data de Publicação	2026
Editor	Universidade Lusíada Editora
Palavras Chave	Constituições - Portugal - 1976, Eleições - Portugal, Presidentes - Portugal - Eleições
Tipo	article
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ILID-CEJEIA] Polis, s. 2, n. 13 (Janeiro-Junho 2026)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-29T21:59:16Z com informação proveniente do Repositório

A evolução dos partidos na eleição do Presidente da República e da Assembleia da República, no Referendo e no Sistema de Governo: da Constituinte à revisão constitucional de 2005

The evolution of political parties in the elections for the President of the Republic and the Assembly of the Republic, in referendums and in the system of government: from the Constituent Assembly to the 2005 constitutional revision

Manuel Monteiro

Professor de Ciência Política e de Ideias Políticas no Mundo Ocidental, da Universidade Lusíada. Investigador Integrado do Centro de Estudos Jurídicos, Económicos, Internacionais e Ambientais (CEJEIA), da Universidade Lusíada.

Email: monteirominho@gmail.com

ORCID: 0000-0002-6465-3209

DOI: <https://doi.org/10.34628/ZVNO-S957>

Notas prévias

1. O presente trabalho tem por objecto a análise da evolução do PSD, do PS, do CDS, e do PCP, em relação aos seguintes tópicos: a *eleição do Presidente da República*, a *eleição da Assembleia da República*, o *Referendo* e o *Sistema de Governo*. Pretende-se compreender como esses partidos se posicionaram e de que modo manifestaram as suas posições nestas matérias quer na aprovação da Constituição, em 1976, quer nas revisões constitucionais em que cada uma delas foi debatida. Queremos no fundo verificar se os partidos se mantiveram inamovíveis nas suas opções iniciais ou se, pelo contrário, passaram a seguir outras orientações quer no que respeita ao sistema eleitoral¹ em particular, quer no que respeita ao sistema

político² em geral. Este trabalho pretende, por esta via, contribuir para o conhecimento do que poderíamos designar de história político-constitucional dos principais partidos portugueses após o 25 de Abril de 1974, situando a análise no período já mencionado

para o definir como “o conjunto de regras, procedimentos e práticas, com a sua lógica própria, a que está sujeita a eleição”, assim incluindo os “requisitos de capacidade eleitoral ativa e passiva, sufrágio direto e indireto, recenseamento, processo de votação, apuramento...”. Cf. Jorge Miranda, *Direito Eleitoral*, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2021, pp. 77-78. Também podemos seguir José de Matos Correia e Ricardo Leite Pinto, que de modo idêntico definem o sistema eleitoral como “a totalidade das normas, das técnicas e dos procedimentos que se aplicam desde a abertura do processo eleitoral até à proclamação dos resultados”. Cf. José de Matos Correia, Ricardo Leite Pinto, *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional – Eleições, Referendo, Partidos Políticos e Sistemas Constitucionais de Referência*, t. II, 2ª ed. revista e atualizada, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2025, p. 19.

2 O “sistema político” é aqui compreendido como “o modo concreto de organização e funcionamento da vida política numa dada época – o conteúdo da Constituição, a estrutura das instituições, o sistema de governo, o sistema eleitoral, o sistema de partidos...” Cf. Diogo Freitas do Amaral, *Uma Solução para Portugal*, 11ª ed., Mem Martins, Publicações Europa-América, 1986, p. 65. Num sentido distinto, e que não seguimos, Carlos Blanco de Moraes fala do sistema político para designar o “modo concreto como, num dado regime, os órgãos soberanos que exercem o poder político se posicionam e articulam entre si”, fazendo deste modo coincidir a expressão «sistema político» com aquilo que Freitas do Amaral identifica como «sistema de governo». Cf. Carlos Blanco de Moraes, *O Sistema Político*, reimp., Coimbra, Almedina, 2025, p. 221 e p. 362 e ss.

1 Quanto ao que deve ser entendido por “sistema eleitoral” no âmbito do que queremos tratar, seguimos Jorge Miranda quando fala de sistema eleitoral no seu sentido amplo

e reservando-a aos tópicos referidos. É certo que a história desses partidos não se resume a estes mesmos tópicos, não sendo nunca de desvalorizar o que ao longo dos anos sustentaram, por exemplo, sobre os direitos e deveres fundamentais, particularmente os direitos, liberdades e garantias, as Regiões Autónomas, e a própria fiscalização da constitucionalidade. Mas sem deixarmos de reconhecer a importância desses temas, o objecto da nossa análise é apenas aquele que anteriormente definimos e é a ele que nos dedicaremos nas próximas páginas.

2. Uma referência explicativa deve também ser feita quanto à opção que fazemos pela análise do posicionamento dos partidos, quando na realidade vamos verificar como os Deputados e os seus Grupos Parlamentares intervieram na Assembleia Constituinte e na Assembleia da República. Se foram os Deputados eleitos e não os partidos que participaram em todo o processo conducente às escolhas constitucionais verificadas, o que pode justificar que atribuamos a centralidade da intervenção e da decisão aos partidos e não aos Deputados? Muitas poderiam ser as razões justificativas, mas isso conduziria o nosso trabalho para um campo distinto do pretendido pelo que nos limitaremos a enunciar apenas duas. A primeira conduz-nos a perceber que a verdadeira sede do poder quase nunca se encontra onde a Constituição escrita a coloca³. Esta bem pode afirmar que “os Deputados exercem livremente o seu mandato” (art. 155º, nº 1, da CRP), mas a maioria dos partidos não deixa de incluir os Grupos Parlamentares nos seus Estatutos definindo como podem eles actuar⁴. Ora, quando os

partidos deslocam para as suas estruturas parte substancial das decisões que os Deputados adoptam na Assembleia da República isso obriga-nos a conhecer quem decide o que verdadeiramente deve ser decidido⁵. Por outro lado, e esta é a segunda razão, porque “organizando as listas de candidatos a deputados, (...), os partidos políticos têm uma posição de especial relevo que naturalmente se faz sentir também no domínio dos processos de revisão constitucional”⁶. Acresce que “este efeito de valorização da posição dos partidos políticos e de desvalorização do corpo eleitoral é ainda determinado pela adoção de um sistema de representação proporcional”⁷. E este não só determina “a (...) primazia da intermediação partidária”, como “o apagamento dos candidatos e eleitos”⁸.

Apresentado o objecto deste trabalho, definidos os seus objectivos e explicada a razão que nos leva a dar relevância às posições dos partidos, veremos de seguida o que foi por eles defendido e proposto em relação aos temas em análise. A exposição que faremos seguirá a seguinte metodologia:

Parlamentar “designar os candidatos do Partido aos cargos internos e exteriores à Assembleia da República, sob proposta da Direção, em conformidade com as orientações da Comissão Política Nacional” (sublinhado nosso). O CDS, estabelece no art. 39º, nº 4, também dos seus Estatutos, que “o Grupo Parlamentar do CDS - PP e cada um dos seus membros devem, em todas as questões políticas, conformar-se com a orientação fixada pelos órgãos deliberativos do Partido, com as diretrizes emanadas da Comissão Política Nacional, bem como com os acordos com eles celebrados” (sublinhado nosso). E o PS igualmente define no art. 63º, alínea e), dos seus Estatutos, que o Grupo Parlamentar é responsável perante a Comissão Política Nacional, sem deixar de estipular no art. 66º, nº 2, que os Deputados estão obrigados à disciplina de voto em matérias que “relevam para a governabilidade, designadamente o programa de Governo, o Orçamento de Estado, as Moções de Confiança e de Censura e os compromissos assumidos no programa eleitoral ou constantes de orientação expressa da Comissão Política Nacional, veiculada em deliberação aprovada com tal efeito. (sublinhado nosso). Informação disponível in https://www.psd.pt/sites/default/files/2025-10/estatutos_nacionais.pdf ; <https://www.cds.pt/assets/estatutos-do-cds-partido-popular.pdf> <https://ps.pt/wp-content/uploads/2022/04/Estatutos-PS-junho2018.pdf> (Consultados em 28 de Fevereiro de 2026).

5 Cf. sobre esta questão cf. Paulo Otero, *A Democracia Totalitária*, Cascais, Principia, 2001, em particular pp. 205-230.

6 Cf. Afonso D'Oliveira Martins, *La Revisión Constitucional y el Ordenamiento Portugues*, 2ª ed., Lisboa-Madrid, Edições estado&direito, 1995, p. 354. (tradução nossa).

7 *Idem*, *ibidem*, nota de rodapé 844, p. 354. (tradução nossa).

8 Cf. Marcelo Rebelo de Sousa, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Portugues*, Braga, Livraria Cruz, 1983, p. 642.

3 Como bem referiu a este propósito Adriano Moreira, importa sempre perceber o que a “constituição real” nos mostra independentemente do que “a constituição escrita” nos diz. Cf. Adriano Moreira, *Ciência Política*, 6ª ed., reimp., Coimbra, Almedina, 2014, pp. 128-129.

4 O PSD indica no art. 31º, nº 2, alínea b), dos seus Estatutos, que compete ao Grupo

- Os tópicos serão expostos na sequência já enunciada.
- A análise a cada tópico observará o caminho percorrido pela Constituição, desde a sua aprovação até à revisão constitucional de 2005, e incidirá sobre os projectos de revisão que contemplaram a matéria tratada.
- Os projectos de Constituição e os projectos de revisão constitucional de cada partido serão apresentados pela ordem da respectiva entrada na Assembleia Constituinte e na Assembleia da República.

1. A eleição do Presidente da República

A eleição do Presidente da República por sufrágio universal e directo⁹ foi algo que só esteve presente na Assembleia Constituinte após o 25 de Novembro de 1975 e a consequente assinatura da 2ª Plataforma de Acordo Constitucional, a 26 de Fevereiro de 1976. Até esse momento, e contrariando a vontade expressa de vários protagonistas políticos da época, nomeadamente Palma Carlos e Francisco Sá Carneiro¹⁰, os projectos de Constituição apresentados pelos partidos após as eleições Constituintes de 25 de Abril de 1975 limitaram-se a seguir o que estava estabe-

lecido na 1ª Plataforma de Acordo Constitucional¹¹. Só após 26 de Fevereiro de 1976, se caminharia no sentido da eleição directa do Presidente da República, uma eleição, como viria a referir o deputado constituinte Jorge Miranda, que permitia a Portugal acompanhar outros “países com tradições democráticas, e alguns até com sistema parlamentar”¹².

Vejamos, pois, o que se passou na Assembleia Constituinte e posteriormente nas revisões constitucionais em que este tema foi contemplado, ou seja, nas revisões de 1982, 1989 e 1997.

1.1. Assembleia Constituinte (1975/76)

Tendo ficado definido no novo pacto MFA-Partidos que “o Presidente da República será eleito por sufrágio universal, directo e secreto” e que “as candidaturas para a Presidência da República serão apresentadas por um mínimo de 7500 e um máximo de 15000 cidadãos eleitores”¹³, a 5ª Comissão da Assembleia Constituinte discutiu e aprovou uma proposta a submeter a plenário na qual consagrava¹⁴:

- A eleição do Presidente da República por sufrágio universal, directo e secreto.

9 Sobre a eleição do Presidente da República e a lei eleitoral que a regula, cf. Manuel Monteiro, «A lei eleitoral do Presidente da República», *Polis*, n.º 3 (II série), Janeiro/Junho 2021, pp. 55-81 e em particular, pp. 55-59. Disponível in <https://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/polis/issue/view/194> (Consultado em 28 de Fevereiro de 2026).

10 Para uma análise e compreensão das intervenções defensoras da eleição do Presidente da República por sufrágio directo, cf. Jorge Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, v. 2, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978, p. 1162 e p. 1165, e Jorge Miranda, *Da Revolução À Constituição – Memórias da Assembleia Constituinte*, Cascais, Princípiia, 2015, pp. 75-78. Deve também referir-se que Sá Carneiro, ainda enquanto deputado da chamada ala liberal da ANP, já tinha defendido em 1970, no seu projecto de alterações à Constituição então em vigor, que o Presidente da República deveria ser eleito por sufrágio directo e que o seu mandato seria de sete anos improrrogáveis. Cf. art. 72º, § 2º, do Projecto de Revisão Constitucional, dos deputados da ala liberal, in Francisco Sá Carneiro, *textos - (1969-1973)*, 1º vol., Lisboa, Aletheia, 2010, pp. 107-108. Disponível in https://institutosacarneiro.pt/library/files/volume_1.pdf (Consultado em 28 de Fevereiro de 2026).

11 De acordo com o pacto MFA-Partidos, o Presidente da República deveria ser eleito “por um colégio eleitoral, para o efeito constituído pela Assembleia do MFA e Assembleia Legislativa”. Cf. texto da “1ª Plataforma de Acordo Constitucional”, in Jorge Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, vol. I, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978, p. 198. Ainda assim os projectos de Constituição não deixaram de definir quer a idade para a apresentação de candidatura à Presidência da República, quer o período do mandato do Presidente da República eleito durante o então designado “período de transição”. Cf. quanto a esta matéria os projectos de Constituição do CDS, do PCP, do PS e do PPD, in *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 16, de 24 de Julho de 1975, de 24 de Julho de 1975, pp. 358(10), 358(46), 358(62), 358(79-80), respectivamente. Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/016S1/1975-07-11> (Consultado em 28 de Fevereiro de 2026).

12 Cf. Deputado Jorge Miranda, *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 92, de 10 de dezembro de 1975, p. 3763.

13 Tal como constava do ponto 2.1, da 2ª Plataforma de Acordo Constitucional.

14 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 114, de 5 de Março de 1976, p. 3769. Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/114/1976-03-04/3769> (Consultado em 28 de Fevereiro de 2026).

- ii. O direito de voto aos eleitores portugueses recenseados no território nacional e exercido presencialmente também no território nacional.
- iii. A capacidade eleitoral passiva para eleitores portugueses de origem, maiores de 35 anos.
- iv. O sistema eleitoral maioritário a duas voltas.
- v. O mandato de 5 anos, proibindo a reeleição para um terceiro mandato consecutivo.

Mas estas propostas, ainda que aprovadas na 5^a Comissão, não deixavam de reflectir posições distintas dos partidos em relação a dois pontos cruciais: a capacidade eleitoral activa e o sistema eleitoral adoptado. No primeiro caso, ficou clara a posição do PPD e do CDS ao manifestarem a sua discordância quanto à impossibilidade dos emigrantes, enquanto tal, poderem participar na eleição do Presidente da República¹⁵, posição que seria claramente contrariada pelo PCP¹⁶. No segundo caso, só o PCP se manifestaria contrário ao sistema eleitoral maioritário a duas voltas defendendo em alternativa a eleição por maioria simples¹⁷. Ainda que este último ponto não tenha posteriormente suscitado qualquer polémica, ficava evidente uma clivagem que por muitos anos se manteria no que respeita ao direito de voto dos emigrantes, clivagem que até 1997 colocaria o PS e o PCP de um lado e o PSD e o CDS do outro.

1.2. Revisão constitucional de 1982

Na revisão constitucional de 1982 só a Aliança Democrática (AD), coligação eleitoral que incluía o PSD, o CDS e o PPM, propôs a alteração da norma que definia a quem o direito de voto podia ser concedido na eleição do Presidente da República. Fê-lo no seu projecto de revisão n.º 2/VII¹⁸, seguindo por um lado as posições que sociais-democratas e democratas-cristãos tinham apresentado na Constituinte e por outro as teses sustentadas por Sá Carneiro¹⁹ e por Freitas do Amaral²⁰. Quer para o líder do PSD, quer para o líder do CDS era inquestionável o direito de voto dos emigrantes na eleição presidencial, precisamente para se colocar termo a uma discriminação entre portugueses.

Porém, a questão estava longe, como antes se viu, de ser consensual e mesmo do lado de quem se identificava com as cores da Aliança Democrática ressaltavam agora algumas dúvidas. São disso exemplo Barbosa de Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade, quando no seu “Estudo e Projecto de Revisão Constitucional” diziam que sem embargo das “razões de justiça” que justificavam o direito de voto dos emigrantes na eleição do Presidente da República, elas não poderiam deixar de colocar “sérias dúvidas” já que esse voto poderia “permitir interferências exteriores, ainda que indirectas, nessa eleição”²¹. E a

15 Para Barbosa de Melo, deputado do PPD, a restrição colocada limitava “injustamente o direito de sufrágio dos nossos emigrantes” e para Sá Machado, deputado do CDS, era de “lamentar... que os nossos emigrantes sejam injustamente excluídos”. Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 114...cit, p. 3764.

16 Para Vital Moreira, deputado do PCP, a admissão do voto dos emigrantes poderia “alterar ou degradar a eleição directa do Presidente da República, na medida em que uma enorme massa de eleitores, muitos dos quais, ou uma parte importante dos quais, sem relação relevante com a vida nacional concreta, viesse a ser chamada a participar na eleição do Presidente da República. *Idem, ibidem*.”

17 Para Vital Moreira, a solução deveria ter passado por “um sistema bastante mais simples, que era o de ser eleito quem tivesse maior número de votos”. Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 115, de 6 de março de 1976, p. 3789.

18 Cf. Projecto de revisão do PSD, do CDS e do PPM, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 57, de 27 de Abril de 1981. Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2/02/01/057/1981-04-27/2329> (Consultado em 28 de Fevereiro de 2026).

19 Cf. Francisco Sá Carneiro, *Uma Constituição para os Anos 80 – Contributo para um Projecto de Revisão*, 2ª ed., Lisboa, Dom Quixote, 1979.

20 Cf. Diogo Freitas do Amaral, *A Revisão Constitucional de 1982*, Lisboa, IDL – Instituto Amaro da Costa, 1984, pp. 17-80.

21 O estudo referido tinha sido solicitado por Francisco Lucas Pires, coordenador político da AD. Cf. A. Barbosa de Melo, J. M. Cardoso da Costa, J. C. Vieira de Andrade, *Estudo e Projecto de Revisão da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 1981, p. 174. Refira-se ainda a este propósito que Jorge Miranda tinha entretanto proposto

essas dúvidas juntou-se uma vez mais a oposição do PS (tal como da UEDS e da ASDI, que tinham corrido em coligação com os socialistas), bem como do PCP, impedindo desse modo que se alcançassem os votos necessários²² para a aprovação da proposta da AD²³.

1.3. Revisão constitucional de 1989

Tal como em 1982 também agora só o CDS e o PSD apresentaram nos seus projectos de revisão constitucional²⁴, propostas de alteração tendentes a conferir o direito de voto aos emigrantes nas eleições presidenciais. E tal como tinha sucedido em 1982, o destino dessas propostas seria o da não aprovação por recusa do PS.

1.4. Revisão constitucional de 1997: a mudança de posição do Partido Socialista

Nesta revisão constitucional tudo mudaria e tudo mudaria uma vez que o PS, agora sob a liderança de António Guterres, deixava cair a sua po-

sição anterior e passava a admitir a presença dos emigrantes no colégio eleitoral do Presidente da República. É verdade que não ia totalmente ao encontro do que sempre tinha sido proposto e de novo era repetido pelo Partido Popular²⁵ (denominação que o CDS tinha passado a adoptar no seu XIII Congresso, em Fevereiro de 1995²⁶) e pelo PSD²⁷, mas dava um passo na sua direcção. Com efeito, no programa eleitoral apresentado às eleições legislativas de 1995 afirmava o PS que “uma das tarefas fundamentais da NOVA MAIORIA será a de criar condições para que os cidadãos se reconciliem com o sistema político”²⁸, e no elenco de medidas tendentes a essa reconciliação propunha no seu projecto de revisão constitucional n.º 3/VII²⁹, que os emigrantes passassem a ter direito de voto nas eleições presidenciais. No entanto, os socialistas entendiam que esse direito só poderia ser concedido a quem reunisse, de forma cumulativa, as seguintes condições: o emigrante não podia possuir a cidadania do Estado onde residisse e deveria ter tido residência habitual em Portugal “durante, pelo menos, 5 dos últimos 15 anos”. Se por um lado estávamos diante um passo grande face ao que tinha sido a posição do PS desde 1975, verificava-se por outro que a porta para a participação eleitoral dos emigrantes ainda não ficava

no seu projecto de revisão constitucional, que a lei pudesse “admitir o exercício no território nacional do sufrágio de cidadãos recenseados no estrangeiro”. Era, efectivamente, uma alteração face ao que a Constituição definia, mas não deixava de manter a obrigatoriedade do exercício do direito de voto no território nacional. Cf. Jorge Miranda, *Um Projecto de Revisão Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1980, p. 106.

22 Tal como constava no originário art. 286º, n.º 2, da CRP, a primeira revisão da Constituição teria de ser aprovada “por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções”. Cf. Manuel Monteiro, *Constituição da República Portuguesa – Memória de um Percorso*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2010, p. 455.

23 Sobre o debate verificado na Assembleia da República em torno desta matéria, cf. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 115, de 8 de Julho de 1982, pp. 4796-4805. Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/02/02/115/1982-07-07/4796> (Consultado em 28 de Fevereiro de 2026).

24 Cf. Projecto de revisão constitucional, n.º 1/V, do CDS, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 10, Suplemento, de 17 de Outubro de 1987, p. 194-(9). Disponível in Debates Parlamentares - Diário 010S1, p. 9 (1987-10-17) (Consultado em 28 de Fevereiro de 2026) e projecto de revisão constitucional, n.º 4/V, do PSD, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 23, 4º Suplemento, de 18 de Novembro de 1987, p. 462-(368). Disponível in Debates Parlamentares - Diário 023S4, p. 368 (1987-11-18) (Consultado em 1 de Março de 2026).

25 Cf. Projecto de revisão constitucional do Partido Popular, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 21, Suplemento, de 1 de Fevereiro de 1996, p. 324-(9). Disponível in Debates Parlamentares - Diário 021S1, p. 9 (1996-02-01) (Consultado em 1 de Março de 2026).

26 Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 131/95, de 15 de Março. Disponível in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19950131.html> (Consultado em 1 de Março de 2026).

27 Cf. projecto de revisão constitucional do PSD, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 27, de 7 de Março de 1996, p. 484-(54). Disponível in Debates Parlamentares - Diário 027S1, p. 54 (1996-03-07) (Consultado em 1 de Março de 2026).

28 Cf. *Programa Eleitoral de Governo – Do PS e da Nova Maioria*, 1995, p. 3. Disponível in https://ps.pt/wp-content/uploads/2024/01/1995-P-Eleitoral-PS-Nova-Maioria_Legislativas_1995_.pdf (Consultado em 1 de Março de 2026).

29 Cf. Projecto de revisão constitucional do PS, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 27, de 7 de Março de 1996, p. 484-(20). Disponível in Debates Parlamentares - Diário 027S1, p. 20 (1996-03-07) (Consultado em 2 de Março de 2026).

completamente aberta. Na verdade, essa participação estava limitada àqueles que cumprissem os requisitos anteriormente enunciados.

Mas esta mudança do PS, apresentada como uma “solução evolutiva”³⁰ e duramente criticada pelo PCP³¹, seria ainda mais notória e de alcance maior atendendo ao acordo de revisão constitucional³² entretanto celebrado enquanto decorriam os trabalhos da Comissão Eventual de Revisão Constitucional (CERC) e à margem dos trabalhos parlamentares³³. Esse acordo, conduziria à versão que a Constituição veio a adoptar reconhecendo o direito de voto aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que possuísssem “laços de efectiva ligação

à comunidade nacional”³⁴, uma expressão que viria a suscitar dúvidas³⁵ respondidas quer pela solução transitória de um artigo aditado pela revisão de 1997³⁶, quer pela posterior alteração da lei eleitoral do Presidente da República³⁷. Mas o PS apesar da objectiva e inquestionável mudança, não deixou de vincar a sua posição num ponto por si considerado essencial: o voto presencial. Como diria o Deputado Alberto Martins, não seria “aceitável o voto por procuração ou por correspondência”, devendo ser “exercido nos consulados, presencialmente, ou seja, de modo a que as garantias da independência, do controlo democrático e da fiscalização sejam asseguradas de forma precisa”³⁸. E assim se consagraria um regime distinto do que se verificava e continua a verificar nas eleições para a Assembleia da República nas quais os eleitores residentes no estrangeiro podem optar “pela via postal”³⁹. A mudança nas hostes socialistas era evidente, contudo a sua marca específica ficava presente neste aspecto concreto.

30 Expressão usada pelo Deputado socialista, Alberto Martins. Cf. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 100, de 24 de Julho de 1997, p. 3692. Disponível in Debates Parlamentares - Diário 100, p. 3692 (1997-07-23) (Consultado em 1 de Março de 2026).

31 Essas críticas foram claramente expressas pelo Deputado PCP, António Filipe, ao dizer “o que hoje espanta não é a posição do PSD e do CDS-PP, o que espanta é a completa mudança de opinião do Partido Socialista em relação ao que defendeu em todas as anteriores revisões constitucionais”. Cf. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 100...cit, p. 3686.

32 Referimo-nos ao acordo celebrado entre o PS e o PSD, definido pelos líderes dos dois partidos, nomeadamente António Guterres e Marcelo Rebelo de Sousa, e feito sem o conhecimento da esmagadora maioria dos Deputados dos próprios partidos, apesar do então líder social-democrata ter afirmado que “no tocante à revisão constitucional, o acordo PS/PSD foi exclusivamente parlamentar”. Cf. Marcelo Rebelo de Sousa, *História (Política) da Revisão Constitucional de 1997 e do Referendo da Regionalização*, Venda Nova, Bertrand Editora, 1999, p. 53.

33 Sobre este acordo muitos comentários críticos foram feitos procurando evidenciar a total subalternização do parlamento e dos deputados fosse na questão relativa à eleição do Presidente da República, fosse nas demais questões tratadas pela revisão constitucional de 1997, sendo disso exemplo as críticas feitas por Paulo Otero e António Araújo. Para Paulo Otero, a revisão de 1997 tinha uma vez mais demonstrado a “desparlamentarização da revisão constitucional”, considerando que ela não só permite manter “uma normatividade marginal desvalorizadora do papel e da função do parlamento”, como demonstra o esvaziamento do papel político da Assembleia da República. Cf. Paulo Otero, *O acordo de revisão constitucional: significado político e jurídico*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1977, pp. 12-17. Cf. igualmente Paulo Otero, «As Instituições Políticas e a Emergência de uma “Constituição Não Oficial”», in Associação Portuguesa de Direito Constitucional, *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. II/2002, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 92, e Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. I, reimp. da edição de 2010, Coimbra, Almedina, 2022, p. 216. Para António Araújo, a revisão de 1997 e a sua votação final global não foram mais do que uma “uma mera formalidade jurídica”, uma vez que “o conteúdo essencial do acordo – e, com ele, o conteúdo essencial da revisão – não foi determinado pela opinião dos parlamentares, mas pelos contactos havidos entre quatro ou cinco personalidades (algumas das quais nem sequer eram deputados)”. Cf. António de Araújo, *A Revisão Constitucional de 1997*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 6 e p. 70, respectivamente.

34 Sobre esta alteração no texto constitucional cf. a análise de Alexandre Sousa Pinheiro, Mário João de Brito Fernandes, *Comentário à IV Revisão Constitucional*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito Lisboa, 1999, pp. 351-352.

35 Nuno Abecasis, Deputado do CDS-PP, chegaria mesmo a perguntar como se iria definir “a «efectiva ligação à comunidade nacional»”. Cf. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 100...cit, p. 3690.

36 De acordo com o então art. 297º, da CRP, aditado pela revisão de 1997, deveriam considerar-se “inscritos no recenseamento eleitoral para a eleição do Presidente da República todos os cidadãos residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos eleitorais para a Assembleia da República em 31 de Dezembro de 1996, dependendo as inscrições posteriores da lei prevista no n.º 2 do artigo 121º”. Cf. Manuel Monteiro, *Constituição da República Portuguesa*...cit, p. 463.

37 A lei orgânica n.º 3/2000, traduzindo a décima quarta alteração à lei eleitoral do Presidente da República, veio definir que seriam considerados “eleitores do Presidente da República, os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos eleitorais para a eleição da Assembleia da República à data da publicação da presente lei”. Posteriormente, a lei orgânica n.º 3/2010, demonstrando a consensualização política entretanto alcançada, veio esclarecer que eram eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos do recenseamento eleitoral nacional, considerando “a nacionalidade portuguesa e a inscrição no recenseamento eleitoral no estrangeiro (...) provas suficientes da existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional”. Cf. *Diário da República*, n.º 195/2000, Série I-A de 2000-08-24, e *Diário da República*, n.º 241/2010, Série I de 2010-12-15, respectivamente.

38 Cf. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 100... cit, p. 3693.

39 Tal como dispõe o art. 79º, n.º 4, da lei eleitoral para a Assembleia da República.

2. A eleição da Assembleia da República

A influência dos partidos sobre as regras de eleição da Assembleia da República é não só anterior à aprovação da Constituição⁴⁰, como às eleições legislativas de 1976⁴¹. Não seria aliás de estranhar que assim fosse atendendo a que sendo o nosso sistema eleitoral posterior ao surgimento dos partidos, estes não deixariam de querer que aquele reflectisse a sua existência, a sua afirmação e consolidação. É verdade que a Constituição aprovada a 2 de Abril de 1976 viria a consagrar disposições distintas das que tinham regulado as eleições constituintes e das que iriam regular as primeiras eleições legislativas⁴², mas isso apenas confirmou a decisão política que os partidos tinham querido definir. Vejamos, pois, o que propuseram desde a Constituinte.

2.1. Assembleia Constituinte (1975/76)

Nas disposições da 1ª Plataforma de Acordo Constitucional apenas se estabelecia que a futura “Assembleia Legislativa”, seria “eleita por sufrágio universal, directo e secreto” e que a mesma teria “um máximo de 250 Deputados”⁴³. Deixava-se assim aos

partidos a possibilidade de definirem quer os requisitos de candidatura, quer as regras de eleição, conferindo-se-lhes ainda o poder de dizerem se queriam uma Assembleia com menos de 250 Deputados. E em nome dessa possibilidade os partidos apresentaram nos respectivos projectos as propostas que correspondiam ao seu pensamento e à sua vontade. E esse pensamento bem com essa vontade não eram, como seria normal, em tudo convergentes.

O CDS, partido que em primeiro lugar entregou o seu projecto de Constituição, defendeu a existência de uma Assembleia com 240 Deputados e remeteu para a lei eleitoral a definição dos círculos eleitorais e do sistema eleitoral⁴⁴. Considerava assim que a Constituição não deveria fazer alusão a qualquer sistema eleitoral, mesmo que fosse o sistema eleitoral proporcional como tinha sido defendido por Francisco Lucas Pires no seu trabalho “Uma Constituição para Portugal”⁴⁵.

O PCP, no seu projecto de Constituição, “elaborado por uma comissão presidida por Álvaro Cunhal e pelo Carlos Brito e que integrava os constitucionais Gomes Canotilho e Vital Moreira”⁴⁶, propunha⁴⁷:

44 Cf. Projecto de Constituição do CDS, *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao nº 16...cit, p. 358-(12).

45 Francisco Lucas Pires, a solicitação de Freitas do Amaral, tinha elaborado um ante-projecto de Constituição para servir de base ao projecto que o CDS deveria apresentar na Assembleia Constituinte. E nesse ante-projecto Lucas Pires defendera o sistema proporcional por ser “o sistema que está de acordo com a eleição de opiniões”, um sistema em que “não há vencedores nem vencidos em absoluto e as convenções constitucionais permitirão mesmo a partidos minoritários «integrar» a maioria”. Cf. Francisco Lucas Pires, *Uma Constituição para Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 1975, p. 131. Este ante-projecto, não pôde, porém, ser seguido atendendo ao vínculo a que o CDS também estava sujeito pela sua assinatura da Plataforma de Acordo Constitucional. O próprio Freitas do Amaral o reconheceria, ao dizer que “o trabalho do dr. Lucas Pires deixou, (...) de corresponder na íntegra ao projecto constitucional que o CDS terá de defender na Assembleia Constituinte”. Cf. Diogo Freitas do Amaral, «Prefácio», in Francisco Lucas Pires, *Uma Constituição para...*cit, p. VI.

46 Para Zita Seabra “não existia nenhuma Constituição tão flagrantemente revolucionária como esse projecto em nenhum país comunista da altura”. Cf. Zita Seabra, *Foi assim*, 3ª ed., Lisboa, Alêtheia, 2007, p. 293.

47 Cf. Projecto de Constituição do PCP, *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao nº 16...cit, p. 358-(48) e p. 358-(53).

40 Jorge Miranda, membro da Comissão que elaborou o projecto de lei eleitoral para a Assembleia Constituinte, não deixa de o reconhecer quando afirma que essa Comissão teve “uma composição pluralista”, já que integrava personalidades oriundas dos principais partidos já existentes, evidenciando desse modo o papel activo que os partidos políticos tiveram na fase pré-constituinte. Cf. Jorge Miranda, *Da Revolução À Constituição...*cit, p. 63.

41 Cf. a este propósito, Manuel Monteiro, «Os Antecedentes da Lei Eleitoral para a Assembleia da República», in *Polis*, nº 1 (II série), Janeiro / Junho 2020, pp. 51-70 e em particular pp. 59-62. Disponível in <https://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/polis/issue/view/188> (Consultado em 2 de Março de 2026).

42 As eleições legislativas realizadas a 25 de Abril de 1976 foram reguladas pelos Decretos-Lei nº 93-A/76 e nº 93-C/76. Cf. *Diário do Governo*, nº 24/1976, 1º Suplemento, Série I de 29/01/1976 e *Diário do Governo*, nº 24/1976, 2º Suplemento, Série I de 29/01/1976, respectivamente. Disponíveis in <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/93-a-1976-144447> e <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/93-c-1976-144462> (Consultados em 2 de Março de 2026).

43 Cf. Jorge Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios...* cit, p. 201.

- i. Que no respeito pelo número máximo estabelecido (250), fosse a lei eleitoral a definir o número exacto de membros da “Câmara de Deputados”.
- ii. Que a capacidade eleitoral activa fosse atribuída a quem tivesse 18 anos de idade, mas que a capacidade eleitoral passiva só estivesse ao alcance de quem tivesse atingido a maioria (21 anos na época).
- iii. Que as candidaturas tanto pudessem ser apresentadas por partidos políticos, como por “outras organizações políticas e sociais, associações cívicas e movimentos unitários”.
- iv. Que sem embargo da adopção do “sistema de representação proporcional”, caberia à lei eleitoral definir o método pelo qual a conversão dos votos em mandatos se faria.

O PS, não obstante seguir as pisadas do PCP no que respeita à capacidade eleitoral activa e passiva, bem como na defesa do sistema proporcional, dele se distingue ao incluir na Constituição o método de Hondt⁴⁸.

Por último, o projecto do PPD revelar-se-ia neste domínio muito mais definidor do que os projectos anteriores, já que incluía na Constituição matéria que habitualmente consta das leis eleitorais. E fazia-o ao seguir de muito perto a proposta que já tinha sido feita pela Comissão Eleitoral para a eleição da Assembleia Constituinte⁴⁹, propondo que os Deputados fossem eleitos ou por círculos plurinominais ou por círculos uninominais, em função do número de

eleitores recenseados de cada círculo de candidatura, sendo que o círculo deveria coincidir com o distrito administrativo. Esclarecia ainda que nos círculos com mais de 37 500 eleitores deveriam ser apresentadas listas plurinominais e seria eleito um deputado por cada 25 000 eleitores ou resto superior a 12 500, adoptando-se o sistema proporcional e o método de Hondt, enquanto nos círculos com menos de 37 500 eleitores existiriam candidaturas uninominais e vigoraria o sistema maioritário a uma volta.

Todas estas propostas seriam objecto primeiro de discussão na 5^a Comissão, “a magna Comissão, aquela que fez grande parte da Constituição, sobre a organização do poder político”⁵⁰, tendo sido posteriormente convertidas numa única proposta para debate e votação em plenário. O texto que viria a ser aprovado reflectiria essencialmente o entendimento entre o PS e o PSD, nomeadamente no que respeita à consagração e constitucionalização quer do exclusivo partidário na apresentação de candidaturas à Assembleia da República, quer do sistema eleitoral proporcional e do método de Hondt⁵¹. CDS e PCP discordariam da inclusão do método de Hondt na Constituição, mas a sua posição seria derrotada.

2.2. Revisão constitucional de 1982

Esta revisão apesar de indiscutivelmente marcada pela extinção do Conselho da Revolução e pela criação do Tribunal Constitucional, não deixou, no entanto, de registar propostas de alteração noutros

48 Cf. Projecto de Constituição do PS, *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 16...cit, p. 358-(64).

49 Cf. Projecto de Constituição do PPD, *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 16...cit, p. 358-(81)-358-(82).

50 Cf. Vital Moreira, «Uma (Histórica) Conversa Entre Jorge Miranda e Vital Moreira – Assembleia Constituinte, 50 Anos Depois!», in *Democracia e Liberdade*, revista n.º 57 / Abril 2025, p. 61.

51 Cf. a este propósito *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 113, de 19 de Fevereiro de 1976, pp. 3726-3730. Disponível in Debates Parlamentares - Diário 113, p. 3726 (1976-02-18) (Consultado em 2 de Março de 2026).

domínios sendo disso exemplo as que foram apresentadas em relação à eleição da Assembleia da República.

A Aliança Democrática propôs que a Assembleia da República passasse a ser composta por um número fixo de Deputados (251), que se retirasse da Constituição a referência ao método de Hondt e avançou com uma proposta que suscitaria viva polémica ao defender que a lei eleitoral viesse a definir a possibilidade de círculos uninominais⁵². Seguiu na prática a proposta que Freitas do Amaral tinha feito no seu projecto de revisão constitucional⁵³. Curiosamente Francisco Sá Carneiro, antes da sua trágica morte, em Dezembro de 1980, propunha que a composição da Assembleia da República tivesse um número de deputados menor do que aquele que a AD propunha⁵⁴ e não tinha sustentado a existência de círculos uninominais. A Aliança Democrática apenas o seguiria no que respeita à desconstitucionalização do método de Hondt. E também curiosamente o projecto apresentado pela coligação não acompanhava o estudo por si solicitado a Barbosa de Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade⁵⁵.

O PCP limitou-se neste domínio a propor, no seu projecto nº 3/II⁵⁶, a inclusão no texto constitucional dos círculos eleitorais da emigração, enquanto o Partido Socialista, no âmbito da FRS, nada tenha querido alterar neste capítulo, ainda que um dos seus parceiros de coligação eleitoral, a ASDI, tivesse inicialmente proposto a possibilidade de existência de um círculo nacional a par de outros círculos eleitorais.

2.3. Revisão constitucional de 1989

Esta revisão, seguindo as palavras de Mário Soares, foi uma revisão destinada a “liberalizar e desmarxizar (...) a parte económica do texto constitucional”⁵⁷, mas isso não impediu que se tivessem verificado alterações no âmbito do tópico em análise. Percebamos, porém, quais as alterações propostas pelos partidos.

O CDS, manteve a sua posição de princípio e insistiu na ideia de que não deve caber à Constituição determinar o método de conversão dos votos em mandatos na eleição da Assembleia da República. Propôs também que a Assembleia da República tivesse um mínimo de 200 e um máximo de 210 Deputados⁵⁸.

O PS apresentou o projecto nº 3/V⁵⁹ e nele propôs que as leis reguladoras da “eleição dos titulares dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do

52 Cf. Projecto de revisão do PSD, do CDS e do PPM, *Diário da Assembleia da República*, II Série, nº 57, de 27 de Abril de 1981, p. 2344. Sobre o debate verificado no plenário a propósito da proposta da AD quanto à possibilidade de existência de círculos uninominais, cf. *Diário da Assembleia da República*, I Série, nº 120, de 16 de Julho de 1982, pp. 5012-5015.

53 No seu projecto para a revisão constitucional de 1982, Freitas do Amaral tinha proposto que os deputados fossem eleitos “segundo o sistema de representação proporcional, sem prejuízo da existência do círculo uninominal de Macau e de outros que, a título excepcional, a Lei Eleitoral venha a estabelecer”. Cf. Diogo Freitas do Amaral, *A Revisão Constitucional de 1982...*cit, p. 126.

54 Para Sá Carneiro a Assembleia da República deveria ter um mínimo de cento e oitenta e um máximo de duzentos deputados. Cf. Francisco Sá Carneiro, *Uma Constituição para os Anos 80...*cit, p. 103.

55 Neste estudo a Assembleia da República deveria ter um mínimo de cento e noventa e um máximo de duzentos deputados, o direito de apresentação de candidatura não ficava reservado aos partidos políticos e a constitucionalização do método de Hondt na conversão dos votos em mandatos era mantida. Cf. A. Barbosa de Melo, J. M. Cardoso da Costa, J. C. Vieira de Andrade, *Estudo e Projecto de Revisão da Constituição...*cit, pp. 193-194.

56 Cf. Projecto de revisão constitucional do PCP, *Diário da Assembleia da República*, II Série, nº 69, de 22 de Maio de 1981, p. 2683. Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2/02/01/069/1981-05-22/2683> (Consultado em 3 de Março de 2026).

57 Cf. Maria João Avelaz, *Soares – O Presidente*, Lisboa, Público, 1997, p. 43.

58 Cf. Projecto de revisão constitucional, nº 1/V, do CDS, *Diário da Assembleia da República*, II Série, nº 10, Suplemento, de 17 de Outubro de 1987, p. 194-(9). e p. 194-(10).

59 Cf. Projecto de revisão constitucional do PS, *Diário da Assembleia da República*, II Série, nº 23, 3º Suplemento, de 18 de Novembro de 1987, p. 462-(348) e p. 462-(349). Disponível in Debates Parlamentares - Diário 023S3, p. 335 (1987-11-18) (Consultado em 3 de Março de 2026).

poder local” passassem a ser consideradas “leis paraconstitucionais”, pelo que a sua aprovação na Assembleia da República careceria de “aprovação por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria dos deputados em efectividade de funções”.

Por fim, o PSD propôs que a Assembleia da República tivesse um mínimo de cento e oitenta e um máximo de duzentos Deputados, tendo ainda defendido a existência de um círculo eleitoral nacional a par de outros círculos geograficamente definidos na lei, bem como a consagração do método de Hondt⁶⁰, regressando nesta última questão à posição inicialmente apresentada pelo seu projecto de Constituição e abandonando a que tinha adoptado e subscrito no projecto de revisão de 1982, da AD.

Desta revisão saiu aprovada a possibilidade de se formar um círculo eleitoral nacional (proposta do PSD), a diminuição do número de Deputados (não nos termos propostos pelo PSD, mas acompanhando a sua vontade), e a definição de que as leis eleitorais (mesmo que sem a designação de leis paraconstitucionais) teriam de passar a ser aprovadas por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria dos deputados em efectividade de funções (proposta do PS).

2.4. Revisão constitucional de 1997

Independentemente de alguns terem classificado esta revisão “por comparação com as duas outras revisões constitucionais de idêntico fôlego e extensão” como uma revisão com um “debate quantitativa e

qualitativamente pobre”⁶¹, na realidade ela introduziu alterações de profundo alcance. Fê-lo, como verificámos em relação ao colégio eleitoral do Presidente da República, fê-lo, como vamos verificar, em relação à eleição da Assembleia da República, e fê-lo ainda, como verificaremos, em relação a outro dos tópicos objecto da nossa análise. É verdade que não foi ao encontro das pretensões de quem a promoveu, o Partido Popular⁶², mas não deixa de ser também verdade que deu passos que até então muitos considerariam impossíveis de dar. Vejamos então do que falamos.

O Partido Popular anunciava na sua nota justificativa ter “como objectivo prioritário e fundamental a reforma em profundidade do sistema político”, considerando ser essencial “assegurar uma maior participação dos cidadãos no poder político” e “garantir uma efectiva aproximação entre eleitos e eleitores e uma maior responsabilização dos primeiros”. E para concretizar esse objectivo, o CDS-PP propôs⁶³:

- i. O fim do monopólio partidário nas candidaturas, traduzida na possibilidade de candidaturas de listas de cidadãos independentes.
- ii. A consagração de círculos uninominais, a par da existência de um círculo eleitoral nacional. Este teria um mínimo de 100 e um máximo de 110 Deputados eleitos pelo sistema proporcional e o método de Hondt, enquanto nos círculos uninominais a eleição seria feita de acordo com o sistema eleitoral maioritário a duas voltas.

61 Cf. a opinião de Alexandre Sousa Pinheiro, Mário João de Brito Fernandes, *Comentário à IV Revisão Constitucional...*cit, p. 17.

62 Devemos assinalar, em jeito de «registo de interesses», que tivemos participação nesta revisão constitucional e que subscrevemos o projecto apresentado pelo então Partido Popular (CDS-PP), com a intenção de contribuímos para mudanças profundamente mais substanciais do que aquelas que vieram a ser aprovadas e introduzidas.

63 Cf. projecto de revisão constitucional do Partido Popular, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 21...cit, p. 324-(10).

60 Cf. Projecto de revisão do PSD, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 23, 4.º Suplemento, de 18 de Novembro de 1987, p. 462-(368). Disponível in Debates Parlamentares - Diário 023S4, p. 359 (1987-11-18) (Consultado em 3 de Março de 2026).

Com uma destas propostas o CDS-PP alterava a posição que sempre tinha mantido desde a apresentação do projecto de Constituição em 1975, já que colocava na Constituição o método de Hondt, enquanto método de conversão dos votos em mandatos. E com a defesa da existência de círculos uninominais o CDS-PP seguia o que a AD⁶⁴ já tinha apresentado na revisão de 1982, ainda que agora constitucionalizasse o que a AD remetia para a lei eleitoral.

O PS, dando corpo ao seu programa eleitoral também aqui manifestou a intenção de mudar as suas posições anteriores. E fê-lo ao propor⁶⁵:

i. A possibilidade de candidatura à Assembleia da República e aos demais órgãos políticos “do tipo assembleia”⁶⁶ de listas de cidadãos independentes, desde que recenseados nos círculos de candidatura.

ii. A possibilidade de eleição por círculos uninominais de candidatura à Assembleia da República, atribuindo à lei eleitoral a decisão de distinguir entre “círculos regionais de apuramento dos mandatos a atribuir a cada lista” (círculos que tinham em vista assegurar a proporcionalidade) e os referidos círculos uninominais. A existência destes círculos poderia ainda ser conjugada com o círculo eleitoral nacional.

Uma vez mais, tal como já se tinha verificado em relação ao colégio eleitoral do Presidente da República, o Partido Socialista apresentou uma mudança

“Revisão constitucional de 1997: a mudança de posição do Partido Socialista. Nesta revisão constitucional tudo mudaria e tudo mudaria uma vez que o PS, agora sob a liderança de António Guterres, deixava cair a sua posição anterior e passava a admitir a presença dos emigrantes no colégio eleitoral do Presidente da República.”

profunda face ao que tinha sido o seu percurso nesta matéria. Não só contrariou, como o CDS-PP tinha feito, o monopólio partidário na apresentação de candidaturas à Assembleia da República, como passou a admitir a existência de círculos eleitorais uninominais de candidatura. No primeiro caso, a proposta era justificada com o argumento de que não existia “justificação para manter obstáculos, monopólios partidários e restrições que só circunstâncias históricas já ultrapassadas determinaram”; no segundo para permitir “que cada eleitor saiba quem é a Deputada ou o Deputado que o representa”⁶⁷ procurando deste modo dar cumprimento aos objectivos do seu programa eleitoral no sentido de promover uma maior aproximação dos cidadãos eleitores à vida política.

64 O PPD, recordamos, também tinha defendido no seu projecto de Constituição a existência de círculos uninominais, ainda que o tivesse feito para círculos de curta dimensão eleitoral e para os adaptar à realidade de um dos distritos então existentes, o distrito autónomo da Horta, nos Açores.

65 Cf. Projecto de revisão constitucional do PS, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 27...cit, p. 484-(21).

66 Deve ser referido que já depois da apresentação do seu projecto de revisão constitucional, em Março de 1996, o PS apresentaria em Setembro desse mesmo ano um projecto lei sobre as “Candidaturas de cidadãos independentes às autarquias locais” e nele contemplou a possibilidade dessas candidaturas poderem também ser apresentadas às Câmaras Municipais. Cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 64, de 28 de Setembro de 1996. Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/07/01/064/1996-09-28/1519> (Consultado em 3 de Março de 2026).

67 Cf. Nota justificativa do projecto de revisão constitucional do PS, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 27...cit, p. 484-(11).

Do lado do PCP nenhuma alteração foi proposta na matéria em apreço. De resto, para os comunistas portugueses a admissibilidade desta revisão não só levantava objecções jurídicas como era inconcebível atendendo ao facto de não existir “nenhum conjunto urgente de questões que justifique uma revisão ampla da Constituição”. De acordo com a sua opinião, a revisão só existia para o PP poder provocar a “ruptura com o regime democrático”⁶⁸.

E por fim, o PSD veio considerar que esta revisão era uma oportunidade “de mudança e de evolução, (...), de modo particular na reformulação do nosso sistema político...”, tendo definido como primeiras prioridades a “Reforma do sistema eleitoral”, o “Aperfeiçoamento do sistema político” e a “Regionalização do País”⁶⁹. Estas prioridades não esgotavam o projecto dos sociais-democratas, mas eram apresentadas em primeiro lugar e correspondiam precisamente à temática em análise e sobre a qual este trabalho versa. Vejamos, pois, em que se traduziam:

- i. Mantinha o exclusivo de candidatura dos partidos políticos à Assembleia da República⁷⁰.
- ii. Remetia para a lei eleitoral a definição dos círculos eleitorais para a eleição dos Deputados à Assembleia da República, prevendo a possibilidade de existência de círculos uninominais ou plurinominais e a sua conciliação com um círculo nacional.
- iii. Continuava a defender a adopção do sistema eleitoral proporcional⁷¹, mas regressava à po-

sição que tinha sustentado no quadro da AD, na revisão de 1982, no sentido de se desconstitucionalizar o método de Hondt.

Não só neste último caso como no dos círculos uninominais, o PSD recuperava afinal as propostas defendidas quinze anos antes pela Aliança Democrática.

Ora das propostas feitas e enunciadas e da discussão verificada resultariam mudanças objectivas face à versão que estava em vigor. A Constituição passava a prever a possibilidade de existência em simultâneo de três tipos de círculos de candidatura: círculos uninominais, círculos plurinominais distritais ou regionais e ainda um círculo nacional. Ainda que atribuindo à lei eleitoral⁷² a definição do que pudesse vir a ocorrer, ou seja, a definição de quais e quantos os círculos uninominais e plurinominais (algo que nunca teve concretização)⁷³, a revisão não deixava, no entanto, de manter a marca maior do sistema proporcional e do método de Hondt. Como escreveria a este respeito Manuel Braga da Cruz, “a revisão cons-

sistema eleitoral maioritário, mas garantindo que a lista vencedora obtivesse a maioria absoluta dos eleitos. De acordo com o estabelecido no art. 252º, n.º 2, do projecto, “Se a lista mais votada não obtiver mais de metade dos mandatos, ser-lhe-ão atribuídos os mandatos necessários para tal efeito”. Previa ainda o n.º 3 deste artigo, que os mandatos restantes seriam atribuídos às demais listas votadas, segundo o princípio da proporcionalidade.

72 Houve, como escreveu Paulo Otero, uma «flexibilização do sistema eleitoral» traduzida na possibilidade de três tipos de círculos eleitorais, a serem definidos pela lei ordinária. Mas “o alargamento da margem de liberdade do legislador ordinário, abdicando a Constituição da imposição de um único modelo de círculos eleitorais, foi compensado, todavia, com a exigência de um consenso maioritário reforçado para a aprovação de qualquer nova solução em tal matéria”. Cf. Paulo Otero, «Organização do Poder Político e Revisão Constitucional de 1997», in Pablo Pérez Tremps (coord.), *Jornadas luso españolas de Derecho Constitucional*, Mérida, Editora Regional de Extremadura, 1999, p. 37.

73 Na realidade e apesar da posterior apresentação pelo XIII Governo, em Novembro de 1997, de um anteprojecto de proposta de lei eleitoral para a Assembleia da República, feito a partir do trabalho realizado pela Universidade de Coimbra (Disponível in <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/195-684620> e de outros contributos tendentes à alteração da lei eleitoral (de que é exemplo o trabalho de Afonso d'Oliveira Martins, Fernando Roboredo Seara, José de Matos Correia, Ricardo Leite Pinto, *Contributos para a Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Edições Universidade Lusíada, 1999), nenhuma alteração foi até hoje realizada.

68 Cf. «Nota justificativa» do projecto de Revisão Constitucional do PCP, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 27, de 7 de Março de 1996, pp. 484-(29)-484(30).

69 Cf. Projecto de revisão constitucional do PSD, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 27, de 7 de Março de 1996, pp. 484-(44)-484-(60). Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/07/01/027S1/1996-03-07/44> (Consultado em 4 de Março de 2026).

70 Não obstante ter passado a admitir a candidatura de listas de cidadãos eleitores aos órgãos autárquicos.

71 O projecto previa, porém, que as Câmaras Municipais passassem a ser eleitas pelo

titucional de 1997 não conseguiu desconstitucionalizar o sistema proporcional de Hondt, impedindo, assim, qualquer reforma mais profunda do sistema e limitando a sua revisão à manutenção exclusiva do escrutínio proporcional e ao método de Hondt, por um lado, e à persistência da proibição de qualquer cláusula-barreira, por outro”. E também por isso ela pode ser considerada uma revisão constitucional “pouco ousada, ao possibilitar apenas uma revisão, e não uma verdadeira reforma, do sistema eleitoral, ao permitir tão-só uma rectificação no actual sistema, e não uma verdadeira mudança do sistema”⁷⁴. Mas, seja qual for a opinião que possamos ter, uma coisa é certa: esta foi, uma vez mais, a revisão acordada entre o PS e o PSD, uma revisão que o partido que desencadeou o processo, o CDS-PP, não votaria favoravelmente.

3. O Referendo

O referendo foi uma matéria que durante longo período profundamente dividiu os partidos políticos portugueses. Não obstante a opção pela democracia referendária ter sido sustentada pouco tempo depois do 25 de Abril de 1974 por Adelino da Palma Carlos, Primeiro-Ministro do I Governo Provisório⁷⁵, na verdade a adesão ao referendo nacional logo nos projectos de Constituição só seria manifestada pelo CDS. Depois dele viria o PPD⁷⁶ e só mais tarde o PCP e

o PS. Houve quem considerasse que “as recordações plebiscitárias do fascismo justificavam, de certo modo, os receios da maioria das forças democráticas quanto ao instituto do referendo e aos seus eventuais desvirtuamentos”⁷⁷, pelo que teríamos de esperar até à revisão constitucional de 1989 para que a Constituição lhe abrisse as suas portas⁷⁸. Vejamos então o que se passou.

3.1. Assembleia Constituinte (1975/76)

Como foi já referido, o CDS foi o único dos quatro principais partidos a incluir o referendo nacional no seu projecto de Constituição⁷⁹, considerando que ele poderia ser convocado por decisão da “maioria de dois terços do número total de Deputados” em relação a “qualquer lei já aprovada, salvo em matéria de impostos”⁸⁰. A sua proposta de referendo incluía igualmente os referendos de âmbito regional, sendo a sua convocação decidida de forma igual à da convocação dos referendos de âmbito nacional.

O CDS seguia nesta matéria as posições que Lucas Pires tinha apresentado na já mencionada “Uma Constituição para Portugal”, na qual o autor não só atribuía ao Presidente da República a possibilidade

rendo para a aprovação da futura Constituição e de o fazer durante as negociações que conduziram ao 2º Pacto MFA-Partidos. Tal como não impediu Jorge Miranda de o defender no seu “Projecto de Constituição”, em 1975, como de resto o próprio recorda. Cf., respectivamente, Luís Barbosa Rodrigues, *O Referendo Português a Nível Nacional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 129-130, e Jorge Miranda, *Da Revolução À Constituição...*cit, pp. 106-110.

77 Cf. Fernanda Lima Lopes Cardoso, *Referendo – Uma Questão Actual*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1992, p. 70.

78 Para uma compreensão da posição dos partidos no que concerne ao referendo no período anterior à revisão constitucional de 1997, cf. Luís Barbosa Rodrigues, *O Referendo Português a Nível...*cit, pp. 128-155.

79 A UDP propôs no art. 41º do seu projecto de Constituição a possibilidade do «povo» se pronunciar pela «denúncia», «revisão» ou «confirmação» dos tratados existentes, sem contudo fazer qualquer menção expressa ao instituto do referendo. Cf. a este respeito, Luís Barbosa Rodrigues, *O Referendo Português a Nível...*cit, p. 131.

80 Cf. Projecto de Constituição do CDS, *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao nº 16...cit, p. 358-(14).

74 Cf. Manuel Braga da Cruz, «A revisão falhada do sistema eleitoral», in *Análise Social*, vol. xxxv, nº 154-155 (2000), pp. 46-47. Disponível in <https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/37462/25906> (Consultado em 10 de Março de 2026).

75 Palma Carlos defendia a realização de um referendo, de carácter vinculativo, para aprovação de uma «Constituição provisória» e continuava a defendê-lo para a aprovação da Constituição que viesse a ser elaborada pela Assembleia Constituinte. Cf. Palma Carlos, «A proposta de alterações à lei constitucional», in Jorge Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, v. 2...cit, pp. 1164-1165.

76 Apesar do PPD não ter defendido ou proposto o referendo no seu projecto de Constituição, isso não o impediu, como lembra Barbosa Rodrigues, de propor um refe-

de iniciativa da convocação do referendo (Lucas Pires falava de “plebiscito”), em relação a “certas leis e tratados”, como sustentava que a consulta popular deveria existir quando estivessem em causa processos de “*integração* internacional, ou de acordos privilegiados com grandes potências, (...), sobretudo, no domínio militar”⁸¹. Relevante foi ainda a posição que expressou a propósito da “possibilidade de participação popular no processo de revisão constitucional”⁸², posição, como veremos, que viria a ser sustentada alguns anos mais tarde pela Aliança Democrática.

Quanto aos outros partidos só o PPD falava no seu projecto de Constituição no referendo, mas restringindo o seu âmbito ao nível local e regional ao afirmar que “as deliberações dos órgãos representativos das autarquias e das regiões podem ser dependentes, (...), de referendo dos cidadãos residentes...”⁸³.

3.2. Revisão constitucional de 1982

Nesta revisão, caberia aos partidos que integravam a Aliança Democrática (AD) a *despesa da conversa* quanto ao referendo. Não seria aliás de estranhar que assim fosse atendendo ao histórico das posições já anteriormente enunciadas e atendendo ainda a um conjunto de propostas que tinham sido apresentadas por vários dirigentes e personalidades ligadas à própria Aliança Democrática. Sá Carneiro tinha aliás dado o mote do que a primeira revisão constitucional deveria contemplar neste campo ao defender no seu projecto de revisão, apresentado em 1979, o seguinte:

- i. A obrigatoriedade de submissão a referendo das alterações da Constituição aprovadas por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções⁸⁴ e da instituição concreta de cada região administrativa⁸⁵.
- ii. A possibilidade de submissão a referendo de:
 - questões de relevante interesse nacional, por exclusiva decisão do Presidente da República⁸⁶.
 - qualquer lei da Assembleia da República (salvo leis relativas a impostos), por deliberação de 2/3 dos deputados em efectividade de funções, antes do envio para promulgação, ou a requerimento de cidadãos em número não inferior a 1/20 do número total de eleitores, nos 90 dias posteriores à sua publicação no jornal oficial⁸⁷.
 - qualquer decreto-lei (salvo se relativo a questões tributárias), também a requerimento de cidadãos em número não inferior a 1/20 do número total de eleitores, nos 90 dias posteriores à sua publicação no jornal oficial⁸⁸.

Pouco tempo depois deste projecto de Sá Carneiro, também Lucas Pires reavivaria a sua defesa do referendo considerando que ele “é a legítima-defesa pacífica e democrática de um Povo a quem se pre-

84 Estávamos perante um referendo obrigatório, considerando Sá Carneiro que a substituição da “maioria de 2/3, para aprovação de alterações à Constituição, pela maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções” se justificava, “uma vez que se seguirá o requisito cumulativo do referendo constitucional”. Cf. art. 268º, nºs 3 e 4, do projecto de revisão, in Francisco Sá Carneiro, *Uma Constituição para os Anos 80 – Contributo para um Projecto de Revisão*, 2ª ed., Lisboa, Dom Quixote, 1979, p. 178.

85 Cf. art. 241º, nº 3, do projecto de revisão, *idem, ibidem*, p. 161.

86 Cf. art. 127º, nº 1, alínea c), do projecto de revisão, *idem, ibidem*, p. 98.

87 Cf. art. 148º, nº 3, do projecto de revisão, *idem, ibidem*, p. 110.

88 Cf. art. 185º, nº 4, do projecto de revisão, *idem, ibidem*, p. 131.

81 Cf. Francisco Lucas Pires, *Uma Constituição para...*cit, pp. 107-109.

82 *Idem, ibidem*, p. 109.

83 Cf. Projecto de Constituição do PPD, *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao nº 16...cit, p. 358-(87).

tenda, abusivamente, limitar, dirigir, controlar ou instruir”. Considerava ainda que apesar de não defender o “«referendum» como método para a revisão da Constituição”, nada poderia impedir a “sua utilização, nomeadamente sobre a questão dos limites formais de revisão”⁸⁹. Mas a estas duas posições se juntariam outras, de que são exemplo o trabalho de Barbosa de Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade, bem como o projecto elaborado por Freitas do Amaral.

Para os primeiros, sendo o referendo “uma instituição que em nada briga, no plano dos princípios, com a ideia da democracia”⁹⁰, ele ocorreria ou poderia ocorrer nas seguintes situações:

- i. Por decisão do Presidente da República sobre questões de relevante interesse nacional, quando tal lhe tivesse sido solicitado pelo Governo ou pela Assembleia da República em deliberação aprovada pela maioria dos Deputados em efectividade de funções⁹¹.
- ii. A requerimento de pelo menos cem mil eleitores, sobre qualquer lei aprovada pela Assembleia da República (salvo sobre questões orçamentais ou tributárias), devendo o requerimento ser feito no prazo de seis meses após a sua publicação⁹².
- iii. Para a instituição das regiões administrativas⁹³.
- iv. Por decisão do Presidente da República, quando as alterações à Constituição não tenham

sido aprovadas por maioria de dois terços dos Deputados em efectividade de funções, mas hajam recebido o apoio da maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções⁹⁴.

Para Freitas do Amaral, o referendo só teria natureza obrigatória para a instituição em concreto de cada região administrativa⁹⁵, cabendo por outro lado ao Presidente da República decidir sobre a sua convocação quanto a questões de relevante interesse nacional ou quando tal lhe fosse solicitado pelo Governo ou pela Assembleia da República, em deliberação aprovada pela maioria dos deputados em efectividade de funções⁹⁶. Distinta da posição adoptada pelos professores de Coimbra era a solução defendida quanto ao “referendo constitucional”. Se havia coincidência na possibilidade de convocação de referendo sobre alterações à Constituição que tivessem recebido apenas a maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, para o então líder do CDS essa convocação tinha de ser precedida de audição do Conselho de Estado e a matéria a referendar estava sujeita a limites. Para Freitas do Amaral o referendo não poderia ter por objecto alterações constitucionais que implicassem mudanças nas competências dos órgãos de soberania, nem que envolvessem alterações ao estatuto e às leis eleitorais dos titulares desses mesmos órgãos⁹⁷.

Foi, pois, tendo por base estas fontes, que a AD apresentou as suas propostas no já mencionado projecto de revisão constitucional n.º 2/II no qual não só sustentou a constitucionalização do referendo, como defendeu:

89 Cf. Francisco Lucas Pires, «Consenso e Referendum», in IDL, *Democracia e Liberdade*, revista n.º 16, Novembro 1980, p. 52.

90 Cf. A. Barbosa de Melo, J. M. Cardoso da Costa, J. C. Vieira de Andrade, *Estudo e Projecto de Revisão da Constituição...*cit, p. 158.

91 Cf. art. 123.º, n.º 1, do projecto de revisão de Barbosa de Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade, *idem, ibidem*, p. 185.

92 *Idem, ibidem*, art. 144.º, p. 211.

93 *Idem, ibidem*, art. 227.º, n.º 3, p. 286.

94 *Idem, ibidem*, art. 245.º, p. 304.

95 Cf. art. 256.º, n.º 2, do projecto de revisão, Diogo Freitas do Amaral, *A Revisão Constitucional...*cit, p. 152.

96 *Idem, ibidem*, art. 142.º, p. 123.

97 *Idem, ibidem*, art. 287.º, n.º 2, p. 160.

- i. A possibilidade do Presidente da República determinar o recurso ao referendo sobre questões de relevante interesse nacional, a solicitação da Assembleia da República ou do Governo⁹⁸.
- ii. A admissibilidade do referendo no âmbito das autarquias locais sobre questões de interesse local ou regional⁹⁹.
- iii. A realização obrigatória de consulta referendária para a instituição em concreto das regiões administrativas¹⁰⁰.
- iv. A admissibilidade de realização do referendo, por decisão do Presidente da República após ouvir o Conselho de Estado, sobre alterações à Constituição que não tivessem sido aprovadas por dois terços dos Deputados em efectividade de funções, mas que tivessem obtido a maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções. Ficava, todavia, explícito que este referendo nunca poderia ter por objecto alterações que implicassem mudanças na repartição de atribuições e competências entre os órgãos de soberania, nem sobre as regras relativas ao estatuto e eleição dos titulares desses mesmos órgãos¹⁰¹.

O projecto, como se constata, seguia o entendimento de Sá Carneiro e do estudo dos professores de Coimbra no caso da instituição em concreto das regiões administrativas, mas já no caso das alterações à Constituição as posições daquele que tinha sido o líder social-democrata não tiveram vencimento. Este,

como vimos, defendia o referendo constitucional obrigatório, mas a AD não o seguiu nesse propósito tendo antes optado pela tese apresentada por Freitas do Amaral e pelo já referenciado estudo dos professores da Faculdade de Direito de Coimbra.

Estas propostas, salvo a consagração do referendo de âmbito local¹⁰², não teriam acolhimento e o referendo de âmbito nacional esperaria até à revisão constitucional seguinte para finalmente ficar consagrado na Constituição.

3.3. Revisão constitucional de 1989

Esta revisão mudaria o quadro até aqui descrito em matéria de referendo e os partidos que tinham integrado a AD puderam alcançar o que sempre tinham defendido, em particular o CDS, que desde a Constituinte propunha a possibilidade de existência da consulta referendária. E a mudança foi possível porque o Partido Socialista alterou as posições anteriores e passou também a aceitar o referendo, ainda que em moldes diferentes daqueles que vinham sendo propostos pelo PSD e pelo CDS.

Quanto à posição individual dos partidos verificou-se o seguinte:

O CDS, tal como o PSD de que adiante falaremos, alterou quanto a nós, uma das posições anteriores ao deixar de explicitar a sua opção pelo referendo constitucional tal como o tinha feito no âmbito da AD. Segue de algum modo, porém, posição anterior ao defender a realização do referendo quando esteja em causa a aprovação de Tratados que implicassem a

98 Cf. Projecto de revisão do PSD, do CDS e do PPM, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 57, de 27 de Abril de 1981, p. 2343.

99 *Idem, ibidem*, p. 2351.

100 *Idem, ibidem*, p. 2352.

101 *Idem, ibidem*, p. 2355.

102 O n.º 3, do art. 241.º, da Constituição, na versão de 1982, tinha passado a dizer que “Os órgãos das autarquias locais podem efectuar consultas directas aos cidadãos eleitores recenseados na respectiva área, por voto secreto, sobre matérias incluídas na sua competência exclusiva, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer”.

“atribuição a uma organização internacional de competências do Estado”. Nestes casos, consideravam os democratas-cristãos que o Presidente da República o deveria convocar sempre que esses Tratados não tivessem sido aprovados por dois terços dos Deputados em efectividade de funções, mas que apesar dessa não aprovação tivessem reunido o voto da maioria absoluta dos Deputados eleitos¹⁰³. Portugal tinha aderido à Comunidade Económica Europeia (CEE) e este partido começava a manifestar a sua intenção em envolver os eleitores nos processos de decisão sobre Tratados de que resultassem transferências de soberania.

A verdadeira mudança neste domínio veio, como assinalámos, do PS, ao propor no seu projecto de revisão constitucional a possibilidade de realização do referendo nacional desde que “convocado por lei da Assembleia da República aprovada por maioria de dois terços dos deputados em efectividade de funções, por iniciativa de um mínimo de 50 deputados ou por proposta do Governo”. A lei definiria as condições da sua efectivação¹⁰⁴. É certo que a sua adesão ao referendo, sem embargo da sua defesa do referendo local, estava longe de se equiparar com a adesão que o CDS e o PSD lhe tinham manifestado já que condicionava a sua convocação a requisitos muito específicos e não alargava o seu objecto a matérias que anteriormente democratas-cristãos e sociais-democratas tinham considerado referendáveis, mas não deixava de ser uma mudança assinalável.

Curiosamente, em sentido inverso, o PSD, ainda que mantendo no seu projecto de revisão constitucional a possibilidade de realização de referendos

sobre “questões de relevante interesse nacional e de transcendente importância política”, por solicitação do Governo ou por proposta da Assembleia da República aprovada pela maioria dos deputados em efectividade de funções¹⁰⁵, recuou em relação a outras matérias. Com efeito, e ao contrário do que era a sua posição anterior, não só deixou de ser claro quanto à existência do referendo constitucional¹⁰⁶, como passou a admitir a instituição em concreto das regiões administrativas por deliberação da “maioria das assembleias municipais que representem a maior parte da população da área regional”¹⁰⁷. Dir-se-ia que se o PS tinha caminhado ao encontro do PSD na integração do referendo na Constituição, o PSD caminhou ao encontro do PS na limitação das matérias que poderiam ser objecto desse mesmo referendo.

Todavia, e independentemente do encontro ou do desencontro de posições, a revisão constitucional de 1989 foi a revisão que constitucionalizou o referendo nacional¹⁰⁸, abrindo assim o caminho para a realização nove anos mais tarde dos primeiros referendos de âmbito nacional realizados em Portugal. O CDS através de Lucas Pires em 1975 e de Freitas do Amaral no início de 1981, bem como o PSD, pela mão de Francisco Sá Carneiro, em 1979, tinham sido os grandes impulsionadores da democracia referendária e o PS, já sob a liderança de Vitor Constâncio, a ela haveria de aderir formalmente em Novembro de 1987, quando deu a conhecer o seu projecto para a revisão constitucional de 1989.

105 Cf. Projecto de revisão constitucional do PSD, n.º 4/V...cit., p. 462 (360).

106 Não é este o entendimento de Barbosa Rodrigues para quem “os textos do PSD e CDS admitiam, de um modo simultaneamente sumário e abrangente, referendos de tipo constitucional, legislativo, convencional e político *strictu sensu*”. Cf. Luís Barbosa Rodrigues, *O Referendo Português a Nível...*cit., p. 144

107 *Idem*, *ibidem*, p. 462 (372).

108 Cf. art. 118º, da Constituição, na versão de 1989.

103 Cf. projecto de revisão constitucional, n.º 1/V, do CDS, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 10, Suplemento, de 17 de Outubro de 1987, p. 194-(10).

104 Cf. Projecto de revisão constitucional do PS, n.º 3/V...cit., p. 462 (345).

3.4. Revisão constitucional de 1992

Na terceira revisão constitucional só o PCP¹⁰⁹ e o CDS¹¹⁰ é que propuseram alterações que conduzissem à realização obrigatória de um referendo para aprovação do Tratado da União Europeia. Se para os democratas-cristãos se procurava ir ainda mais longe do que tinham defendido na revisão constitucional de 1989, dando eco às opções expressas pelos seus novos dirigentes¹¹¹, já para os comunistas se verificava uma estreia na defesa do referendo nacional. O PCP aderiria deste modo a teses que outros já tinham também sustentado e dava tradução às posições publicamente expostas por alguns dos seus mais destacados dirigentes¹¹².

3.5. Revisão constitucional de 1997

Esta revisão foi na opinião de muitos, nomeadamente de Carlos Blanco Morais, a revisão que reforçou “a democracia referendária”¹¹³, uma vez que

introduziu importantes alterações no regime do referendo a nível nacional¹¹⁴. No entanto e independentemente dessas alterações, esta revisão não deixou de consagrar um tratamento muito diferente entre a democracia referendária e a democracia representativa. Como refere José Magalhães, a revisão de 1997 aprovou “uma cautela omitida em 1989: o referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitos inscritos no recenseamento”¹¹⁵. Com efeito, ao determinar um *quórum* mínimo para que o referendo produzisse efeito vinculativo a revisão constitucional de 1997 não deixou de introduzir uma profunda mudança face ao que a revisão de 1989 tinha aprovado. Percebamos então o que se passou a partir dos projectos de revisão apresentados.

O Partido Popular, ainda que as suas propostas possam na época ter sido consideradas totalmente inovadoras e até de ruptura com o histórico do CDS, não deixou de lhes fazer eco e de as adaptar ao contexto da revisão constitucional de 1997. Designadamente no que respeita: primeiro, à atribuição ao Presidente da República do poder de iniciativa na convocação do referendo, algo que já tinha sido sustentado por Lucas Pires, em 1975; segundo, no que respeita à obrigatoriedade de realização do referendo para a aprovação de Tratados que implicassem a transferência de competências de órgãos de soberania do Estado; e terceiro, no que respeita à criação de regiões administrativas no território continental, proposta que o CDS também tinha feito no âmbito da Aliança Democrática, na revisão de 1982. Inova,

109 Cf. projecto de revisão constitucional do PCP, n.º 4/VI, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 48, Suplemento, de 4 de Julho de 1992. Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/06/01/048S1/1992-07-04/1> (Consultado em 14 de Março de 2026).

110 Cf. projecto de revisão constitucional do CDS, n.º 5/VI, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 51, Suplemento, de 16 de Julho de 1992. Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/06/01/051S1/1992-07-16> (Consultado em 14 de Março de 2026).

111 Em Março de 1992, na sequência da demissão de Freitas do Amaral, o CDS elegeria uma nova direcção que logo manifestaria a sua vontade em submeter a referendo nacional o Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht), considerando que as mudanças nele incluídas não poderiam ser aprovadas sem a directa decisão dos eleitores portugueses. Cf. a este respeito, Manuel Monteiro, «Partido Popular: Um Partido de Direita», in Riccardo Marchi, coord., *As Direitas na Democracia Portuguesa*, Alfragide, Texto Editores, 2016, pp. 281-287.

112 Luís Sá, académico e à época dirigente do PCP, escreveria a este respeito alguns anos depois o seguinte: “o aprofundamento da integração comunitária levanta (...) a necessidade não apenas de um elenco de direitos fundamentais que protejam o cidadão face aos novos poderes, mas sobretudo de um envolvimento efectivo nas batalhas e na escolha das grandes alternativas políticas”. E concluía com pertinência: “se podemos encontrar em França ou na Dinamarca, a propósito do Tratado da União Europeia, um esboço desse debate, a verdade é que em Portugal tal nunca aconteceu verdadeiramente, nem nesse momento nem ulteriormente, a propósito da implementação da moeda única”. Cf. Luís Sá, *Espaços de Poder e Democracia*, Lisboa, Editorial Caminho, 1999, pp. 41-42.

113 Cf. Carlos Blanco de Morais, *O Sistema Político...*cit, p. 548.

114 Cf. Alexandre Sousa Pinheiro, Mário João de Brito Fernandes, *Comentário à IV Revisão Constitucional...*cit, p. 329 e segs.

115 Cf. José Magalhães, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999, p. 168.

contudo, em relação a dois aspectos fulcrais: primeiro, ao propor a obrigatoriedade do Presidente da República convocar o referendo sempre que tal lhe fosse solicitado pelo Governo ou pela Assembleia da República por deliberação aprovada pela maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções; e segundo, ao abandonar a defesa do referendo constitucional¹¹⁶.

O Partido Socialista, cuja adesão ao referendo nacional provém da revisão de 1989, apresentou alterações face ao que tinha anteriormente proposto. Vejamos quais¹¹⁷:

- i. Passou a considerar que a iniciativa de referendo proposta pela Assembleia da República já não carecia de ser apresentada por um mínimo de cinquenta deputados, nem aprovada por maioria qualificada dos deputados em efectividade de funções.
- ii. Passou a atribuir aos cidadãos o direito de petição para a realização do referendo, desde que subscrita por um mínimo de 100 000 eleitores, cabendo à lei definir os termos e as condições para a concretização dessa mesma petição.
- iii. Admitiu o alargamento das matérias que podem ser referendadas, nomeadamente convenções e tratados que devam ser aprovados pela Assembleia da República.
- iv. Propôs a possibilidade de existência do referendo regional sobre questões de interesse de cada uma das Regiões Autónomas, por iniciativa dos deputados ou dos grupos parlamentares regionais ou ainda por um mínimo de 10 000 eleitores recenseados na Região.

- v. E propôs, por último, que o referendo só teria efeito vinculativo se nele tivesse participado, pelo menos, metade dos eleitores inscritos. Estávamos perante uma proposta de alcance significativo, a qual, como veremos, também terá tradução no projecto apresentado pelo PSD.

O Partido Comunista, à semelhança do PS, só admitia a possibilidade do Presidente da República decidir sobre a convocação do referendo sob proposta da Assembleia da República ou do Governo. Vedava também ao Chefe de Estado o direito de iniciativa nesta matéria¹¹⁸. E das suas propostas destacamos as seguintes:

- i. Atribuição do direito de iniciativa do referendo subscrita por um mínimo de 25 000 eleitores, iniciativa essa que deveria ser dirigida à Assembleia da República.
- ii. Possibilidade de realização de referendo sobre Tratados internacionais.

Por último, o PSD no seu projecto n.º 5/VII¹¹⁹, não só recuperou posições defendidas antes da revisão de 1989, como apresentou propostas novas. No primeiro caso, os sociais-democratas não só recuperaram a defesa do referendo constitucional, como continuaram a defender o referendo regional e a sustentar que a instituição em concreto das regiões administrativas só poderia ter lugar mediante resposta afirmativa dos eleitores em referendo. Mas ainda que esta posição não fosse inovadora, o projecto agora apresentado continha neste campo aspectos novos e

116 Cf. projecto de revisão constitucional do Partido Popular, n.º 1/VII...cit, p. 324-(8).

117 Cf. Projecto de revisão constitucional do PS, n.º 3/VII, p. 484-(20).

118 Cf. Projecto de Revisão Constitucional do PCP, n.º 4/VII, pp. 484-(38 e 39).

119 Cf. Projecto de Revisão Constitucional do PSD, n.º 5/VII, p. 484-(53) e p. 484-(59).

relevantes, de que falaremos de seguida. Já noutro plano, as propostas novas contemplavam o seguinte:

- i. Concedia aos cidadãos a possibilidade de propporem a realização do referendo desde que a proposta fosse subscrita por um mínimo de 150 000 eleitores recenseados.
- ii. Alargava as matérias objecto de referendo prevendo a possibilidade da sua realização sobre “questões determinantes dos tratados de participação de Portugal em organizações internacionais, ou suas alterações, antes da respectiva aprovação pela Assembleia da República”.
- iii. Indicava que a Assembleia da República deveria submeter “a proposta de referendo ao Tribunal Constitucional, para efeito de emissão de parecer sobre a respectiva constitucionalidade e legalidade”, devendo posteriormente proceder às alterações que pudessem resultar do parecer produzido.
- iv. Determinava, tal como o PS, que o referendo só teria efeito vinculativo se o número de votantes fosse superior a metade dos eleitores recenseados.

Mas a par destas novas propostas, o PSD incluiu ainda no seu projecto uma proposta de amplo significado no que respeita à institucionalização das regiões administrativas, defendendo que o referendo teria de incluir duas perguntas distintas. Uma, de âmbito nacional, sobre a lei definidora das regiões administrativas, e outra, de âmbito regional, ou seja, dirigida apenas aos eleitores de cada região sobre a instituição em concreto dessa mesma região. A aprovação da primeira pergunta necessitava de obter o voto favo-

rável dos eleitores a nível nacional, enquanto a aprovação da segunda estava dependente da obtenção do voto favorável dos eleitores da região em causa.

Do conjunto de propostas feitas e do texto que viria a ser aprovado podemos concluir que em matéria de referendo, a revisão de 1997 se traduziu na realidade numa revisão de alcance significativo, desde logo pela inclusão no texto constitucional das propostas do PSD sobre a implementação das regiões administrativas. Eram propostas que seguiam, como vimos, as ideias anteriores de Sá Carneiro e de Freitas do Amaral, às quais a AD tinha dado voz no seu projecto de revisão em 1982. E este poderá ser, de facto, motivo para considerarmos que esta revisão reforçou a democracia referendária. Em termos muito objectivos a regionalização administrativa do território continental só se verificará, se em referendo os eleitores em geral e os eleitores de cada região em concreto o quiserem. Quer isto dizer que, ao contrário de todas as demais matérias em relação à regionalização, a Assembleia da República perdeu o poder de legislar livremente, uma vez que uma possível nova divisão administrativa do território está subordinada ao voto directo dos eleitores. Acresce que estando a instituição em concreto de cada possível região dependente do voto favorável à pergunta de âmbito nacional sobre a própria regionalização (art. 256º, nº 2, da CRP), a revisão de 1997 deu ao referendo uma importância que anteriormente não possuía.

No entanto, apesar dessa inquestionável importância ou desse inquestionável reforço da democracia referendária, não podemos simplesmente ignorar as *dificuldades* criadas para que o referendo em geral pudesse ser considerado vinculativo. Na verdade, e como já se disse, a revisão constitucional de 1989 não

tinha colocado nenhuma «cláusula barreira» quanto à eficácia do referendo. E de tal modo que a primeira lei orgânica do regime do referendo, a lei n.º 45/91¹²⁰, estipulava no seu art. 232º que “a eficácia do referendo não depende do número de votantes, nem do número de votos válidos, brancos ou nulos”. Ora, neste sentido, esta lei não emitia qualquer cautela, expressava sim uma posição clara e em tudo distinta daquela que veio a ser seguida na revisão de 1997¹²¹. Justificou-se a opção dizendo que esta revisão quis esconjurar “o temor de «referendos de activistas», que apesar da indiferença que provocam no eleito-rado vinculariam sempre o legislador a uma minoria inferior à que o elegeu”¹²². Admitimos que possa ter sido essa a intenção de quem fez a proposta, de quem a votou e de quem a aprovou, mas a consequência directa conduziu, como já tivemos a oportunidade de referir, a uma valoração profundamente distinta entre o voto para a eleição de representantes e o voto referendário.

3.6. Revisão constitucional de 2004

Em matéria de referendo, esta revisão fica marcada pela inclusão no art. 115º, da CRP, de um novo número, o n.º 13, expressando que “os referendos podem ter âmbito regional, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 232º”. Resultava da proposta feita pelo projecto de revisão apresentado pelo PSD e pelo

CDS¹²³ e que decorria da alteração operada pela revisão de 1997 à norma sobre a competência da então designada “assembleia legislativa regional”, que passou a prever a possibilidade desta assembleia poder “apresentar propostas de referendo regional”.

3.7. Revisão constitucional de 2005

A revisão constitucional de 2005, “uma revisão «microcirúrgica»”¹²⁴, teve como único objectivo a inclusão de um artigo que possibilitasse a realização de referendo sobre tratados relativos à União Europeia. O tardio acordo gerado em torno deste artigo, conduzindo a projectos de revisão consensuais do PS, do PCP, do PSD e do CDS-PP¹²⁵,

só foi provocado pela contingência de aprovação de uma “constituição europeia”. Apesar de ser muito anterior a reivindicação de um referendo sobre o Tratado da União Europeia, nomeadamente da parte do CDS-PP e do PCP, a verdade é que teriam de passar treze anos para se ultrapassarem as resistências e dúvidas sempre colocadas pelo PS e pelo PSD.

4. Sistema de Governo¹²⁶

Este é talvez o tópico em que a 1ª Plataforma de Acordo Constitucional (pacto MFA-Partidos) mais

123 Cf. Projecto de revisão constitucional do PSD e do CDS-PP, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 14, de 21 de Novembro de 2003, p. 564-(19). Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/09/02/014S1/2003-11-21/19> (Consultado em 19 de Março de 2026).

124 Cf. J. J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, «Anotação ao art. 295, n.º2», in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4ª ed. revista, p. 1036.

125 Cf. nesse sentido os projectos de revisão constitucional n.º 1/X, do PS, n.º 2/X, do PCP, n.º 3/X, do PSD, e n.º 4/X, do CDS-PP, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 15, de 19 de maio de 2005. Disponíveis in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/10/01/015/2005-05-19/1> (Consultado em 20 de Março de 2026).

126 Aqui entendido como o “conjunto das relações orgânicas que intercedem entre os diversos poderes do Estado (excluído o Poder Judicial...)”. Cf. A. Barbosa de Melo, J. M. Cardoso da Costa, J. C. Vieira de Andrade, *Estudo e Projecto de Revisão...*cit, p. 149.

120 Cf. *Diário da República*, I Série-A, n.º 177, de 3 de Agosto de 1991.

121 A este propósito José de Matos Correia e Ricardo Leite Pinto referem que a revisão de 1997 mudou radicalmente o anterior estado de coisas, enquanto Barbosa Rodrigues considera que a revisão de 1997 veio consagrar uma “solução que contrasta, (...), flagrantemente, com a inexistência de qualquer *quórum* no que concerne ao ato eleitoral”. Cf. José de Matos Correia, Ricardo Leite Pinto, *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional*, t. II...cit, p. 88, e L. Barbosa Rodrigues, *Manual de Direito Constitucional*, Lisboa, Quid Juris, 2023, p. 345, respectivamente.

122 Cf. José Magalhães, *Dicionário da Revisão...*cit, p. 168.

se fez sentir. Ao considerar como órgãos de soberania o Conselho da Revolução e a Assembleia do MFA e ao dotar o Conselho da Revolução de poderes de intervenção muito significativos na relação com o Presidente da República, a Assembleia Legislativa e o Governo, a Plataforma condicionou objectivamente os projectos de Constituição apresentados pelos partidos. Não será nunca demais lembrar que o Conselho da Revolução se pronunciava “junto do Presidente da República sobre a escolha do Primeiro-Ministro e dos Ministros que devam ser da confiança do MFA” e que lhe cabia decidir sobre a dissolução da Assembleia Legislativa¹²⁷. Mas para lá destas disposições, a 1ª Plataforma definia ainda que o Governo na sua formação inicial ou de recomposição ministerial que abrangesse pelo menos um terço dos Ministros tinha de ser submetido a voto de confiança da Assembleia Legislativa; que o Primeiro-Ministro era politicamente responsável perante o Presidente da República e a Assembleia Legislativa; e que a “aprovação de duas moções de desconfiança feitas com, pelo menos, trinta dias de intervalo obrigará a recomposição ministerial”¹²⁸.

Não estávamos perante coisa pouca, que deixava escasso espaço de manobra para os projectos de Constituição dos partidos que possuíam outra perspectiva para o texto constitucional. Foi, pois, neste contexto que a Assembleia Constituinte, pelo menos até à assinatura da 2ª Plataforma de Acordo Constitucional, debateu o sistema de governo a partir de projectos que, apesar do condicionamento original, não deixaram, nalguns casos, de ser inspirados em documentos prévios ao da sua própria apresentação.

4.1. Assembleia Constituinte (1975/76)

O CDS, como de resto já tivemos oportunidade de referir, apresentou um projecto que tinha por fonte o trabalho de Francisco Lucas Pires “Uma Constituição para Portugal”. Nesse trabalho, e traduzindo aquilo que designou por “diferenciação (pluralista) dos órgãos do Estado”¹²⁹, Lucas Pires propôs que o Presidente da República tivesse poder para dissolver a Assembleia, para nomear e demitir o Primeiro-Ministro e o Governo, e ainda, se assim o entendesse, para “presidir ao Conselho de Ministros”. No seu entender se o Governo deve a sua formação ao Presidente da República, este “deve ter o direito a tomar-lhe o pulso e a influí-lo com a sua opinião”¹³⁰. Considerava também que o Governo necessitava da “confiança do Parlamento para ser investido” e uma vez que se encontrava “organicamente colocado entre o Chefe do Estado e o Parlamento”, estava sujeito à “necessária confiança de ambos”¹³¹.

Ora, o projecto de Constituição do CDS, apesar das limitações referidas, não só não deixou de dar corpo a ideias de Lucas Pires, como de apresentou propostas que não eram propriamente coincidentes com o texto da 1ª Plataforma. No primeiro caso, o projecto atribuía ao Presidente da República o poder de presidir ao Conselho de Ministros sempre que o entendesse conveniente¹³², tendo no segundo caso proposto o seguinte:

- i. A existência de um voto de confiança parlamentar para um novo Governo.
- ii. A possibilidade do Presidente da República

129 Cf. Francisco Lucas Pires, *Uma Constituição para...*cit., p. 139.

130 *Idem, ibidem*, pp. 140-141 e pp. 148-154.

131 *Idem, ibidem*, p. 135 e p. 141.

132 Cf. Projecto de Constituição do CDS, *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao nº 16...cit., p. 358-(11).

127 Tinham de ser “obrigatoriamente da confiança do MFA os Ministros da Defesa, da Administração Interna e do Planeamento Económico”. Cf. Jorge Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, vol. I...cit., pp. 200-201.

128 *Idem, ibidem*, p. 201.

solicitar ao Primeiro-Ministro que formas-se um novo Governo caso o referido voto de confiança fosse rejeitado ou, em alternativa, nomear um novo Primeiro-Ministro¹³³.

- iii. A necessidade do Presidente da República designar um novo Governo ou dissolver a Assembleia, quando outros pedidos de confiança feitos pelo Governo à Assembleia fossem rejeitados, considerando que esses pedidos só poderiam existir quando estivesse em causa uma questão essencial, como tal previamente declarada pelo Conselho de Ministros¹³⁴.
- iv. A apresentação de moções de censura teria de ser feita ou por um mínimo de cinquenta Deputados, fosse qual fosse o grupo parlamentar a que pertencessem, ou pelo presidente de qualquer grupo parlamentar da oposição.
- v. A aprovação de duas moções de censura no espaço de pelo menos trinta dias poderia determinar a recomposição ministerial se o fundamento das moções tivesse por base ministros e ministérios concretos, ou a própria queda do Governo. Havendo queda do Governo caberia ao Presidente decidir se designava um novo Governo ou se dissolvia a Assembleia¹³⁵.
- vi. Por último, o projecto dos democratas cristãos propunha ainda que o Presidente da República, independentemente das situações anteriores, tinha sempre a liberdade de demitir o Governo fosse por sua iniciativa ou a pedido do Primeiro-Ministro¹³⁶.

“Assembleia Constituinte (1975/76). O CDS, como de resto já tivemos oportunidade de referir, apresentou um projecto que tinha por fonte o trabalho de Francisco Lucas Pires ‘Uma Constituição para Portugal’”.

O projecto de Constituição do PCP, sem deixar de traduzir as premissas e indicações da 1ª Plataforma de Acordo Constitucional, tem, contudo, particularidades que a nosso ver devem ser destacadas e particularidades que, em certos aspectos, reforçam as linhas definidoras do texto da referida Plataforma, ao dizer desde logo que compete ao Governo desenvolver e aplicar as directivas do Conselho da Revolução¹³⁷. Mas para além deste aspecto, vejamos, em termos concretos, o que propunha o PCP de *distinto* ou complementar ao texto da 1ª Plataforma:

- i. Que o necessário voto de confiança da Câmara dos Deputados ao Governo em caso de recomposição ministerial que abrangesse pelo menos um terço dos Ministros, não tinha cabimento se os Ministros substituídos fossem os Ministros da confiança do MFA¹³⁸. Não só

137 Nas funções atribuídas ao Conselho da Revolução, a 1ª Plataforma dizia que o Conselho da Revolução definia “dentro do espírito da Constituição, as necessárias orientações programáticas da política interna e externa...” e o projecto de Constituição do PCP entendeu realçar essa disposição ao vincular o Governo a essas mesmas orientações. Cf. ponto 3.2., alínea a), da 1ª Plataforma, in Jorge Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, vol. I...cit, p. 199; e projecto de Constituição do PCP, in *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao nº 16...cit, p. 358(49).

138 Cf. Projecto de Constituição do PCP, *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento

133 *Idem, ibidem*, p. 358-(17).

134 *Idem, ibidem*.

135 *Idem, ibidem*.

136 *Idem, ibidem*.

se ia mais longe do que o próprio texto da Plataforma, como se realçava deste modo a preponderância do Conselho da Revolução e do MFA face à própria Assembleia (Câmara dos Deputados na designação adoptada pelo PCP), na sua relação com o Governo.

- ii. Que não poderiam existir moções de desconfiança ao Governo sobre acções por ele desenvolvidas no cumprimento de directivas do Conselho da Revolução¹³⁹.
- iii. Que não poderiam ser votadas moções de desconfiança nos seis meses posteriores à formação de um novo Governo ou a uma recomposição ministerial¹⁴⁰.
- iv. Que as moções de desconfiança teriam de ser subscritas, pelo menos, por um décimo dos Deputados e que a sua aprovação carecia do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara¹⁴¹.

Como seria de esperar, este projecto seguia orientação bem diferente do projecto dos democratas-cristãos e as posições agora expressas em muito marcariam a atitude dos comunistas portugueses nas revisões constitucionais que vieram a ocorrer.

Em relação ao projecto do PS percebemos que, nesta matéria, ele foi fiel ao texto da 1ª Plataforma, tendo por isso mesmo apresentado um articulado que reflectia ou reproduzia o que nela constava¹⁴².

Quanto ao projecto do PPD percebemos que, apesar do contexto, não deixou também de apre-

sentar propostas que não se limitavam a reproduzir aquilo que constava do texto da 1ª Plataforma. São disso exemplo:

- i. A sustentação de que o Presidente da República poderia convocar e presidir ao Conselho de Ministros, quando o julgasse conveniente¹⁴³.
- ii. A possibilidade do Presidente da República poder convocar extraordinariamente a Câmara dos Deputados¹⁴⁴.
- iii. A indicação de que o Primeiro-Ministro, após deliberação em Conselho de Ministros, poderia solicitar um voto de confiança da Câmara dos Deputados sobre uma declaração de política geral ou sobre qualquer texto que nela esteja em apreciação¹⁴⁵.

A indicação de que um quarto dos Deputados poderia propor uma moção de desconfiança ao governo, na condição de que a mesma só fosse discutida e votada quarenta e oito horas após a sua apresentação¹⁴⁶.

Como verificámos, o projecto de Constituição do PPD não ia nas questões em apreço tão longe quanto o projecto do CDS, mas também não se resumia ao situacionismo de outros.

Chegados a 25 de Novembro de 1975 abriam-se as portas para a mudança, para alguma mudança, e isso conduziria à assinatura, cerca de sete meses depois da entrega pelos partidos dos projectos de Constituição, da já mencionada 2ª Plataforma de Acordo Constitucional. Nas mudanças ocorridas destacam-se dois aspectos que entendemos assinalar:

ao n.º 16...cit, p. 358-(50).

139 *Idem, ibidem*.

140 *Idem, ibidem*.

141 *Idem, ibidem*.

142 Cf. Projecto de Constituição do PS, *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 16...cit, p. 358-(62-63).

143 Cf. Projecto de Constituição do PPD, *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 16...cit, p. 358-(80).

144 *Idem, ibidem*.

145 *Idem, ibidem*, p. 358-(84).

146 *Idem, ibidem*, p. 358-(84-85).

- i. A circunstância do Presidente da República poder dissolver a Assembleia sem necessidade de deliberação prévia do Conselho da Revolução.
- ii. E a obrigatoriedade de dissolução quando a Assembleia Legislativa haja recusado votos de confiança ou aprovado moções de censura que determinem, por qualquer destes motivos, a terceira substituição do Governo durante a mesma legislatura¹⁴⁷.

Curiosamente, e apesar de se ter considerado que “a perspectiva revolucionária-constitucional do sistema de Governo remonta basicamente ao II Pacto entre o MFA e os Partidos...”¹⁴⁸, o texto que viria a ser aprovado pelos Constituintes não seguia na íntegra o que se encontrava nesse Pacto. E não o seguia, desde logo, numa questão quanto a nós relevante e que se prende com o poder de dissolução da Assembleia. O Pacto deixava de fazer depender a dissolução de parecer do Conselho da Revolução e o texto inicial da Constituição, no art. 136º, alínea e), artigo que seria aprovado por unanimidade¹⁴⁹, determinou que esse parecer não só devia existir como tinha de ser favorável. No mais, o texto inicial da Constituição consagraria a responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República e a Assembleia da República, distinguindo entre as causas para a demissão do Governo¹⁵⁰ e as situações em que pode-

ria ou deveria ocorrer a dissolução da Assembleia da República¹⁵¹. Evidenciava neste último caso que a talvez demasiado propalada liberdade de actuação do Presidente da República era afinal mais limitada do que se julga. Aliás, como afirma Vital Moreira, “o Presidente da República (...) podia dissolver a Assembleia da República em certas condições”¹⁵². Ora, sem se querer questionar o “formidável conjunto de poderes”¹⁵³ do Presidente da República na versão originária da Constituição, não podemos desvalorizar as tais “certas condições” que os partidos através dos Constituintes colocaram ao Presidente da República quanto à possibilidade de dissolução da Assembleia da República. É verdade e inquestionável o seu poder em relação ao Governo já “que o podia demitir discricionariamente”¹⁵⁴, mas isso não significa que se desvalorize a questão agora referenciada.

4.2. Revisão constitucional de 1982

A revisão de 1982 continua a ser para muitos a grande revisão do sistema político português¹⁵⁵, pela afirmação plena da legitimidade política democrática face à chamada *legitimidade política revolucionária*. É desde logo, como já tínhamos assinalado, a revisão que extingue o Conselho da Revolução e cria o Conselho de Estado e o Tribunal Constitucional, mas também alterou a posição do Governo face ao Presi-

147 Cf. texto da 2ª Plataforma de Acordo Constitucional, in Jorge Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, vol. I...cit, p. 205 e p. 211.

148 Cf. Francisco Lucas Pires, *Teoria da Constituição de 1976 – A Transição Dualista*, Coimbra, 1988, p. 226.

149 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 115, de 6 de Março de 1976, p. 3792 e p. 3795.

150 Uma dessas causas, prevista no originário art. 198º, nº 1, alínea c), era “a aprovação de duas moções de censura, com pelo menos trinta dias de intervalo, por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções”. Algo, curiosamente, que ia ao encontro de uma das propostas apresentadas no projecto do CDS.

151 Cf. art. 198º, da versão inicial da Constituição, in Manuel Monteiro, *Constituição da República Portuguesa*...cit, p. 329.

152 Cf. Vital Moreira, *Que Presidente da República para Portugal?*, Lisboa, Bertrand Editora, 2025, p. 23.

153 Vital Moreira elenca a este propósito os poderes que o Presidente da República possuía. *Idem, ibidem*.

154 *Idem, ibidem*, p. 24.

155 Podendo até afirmar-se que “o que resultou da 1ª revisão constitucional manteve-se, no essencial, nos mais de quarenta anos já decorridos”. Cf. José de Matos Correia, Ricardo Leite Pinto, *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional*, t. I, 3ª ed., Lisboa, Universidade Lusíada Editora, p. 308.

dente da República ou, se preferirmos, do Presidente da República face ao Governo. De tal modo que muita da doutrina constitucional passou a considerar que, após a primeira revisão constitucional, se verificou uma mudança do sistema de governo, não sendo já adequado falar-se de sistema semipresidencial. Paulo Otero, por exemplo, fala da existência “de um triângulo político formado pelo Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo”¹⁵⁶ e classifica-o de “parlamentarismo racionalizado”¹⁵⁷, e Vital Moreira diz-nos que “o sistema de governo da CRP inscreve-se na família do parlamentarismo, mas (...) de um parlamentarismo mitigado pelo poder de supervisão do Presidente da República e “racionalizado” pelo condicionamento dos poderes de controlo e de demissão da Assembleia da República”¹⁵⁸.

As teses não são, porém, consensuais e outros há que não abdicam de continuar a olhar o nosso sistema de governo, mesmo depois da revisão de 1982, como um sistema semipresidencial. É, também a título de exemplo, o caso de Jorge Miranda ao considerar que se “até 1982 havia uma relativa identidade de posições político-constitucionais do Presidente e da Assembleia por ter de existir uma relação de confiança política (ou melhor, de não desconfiança política) entre Presidente e Governo e entre Assembleia e Governo”, após 1982 “essa relação ficou circunscrita à Assembleia – embora, em contrapartida, o Presidente tenha obtido um poder livre de dissolução do

Parlamento – foi a mudança *no* sistema de governo, não *do* sistema de governo”¹⁵⁹; e é ainda o caso de José de Matos Correia e Ricardo Leite Pinto, para quem a primeira revisão consagrou “um verdadeiro sistema de governo semipresidencial”¹⁶⁰.

Mas que partidos políticos ou coligações de partidos contribuíram para as mudanças verificadas e com elas para a *polémica* suscitada sobre o sistema de governo? É o que veremos de seguida.

A Aliança Democrática (AD), tendo por fonte os trabalhos a que já fizemos referência de Sá Carneiro, de Barbosa de Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade, bem como de Freitas do Amaral¹⁶¹, fez propostas que conduziram à mencionada discussão sobre o *novo* sistema de governo. Não foi, como veremos, a única força político-partidária a fazê-lo, mas deu o contributo indispensável para a reunião do consenso necessário à obtenção da maioria indispensável para a aprovação das alterações na primeira revisão constitucional.

Percebamos então o que propunha de novo a coligação que reunia sociais-democratas, democratas-cristãos e monárquicos:

- i. A extinção do Conselho da Revolução e a atribuição ao Presidente da República do livre poder de dissolução da Assembleia da República, ainda que precedida de audição

159 Cf. Jorge Miranda, «anotação ao artigo 190º», in *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. II, Lisboa, Universidade Católica Editora, p. 668.

160 Para estes autores, “a reformulação das anteriores atribuições e competências” do Conselho da Revolução, “conciliada com algumas pontuais alterações nos estatutos jurídico-constitucionais da Assembleia da República e do Presidente da República, eliminou as originalidades do anterior modelo”, que era, na sua opinião, um “modelo misto”. Cf. José de Matos Correia, Ricardo Leite Pinto, *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional*, t. I...cit, p. 304.

161 Sobre as posições dos autores mencionados no que concerne à matéria agora analisada, cf. Francisco Sá Carneiro, *Uma Constituição para...*cit, pp. 96-97, 111, 127-129; A. Barbosa de Melo, J. M. Cardoso da Costa, J. C. Vieira de Andrade, *Estudo e Projecto de...*cit, pp. 183, 225-231; Diogo Freitas do Amaral, *A Revisão Constitucional de...*cit, pp. 51, 59, 62-63.

156 Cf. Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2022, p. 477.

157 Sobre esta matéria, cf. Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II...cit, pp. 486-492.

158 Cf. Vital Moreira, *Sebenta de Direito Constitucional*, Porto, Universidade Lusíada, 2018/2019, p. 498, e Vital Moreira, «O equívoco do “semipresidencialismo” (a controvérsia sobre o sistema de governo em Portugal)», in Ana Cláudia Nascimento Gomes, Bruno Albergaria e Mariana Rodrigues Canotilho (Coord.), *Direito Constitucional: diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J. J. Gomes Canotilho*, Belo Horizonte: Fórum, 2021, pp. 463-522.

do Conselho de Estado e dos partidos com assento parlamentar¹⁶².

(Substituído o Conselho da Revolução pelo Conselho de Estado, o Presidente da República deixaria de estar vinculado a um parecer favorável para poder, querendo, dissolver a Assembleia da República e convocar novas eleições).

- ii. Que o Governo passasse a ser apenas politicamente responsável perante a Assembleia da República¹⁶³.

(O Governo era, como vimos, politicamente responsável quer perante o Presidente da República, quer perante a Assembleia da República).

- iii. Que o Programa do Governo teria de ser votado e aprovado pela Assembleia da República¹⁶⁴.

(A Constituição apenas previa a possibilidade de votação caso surgisse alguma proposta de rejeição).

- iv. Que os votos de confiança solicitados pelo Governo teriam de ser aprovados pela maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções¹⁶⁵.

(A Constituição não exigia a aprovação das moções de confiança por maioria qualificada).

- v. Que os signatários das moções de censura tinham de indicar o nome do Primeiro-Ministro alternativo a propor ao Presidente da

República¹⁶⁶.

(A moção de censura construtiva não estava prevista na Constituição e a AD é a primeira força político-partidária a propor a sua existência)¹⁶⁷.

- vi. Que implicaria a demissão do Governo “a não aprovação do Programa do Governo”, “a não aprovação de um voto de confiança” e “a aprovação de uma moção de censura”¹⁶⁸.

(Também aqui as diferenças eram objectivas. Era a não aprovação do Programa do Governo e não a sua rejeição, bem como a aprovação apenas de uma e não de duas moções de censura, que implicariam a queda do Governo).

- vii. Que a aprovação da moção de censura exigiria a maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, mas só quando o Programa do Governo tivesse sido aprovado por igual maioria ou quando o Governo tenha obtido posteriormente a aprovação de um voto de confiança sobre uma declaração de política geral. Caso o Programa do Governo tivesse sido aprovado por maioria relativa, então a aprovação da moção de censura já seria possível apenas com maioria relativa¹⁶⁹.

(Estávamos também aqui diante uma disposição nova, uma vez que a Constituição,

¹⁶⁶ *Idem, ibidem*.

¹⁶⁷ Sá Carneiro tinha defendido a moção de censura construtiva, mas de modo distinto. Para o então líder do PSD, “no caso de aprovação de uma moção de censura, a segunda moção apresentada na mesma sessão legislativa deverá indicar o nome do candidato a Primeiro-Ministro”. Cf. Francisco Sá Carneiro, *Uma Constituição para...*cit, p. 129.

¹⁶⁸ Cf. Projecto de revisão do PSD, do CDS e do PPM, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 57...cit, p. 2347.

¹⁶⁹ *Idem, ibidem*, p. 2348.

¹⁶² Cf. Projecto de revisão do PSD, do CDS e do PPM, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 57, de 27 de Abril de 1981, p. 2342.

¹⁶³ *Idem, ibidem*, p. 2347.

¹⁶⁴ *Idem, ibidem*.

¹⁶⁵ *Idem, ibidem*.

como dissemos, exigia duas moções de censura para o derrube do Governo, aprovadas ambas por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções e com um mínimo de trinta dias de intervalo entre si).

- viii. Que o Presidente da República só poderia dissolver a Assembleia da República, em consequência da não aprovação do Programa do Governo, se essa não aprovação se tivesse verificado três vezes consecutivas¹⁷⁰. (A Constituição admitia a dissolução por efeito de rejeição do Programa do Governo, quando essa rejeição tivesse ocorrido por três vezes consecutivas e agora a AD considerava que o Presidente da República só poderia evocar a queda do Governo para dissolver a Assembleia se esta não aprovasse o programa daquele por três vezes sucessivas).

A AD mantinha, porém, a obrigatoriedade de dissolução da Assembleia da República no caso desta recusar a confiança ou aprovar a censura ao Governo e com isso provocasse a sua terceira substituição¹⁷¹. No fundo e em síntese, a Aliança Democrática atribuía ao Presidente da República o poder de livre dissolução, mas não deixava de a continuar a exigir na circunstância referida. E impedia-o ainda de convocar eleições com o argumento de que o Programa do Governo não tinha sido aprovado, salvo se essa não aprovação ocorresse, como vimos, por três vezes consecutivas.

¹⁷⁰ *Idem, ibidem*.

¹⁷¹ Não se procedia assim a qualquer alteração da versão inicial do n.º 3, do art. 198º, que prescrevia: “O Presidente da República dissolverá obrigatoriamente a Assembleia da República quando esta haja recusado a confiança ou votado a censura ao Governo, determinando por qualquer destes motivos a terceira substituição do Governo”.

O projecto de revisão do PCP demonstrava pouco ou quase nada querer mudar. A nota justificativa do seu projecto era aliás elucidativa a esse respeito ao afirmar que “o PCP repudia todo e qualquer projecto que, a pretexto de revisão constitucional, vise, não a revisão da Constituição, mas sim a sua substituição por outra diferente no seu espírito e no seu conteúdo”. E nestes termos o PCP anunciava que o seu projecto se limitava a “corrigir soluções que indubitavelmente se mostraram deficientes...”¹⁷². Ora, quanto à matéria que nos ocupa, há apenas uma alteração apresentada pelo PCP e que se refere às condições em que a moção de censura determinaria a demissão do Governo. De acordo com a nova disposição proposta pelos Deputados comunistas, o Governo poderia cair apenas com uma moção de censura desde que aprovada por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções ou então por duas moções de censura aprovadas por maioria simples, desde que apresentadas com um intervalo de pelo menos trinta dias na mesma sessão legislativa¹⁷³. Procurava esta proposta simplificar o processo de aprovação das moções de censura, facilitando desse modo a queda do Governo.

Já o PS, que, como anteriormente referimos, tinha concorrido às legislativas de 1980 sob a sigla FRS, apresentou um projecto com os seus parceiros de coligação eleitoral, a ASDI e a UEDS. Nesse projecto foram dadas a conhecer propostas com significado substantivo, algumas das quais chegaram mesmo a provocar tensão no seio do próprio Partido Socialista, propostas que em alguns casos eram plenamente coincidentes com as que tinham sido subscritas pela AD. O que propunha então a FRS?

¹⁷² Cf. Projecto de revisão constitucional do PCP, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 69...cit, p. 2677.

¹⁷³ *Idem, ibidem*, p. 2686.

- i. A extinção do Conselho da Revolução e a atribuição de liberdade política ao Presidente da República na dissolução da Assembleia da República, ouvidos o Conselho da República e os partidos nela representados¹⁷⁴.
(Ainda que aqui se falasse de Conselho da República e não em Conselho de Estado, verifica-se coincidência de posição entre a AD e a FRS no que respeita ao poder de livre dissolução do Presidente da República).
- ii. Que a Assembleia da República não poderia ser dissolvida durante o último semestre do mandato do Presidente da República¹⁷⁵.
(Era uma disposição nova e que visava evitar a coincidência entre a eleição dos dois órgãos).
- iii. Que o Governo deixava de ser politicamente responsável perante o Presidente da República, passando essa responsabilidade política a existir apenas perante a Assembleia da República. E de igual modo se indicava que, no âmbito da responsabilidade governamental, o Primeiro-Ministro era responsável politicamente apenas perante a Assembleia da República¹⁷⁶.
(Mais uma vez se constatava a sintonia de

posição dos socialistas com a AD, numa manifestação que à época muitos consideraram traduzir a vontade de Mário Soares em diminuir os poderes do então Presidente da República, General Ramalho Eanes¹⁷⁷).

- iv. Que a “aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções”, implicava a demissão do Governo¹⁷⁸.
(Proposta distinta da apresentada pela AD, mas que estava em articulação com a circunstância da FRS entender que o Programa de Governo não necessitava ser objecto de votação considerando-se aprovado caso nenhum grupo parlamentar tivesse apresentado uma moção de censura).
- v. A eliminação da impossibilidade de dissolução da Assembleia no caso de queda do Governo provocada pela aprovação de uma moção de censura, bem como a eliminação de qualquer obrigatoriedade de dissolução¹⁷⁹.
(A FRS dava deste modo ao livre poder de dissolução um alcance bem superior ao que era dado pela AD, uma vez que não lhe colocava nenhuma reserva ou constrangimento).
- vi. A possibilidade do Presidente da República poder demitir o Governo, “em casos excepcionais, e apenas quando tal se torna imprescindível para assegurar o funcionamento das instituições democráticas”, mediante infor-

174 Cf. Projecto de revisão constitucional do PS, da ASDI e da UEDS, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 70, de 23 de Maio de 1981, p. 2699. Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2/02/01/070/1981-05-23/11> (Consultado em 30 de Março de 2026).

175 *Idem, ibidem*, p. 2703.

176 *Idem, ibidem*, p. 2705. Refira-se a este propósito que Jorge Miranda, que era Deputado eleito pela FRS representando a ASDI, tinha defendido algum tempo antes num projecto de revisão constitucional da sua autoria, a manutenção da responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República e a Assembleia da República, considerando que “na actual fase da vida pública portuguesa, o sistema semipresidencial coaduna-se melhor com a preocupação de equilíbrio e limitação de poderes”. Cf. Jorge Miranda, *Um Projecto de Revisão Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1980, p. 146.

177 Mário Soares, anos mais tarde, a isso reagiria negando a intenção e afirmando que o assunto era “de mera hermenêutica constitucional”, considerando inclusive “que não houve qualquer diminuição dos poderes reais do Presidente da República”. Cf. Maria João Avillez, *Soares – Democracia*, Lisboa, Público, 1996, p. 167. Sobre as tensões e rupturas provocadas no PS pelas propostas de revisão constitucional, cf. em particular pp. 162-165 e 168-169.

178 Cf. Projecto de revisão constitucional do PS, da ASDI e da UEDS, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 70, de 23 de Maio de 1981, p. 2705.

179 *Idem, ibidem*.

mação prévia e fundamentada da Assembleia da República¹⁸⁰.

(Proposta totalmente inovadora e que esteve na base daquela que passou a ser a disposição do n.º 2, do actual art. 195.º, da Constituição).

Considerando as propostas feitas e o texto que viria a ser aprovado, talvez não seja demasiado ousado dizer que o quadro constitucional em vigor, que estabelece as relações entre os três órgãos políticos de soberania, deve mais ao PS, se quisermos à FRS, do que à própria AD. Ainda que ambas as forças políticas tenham convergido no que respeita a um elemento central, como é a ausência de responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República, para lá como é óbvio da própria extinção do Conselho da Revolução, em várias outras disposições o texto aprovado pela revisão de 1982 está mais conforme com as propostas socialistas. Designadamente na não necessidade de aprovação do Programa do Governo; na não existência da moção de censura construtiva; é assim na exigência de aprovação da moção de censura só por maioria absoluta; na única circunstância em que o Presidente da República pode demitir o Governo; e nos termos em que ficou definido o poder de dissolução da Assembleia da República por parte do Presidente da República. Certo é que independentemente de quem *lucrou* mais com a revisão neste capítulo, ela só foi aprovada pela convergência de posições da AD e da FRS, por isso, o actual sistema de governo é aquele que ambas as forças políticas aceitaram que fosse. Para uns, as mudanças, nomeadamente as que respeitam à *limitação* do poder do Presidente da República para demitir

o Governo são mais aparentes do que reais¹⁸¹, desde logo porque lhe continua a caber definir o que seja “o regular funcionamento das instituições”¹⁸²; enquanto para outros, elas foram de tal monta que a verdadeira questão já não está em saber se mudou ou não o sistema de governo, uma vez que aquilo que a revisão de 1982 determinou foi “a emergência de uma verdadeira e própria transição constitucional”¹⁸³. Para uns ainda, “com a primeira revisão da Constituição (...) o sistema de partidos, (...), exprime a sua influência determinante no sistema de governo, reduzindo a relevância da respectiva componente presidencial”¹⁸⁴; enquanto para outros “não é certo que o Presidente tenha perdido o “controlo” sobre a atividade do Governo”¹⁸⁵. Aqui chegados e seja qual for o entendimento seguido, seja qual for a posição adoptada, na

181 A este propósito não deixa de ser pertinente a reflexão feita por Lucas Pires, quando perguntava: “Quem é que controla a interpretação que o Presidente da República possa fazer (...) sobre o “irregular funcionamento das instituições”? Não será que o Presidente da República está perante este artigo exactamente como estava perante o seu antecedente, isto é, na dependência exclusiva da sua interpretação?”. Cf. Francisco Lucas Pires, *Teoria da Constituição de 1976 – A Transição Dualista*, Coimbra, 1988, p. 232. Em sentido idêntico Matos Correia e Leite Pinto, consideram que quanto ao poder de demissão do Governo, “o único juiz (...) é o Presidente da República, e é a ele, e só a ele, que compete avaliar, situação a situação, a verificação das referidas circunstâncias, numa decisão que não pode ser judicialmente sindicada”. Cf. José de Matos Correia, Ricardo Leite Pinto, *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional*, t. I...cit, pp. 316-317.

182 Evidenciando a capacidade do Presidente definir o que entenda definir, sublinham Gomes Canotilho e Vital Moreira que “o juízo de adequação do acto de demissão ao seu objectivo constitucional pertence pessoalmente ao PR, não podendo ser sindicada a legitimidade do acto de demissão com base em razões de mérito ou no «desvio de poder» que eventualmente tenha tido lugar”. Cf. J. J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, «Anotação ao art. 195, n.º2», in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II...cit, p. 464.

183 Cf. L. Barbosa Rodrigues, *Manual de Direito Constitucional*, Lisboa, Quid Juris, 2023, p. 201. Para o autor esta revisão não só suprimiu “o finalismo jurídico socialista”, como procedeu à “alteração estrutural” do próprio sistema de governo. E assim, “o sistema governativo complexo governamental-presidencial (...), estabelecido pela Constituição de abril de 1976, é, (...), transformado num sistema governativo simples governamental primo-ministerial”. *Idem, ibidem*, p. 202 e p. 203.

184 Cf. Marcelo Rebelo de Sousa, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional*...cit, p. 656.

185 Para Carlos Blanco Morais, o Presidente da República, “para além da fórmula “responsabilidade” continuar a constar da Constituição, ligada a uma dimensão institucional”, o Presidente da República dispõe ainda “de veto absoluto sobre os atos legislativos do Governo”, “exerce poderes de promoção do controlo preventivo da constitucionalidade” e tem também a “última palavra sobre a assinatura de acordos internacionais negociados pelo Governo...”. Cf. Carlos Blanco de Morais, *O Sistema Político*...cit, p. 516.

180 *Idem, ibidem*.

verdade o sistema de governo português mantém-se inalterado desde 1982¹⁸⁶ e reflecte o acordo feito entre a AD e a FRS, ou seja o PSD, o CDS e o PS. Sem prejuízo ou qualquer desconsideração pelo papel desempenhado pelos deputados da UEDS e da ASDI, dos quais se terá sempre de destacar Jorge Miranda, o tipo de sistema de governo é devido àqueles três partidos e a sua manutenção, até hoje, resulta exclusivamente da vontade do PSD e do PS.

4.3. Revisão constitucional de 1989

A revisão de 1989 não produziu qualquer alteração na matéria tratada. Vale a pena ainda assim perceber quais as propostas de mudança que os projectos de revisão apresentados pelos partidos continham.

O CDS insistiu na ideia de que o Governo deveria ter o seu programa aprovado pela Assembleia da República, considerando que a não aprovação implicaria a sua demissão¹⁸⁷.

O PCP, considerando que não fazia sentido a “investidura parlamentar de governo que tenha contra o seu programa uma maioria, ainda que simples”¹⁸⁸, propôs a eliminação da norma que determinava que “a rejeição do programa do Governo exige maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções”¹⁸⁹.

O PS propôs nesta revisão mudanças que não tinha aceitado na revisão de 1982, nomeadamente ao defender a instituição da moção de censura construtiva e a consequente obrigação do Presidente da República nomear como Primeiro-Ministro aquele que lhe tivesse sido indicado pela Assembleia da República na sequência da aprovação da referida moção. A proposta de rejeição do Programa do Governo era também substituída pela apresentação de uma moção de censura durante a sua apreciação, o que implicava a necessária distinção entre os dois “tipos” de moção de censura, ou seja, as moções de censura apresentadas “quando da apreciação do programa do Governo” e as moções de censura à actuação do próprio Governo¹⁹⁰.

Já o PSD, na matéria em análise, não apresentou no seu projecto de revisão qualquer proposta de alteração.

4.4. Revisão constitucional de 1997

À semelhança da revisão precedente, a revisão de 1997 também não produziu alteração no sistema de governo, não obstante terem existido propostas que a terem sido aprovadas contribuiriam para nele introduzir mudanças significativas. Mas como na altura referiu Vital Moreira, ainda no decurso dos trabalhos de revisão constitucional, “tudo aponta para que, pela primeira vez, possamos vir a ter uma revisão constitucional que, sem ser mínima, não precisa de ser latitudinária, e que, sem ser irrelevante, não precisa de proceder a decisivas obras de reconstrução constitucional”¹⁹¹. Ora, na realidade, assim foi e

186 Também neste sentido a opinião a opinião de Matos Correia e Leite Pinto, para quem “o que resultou da 1ª revisão constitucional manteve-se, no essencial, nos mais de quarenta anos já decorridos”, significando isso que “as alterações introduzidas pelas seis revisões subsequentes (...) foram de escasso significado na configuração do sistema de governo”. Cf. José de Matos Correia, Ricardo Leite Pinto, *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional*, t. I...cit, p. 308.

187 Cf. Projecto de revisão constitucional, nº 1/V, do CDS, *Diário da Assembleia da República*, II Série, nº 10, Suplemento, de 17 de Outubro de 1987, p. 194-(11).

188 Cf. Projecto de revisão constitucional, nº 2/V, do PCP, *Diário da Assembleia da República*, II Série, nº 21, Suplemento, de 13 de Outubro de 1987, p. 432-(6) e p. 432-(19).

189 Tal como constava no nº 4, do art. 195º, da CRP, e continua a constar no nº 4, do actual art. 192º.

190 Cf. Projecto de revisão constitucional nº 3/V, do PS, *Diário da Assembleia da República*, II Série, nº 23, 3º Suplemento, de 18 de Novembro de 1987, p. 462-(350).

191 Cf. Vital Moreira, «Revisão e Revisões: A Constituição ainda é a mesma?», in Bole-

como pudemos perceber quando falámos do sistema eleitoral do Presidente da República e da Assembleia da República, esta revisão foi muito mais uma revisão para alterar as regras de eleição daqueles dois órgãos¹⁹² e para redefinir as condições de instituição das regiões administrativas, do que de outras matérias. Isso não impede, todavia, que verifiquemos as propostas de alteração apresentadas.

O Partido Popular (CDS-PP), apesar de não ter recuperado a proposta da moção de censura construtiva que tinha sido subscrita pelo CDS no âmbito da AD, na revisão de 1982, defendeu no seu projecto de revisão que competia ao Presidente da República dissolver a Assembleia da República em três situações específicas¹⁹³:

- i. A solicitação da própria Assembleia da República.
- ii. Quando a Assembleia não conseguisse manter ou gerar uma solução governativa estável.
- iii. Em caso de força maior, quando se verificasse a impossibilidade do funcionamento regular das instituições democráticas.

A distância no tempo e a ponderação que ela sempre transporta leva-nos hoje a considerar que, à excepção da primeira situação – a solicitação de dissolução feita pela própria Assembleia da República –, nada impediria que o Presidente da República já pudesse dissolver o Parlamento quando confrontado com as outras duas situações. No fundo, o Partido

Popular quis enfatizar a necessidade de dissolução nos casos mencionados surgindo assim esta proposta mais como uma quase *obligatoriedade* de dissolução, num certo sentido à semelhança da obrigatoriedade de dissolução prevista na versão inicial da Constituição.

O PS, em nome do que considerou ser “uma ocasião histórica para dar cumprimento a um ambicioso e muito urgente programa de reformas políticas e institucionais”¹⁹⁴, retomou a defesa feita na revisão de 1989 da moção de censura construtiva. E nesse quadro propôs que “as moções de censura devem em todos os casos conter a indicação de um candidato a Primeiro-Ministro, ser acompanhadas de um programa do Governo e ser votadas conjuntamente com essa indicação e esse programa”¹⁹⁵. E, consequentemente, o Presidente da República deveria nomear o Primeiro-Ministro proposto pela Assembleia da República, na sequência da aprovação de uma moção de censura¹⁹⁶. Demonstravam os socialistas coerência com o que tinham proposto na anterior revisão e confirmavam a sua adesão a uma ideia que até 1989 não tinham querido subscrever. No fundo, ainda que não nos mesmos exactos termos, o PS dava certos sinais de agrado com a solução seguida na Alemanha no que se refere à apresentação do voto de desconfiança

194 Cf. Projecto de revisão constitucional, n.º 3/VII, do PS, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 27, de 7 de Março de 1996, p. 484-(10).

195 *Idem*, *ibidem*, p. 484-(23).

196 *Idem*, *ibidem*. Num dos seus mais recentes trabalhos e em sintonia com esta proposta do PS, Vital Moreira veio também defender que uma das alterações ao actual texto da Constituição passaria pela futura existência de moções de censura construtiva, propondo que “as propostas de moção de censura são acompanhadas de uma candidatura ao cargo de Primeiro-Ministro e da aceitação deste, bem como de um projeto de programa de governo por ele subscrito”. É distinta, porém, a sua proposta face ao projecto que o PS apresentou em 1997, quando estabelece que “em caso de aprovação da moção de censura, o Presidente da República nomeia como Primeiro-Ministro o nome constante da moção e dá posse ao Governo por ele formado, sem submissão a nova apreciação parlamentar, salvo se optar justificadamente pela dissolução parlamentar” (sublinhado nosso). Cf. Vital Moreira, *Que Presidente da República para...*cit, pp. 251-252.

tim da Faculdade de Direito – STVDIA IVRIDICA, 46, 20 Anos da Constituição de 1976, Coimbra, Universidade de Coimbra – Coimbra Editora, 2000, p. 200.

192 Em sentido idêntico, Alexandre Sousa Pinheiro e Mário Brito Fernandes quando referem “que a *revisão eleitoral*, só por si, justifica a IV revisão constitucional”. Cf. Alexandre Sousa Pinheiro, Mário João de Brito Fernandes, *Comentário à IV Revisão Constitucional...*cit, p. 24.

193 Cf. Projecto de revisão constitucional, n.º 1/VII, do Partido Popular, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 21, Suplemento, de 1 de Fevereiro de 1996, p. 324-(9).

ao Chanceler Federal¹⁹⁷, sem esquecer a sua aproximação à proposta feita pela AD, em 1982.

O PCP mantinha a proposta de eliminação da norma sobre a “rejeição do programa do Governo” e propunha em alternativa que a demissão do Governo também pudesse ocorrer caso fossem aprovadas “duas moções de censura com pelo menos 30 dias de intervalo” ou, em alternativa, caso fosse aprovada “uma moção de censura por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções”¹⁹⁸. Retirava a exigência de aprovação por maioria absoluta para as duas moções de censura que constava da versão inicial da Constituição, mas admitia que uma dupla manifestação de censura no prazo referido, mesmo que apenas contasse com o apoio de uma maioria relativa, seria razão para a queda do Governo.

O PSD apresentou um projecto de revisão com uma clara incidência na diminuição do poder de dissolução do Presidente da República, uma vez que propunha que a Assembleia da República só pudesse ser dissolvida em caso de demissão do Governo determinada por alguma das formas previstas nas alíneas b), d), e) e f), do nº 1, do antigo art. 198º, da Constituição (hoje art. 195º). Propunha ainda que aos limites circunstanciais existentes para o exercício do poder de dissolução, se acrescentasse um outro segundo o qual a Assembleia da República também não podia ser dissolvida “entre a data da convocação e a data da realização de referendo de âmbito nacional”¹⁹⁹. Eram “duas alterações significativas”²⁰⁰, principal-

mente a primeira, em que se verifica uma mudança muito substancial face às posições anteriores do PSD quanto ao papel do Presidente da República, quer na sua relação com a Assembleia da República, quer no contexto do próprio sistema de governo.

Nenhuma destas propostas do PSD, tal como nenhuma das propostas anteriormente enunciadas dos demais partidos, obtiveram ganho de causa, o que permite uma vez mais afirmar que esta não foi uma revisão pensada para alterar o sistema de governo. Ficava, no entanto, dado o sinal de que PS e PSD tinham uma clara vontade de maior parlamentarização do sistema, uma vontade não escondida ainda que não concretizada.

Conclusão

Entre a aprovação da Constituição em 1976 e a sétima e última revisão constitucional em 2005, os quatro partidos políticos de que falámos ao longo destas páginas nem sempre mantiveram as posições que em dado momento defenderam. Poderão uns dizer que isso significa capacidade de adaptação aos tempos e às circunstâncias, poderão outros afirmar que isso significa incoerência e falta de firmeza nos princípios, e poderemos em suma aceitar que “em política, (...), não há de resto verdade senão a efectiva”, precisamente porque “são os efeitos que contam, é a eficácia que exprime o sucesso”²⁰¹. No final, seja qual for a opinião ou a interpretação dada, contará talvez mais saber o que mudou e quem mudou para que a mudança tivesse existido, do que a razão que conduziu à mudança. Os argumentos justificati-

197 Cf. art. 67º, da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Disponível in <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf> (Consultado em

198 Cf. Projecto de Revisão Constitucional, nº 4/VII, do PCP, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, nº 27, de 7 de Março de 1996, p. 484-(41).

199 Cf. Projecto de revisão constitucional, nº 5/VII, do PSD, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, nº 27, de 7 de Março de 1996, p. 484-(56).

200 Cf. Alexandre Sousa Pinheiro, Mário João de Brito Fernandes, *Comentário à IV Revisão Constitucional...*cit, p. 434.

201 Cf. Diogo Pires Aurélio, «Introdução», in Maquiavel, *O Príncipe*, Círculo de Leitores, 2008, p. 75.

vos para essa razão foram dados, estão publicados e disponíveis, e noutro âmbito poderão ser escrutinados e comentados. Por agora, o que nos interessou foram os factos e não propriamente os fundamentos para a sua existência, pelo que, objectivamente, nos limitámos a conhecê-los, a descrevê-los, por vezes a compará-los, para podermos perceber de onde viemos, como caminhámos e onde nos encontramos.

É, pois, neste contexto, que a propósito dos tópicos que foram objecto da nossa análise podemos de forma sumária apresentar as seguintes conclusões:

1. Na eleição do Presidente da República, PSD e CDS sempre defenderam o voto dos emigrantes. Fizeram-no desde que a 2ª Plataforma de Acordo Constitucional, em Fevereiro de 1976, admitiu a eleição por sufrágio universal e directo, até à revisão constitucional de 1997 que finalmente permitiu que os portugueses emigrados pudessem votar em eleições presidenciais. Em sentido contrário estiveram o PCP e o PS. O primeiro nunca concordou e o segundo só aderiu à ideia precisamente na revisão de 1997 e já com António Guterres como seu Secretário-Geral. Mas essa adesão foi condicional, exigiu o voto presencial nos Consulados, que resultou numa diferenciação de tratamento entre os eleitores das eleições presidenciais e os das eleições legislativas. Nestas, os eleitores emigrantes podem votar por via postal, naquelas têm de se deslocar até um local determinado (por vezes a muitos quilómetros de distância do seu local de residência) para poderem exercer o seu direito de voto.

2. Na eleição da Assembleia da República, verifica-se que os partidos nem sempre foram constantes nas suas posições, salvaguardada que deve ser a posição do PCP, do PS e do PSD, em duas questões

concretas. O primeiro na sua contínua crítica do método de Hondt, o segundo na sua contínua defesa, e o terceiro na admissão, desde a Constituinte, de círculos uninominais e do monopólio das candidaturas partidárias à Assembleia da República. No quadro das disposições em vigor, pode perceber-se que a possibilidade de círculos uninominais tem origem na proposta do PPD, na Constituinte, e da AD na revisão de 1982; que a possibilidade do círculo nacional de candidatura tem origem na proposta do PSD feita na revisão de 1989; que a aprovação das leis eleitorais por uma maioria de 2/3 dos deputados presentes desde que superior à maioria dos deputados em efectividade em funções, tem origem na proposta do PS feita igualmente na revisão de 1989; e que a possibilidade de coexistência entre círculos uninominais, plurinominais regionais, e círculo nacional tem uma primeira abordagem na proposta do PSD, na revisão de 1989, e uma consolidação nas propostas do PSD e do PS, na revisão de 1997.

3. No que se refere à consagração do referendo nacional, constata-se que o CDS foi desde a Constituinte o primeiro partido a defendê-lo, seguindo de resto o que era preconizado por Lucas Pires, ainda antes das eleições de 1975 e depois por Freitas do Amaral no seu projecto para a revisão de 1982. Foi com essa base doutrinária que o CDS propôs o referendo constitucional, o referendo sobre tratados internacionais e o referendo sobre a instituição das regiões administrativas, e que chegou a sustentar, nomeadamente na revisão de 1992, o poder de iniciativa do Presidente da República na sua convocação. A AD, também inspirada no projecto de Constituição de Sá Carneiro, publicado em 1979, fez igualmente a defesa da constitucionalização do referendo na revisão de

1982 e indicou a sua obrigatoriedade no que respeita à regionalização. O PS só aderiu ao referendo nacional na revisão de 1989, revisão que o veio a instituir. Na revisão de 1997 ficará finalmente consagrada a obrigatoriedade de referendo para a instituição das regiões administrativas e, por proposta com origem no PS e no PSD, ficará estabelecido que o referendo só tem efeito vinculativo se nele participar mais de metade dos eleitores inscritos no recenseamento. A revisão de 2004, por proposta do PSD e do CDS, incluirá na Constituição a possibilidade de existência do referendo regional; e a revisão de 2005, em resultado de propostas de todos os partidos, abrirá as páginas da Constituição à possibilidade de referendo sobre tratado que “vise a construção e aprofundamento da união europeia”. Tal como o CDS e o PCP defendiam desde a revisão de 1992.

4. Por fim, no que respeita ao sistema de governo, verificam-se evoluções profundas. Evoluções que vão desde a possibilidade do Presidente da República poder presidir, querendo, ao Conselho de Ministros, proposta feita logo na Constituinte, pelo PPD e pelo CDS, e do livre poder de dissolução da Assembleia da República, proposta apresentada pela AD, na revisão de 1982, até à dissolução só em caso de demissão do Governo, de acordo com proposta feita pelo PSD, na revisão de 1997. Evoluções ainda entre a necessidade de votação e aprovação do Programa do Governo, proposta feita pela AD, na revisão de 1982, e pelo CDS, na revisão de 1989, até à defesa da moção de censura construtiva defendida pela AD e recusada pelo PS, na revisão de 1982, e finalmente adoptada pelo PS, na revisão de 1989. Verifica-se, todavia, um claro consenso entre a AD e o PS, logo na revisão de 1982, quanto à responsabilidade política do Governo

só perante a Assembleia da República. E destaca-se a circunstância de que a disposição em vigor sobre a possibilidade do Presidente da República poder demitir o Governo só para assegurar o regular funcionamento das instituições, tem a sua proveniência no projecto de revisão de 1982 apresentado pelo PS.

Em resumo, se o PS aderiu às ideias do PSD e do CDS no voto dos emigrantes nas presidenciais, do PSD na possibilidade de existência de círculos uninominais e de um círculo nacional, e do CDS e da AD na aceitação do referendo, o PSD foi ao encontro do PS na possibilidade de demissão do Governo só a título excepcional. Em contrapartida caminharam lado a lado na indicação de que o Governo só é politicamente responsável perante a Assembleia da República, na definição de que o referendo só é vinculativo quando votam mais de metade dos eleitores e na concordância sobre um possível referendo em matéria europeia. Resta saber se assim continuará a ser.

Lisboa, 3 de Abril de 2026