

A EVOLUÇÃO DA CONSTITUIÇÃO, DE 1976 AO SÉCULO XXI(*)

Pelo Prof. Doutor Jorge Miranda

SUMÁRIO:

1. Os efeitos da entrada em vigor da Constituição. 2. A questão constitucional após 1976. 3. As revisões constitucionais. 4. Mutações tácitas. 5. Caducidade. 6. O contributo da jurisprudência constitucional. 7. Desenvolvimento e identidade constitucional. 8. Os problemas atuais.

As vicissitudes da Constituição

1. Os efeitos da entrada em vigor da Constituição

A entrada em vigor da Constituição teve por efeitos imediatos e a curto prazo:

- A estabilização institucional e política, com o fim dos Governos provisórios e a progressiva redução da intervenção política das Forças Armadas;
- A afirmação plena dos direitos e liberdades dos cidadãos com consolidação do pluralismo ideológico e político;

(*) Conferência na Ordem dos Advogados em 26 de abril de 2016.

- O reforço das garantias de Direito e processo penal;
- A explicitação dos direitos e liberdades e garantias dos trabalhadores;
- O reforço e o aparecimento de novos direitos dos administrados, com tradução no Decreto-lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;
- A consagração da igualdade plena entre os cônjuges e entre os filhos, depois, também, vertida na reforma do Código Civil operada pelo Decreto-lei n.º 496/77, de 25 de Novembro;
- A concretização da autonomia político-administrativa aos Açores e à Madeira, através de eleições logo em 1976 e da consequente formação de órgãos de governo próprio;
- A restauração da autonomia municipal, com eleições também logo em 1976;
- O pedido de abertura de negociações para a adesão às Comunidades Europeias, em 1977;
- A adesão ao Conselho da Europa e à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, em 1978;
- O lançamento do serviço nacional de saúde, em 1979.

2. A questão constitucional após 1976

I — A Constituição nunca foi uma Constituição provisória. Continha, no texto de 1976 (explicável pelas vicissitudes de 1974-1975), um órgão transitório, composto por militares, o Conselho da Revolução, só que presidido pelo Presidente da República, eleito por sufrágio universal e direto e que o iria paulatinamente apagando.

Tanto não era transitório que enumerava explícitos limites materiais da revisão constitucional — quer dizer, princípios substantivos que deviam ser respeitados em ulterior modificação do

seu texto. Era, sim, e continua a ser uma Constituição compromissória, como as de muitos outros países com regime democrático pluralista.

O lugar indicado para analisar o problema, extremamente complexo, não pode ser, porém, este. Por agora apenas se diga que cláusulas de limites materiais encontram-se em várias Constituições (como na nossa de 1911, no seu art. 82.º, § 2.4, ou, mais amplamente, no art. 79.º da Constituição alemã de 1949 e no art. 60.º, § 2.º da Constituição brasileira de 1988). O que distingue a Constituição de 1976 é prever um copioso elenco, abrangendo também princípios da organização económica.

II — O modo como se deveria fazer a primeira revisão constitucional foi, de todas as questões, o mais agitado. A despeito de a Constituição se ocupar *ex professo* do assunto, cometendo tal poder à Assembleia da República [arts. 164.º, alínea *a*), 169.º, n.º 1, e 286.º e segs.], houve quem invocasse a possibilidade ou a necessidade de recorrer ao povo através de referendo; foram apresentados um projeto de lei e uma proposta de lei de autorização legislativa tendentes à organização do referendo; e a campanha eleitoral relativa à eleição presidencial em 1980 teve-o como tema primacial.

O referendo serviria para resolver o problema dos limites materiais da revisão constitucional, pois só o povo, titular da soberania, os poderia ultrapassar; ou para vencer o bloqueamento ideológico que a Constituição traria consigo; ou para eliminar a regra da maioria qualificada de dois terços para a aprovação de alterações à Constituição; ou ainda, na hipótese de não se formar na Assembleia da República a maioria qualificada exigida no art. 286.º, para viabilizar a própria revisão.

Sendo, embora, diversas as funções esperadas do referendo, era comum a fundamentação: o princípio democrático — por o povo, por direito natural (segundo alguns), estar acima da Constituição e esta mesma apelar para a participação direta e ativa dos cidadãos na vida pública (arts. 48.º e 112.º).

Mas a fraqueza jurídica dos argumentos era notória, à face dos cânones gerais de interpretação e das regras básicas do constitucionalismo ocidental (em que todo o poder público tem de estar pre-

visto e contido em regras jurídicas e em que prevalecem os mecanismos representativos e pluralistas sobre os de democracia direta).

Na realidade o que estava em causa era a oposição à Constituição; era, não já um processo para a modificar — o que pressupunha a aceitação das suas regras — mas um processo para a substituir; era saber se deveria ou não dar-se, e de que forma, rutura da ordem constitucional de 1976.

Os resultados da eleição presidencial de Dezembro de 1980 resolveram este problema — no fundo, político, sob as aparências de jurídico — no sentido da inadmissibilidade do referendo e do respeito das regras constitucionais sobre revisão.

III — O intenso debate travado teve, pelo menos, uma vantagem: o de propiciar a consideração crítica dos institutos constitucionais e a formulação, em alternativa, de vários projetos de reforma.

3. As revisões constitucionais

I — A primeira revisão constitucional decorreria, como previsto, com um regime jurídico de alterações mais suaves que o das revisões subsequentes — aprovação por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções aí (art. 286.º, n.º 2 da Constituição); maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções para as revisões subsequentes (art. 287.º, n.º 3).

Obrigatória, por causa da necessária extinção do Conselho da Revolução, foi feita já com apaziguamento político (ou relativo apaziguamento político) e traduziu-se, no essencial, em:

- a) A redução das marcas ou expressões ideológico-conjunturais vindas de 1975 e, em particular, a supressão das referências ao socialismo em todos os artigos, salvo no 2.º;
- b) O aperfeiçoamento dos direitos fundamentais e a clarificação da Constituição económica numa linha de economia pluralista coerente com o princípio político pluralista;

- c) Em conexão com a extinção do Conselho da Revolução, o repensar das relações entre o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo, com reflexos no sistema do Governo sem, todavia, o transmutar;
- d) A criação de um Tribunal Constitucional, sucessor da Comissão Constitucional, que fora o órgão de consulta jurídica obrigatória, no domínio da inconstitucionalidade, do Conselho da Revolução e já um supremo tribunal de recursos na fiscalização concreta.

II — A segunda revisão constitucional ocorreu de 1987 a 1989 e os seus pontos fundamentais foram:

- a) Supressão quase completa das menções ideológico-proclamatórias que ainda restavam após 1982;
- b) Aprofundamento de alguns direitos fundamentais, mormente os dos administrados;
- c) Supressão da regra da irreversibilidade das nacionalizações posteriores a 25 de Abril de 1974, e, em geral, aligeiramento da parte da organização económica — talvez o ponto mais importante da revisão;
- d) Introdução do referendo político a nível nacional, embora em moldes muito prudentes;
- e) Modificação de três das alíneas do art. 290.º sobre limites materiais da revisão constitucional.

III — A terceira revisão constitucional deu-se em 1992, por causa do Tratado de Maastricht (que criou a União Europeia) e, no essencial, consistiu no aditamento ao art. 7.º de um n.º 6, dizendo: *“Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização do princípio da coesão económica e social, convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção da união europeia”*.

IV — A quarta revisão efetuou-se em 1997 e os seus pontos mais significativos foram:

- a) Consagração, a propósito da proteção do ambiente, dos princípios do desenvolvimento sustentável e da solidariedade entre gerações;
- b) Possibilidade de reforma do sistema eleitoral relativo: Assembleia da República, permitindo uma representação proporcional personalizada à alemã com círculos uninominais e um círculo nacional de referência ou de reflexo dos resultados obtidos naqueles primeiros círculos;
- c) Reforço de mecanismos de participação dos cidadãos (participação no planeamento urbanístico, referendo regional, iniciativa popular, candidaturas independentes nas eleições locais);
- d) Desenvolvimento dos poderes das regiões autónomas (nos planos legislativo, tributário, administrativo e europeu), bem como dos poderes das autarquias locais;
- f) Reforço do Tribunal Constitucional (com novas competências relativas aos partidos e às assembleias políticas) e, sobretudo, extensão dos mandatos dos juizes para nove anos, não renovável.

V — À semelhança do que acontecera em 1992, também em 2001 foi desencadeado um processo de revisão constitucional por causa de um tratado: o tratado constitutivo do Tribunal Penal Internacional assinado em Roma em 1998.

A Constituição foi revista para permitir a ratificação desse tratado, visto que, algumas das suas cláusulas eram ou poderiam ser consideradas, discrepantes de diversas normas constitucionais. E, por isso, se adotou uma fórmula genérica (no novo art. 7.º, n.º 7) semelhante à adotada já noutros países. *“Portugal pode, tendo em vista a realização de uma justiça internacional que promova o respeito pelos direitos da pessoa humana e dos povos, aceitar a jurisdição do Tribunal Penal Internacional, nas condições de complementaridade e demais termos estabelecidos no Estatuto de Roma”*.

Mas a revisão de 2001 tocou também (agora diferentemente do que sucedera em 1992) noutras matérias:

- Previsão, a par do exercício em comum, do exercício em cooperação dos poderes necessários à construção da união europeia;
- Previsão aí também de um “espaço de liberdade, justiça e segurança” (art. 7.º, n.º 6) e, desde logo, desconstitucionalização, para esse efeito, de algumas garantias relativas à expulsão e à extradição (art. 33.º, n.º 5);
- Proclamação do português como língua oficial (art. 11.º, n.º 3);
- Alargamento, em paralelo com o disposto na Constituição brasileira, de direitos a atribuir aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com estatuto de igualdade (art. 15.º, n.º 3).

VI — Provocada basicamente por questões referentes à integração europeia e às regiões autónomas, realizou-se uma sexta revisão constitucional, ordinária em 2003 e 2004.

Num juízo global sobre os resultados desta revisão cabe notar:

- a) As alterações e os aditamentos aos arts. 7.º e 8.º exigem uma interpretação conforme com a própria Constituição, sob pena de, se entendidos à letra, ferirem gravemente a consistência do Estado.
- b) As alterações introduzidas no título das regiões autónomas deveriam pôr fim às querelas acerca da autonomia, tão vastos foram os novos poderes por elas obtidos — mas nada garante que assim venha a acontecer.
- c) Nos domínios da comunicação social e da limitação de mandatos a revisão não foi além de compromissos dilatatórios.

VII — Por haver dúvidas (aliás, infundadas) sobre a realização de referendo nacional a respeito da União Europeia, fez-se em 2005 uma sétima revisão constitucional, extraordinária.

Aditou-se, em disposições finais e transitórias, um novo art. 295.º, estipulando o seguinte: “O disposto no n.º 3 do art. 115.º não prejudica a possibilidade de convocação e de efetivação de referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento da união europeia”.

É esta uma norma derogatória, visto que o regime do referendo nacional implica um duplo procedimento: primeiro, o povo decide se um tratado ou uma lei merece ou não aprovação; e depois, o órgão competente vai, cumprindo essa decisão, aprovar ou não.

Agora, quanto ao referendo europeu, o povo iria logo aprovar ou rejeitar o tratado. Todavia, não foi isso que se verificou com a aprovação do último Tratado da União, o Tratado de Lisboa de 2007.

4. Mutações tácitas

I — Não houve apenas modificações expressas e formais da Constituição. Houve também mutações tácitas, através do costume, de fenómenos de caducidade e de jurisprudência do Tribunal Constitucional.

II — Costume constitucional *secundum legem*, se assim se pode dizer:

— O funcionamento do sistema de governo como verdadeiro sistema de governo semipresidencial, em que o Presidente, *preside*, mas *não governa*; e, embora sempre mais ou menos apoiado por partidos, não é chefe de partido — o que o distingue do superpresidencialismo da V República Francesa.

III — Como manifestações do costume *praeter Constitutionem* podem ser indicados:

— A inelegibilidade local para cargos políticos de ministros de religião de qualquer culto com poderes de jurisdição;

- A invalidade, e não a mera irregularidade, das leis de trabalho sem a participação das organizações de trabalhadores;
- A incompatibilidade dos cargos de Presidente da República e de membro do Governo com qualquer função pública ou privada;
- A reserva de competência legislativa da Assembleia da República sobre alguns dos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores [formalizada pela revisão constitucional de 1982 — hoje arts. 53.º e segs. e 165.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição];
- As especialidades das autorizações legislativas contidas na lei do orçamento (formalizadas em 1989 — hoje art. 165.º, n.º 5);
- A admissibilidade de textos de substituição das comissões (formalizada em 1982 — hoje art. 167.º, n.º 8);
- Os Governos de gestão (formalizadas em 1982 — hoje art. 186.º, n.º 6);
- A admissibilidade dos tribunais arbitrais, inclusive dos tribunais arbitrais necessários (formalizada também em 1982 — hoje art. 209.º, n.º 2);
- O recurso atípico para Tribunal Constitucional da decisão de qualquer tribunal de aplicação de norma declarada inconstitucional com força obrigatória geral;
- A votação final global das leis de revisão constitucional;
- A aplicação dos critérios dos arts. 9.º e 10.º do Código Civil à interpretação e à integração de lacunas da Constituição.

IV — Como manifestações de costume *contra constitutionem* apontem-se:

- A prevalência do setor privado sobre o setor público de propriedade de meios de produção;
- A desvalorização dos planos;

- A desnecessidade de deliberação para que os projetos e as propostas de lei sejam votados na especialidade em comissão (contra o art. 168.º, n.º 3, da Constituição);
- A categoria de Ministro de Estado, com precedência sobre os demais Ministros (contra o art. 183.º);
- O aparecimento, como órgão do município autónomo e com proeminência sobre a câmara, do presidente da câmara municipal (contra o art. 250.º);
- A nunca não recusa de ratificação de tratados pelo Presidente da República [art. 135.º, alínea b)];
- A nunca não confirmação pela Assembleia da República de diplomas com normas objeto de fiscalização preventiva no sentido de inconstitucionalidade (art. 279.º, n.º 2, *in fine*).

5. Caducidade

I — Houve também fenómenos de caducidade; a não confundir com o desuso

No desuso, a norma, se fosse cumprida, ainda desempenharia a função para que fora criada. Na caducidade, a norma já não pode desempenhar nenhuma função.

Deverá ser esse o entendimento a dar à decisão de “abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português constante do preâmbulo. E é, sem dúvida alguma, o entendimento que têm de receber o art. 7.º, n.º 3, 2.ª parte (inicial art. 7.º, n.º 3, 1.ª parte) e o art. 292.º (inicial art. 309.º).

II — O preâmbulo tem valor jurídico, e não apenas histórico.

Todavia, o “abrir caminho para uma sociedade socialista” só pode ser encarado de duas formas:

- a) Ou como significando o mesmo que, desde 1989, se diz no art. 1.º “Portugal é uma República soberana ... empe-

nhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária” e no art. 2.º — visar “a realização da democracia económica, social e cultural;

- b) Ou, tendo desaparecido desse mesmo art. 2.º o objetivo de “assegurar a transição para o socialismo” e tendo desaparecido também, de entre as tarefas fundamentais do Estado do art. 9.º a de “socializar os meios de produção e a riqueza”, do art. 80.º e do art. 81.º, alínea *n*) o “desenvolvimento das relações de produção socialistas” e do art. 80.º e do art. 288.º (inicial art. 290.º) o princípio de “apropriação coletiva dos principais meios de produção” — como significando que tal fórmula deixou de possuir qualquer alcance prático.

Este segundo entendimento afigura-se muito mais adequado no contexto sistemático.

III — Segundo se lê no art. 7.º, n.º 3 da Constituição, Portugal reconhece o direito dos povos à insurreição contra todas as formas de opressão.

Naturalmente, em caso algum, ele poderia ser invocado para abranger também parcelas da comunidade política portuguesa (a açoriana ou a algarvia, a madeirense ou a minhota, por exemplo). Em primeiro lugar, porque se dirige exclusivamente às relações internacionais. Em segundo lugar, porque o direito de insurreição que enuncia só pode justificar-se pela ocorrência de situações de opressão, insuscetíveis de se verificarem no respeito da Constituição; só a ofensa dos valores constitucionais poderia legitimá-la, não a própria Constituição (e é esta que integra os Açores e o Algarve, a Madeira e o Minho na República).

Por outro lado, a despeito da sua origem e da contiguidade com a afirmação da existência de laços privilegiados com os países de língua portuguesa (maior em 1976, por esta afirmação aparecer no mesmo n.º 3, e agora n.º 4), nem sequer este preceito vem manifestar o reconhecimento histórico retroativo do direito de insurreição dos povos africanos contra o domínio colonial português. Por

duas razões ainda: porque não é função de uma Constituição proceder a legitimações *a posteriori*; porque é princípio básico de Direito internacional o da continuidade do Estado.

Mas até 2002 era possível atribuir ao preceito um sentido útil. Era possível vê-lo em conexão com o dever do Estado português de promover e garantir o direito à autodeterminação e à independência de Timor Leste, declarado no art. 307.º, depois art. 293.º. Este dever, fundado na condenação internacional da ocupação indonésia e na relação histórica e jurídica existente entre Timor e Portugal, ficava reforçado pelo reconhecimento do direito do seu povo à insurreição contra a ocupação indonésia. Depois do referendo de 1999 e da proclamação da independência em 2002 já nada justifica subsistir a proclamação no texto constitucional.

IV — Em “disposições finais e transitórias”, a Constituição ressalvou na qualidade de leis constitucionais, não na de leis ordinárias (arts. 292.º, n.º 2 e 309.º e, após as revisões constitucionais, 290.º, n.º 1, e 292.º) — três das leis constitucionais publicadas após a revolução de 25 de abril de 1974: as Leis n.ºs 8, 16 e 18/75, respetivamente de 25 de julho, 23 de dezembro e 26 de dezembro, todas referentes à incriminação e ao julgamento dos agentes e responsáveis da PIDE-DGS, a polícia política do regime autoritário anterior.

Percebe-se facilmente por que razão estas leis não poderiam deixar de ser entendidas como leis constitucionais, embora à margem da Constituição formal primária. É que, por conterem desvios ao princípio da não retroatividade das leis incriminadoras consagrado no art. 29.º, n.º 1, e no art. 11.º, n.º 2, da Declaração Universal, elas não poderiam sobreviver se não fosse a própria Constituição a determiná-lo; teriam cessado a sua vigência logo à face dos arts. 292.º e 293.º iniciais.

Permaneceram, pois, dotadas de força constitucional apenas por virtude de expressos preceitos da Constituição. As suas normas não possuíam qualquer espécie de autonomia diante das demais normas constitucionais; deviam ser interpretadas sistematicamente e integradas em correspondência com elas; e — até onde fosse possível — deviam ter a leitura que menos colidisse com os princípios

da Constituição material. Estavam bem longe dos moldes desenhados pelo art. 16.º, n.º 2.

Hoje (e desde há muitos anos) deve considerar-se que caducaram, por esgotamento do seu âmbito de aplicação ou por prescrição de procedimento criminal (art. 118.º do Código Penal).

6. O contributo da jurisprudência constitucional

I — Ao longo destes 40 anos de vigência da Constituição, o papel da Comissão Constitucional, primeiro, e do Tribunal Constitucional, depois, não consistiu apenas na defesa das normas constitucionais contra violações por ação ou por omissão. Consistiu, além disso, na construção operada sobre elas (com ou sem apoio doutrinal externo) e na definição das modalidades da sua irradiação para a ordem legislativa.

Em qualquer país, a jurisprudência constitucional — sejam quais forem as conceções e os métodos de interpretação — não pode deixar de ser, pela natureza das coisas, uma jurisprudência muito ativa (o que não equivale necessariamente ao *ativismo* do Superior Tribunal do Brasil). Em Portugal, teve ainda de o ser mais, em consequência, por um lado, da novidade de muitos dos institutos e, por outro lado, do carácter compromissório da Constituição de 1976 e da delicadeza das situações pós-revolucionárias. Afastando-se quer de leituras maximalistas quer de leituras minimalistas — que, umas e outras, teriam feito soçobrar o sistema — a jurisprudência constitucional conseguiu traçar uma linha média, de concordância prática, com soluções equilibradas e exequíveis.

E não poucos dos pareceres e acórdãos (e não poucas das declarações de voto que os acompanham) distinguem-se — independentemente de se concordar ou não com as respetivas posições — por uma profundidade de análise e por um rigor argumentativo não comum noutros tribunais superiores portugueses.

A Constituição de 1976 tornou-se uma verdadeira Constituição *normativa*, que se impõe à lei e a todos os demais atos do

poder. Todas as suas normas serão de aplicação imediata, ainda que com graus variáveis.

II — Entre os contributos mais positivos da jurisprudência constitucional, avultam:

- A densificação do princípio da dignidade da pessoa humana (em matérias como o mínimo económico de existência e a punição do lenocínio);
- O repensar conjunto dos princípios da igualdade e da proporcionalidade;
- A aplicação do princípio do Estado de Direito e da tutela da confiança;
- A explicitação do direito à identidade pessoal;
- A extensão ao ilícito de mera ordenação social e às sanções disciplinares, inclusive em Direito do Trabalho, de alguns dos princípios fundamentais de Direito penal e das garantias de defesa;
- O princípio de igualdade processual das partes;
- O princípio da publicidade dos atos;
- O entendimento dado ao ensino religioso nas escolas públicas;
- O entendimento dado a alguns direitos dos trabalhadores e à segurança social;
- A consagração das ordens profissionais como associações públicas;
- O tratamento dos direitos dos estrangeiros;
- A aplicação judicial das medidas de reeducação privativas da liberdade;
- A garantia do duplo grau de recurso em processo penal;
- O desenvolvimento do Direito urbanístico;
- A densificação da inconstitucionalidade superveniente;
- As decisões interpretativas e aditivas do próprio Tribunal Constitucional.

Alguns destes contributos seriam acolhidos em revisão constitucional.

7. Desenvolvimento e identidade constitucional

I — A Constituição continua sendo, após sete revisões, após a entrada de Portugal para as Comunidades e para a União Europeia e após tantas transformações registadas no país e no mundo, a mesma Constituição que em 1976 foi decretada pela Assembleia Constituinte — porque uma Constituição consiste, essencialmente, nunca é demais frisar, num conjunto de princípios e menos num conjunto de preceitos.

Foi modificada a redação da maioria dos artigos, se bem que, só em certos casos, com inflexões da mudança de sentido. E, sobretudo, permaneceram os princípios cardeais identificadores da Constituição: a dignidade da pessoa humana, o Estado de Direito democrático, o projeto de construção de uma “sociedade livre e fraterna” (como se lê no preâmbulo) ou de “uma sociedade livre, justa e solidária” (como consta do art. 1.º após 1989).

II — As modificações relativas aos órgãos políticos de soberania não afetaram a continuidade institucional; e as restantes alterações sofridas pela parte III — desde o referendo às regiões autónomas e ao poder local — destinaram-se (melhor ou pior) à sua viabilização.

Mais profundas foram as alterações da parte II. Mas só quem veja na Constituição económica o cerne de qualquer Constituição poderá contestar, por causa disso, a continuidade constitucional. Ainda assim, subsistem, transformados ou temperados, institutos como a intervenção e a apropriação pública [arts. 80.º, alínea *d*), 83.º e 86.º, n.º 2] e os planos [arts. 80.º, alínea *e*), 90.º e 91.º]; o estatuto da iniciativa privada não apaga o favorecimento da iniciativa cooperativa e a garantia institucional de autogestão (arts. 61.º, 85.º, 94.º, n.º 2, e 97.º) e a ela podem ser vedados certos setores básicos (art. 86.º, n.º 3); perduram intocados os direitos dos

trabalhadores e das suas organizações (arts. 53.º e segs.). Já não poderá falar-se em Constituição socializante, mas, pelo menos, em Constituição de economia social de mercado.

Quanto às modificações introduzidas no art. 290.º (hoje art. 288.º), corroborando a tese da revisibilidade de cláusulas expresas de limites materiais de revisão, não representam também senão benfeitorias e atualizações. O princípio da coexistência de setores é — e já era em 1976 — mais significativo do cerne da Constituição do que a apropriação coletiva; a modificação respeitante ao planeamento é pouco mais que verbal; a participação das organizações populares de base no exercício do poder local, aliás praticamente sem efetividade, terá sido tão só um limite de segundo grau, e essas organizações ou associações de moradores não desaparecem do texto constitucional.

III — Uma Constituição que perdura por um tempo relativamente longo vai-se *realizando* através da congregação de interpretação evolutiva, revisão constitucional e costume *secundum, praeter e contra legem*. Contudo, pode também acontecer que, noutros casos, o *desenvolvimento* da Constituição se efetue em períodos mais ou menos breves, principalmente quando Constituição compromissória através da sobreposição dos mecanismos de revisão, de costume e de garantia da constitucionalidade sob o influxo da realidade constitucional.

O desenvolvimento constitucional não comporta a emergência de uma Constituição diversa, apenas traz o aprofundamento ou a reorientação do alcance da Constituição vigente. De certo modo, os resultados a que se chega ou vai chegando acham-se contidos nos princípios fundamentais em que assenta; e ou se trata de um extrair das suas consequências lógicas ou da prevalência de certa interpretação possível sobre outra interpretação igualmente possível.

Foi um fenómeno de desenvolvimento constitucional, e não de rutura, aquele que atravessou a Constituição de 1976 ao longo destes anos, por efeito da jurisprudência, das revisões constitucionais (pelo menos, das três primeiras), da jurisprudência e da interação dialética da aplicação das normas e do crescimento de cultura cívica no país. Desenvolvimento constitucional, e não transfiguração ou desfiguração da Constituição.

Na sua vigência, Portugal tem conhecido um tempo simultaneamente de paz e de liberdade como não tinha conhecido, pelo menos, desde o início do século XX.

8. Os problemas atuais

Dito isto, não se ignora que a Constituição — como todas ou quase todas — enfrenta desafios graves neste dealbar do século XXI. Sem esquecer os problemas ligados à globalização em todos os seus níveis e à comunicação informática, pense-se apenas no que se passa na União Europeia.

O Tratado de Lisboa consagra, no art. 4.º, os princípios da subsidiariedade, da igualdade dos Estados-Membros e do *respeito pelas suas estruturas políticas e constitucionais*. O art. 7.º, n.º 6 da nossa Constituição fala em *convencionar* o exercício dos poderes a atribuir à União; o Tribunal Constitucional Federal alemão tem sustentado que ela continua sendo uma *associação de Estados*.

Ora, a prática desde 1992 ou 1999 tem trazido a erosão dos poderes legislativos do Parlamento e intervenções burocráticas vindas de Bruxelas às quais não se tem podido ou querido responder; além da hipocrisia de uma união monetária sem harmonização tributária. As instituições da União, por outro lado, atravessam grave crise.

Podem alguns sustentar que estamos a caminho de uma Constituição global ou cosmopolita, ou mesmo de uma superconstituição europeia. No entanto, sem *transdemocracia* (perdoe-se o neologismo) não vejo como se consiga ir mais longe. Nem se esqueça a irredutibilidade plurinacional da Europa, nos últimos meses ainda mais patente nas reações perante o atual afluxo de refugiados.

Por isso, continuo a acreditar no papel insubstituível da Constituição como grande carta dos direitos fundamentais — de que os cidadãos têm cada vez mais consciência — e como sistema normativo a garantir pelos tribunais em geral e pelo Tribunal Constitucional em especial. A trave mestra da integração democrática da comunidade portuguesa e do seu progresso social continua e vai continuar a ser a Constituição de 1976.