

VOLUME XLVIII — N.ºs 1 e 2

R E V I S T A  
DA FACULDADE  
DE DIREITO  
DA UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



2 0 0 7



Coimbra Editora

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA  
Periodicidade semestral  
XLVIII — N.ºs 1 e 2 - 2007

*COMISSÃO DE REDACÇÃO*

Presidente - PROF. DOUTOR JORGE MIRANDA  
Vice-Presidente - PROF. DOUTOR EDUARDO VERA-CRUZ PINTO  
Vogais - PROF. DOUTOR EDUARDO PAZ FERREIRA  
- PROF. DOUTOR PEDRO ROMANO MARTINEZ  
- PROF. DOUTOR LUÍS MORAIS  
- MESTRE MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO  
- MESTRA ISABEL ALEXANDRE  
- LIC. JORGE SANTOS

*PROPRIEDADE E SECRETARIADO*

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Alameda da Universidade  
1649-014 Lisboa — Portugal  
Telefone 21 798 4600 — Telecópia 21 795 0303

*EDIÇÃO, EXECUÇÃO GRÁFICA E DISTRIBUIÇÃO*



COIMBRA EDITORA, LIMITADA

Rua do Arnado — Apartado 101 — 3001-951 Coimbra — Portugal  
Telef. 239 85 2650 — Fax 239 85 2651

ISSN 0870-3116

Depósito Legal n.º 75 611/95

Novembro de 2008

<b>I Doutrina</b>	Págs.
<i>J. Oliveira Ascensão</i> — Sociedade da informação e liberdade de expressão .....	9
<i>Paulo de Pitta e Cunha</i> — As disciplinas económicas no plano de estudos da Faculdade .....	31
<i>Paula Costa e Silva</i> — Sociedade aberta, domínio e influência dominante .....	39
<i>Isabel Banond</i> — Liberdade e medioevo jus-político português no contexto do pensamento político internacional .....	67
<i>Gonçalo Sampaio e Mello</i> — Guilherme Braga da Cruz — Subsídios para a sua Biografia .....	121
<i>Pedro Delgado Alves</i> — O princípio republicano .....	165
<i>Miguel Sousa Ferro</i> — A obrigatoriedade de aplicação do Direito Comunitário da Concorrência pelas autoridades nacionais .....	271
<i>Lilian Balmant Emerique</i> — Neoconstitucionalismo e interpretação constitucional .....	353
<i>Jacqueline Sophie Periotto Guhur Frascati</i> — A força jurídica dos direitos sociais, económicos e culturais a prestações: apontamentos para um debate .....	395
 <b>II Trabalhos de alunos</b>	
<i>Pedro Reis</i> — Dever de verdade — Direito de mentir .....	451
 <b>III Legislação</b>	
<i>Jorge Miranda</i> — A propósito da nova legislação sobre instituições de ensino superior .....	483
<i>Rogério M. Fernandes Ferreira e Olívio Mota Amador</i> — A reforma do regime do património imobiliário público .....	505
<i>Vitalino Canas</i> — Nacionalidade portuguesa depois de 2006 .....	509

**IV Vida universitária**

Págs.

Acta n.º 2/2007 do Conselho Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa .....	541
No lançamento da obra colectiva de homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco .....	545
Intervenção da Dr.ª Matilde Pessoa Figueiredo de Sousa Franco na homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco (10-1-2007) .....	549
<i>Paulo de Pitta e Cunha</i> — António de Sousa Franco — Cultor das Ciências Jurídico-Económicas .....	553
<i>Paulo de Pitta e Cunha</i> — A última aula .....	557
<i>Paulo de Pitta e Cunha</i> — O Grupo de Ciências Jurídico-Económicas e o Ensino do Direito Comunitário .....	567
<i>Jorge Miranda</i> — Na missa de corpo presente por alma do Prof. Doutor Ruy de Albuquerque .....	571
<i>Jorge Miranda</i> — Na homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles .....	573
<i>Jorge Miranda</i> — Apreciação do relatório sobre a disciplina de Organização Administrativa da Saúde apresentado pela Prof.ª Doutora Maria João Estorninho em provas de agregação .....	575
<i>Jorge Miranda</i> — Apreciação da dissertação de doutoramento da Mestra Dayse de Vasconcelos Mayer .....	585
<i>Jorge Miranda</i> — Apreciação do relatório sobre o programa, os conteúdos e os métodos de ensino de uma disciplina de Direito Internacional Público (Processo no Tribunal Internacional de Justiça) apresentado pelo Prof. Doutor José Manuel Sérvulo Correia a provas de agregação .....	595
<i>Jorge Miranda</i> — Parecer sobre o Prof. Doutor José Manuel Ribeiro Sérvulo Correia no concurso para professor catedrático .....	605
<i>Jorge Miranda</i> — No doutoramento <i>honoris causa</i> do Prof. Peter Häberle...	609
<i>Jorge Miranda</i> — Proposta de atribuição do doutoramento <i>honoris causa</i> ao Prof. Doutor José Barata Moura .....	613
<i>Jorge Miranda</i> — Mestrados em inglês? .....	615
<i>Luís Menezes Leitão</i> — Parecer sobre o Relatório apresentado na disciplina “Direito do Trabalho I” pelo Doutor Júlio Manuel Vieira Gomes...	617

	Págs.
<i>Luís Menezes Leitão</i> — Arguição do relatório do Doutor Luís M. Couto Gonçalves sobre “Direito de Marcas” .....	629
<i>Peter Häeberle</i> — Discurso aquando do doutoramento <i>honoris causa</i> pela Universidade de Lisboa .....	637
<i>Manuel Porto</i> — No lançamento do livro “A Crise da Constituição Europeia”, de Paulo de Pitta e Cunha .....	643
<i>Rui Moreira</i> — Processo de Bolonha: Ensino do Direito e saídas profissionais .....	649
<i>Fernando Jorge Colaço</i> — Um tributo de saudade. Homenagem ao Professor Doutor Marques dos Santos .....	657
Relatório da actividade pedagógica e científica, no período de 2003 a 2007, do professor catedrático Doutor Jorge Manuel Moura Loureiro de Miranda.....	663
Comissão de Estudos Pós-Graduados do Conselho Científico — Relatório de Actividades relativo ao período 2006-2007 .....	699
Alguns dados quantitativos sobre a actividade do Instituto da Cooperação Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 2007 .....	709
Curso de Pós-Graduação de actualização de Direito da Energia.....	713
Reunião dos professores de Direito Público das Universidades Portuguesas .....	717

## O PRINCÍPIO REPUBLICANO

PEDRO DELGADO ALVES (\*)

### INTRODUÇÃO (\*\*)

No momento em que iniciamos a nossa investigação, a esmagadora maioria dos Estados membros da Organização das Nações Unidas são Repúblicas, o que revela estarmos, indiscutivelmente, perante a forma institucional de governo mais difundida no planeta. Contudo, se procedermos a uma análise mais detalhada de cada um dos regimes em causa facilmente chegaremos à conclusão de que é impossível identificar duas Repúblicas iguais, dotadas das mesmas instituições políticas e partilhando um idêntico sistema de valores.

O nosso propósito nesta obra é bem mais modesto e limitado do que uma investigação comparativa sobre o fenómeno republicano no presente permitiria, procurando descobrir quais os traços característicos, quais os valores e quais as instituições que traduzem a ideia republicana na Constituição Portuguesa de 1976. Naturalmente, sendo esta uma temática em que as condicionantes históricas e filosóficas são de grande centralidade, não podemos deixar de alargar o objecto do nosso estudo a elementos de ciências afins do Direito Constitucional, nomeadamente a História das Ideias Políticas e a História Constitucional Comparada.

Apesar desta interdisciplinariedade, cumpre realçar que estaremos, no essencial, perante uma investigação em Direito Constitucional. Consequentemente, o

---

(\*) Assistente-estagiário da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

(\*\*) O estudo que agora se publica corresponde, no essencial, ao relatório de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentado no ano lectivo de 2003/2004, no seminário de Direito Constitucional, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, sob a regência do Professor Doutor JORGE MIRANDA, a quem agradecemos as muitas palavras de incentivo e apoio, a disponibilidade sempre manifestada na orientação à investigação jurídica e o entusiasmo pelo debate académico livre e plural, pela Ciência Jurídica e, particularmente, pelo Direito Público e pelo Direito Constitucional, que a sua docência dedicada nos tem transmitido ao longo dos anos em que temos tido o prazer e privilégio de ser seus alunos.

Para além de alterações estilísticas e formais, a discussão e aprovação da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, que estabeleceu a limitação de mandatos dos titulares de órgãos executivos das autarquias locais, determinou a única alteração substancial ao texto inicial, bem como a inclusão em anexo dos projectos e propostas de lei que estiveram na sua origem.

seu principal objectivo passa por delinear o sentido e alcance do princípio republicano numa perspectiva jurídico-constitucional, definindo os corolários da sua consagração no sistema da lei fundamental portuguesa vigente. Esta advertência destina-se primordialmente a subordinar os elementos de teoria política e história política à principal finalidade do trabalho. Ainda que possamos concluir que o republicanismo pode e deve assumir uma determinada abrangência filosófico-ideológica, tal não significa automaticamente que deva ser essa a leitura do princípio no plano estritamente jurídico.

Como veremos ao longo da análise que se segue, o princípio republicano não é facilmente apreensível enquanto conceito universal, salvo se apreendido num muito estrito sentido de República enquanto sinónimo de não-monarquia. As diversas concepções abrangentes da ideia republicana acabam por deparar com uma dificuldade na delimitação dos conceitos de República e Democracia, ou República e Estado de Direito. Como veremos, são várias as formas de coabitação propostas entre os conceitos referidos, enfatizando ora o predomínio do ideário republicano, ora a sua subordinação aos traços característicos dos sistemas democráticos.

Assim sendo, a exposição passa por, na Primeira Parte, proceder ao levantamento dos principais dados teóricos e históricos para a discussão do princípio republicano no constitucionalismo português actual, estudando o conceito de República no pensamento político e observando a evolução de modelos republicanos de governo. Na Segunda Parte, percorreremos a evolução das ideias republicanas em Portugal, desde a génese do movimento político que lhe irá dar origem até à aprovação da actual Constituição. Iniciaremos, nesta sede, o estudo do republicanismo numa perspectiva jurídica, atenta a aprovação do primeiro texto constitucional republicano em 1911.

Reservamos a Terceira Parte para a análise do princípio republicano na Constituição portuguesa de 1976, procurando identificar os seus corolários e interpretando as recentes alterações ao texto constitucional. Finalmente, na Quarta Parte enunciaremos os principais aspectos no relacionamento entre o princípio republicano e o princípio democrático.

## I PARTE

### REPÚBLICA: TEORIA E PRÁTICA POLÍTICAS

#### 1. A IDEIA DE REPÚBLICA NO PENSAMENTO POLÍTICO

Uma das formas mais eficazes de evidenciar a riqueza polissémica e conceptual do vocábulo República é proceder a uma digressão pela obra dos prin-

cipais pensadores políticos ocidentais <sup>(1)</sup>. De facto, a história das ideias políticas até meados do século XIX é, em grande medida, a história das diversas teorias das formas de governo, entre as quais a forma republicana. Como realça NORBERTO BOBBIO <sup>(2)</sup>, a temática das formas de governo vai procurar responder à seguinte interrogação: Quantos são e quais são os modos de organização da vida colectiva?

JORGE MIRANDA <sup>(3)</sup> aponta para um importante aspecto da evolução do conceito de República nas tipologias das formas de governo, que é a sua mutabilidade histórica. Se até ao século XVIII a oposição à monarquia se faz por via da distinção entre governo de um só, do governo de uma pluralidade de indivíduos, a partir do Iluminismo e da Revolução Francesa caminha-se no sentido da identificação da monarquia com o absolutismo e da República com as aspirações democráticas. Daí que a leitura dos autores deste período histórico mereça cuidados redobrados na análise dos conceitos. Não aprofundaremos o estudo dos sistemas políticos ideais propostos pelos diversos autores, antes dedicaremos em exclusivo a nossa atenção às características que atribuem às formas republicanas.

### 1.1. Antiguidade Clássica

O primeiro momento da nossa análise centra-se nas obras de PLATÃO e ARISTÓTELES e nas suas classificações de regimes políticos. Contudo, deparamos com uma dificuldade terminológica, uma vez que o conceito que procuramos concretizar, República, é algo estranho aos quadros políticos e linguísticos gregos. Assim sendo, são várias as leituras possíveis do termo grego equivalente, *Politeia* (Πολιτεία), que pode significar não só república, como igualmente regime político, constituição ou mesmo Estado. Ao atribuímos a algumas das formas políticas descritas por estes autores a designação de República corremos o risco de incorrer em imprecisões anacrónicas, condicionando a leitura das obras ao que nelas pretendemos ler.

Na *República* <sup>(4)</sup>, sua obra cimeira, PLATÃO procura desenhar o regime ideal, a única forma positiva de governo face às formas imperfeitas da realidade.

---

<sup>(1)</sup> A este respeito vide NORBERTO BOBBIO, *A Teoria das Formas de Governo*, 10.<sup>a</sup> Edição, Brasília, 1997, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *História das Ideias Políticas*, Coimbra, 1998, JORGE MIRANDA, *Ciência Política*, Lisboa, 1996, JOSÉ ADELINO MALTEZ, *Princípios de Ciência Política – Introdução à teoria política*, 2.<sup>a</sup> Edição, Lisboa, 1996, e a bibliografia geral aí citada.

<sup>(2)</sup> NORBERTO BOBBIO, *A Teoria...*, p. 31.

<sup>(3)</sup> JORGE MIRANDA, *Ciência Política*, p. 17.

<sup>(4)</sup> PLATÃO, *A República*, Lisboa, 1978, Livro VIII, pp. 363 ss., em particular números 544c e segs.

Assim, admite a existência de seis formas de governo: duas seriam manifestações da constituição ideal (a *monarquia* e a *aristocracia*), uma delas encontrar-se-ia na transição entre as formas imperfeitas e as perfeitas (a *timocracia*) e as restantes três corresponderiam às formas indesejáveis (*tiranía*, *oligarquia* e *democracia*).

Mais apta a corresponder às nossas solicitações parece ser a filosofia política aristotélica. De facto, ARISTÓTELES vai estabelecer a classificação tradicional, tripartida das formas políticas, que vingará incontestada até ao Renascimento <sup>(5)</sup>. No Livro III da Política, obra designada no grego original também como Politeia (Πολιτεία), ARISTÓTELES <sup>(6)</sup> vai adoptar um critério classificatório misto, assente no número de governantes e no interesse que preside à sua actuação.

Assim sendo, quando o governo é conduzido em atenção ao interesse geral da comunidade encontramos três formas políticas sãs, consoante o número de governantes: *monarquia* (governo de um só), *aristocracia* (governo de alguns) e *politeia* (governo de muitos). É importante retermos uma passagem do Livro III no que respeita à denominação do melhor governo possível, atento o facto de alguns autores se lhe referirem como *república* <sup>(7)</sup>. Afirma ARISTÓTELES que, “quando os muitos governam em vista ao interesse comum, o regime recebe o nome comum a todos os regimes: ‘regime constitucional’ (*politeia*)” <sup>(8)</sup>. As formas degeneradas destas três categorias resultam da acção governativa em proveito próprio dos titulares do poder e são, respectivamente, a *tiranía*, a *oligarquia* e a *democracia*.

Como podemos constatar, quer a classificação platónica quer a aristotélica abrangem diversos tipos de regimes que podemos reconduzir a um conceito de república na acepção de forma de governo contrária à monarquia.

Uma terceira obra fundamental na teoria das formas de governo na Antiguidade é a *História* de POLÍBIO. Retomando a estrutura da classificação de ARISTÓTELES, POLÍBIO distingue igualmente três formas boas e três forma más de governo. Todavia, um aspecto fundamental impele-nos a considerar a sua obra: o conhecimento da realidade da República romana, alheia aos dois outros autores gregos.

---

<sup>(5)</sup> Atente-se à classificação de S. Tomás de Aquino, decalcada das noções aristotélicas. Vide ST. THOMAS AQUINAS, *On politics and ethics*, Nova York/Londres, p. 16.

<sup>(6)</sup> ARISTÓTELES, *Política (Edição bilingue)*, Lisboa, 1998.

<sup>(7)</sup> Neste sentido, FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, p. 126.

<sup>(8)</sup> ARISTÓTELES, *Política*, p. 211 (1279a, 35).

POLÍBIO apresenta como formas rectas a *monarquia*, a *aristocracia* e a *democracia* e como formas desviadas a *tiranía*, a *oligarquia* e a *oclocracia*. Verifica-se uma alteração terminológica significativa, passando o conceito de democracia a integrar as boas formas de governo, ficando de certo modo fixado o seu sentido actual. A esta realidade não é alheio o conceito classificatório adoptado por POLÍBIO para distinguir as boas formas das más, assente não no interesse que preside à actuação governativa, mas na existência de um governo fundado no consenso e na legalidade.

Finalmente, cumpre assinalar apenas um elemento no pensamento deste historiador, que é a defesa das formas de governo mistas como as mais capazes de assegurar estabilidade e justiça. A República Romana constituiria o melhor exemplo seu contemporâneo desta teoria, ao combinar elementos monárquicos (os cônsules), aristocráticos (o Senado) e democráticos (os comícios populares).

A última referência na Antiguidade vai para os escritos de CÍCERO, em particular *De Republica*. O interesse do seu pensamento para a nossa investigação não se prende de forma tão imediata com a sua análise das formas de governo, uma vez que se limita a receber os ensinamentos polibianos quanto à classificação em tipos e quanto às vantagens do governo misto. É a sua densificação do conceito de República que nos ocupará. No entanto, a sua abordagem ao conceito não o situa entre uma das possíveis formas de governo.

A noção com a qual trabalha é a de República enquanto propriedade do povo (*res populi*), enquanto *res publica* <sup>(9)</sup>. Assim sendo, a forma de organização do poder numa *res publica* pode ser monárquica, aristocrática ou democrática, matéria que CÍCERO desenvolverá ao estudar cada uma destas formas. Uma *res publica* nos termos descritos por CÍCERO pode, portanto, ser uma monarquia.

O cerne da *res publica* não reside em quem exerce o poder, mas tão-somente na finalidade do exercício desse poder: o interesse comum. Contudo, um sistema político em que a *res populi* não seja a prioridade dos seus governantes não pode merecer a designação de *res publica*: de facto, CÍCERO nega-a às tiranias, oligarquias e governos das massas <sup>(10)</sup>. No fundo, não está em causa a repartição do poder, mas o seu exercício recto e honesto em prol do interesse de todos, aparecendo fundamentalmente a *res publica* aos olhos de CÍCERO como um programa ético.

A designação em causa aproxima-se do conceito grego de *politeia*, particularmente se atendermos à forma como ARISTÓTELES adopta essa expressão para designar a comunidade política ideal, aquela em que os governantes agem

---

<sup>(9)</sup> CÍCERO, *The Republic, The Laws*, Oxford, 1998, p. 19 (Livro I, 39).

<sup>(10)</sup> CÍCERO, *The Republic...*, pp. 72-73 (Livro III, 43-45).

em defesa dos interesses de todos. Apesar de se demonstrar a dificuldade em assimilar a terminologia da Antiguidade Clássica à dos nossos dias no que respeita ao fenómeno republicano, é inegável que o elemento do interesse comum deve ser atentamente considerado.

## 1.2. Maquiavel

Nas suas duas principais obras políticas, *O Príncipe* e os *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*, MAQUIAVEL vai introduzir uma nova tipologia de formas de governo que tenderá a tornar-se dominante nos séculos que se seguem <sup>(11)</sup>. Pondo de lado a tripartição dos autores clássicos, MAQUIAVEL separa as águas entre apenas dois sistemas possíveis, afirmando que “*todos os Estados [...] foram e são, ou repúblicas ou principados*” <sup>(12)</sup>. Para além disso, introduz no vocabulário político a expressão *Estado* com o sentido que hoje utilizamos, e que até aí era designado de variadas formas, entre as quais avultam as já nossas conhecidas *polis* e *res publica*.

A diferença entre as duas formas de governo continua a ser, essencialmente, quantitativa, assente no número de titulares do poder: o principado, o governo de um só; a república, o governo de muitos. Dentro das repúblicas, consoante os casos, distingue aristocracias (poder restrito a alguns) ou democracias (poder partilhado pela população), o que permite fazer a ponte com as classificações tripartidas, a que ainda se refere nos *Discursos* <sup>(13)</sup>.

A obra de MAQUIAVEL é, de facto, fundamental no assentamento dos conceitos com que jogamos: fixa o sentido moderno de Estado (a que BODIN ainda se refere como *république*) e remete o termo República para o domínio das formas de governo. Também é graças à ponte com o passado que estabelece, que hoje podemos “converter” as classificações platónica, aristotélica e polibiana em modelos bipartidos de república e monarquias.

Finalmente, cumpre referir que MAQUIAVEL é o principal pensador republicano do seu tempo, sendo particularmente importante a forma como a virtude cívica na configuração do poder político assume um papel central na sua obra. Contudo, esta dimensão da sua produção teórica é por vezes menosprezada, e o rico conteúdo dos *Discursos* e da *Arte da Guerra* <sup>(14)</sup> preteridos em relação ao *Príncipe* e ao estudo do amoralismo político que o tornaria famoso.

---

<sup>(11)</sup> Sem prejuízo de muitos autores continuarem a adoptar a clássica tripartição. É, nomeadamente, o caso de THOMAS HOBBS no *Leviatã*, Lisboa, INCM, 3.ª Edição, 2002, pp. 157 ss.

<sup>(12)</sup> MAQUIAVEL, *O Príncipe*, Lisboa, 1976, p. 13.

<sup>(13)</sup> MAQUIAVEL, *Discourses on Livy*, Oxford, 1997, pp. 22 ss. (Livro I, Capítulo II).

<sup>(14)</sup> Para um estudo aprofundado do pensamento republicano clássico de MAQUIAVEL, vide J. G. A. POCKOCK, *The Machiavellian Moment – Florentine Political Thought and the Atlantic Repu-*

### 1.3. Iluminismo e República

Dos principais pensadores do Iluminismo, MONTESQUIEU é aquele que vai introduzir uma nova leitura aos conceitos que temos vindo a estudar. Bebendo alguma influência em MAQUIAVEL, MONTESQUIEU vai rearrumar as formas de governo de acordo com um novo esquema tripartido, distinto daqueles até aí conhecidos: na sua concepção deve distinguir-se entre *república* (que pode ser democrática ou aristocrática), *monarquia* e *despotismo* <sup>(15)</sup>. MONTESQUIEU identifica para cada forma que enumera qual a motivação ideal dos seus governantes. Na república, pertencendo o poder político ao povo, o princípio orientador da governação deve ser a virtude cívica; na monarquia, a honra; e no despotismo, o medo.

Apesar da tripartição referida, a principal ideia transmitida por MONTESQUIEU aponta para um maior significado da bipartição implícita ao seu pensamento, entre os regimes que subordinam ao império da lei e aqueles que o não fazem. Assim sendo, a principal separação das águas é entre os regimes em que os governantes agem de acordo com as leis vigentes (monarquia e república), e o despotismo, onde a vontade do tirano é lei.

ROUSSEAU vai desempenhar um papel importante na consolidação da noção de República como regime político primordialmente oposto à monarquia. Uma vez que a soberania só pode ser legitimamente exercida pelo povo, através da vontade geral, qualquer governo desprovido dessa legitimidade será necessariamente defeituoso. Curiosamente, a defesa da alternativa republicana em ROUSSEAU faz-se principalmente por via da crítica ao sistema monárquico, pelo que, de certa maneira, é um republicanismo primordialmente anti-monárquico <sup>(16)</sup>. Há, contudo, que atender a que, nalgumas passagens do *Contrato Social*, ROUSSEAU advoga que qualquer Estado regido por leis deverá ser considerado uma república, mesmo uma monarquia, desde que a vontade geral seja determinante <sup>(17)</sup>.

A noção kantiana de República, atenta a sua originalidade, merece também algum desenvolvimento. De acordo com o pensamento de KANT, uma constituição republicana tem de assentar em três princípios: liberdade para todos

---

*blican Tradition*, 2.<sup>a</sup> Edição, Princeton, 2003, em particular pp. 183 ss., e também RICARDO LEITE PINTO, *O Momento Maquiavélico na Teoria Constitucional Norte-Americana*, Lisboa, 1998, pp. 56-69.

<sup>(15)</sup> MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Livro II, Capítulo II.

<sup>(16)</sup> ROUSSEAU, *O Contrato Social*, Lisboa, 1999, pp. 61 ss., em particular 70-72, 74-80 (Livro III, Caps. IV e VI).

<sup>(17)</sup> ROUSSEAU, *idem*, p. 44 (Livro II, Cap. VI).

os membros da sociedade, sujeição de todos a um mesmo corpo de legislação e igualdade entre todos os cidadãos (18).

KANT procede a duas classificações de regimes políticos. A primeira, atendendo à forma da soberania, redonda nas categorias clássicas: *autocracia*, *aristocracia* e *democracia*. A segunda procura determinar a forma como o poder é exercido: o que é essencial é a existência ou não de uma efectiva separação entre poder executivo e poder legislativo. Assim sendo, um governo *republicano* terá de consagrar tal separação de poderes, sob pena de se tornar um *despotismo*.

A ideia de república em Kant não traduz um sentimento anti-monárquico, sugerindo mesmo este autor que Frederico II da Prússia se poderia enquadrar na definição de governante republicano, tendo em vista a declaração daquele monarca de que não passaria do primeiro servidor do Estado.

Da perspectiva de KANT, uma democracia (directa) redundará sempre em governo despótico, logo, não-republicano, uma vez que o poder executivo assentará necessariamente na decisão tomada por todos os cidadãos em relação a um só. Qualquer forma de governo não representativa é, no entender do filósofo de Königsberg, uma anomalia: a mesma pessoa não pode ser legislador e executor da sua própria vontade.

Algo próximo desta oposição entre república e democracia é o pensamento de JAMES MADISON. Escrevendo em conjunto com Alexander Hamilton e John Jay no *Federalista*, MADISON contrapõe a democracia, enquanto sinónimo de governo directo, a um conceito de República identificado com o sistema representativo (19). As vantagens da organização dos Estados Unidos em governo republicano residiriam no potencial desta forma representativa de organização do poder ser aplicável num território com vasta extensão e população numerosa. Só as democracias teriam de continuar confinadas a pequenas comunidades.

De forma a assegurar esta dimensão representativa, a República incorporaria obrigatoriamente a necessidade de eleição periódica dos titulares do poder e a fixação temporal da duração dos seus mandatos. Através da junção destes e de outros elementos, abrir-se-ia o caminho para a edificação de um verdadeiro sistema de auto-governo nas treze ex-colónias inglesas da América do Norte.

Esta ideia encontra-se igualmente presente nos escritos de THOMAS PAINE (20), embora sujeita a terminologia ligeiramente distinta. PAINE identifica a República

---

(18) IMMANUEL KANT, *Perpetual Peace in Kant: political writings*, Cambridge, 2003, p. 99.

(19) ALEXANDER HAMILTON/JAMES MADISON/JOHN JAY, *O Federalista*, Lisboa, 2003, pp. 82-83 (Federalista n.º 10).

(20) THOMAS PAINE, *Rights of Man – Part II*, in *Political Writings*, Cambridge, 1997, pp. 178-179.

como qualquer governo criado e conduzido no interesse da comunidade, no sentido de *res publica* que já observámos. Ao determinar qual a melhor forma de governo para uma nação de grandes dimensões, PAINE conclui que, face à inviabilidade das formas democráticas conhecidas, ela só poderá ser o *sistema representativo*.

A Revolução francesa marca o início das experiências republicanas em países europeus de grande dimensão. Contudo, ao mesmo tempo que se vão ensaiando novas formas de implementar a República, alguns pensadores políticos procuram encontrar uma simbiose entre os melhores elementos dos regimes monárquicos e republicanos. No fundo, estamos na antecâmara do constitucionalismo monárquico e os trabalhos de SIÉYÈS e BENJAMIN CONSTANT serão os principais veículos desta tentativa de conciliação <sup>(21)</sup>.

SIÉYÈS entende que as diferenças entre as monarquias e repúblicas assentam apenas na natureza do executivo: se este for nomeado pelo povo ou pela assembleia legislativa o regime será republicano, caso contrário estaremos perante uma monarquia. Na sequência do golpe de Estado de Bonaparte, elabora um projecto constitucional em que pretende instituir uma *república monárquica* encabeçada por um Grande Eleitor, alto magistrado vitalício, mas ainda republicano. Aparentemente feito à medida de Napoleão, o projecto só muito limitadamente passa para a Consituição do Ano VIII. Apesar de a revisão de 1802 instituir o carácter vitalício do Primeiro-Cônsul, tratar-se-á apenas de um passo na direcção do Império, realidade distinta da república coroada <sup>(22)</sup> projectada por SIÉYÈS.

CONSTANT, depois de ter avançado sem sucesso com um conceito de monarquia republicana durante o Consulado, vai procurar assegurar que o regresso da monarquia no rescaldo da queda de Napoleão seja possível, através da republicanização do sistema monárquico. Sob uma forma exterior monárquica vai preencher o regime com a soberania popular, a afirmação de direitos individuais e a divisão de poderes, acabando por afirmar-se como principal teorizador da monarquia limitada.

Será no final deste período, de certo modo transitório, que se opera uma alteração no conceito de República. Abandonando-se a visão primordialmente conexas com a prossecução do interesse comum e com a promoção da virtude cívica, passamos a um associação entre República e governo representativo, separação de poderes e ausência de monarca e nobreza hereditários. A recep-

---

<sup>(21)</sup> A respeito desta fase de transição *vide* MARÍA LUISA SÁNCHEZ-MEJÍA, *Repúblicas monárquicas e monarquias republicanas. La reflexión de Sieyès, Necker e Constant sobre las formas de gobierno*, in *Revista de Estudios Políticos*, n.º 120, Abril/Junho 2003, pp. 195 ss.

<sup>(22)</sup> MARÍA LUISA SÁNCHEZ-MEJÍA, *Repúblicas...*, p. 204.

ção de alguns destes elementos pelas monarquias constitucionais contribuirá ainda mais para uma descaracterização da forma pura republicana, ou pelo menos, para a perda do “exclusivo” em determinados campos. Dá-se, portanto, um passo significativo na “negativização” do conceito, na afirmação da sua dimensão não-monárquica como única passível de compreensão universal.

#### 1.4. República contra monarquia: debate político e doutrinal

A mutação do conceito de República que acabámos de descrever vai alterar os dados da colocação teórica do problema. Em grande parte, o debate passa das páginas da filosofia política para os bancos das universidades, tornando-se objecto de uma abordagem mais científica, nos quadros da Teoria Geral do Estado ou do Direito Constitucional. Naturalmente, a intensidade e importância do debate científico varia consideravelmente consoante o sistema político vigente.

Mais do que procurar classificar as várias formas de governo e tentar encontrar o regime político ideal, considerável atenção é agora dedicada a ponderar as vantagens dos dois sistemas em confronto, monarquia e república. Procuremos ilustrar esta nova realidade com um breve relance pela doutrina portuguesa dos séculos XIX e XX.

Um dos principais constitucionalistas portugueses do século XIX, JOAQUIM LOPES PRAÇA<sup>(23)</sup>, após reconhecer que a distinção mais profunda entre formas de governo é a que a reduz a dois grupos, monarquias e repúblicas, e que qualquer das duas formas é susceptível de uma infinidade de variantes, vai procurar determinar qual das formas é preferível.

Louvando a forma de governo instituída pela Carta Constitucional e proclamando a sua superioridade em relação à anterior monarquia absoluta, LOPES PRAÇA não procede verdadeiramente a uma contraposição entre os dois modelos, enveredando por uma demonstração de que a instauração de uma república se afiguraria como “*uma utopia perigosa às nossas mais íntimas e profundas convicções*”<sup>(24)</sup>.

A república, “*democrática, federal ou conservadora*” seria contrária às condições económicas, intelectuais, morais, geográficas, etnográficas e históricas do país e contrária também à desigualdade “*na instrução, fortuna e mérito*” que

---

(23) JOSÉ JOAQUIM LOPES PRAÇA, *Direito Constitucional Portuguez*, vol. II, Coimbra, 1879 (reimpressão fac-similada, 1997), pp. 24 ss.

(24) LOPES PRAÇA, *idem*, p. 37.

“*sempre se tem mantido no povo portuguez*”. Consequentemente, a sua adopção só poderia acarretar a anarquia e seria totalmente insusceptível de produzir o bem comum.

TRINDADE COELHO, escrevendo no seu *Manual Político do Cidadão Portuguez* (25), advoga abertamente a “*República democrática e federativa*” como melhor forma de governo, assente sobre os três grandes princípios republicanos: liberdade, igualdade e fraternidade.

Para este autor, República significa no seu sentido absoluto o “*sistema em virtude do qual o povo exerce por si mesmo o governo* (26)”. Todavia, neste primeiro sentido, República pode ser entendida com sinónimo do *democracia pura*, sistema apenas praticável em Estados de pequena dimensão. Dessa impossibilidade de aplicação generalizada resulta o nascimento do *sistema representativo*, forma ideal de governo, espinha dorsal da república democrática. Como podemos ver no pensamento de TRINDADE COELHO, torna-se patente a fusão progressiva dos conceitos até aí distintos de democracia e república, que conduzirá à assimilação progressiva pelo movimento republicano de exigências de natureza democrática

Mais científico e menos comprometido parece ser o trabalho de MARNOCO E SOUZA (27), que separa as duas formas de governo atendendo essencialmente à forma de designação do Chefe de Estado: electivo e temporário na forma republicana, hereditário e vitalício na monarquia. Entre os aspectos positivos do regime republicano MARNOCO aponta, em primeiro lugar, a maior garantia conferida pelo processo eleitoral na designação de um Chefe de Estado capaz. Em segundo lugar, destaca-se a plenitude do princípio democrático: só a república pode, em seu entender, suportar o sufrágio universal ou a liberdade absoluta de imprensa. Em seguida, MARNOCO E SOUZA enumera diversas desvantagens do sistema monárquico que devem pesar em favor da alternativa republicana, nomeadamente, a confusão do interesse público com o interesse dinástico, os perigos das regências, a afirmação da desigualdade política e o facto de, em grande parte, constituir um vestígio histórico.

Porém, MARNOCO aponta também para as vantagens da monarquia: unidade política assegurada pela hereditariedade e duração do reinado, desaparecimento de luta política pelo Chefe de Estado, tendência republicana para eleger

---

(25) TRINDADE COELHO, *Manual Político do Cidadão Portuguez*, Porto, 1908, pp. 25 ss.

(26) TRINDADE COELHO, *idem*, p. 27.

(27) MARNOCO E SOUZA, *Lições de Direito Político*, Coimbra, 1900, pp. 373 ss., e *Direito Político*, Coimbra, 1910, pp. 197 ss.

presidentes fracos, capacidade de conviver com a liberdade e de se adaptar às mudanças sociais. No final da sua exposição, acaba por concluir pela relativa indiferença da opção pela Chefia de Estado, desde que acauteladas as liberdades fundamentais no restante quadro institucional. No fundo, e apesar das vantagens e desvantagens consideradas em abstracto, as circunstâncias históricas e políticas de cada país é que fornecem os elementos decisivos para decidir entre República e Monarquia. Nas palavras do próprio MARNOCO E SOUZA, “*não se é menos livre na Inglaterra do que nos Estados Unidos, embora se seja por processos diferentes*” (28).

Na passagem para o século XX, dois fenómenos concorrem para esvaziar esta abordagem de actualidade: a progressiva difusão de regimes republicanos na Europa e no resto do Mundo e a crescente democratização das monarquias constitucionais. Aliás, os dois fenómenos têm por base aspirações e movimentos similares: as novas repúblicas tendem a surgir em Estados onde o regime monárquico perdeu o comboio da democratização ou em que se comprometeu decisivamente com regimes autoritários.

MARCELLO CAETANO (29) apresenta três noções possíveis de República na actualidade, contrapondo-as a equivalentes conceitos de monarquia. Uma primeira hipótese define República como “*a forma política em que o poder supremo do Estado reside na vontade de um colégio de indivíduos, cuja composição e cuja actuação são regulados por lei*”. MARCELLO CAETANO refere todavia que, se se entender que no Reino Unido o poder supremo reside no Parlamento, então este primeiro critério permite qualificá-lo como República.

Em seguida, uma República pode ser “*a forma política em que a soberania pertence à colectividade só podendo ser exercida em nome e por delegação desta mediante magistrados electivos submetidos à lei geral*”. O princípio republicano acarretaria, neste caso, três componentes: soberania popular, delegação de poder nos governantes, submissão de todos à lei. Desta feita, não será republicano o sistema em que os titulares do poder não devam essa condição ao exercício da soberania popular.

Finalmente, uma terceira hipótese identifica República como “*a forma política em que não existe Chefe de Estado ou em que o Chefe de Estado não é hereditário*”. De acordo com o publicista da escola de Lisboa, e apesar de, na sua opinião, ser este o critério menos satisfatório, acaba por ser aquele que corresponde à terminologia actual.

---

(28) MARNOCO E SOUZA, *Direito Político*, p. 218.

(29) MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Coimbra, tomo I (reimpressão da 6.ª Edição), 1996, pp. 358-360.

De tal forma é patente que o contraste entre monarquia e república perdeu significado político <sup>(30)</sup>, que JORGE MIRANDA, atenta a residual relevância do problema a nível institucional e de cultura cívica, propõe um conceito autónomo para contemplar esse traço da organização política: *forma institucional de governo* <sup>(31)</sup>.

Como sublinha BOBBIO, repetir hoje a frase inaugural do *Príncipe* de Maquiavel, que afirma que todos os Estados ou são monarquias ou repúblicas, “*constrange a realidade a um esquema inadequado, senão mesmo deformante, porque distingue aquilo que não é facilmente distinguível: a monarquia inglesa da república italiana*” <sup>(32)</sup>.

Assim sendo, apenas em contextos políticos específicos esta querela consegue sobreviver nos manuais e artigos científicos de Ciência Política ou Direito Constitucional. Por um lado, e numa curiosa inversão do que sucedia no decurso do século XIX, é matéria que preocupa autores monárquicos que escrevem em regimes republicanos e procuram demonstrar a viabilidade de uma alternativa restauracionista monárquica <sup>(33)</sup>. Por outro lado, em sistemas políticos em que se mantém a forma institucional monárquica e em que o sentimento republicano é consideravelmente influente, como seja o caso espanhol ou australiano, a querela prossegue.

Concluamos o nosso périplo pela teorização da República com uma rápida passagem em revista dos principais argumentos em prol da solução monárquica, nos nossos dias. São, essencialmente, dois conjuntos de argumentos que procuram legitimar as monarquias constitucionais democráticas ocidentais.

Em primeiro lugar, e reduzida a polémica aparentemente a uma mera questão institucional, a defesa da forma monárquica passa pela sua função integradora da comunidade política, através dos seus elementos simbólicos e pessoais <sup>(34)</sup>. HERRERO DE MIÑON <sup>(35)</sup>, afirma que ao invés do apelo republicano ao entendimento humano e à razão, a realeza consegue invocar directamente os sentimentos difusos e emocionais dos cidadãos e introduzir-se nos seus corações.

---

<sup>(30)</sup> Neste sentido, NORBERTO BOBBIO, *Estado, Governo, Sociedade — Para uma teoria geral da política*, 10.ª Edição, São Paulo, 2003, p. 106.

<sup>(31)</sup> JORGE MIRANDA, *Ciência Política*, p. 36.

<sup>(32)</sup> BOBBIO, *Estado...*, p. 107.

<sup>(33)</sup> A título de exemplo, veja-se no caso do Brasil, PAULO NAPOLEÃO NOGUEIRA DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional*, 3.ª Edição, Rio de Janeiro, 2003, pp. 175 ss.

<sup>(34)</sup> Assim, MIGUEL HERRERO DE MIÑON, *Monarchie et développement démocratique*, in *Pouvoirs*, Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques, n.º 78, 1996, Les Monarchies, p. 11.

<sup>(35)</sup> HERRERO DE MIÑON, *idem*, p. 12.

Sendo certo que a primazia do coração sobre a razão é um facto incontestado na sua opinião, a monarquia seria o único regime capaz de o alcançar <sup>(36)</sup>.

Neste contexto, o Rei surge como símbolo e representante da unidade e continuidade política do povo, cumprindo um papel que apenas figuras míticas ou históricas podem desempenhar nas Repúblicas <sup>(37)</sup>. O monarca vai encarnar valores políticos tradicionais e colocar-se acima da luta partidária, tendencialmente fracturante, assegurando uma total imparcialidade perante o jogo político.

Alguns autores <sup>(38)</sup>, contudo, reconhecem a dificuldade em encaixar esta argumentação na teoria constitucional racional-normativa do Estado de Direito democrático e procuram desviar o seu valor para a dimensão estrita do simbólico. Ao fazê-lo, estão de certa forma a reconhecer a falência de uma argumentação lógica ou jurídica e a apelar a considerações quase transcendentais.

O outro argumento aduzido em sua defesa é a concepção de uma ideia de republicanização ou democratização da monarquia nos tempos modernos, esbaltando as diferenças face às formas republicanas para alcançar a legitimação <sup>(39)</sup>. Todavia, não nos parece sustentável que estejamos na presença de verdadeiros elementos republicanos, como verificaremos ao estudar as várias dimensões do princípio: em causa, sim, estará apenas a consagração de um regime político democrático.

### 1.5. Republicanismo e liberalismo

Mais recentemente, na sequência dos estudos históricos em torno do republicanismo clássico, particularmente a obra de J. G. A. Pocock <sup>(40)</sup>, alguns autores propõem uma leitura alternativa, republicana, da teoria política e constitucional dos Estados Unidos da América. Defendendo que John Locke e o liberalismo individualista não devem ser apontados como fontes inspiradoras exclusivas do constitucionalismo norte-americano, vários autores em diversos campos académicos <sup>(41)</sup> (História, Ciência Política, Direito) procuram redescobrir o repu-

---

<sup>(36)</sup> Não deixa de saltar à memória a imagem cinematográfica do Rei Artur discutindo com um camponês anarquista, que o confronta com a falta de legitimidade de um regime político assente apenas na irracionalidade da transmissão de uma espada por um ente superior, em *Monty Python and the Holy Grail*...

<sup>(37)</sup> MANUEL FERNANDEZ-FONTECHA TORRES/ALFREDO PEREZ DE ARMIÑAN DE LA SERNA, *La Monarquía y la Constitución*, Madrid, 1987, p. 107.

<sup>(38)</sup> IDEM, *idem*, p. 124.

<sup>(39)</sup> IDEM, *idem*, p. 106, invocando PABLO LUCAS VERDÚ, *Principio de Ciencia Política*, 1973, tomo II, pp. 116-117.

<sup>(40)</sup> POCOCK, *The Machiavellian Moment*, cit.

<sup>(41)</sup> Assim, RICARDO LEITE PINTO, *Uma introdução ao neo-republicanismo*, in *Análise Social*, vol. XXXVI (158-159), 2001, p. 465.

blicanismo como filosofia política moderna, apresentando-o como modelo alternativo <sup>(42)</sup> aos paradigmas liberais puros <sup>(43)</sup>.

Como realça RICARDO LEITE PINTO, ensaiando uma síntese do pensamento comum aos vários autores do *neo-republicanismo*, estamos perante uma corrente que procura afirmar a presença dos valores republicanos na sociedade e política actuais <sup>(44)</sup>. Nessa axiologia republicana destacam-se principalmente a *virtude cívica*, enquanto defesa das liberdades, prossecução do interesse público e oposição à corrupção, a *participação política* e a *razão dialógica*, como processo de alcançar uma definição consensual do interesse público.

Entre a doutrina portuguesa, e não obstante as raízes do republicanismo em Portugal não beberem directamente na tradição norte-americana, como veremos, encontramos já importantes trabalhos de recepção deste debate, entre os quais avulta a dissertação de LEITE PINTO <sup>(45)</sup>. Algumas importantes componentes desta corrente devem, portanto, ser abordadas no debate jurídico-constitucional português, nomeadamente no que respeita à modelação da virtude cívica na prática política e na edificação de um modelo de cidadania republicano.

## 2. EXPERIÊNCIAS REPUBLICANAS

Ao procurar demonstrar a diversidade conceptual e histórica do fenómeno republicano, cumpre efectuar uma brevíssima digressão histórica pelas mais significativas experiências republicanas. O nosso intuito é demonstrar a diversidade de formas políticas que se denominaram ou receberam posteriormente a classificação de República procurando detectar pontos de contacto e de apartamento.

Em sede de periodização, a nossa opção resulta exclusivamente do tipo de regimes republicanos com os quais deparamos, sendo de realçar, porém, que a principal divisão das águas no estudo do republicanismo deve ocorrer no século XIX, na sequência das Revoluções Atlânticas, *maxime*, as Revoluções Americana e Francesa.

Se até esse momento a forma de governo republicana surge como a excepção num contexto esmagadoramente monárquico (com a possível ressalva da

---

<sup>(42)</sup> Por todos, *vide*, por exemplo, PHILIP PETIT, *Republicanism: A Theory of freedom and government*, Oxford, 1999.

<sup>(43)</sup> Do outro lado do debate, defendendo a insuficiência do modelo republicano, *vide* RICHARD FALLON, *What is republicanism and is it worth reviving?*, in *Harvard Law Review*, vol. 102, 1989, pp. 1695 ss., ou JEFFREY C. ISAAC, *Republicanism vs. liberalism? A Reconsideration*, in *History of Political Thought*, vol. IX, n.º 2, Verão 1988, pp. 347 ss.

<sup>(44)</sup> RICARDO LEITE PINTO, *idem*, p. 469.

<sup>(45)</sup> RICARDO PINTO LEITE, *O Momento Maquiavélico na Teoria Consitucional Norte-Americana – Republicanismo, História, Teoria Política e Constituição*, Lisboa, 1998.

organização política grega do período clássico), após as jornadas de 1776 e 1791 entramos numa fase de verdadeira *explosão das Repúblicas*, conducente ao actual predomínio deste modelo de organização política.

## 2.1. Antiguidade Clássica

2.1. A pólis grega é desde logo um marco na história das instituições políticas, na medida em que desenvolve, pela primeira vez, o conceito de cidadania, enquanto legitimação para participar no processo decisório, à qual são inerentes determinados direitos de natureza política e cívica. Por outro lado, encontramos também, de forma inovadora, a institucionalização de estruturas relativamente complexas de poder,

FINER realça que é esta a diferença substancial entre as monarquias de tipo oriental e a inovação grega <sup>(46)</sup>, designando ambas as realidades, respectivamente, regime tipo-palácio e tipo-forum. O centro da vida política sai, portanto, dos meandros da corte e da intriga palaciana que rodeia o soberano absoluto (e, frequentemente, divino) e desce ao seio da vida social, da vida comunitária.

Um dado importante para que tal revolução possa operar reside, indiscutivelmente, na dimensão da unidade política que ora analisamos: o facto de estarmos perante cidades-estados de reduzida área territorial é um dos factores decisivos para o aparecimento desta nova realidade.

Não nos esqueçamos que, para efeitos da nossa análise histórica, há que empregar o conceito de república no seu sentido mais restrito, enquanto forma contrária à monarquia hereditária. Assim sendo, encontramos uma plethora de formas políticas enquadráveis nesse conceito hiper-abrangente: desde a democracia ateniense, a formas oligárquicas ou aristocráticas de governo, passando por formas de tirania que muito se aproximam de monarquias no sentido rigoroso <sup>(47)</sup>. As classificações da PLATÃO e ARISTÓTELES que vimos, são disso bem ilustrativas.

FINER vai ao ponto de afirmar expressamente estarmos sempre perante repúblicas <sup>(48)</sup>. De facto, e deixando de lado a monarquia macedónica (considerada mesmo pelos cidadãos das *poleis* como para lá das fronteiras do mundo grego) o exemplo paradigmático de um regime monárquico, Esparta, só muito remota-

---

<sup>(46)</sup> S. E. FINER, *A História do Governo*, vol. I, Lisboa, 2003, p. 360.

<sup>(47)</sup> Mesmo atendendo apenas ao exemplo paradigmático de Atenas encontraremos uma diversidade de regimes políticos entre os séculos VI e IV a.C. Para além da forma democrática, claramente predominante neste período, somos confrontados com outras formas de exercício do poder, desde a Tirania de Pisístrato, ao período da oligarquia dos “Trinta Tiranos” que marca o fim da Guerra do Peloponeso e para referir apenas alguns.

<sup>(48)</sup> FINER, *op. cit.*, p. 357.

mente corresponde à noção de monarquia característica das monarquias orientais do seu tempo...

Geralmente, o poder monárquico das formas políticas da Grécia arcaica vai-se fragmentando através da transformação progressiva do rei num magistrado eleito e da passagem dos seus poderes para conselhos de governo compostos pelas aristocracias militares das urbes <sup>(49)</sup>. Assim sendo, encontramos três elementos recorrentes na organização política da Grécia Clássica: o conjunto de magistrados (investidos de poder executivo, ocupando a posição do monarca, nalguns casos até mantendo essa designação), o Conselho (de carácter oligárquico e composição restrita) e a Assembleia dos cidadãos.

O caso ateniense é normalmente merecedor de maior destaque não só por se tratar da maior e mais importante polis grega do período em estudo, mas porque se trata da forma mais avançada de organização política e de desenvolvimento da ideia de cidadania. A noção de *isonomia*, igualdade perante a lei de todos os cidadãos, acaba por operar como um equivalente de democracia no sentido moderno do termo <sup>(50)</sup>, particularmente se associada à ideia de *isegoria*, ou seja, a liberdade de expressão associada ao desempenho de direitos políticos <sup>(51)</sup>.

Encontramos, pois, um processo decisório transparente, um sistema de governo assente na lei em que impera o controlo do poder e são garantidos os principais direitos de cidadania. Para além disso, o sistema constitucional ateniense dispõe ainda de mecanismos de controlo e responsabilização dos titulares das magistraturas <sup>(52)</sup>, sublinhando o facto de se estar perante o desempenho de funções públicas, no interesse comum da *polis*.

Do que ficou exposto, podemos ensaiar uma associação entre as primeiras experiências republicanas e a ideia de limitação e organização do poder político.

<sup>(49)</sup> Neste sentido, CLAUDE MOSSÉ, *As Instituições Gregas*, Lisboa, 1985, p. 11.

<sup>(50)</sup> MARIO MION, *Athenian Democracy: politicization and constitutional restraints*, in *History of Political Thought*, vol. VII, n.º 2, Verão 1986, p. 226.

<sup>(51)</sup> BLAIR CAMPBELL, *Constitutionalism, rights and religion: the athenian example*, in *History of Political Thought*, vol. VII, n.º 2, Verão 1986, p. 263.

<sup>(52)</sup> O sistema ateniense conhece diversas formas de controlo dos magistrados: a *dokimasia* permitia algum controlo sobre os magistrados seleccionados por sorteio, num processo de alguma forma semelhante ao de investidura dos membros do Gabinete nos Estados Unidos, sujeitos a aprovação do Senado; a *epicheirotonia* permitia o controlo do magistrado durante o exercício do seu mandato; a *euthyna* consistia numa auditoria financeira no final do mandato; a *eisangelia* traduzia-se numa forma de procedimento de impugnação do mandato do magistrado com fundamento em traição, tentativa de golpe de Estado, corrupção, engano dos cidadãos ou sacrilégio; finalmente a *graphe paranomon* permitia a responsabilizar judicialmente quem propusesse na Assembleia a aprovação de legislação ou éditos contrários às leis fundamentais da *polis* ateniense; Para mais desenvolvimentos *vide* BLAIR CAMPBELL e MARIO MION, *op. cit.*

Independentemente do regime concreto instuído nas diversas *poleis*, todas recusam a concentração do poder característica dos regimes monárquicos tradicionais, e ensaiam formas de envolver classes mais ou menos amplas da população no exercício do governo. É certo que estamos perante uma realidade assente na existência de extensas franjas da população sem direitos políticos ou submetidas a um regime de escravidão, mas no que toca aos cidadãos da *polis*, estamos perante sistemas políticos sofisticados e, na sua maioria, republicanos (seguindo a concepção de FINER acima exposta).

2.2. O estudo da República Romana é essencial à compreensão dos fenómenos republicanos que lhe sucedem no tempo. Independentemente de constituir, ou não, uma verdadeira fonte de inspiração constitucional para futuros regimes políticos republicanos, Roma vai constituir o mais importante referente simbólico e ético desses regimes. O seu principal legado para a posteridade é, desde logo, o próprio conceito com que trabalhamos e que procuramos definir, a *res publica*.

Apesar da sua posterior expansão territorial, os quadros políticos e institucionais romanos constroem-se ainda no momento histórico em que é apenas uma cidade-estado. Instaurada em 509 a.C. com o derrube da monarquia, a República vai manter uma considerável estabilidade interna, permitindo a consolidação das fronteiras, a hegemonia em Itália e a derrota de Cartago, única potência do Mediterrâneo Ocidental com capacidade para ameaçar a sua supremacia. Apesar de ter de lidar com tensões sociais e políticas internas graves, Roma consegue adaptar as suas estruturas institucionais e aligeirar o peso oligárquico do regime mediante cedência à plebe, designadamente através da criação do tribunado da plebe (494 a.C.) ou da atribuição de força de lei às deliberações do *concilium plebis*, a assembleia da plebe (287 a.C.).

O resultado prático do sistema de governo afigurava-se particularmente complexo, atenta não só a estrutura legal do seu funcionamento, como as praes institucionais que o acompanhavam. Um dos principais contributos de Roma cifra-se no desenvolvimento da noção de magistratura, de desempenho de funções pública em prol da comunidade e em atenção aos interesses colectivos.

Assim sendo, o quadro de magistrados<sup>(53)</sup> na República Romana, em termos muito genéricos abrangia: dois censores (com o encargo de elaborar as lis-

---

(53) Para maiores desenvolvimentos *vide* FINER, *op. cit.*, p. 426, P. WILLEMS, *Le Droit Public Romain*, Louvain, 1888, pp. 157 ss., e NIALL RUDD/JONATHAN POWELL, *Introduction and notes to CICERO (The Republic and The Laws)*, Oxford, 1998.

tas de cidadãos e de os classificar de acordo com a sua propriedade), dois cônsules (detentores do comando militar e das relações externas), oito pretores<sup>(54)</sup> (desempenhando funções judiciais), oitos questores (com funções financeiras), quatro edis (encarregados da administração da urbe) e dez tribunos da plebe (velando pela posição dos plebeus perante o sistema político e a lei)<sup>(55)</sup>.

Quanto aos órgãos deliberativos, há que considerar diversas assembleias (*comitia*), com funções e composição variadas e também com relevância distinta em diferentes momentos históricos: *comitia centuriata*, *comitia tributa* e *concilium plebis*. Os *comitia centuriata*, compostos por todos os cidadãos, elegiam os cônsules, pretores e censores e deliberavam em matéria legislativa, de declaração de guerra e de conclusão de tratados. Os *comitia tributa*, reunindo também todos os cidadãos, desta feita organizados por tribos, elegiam os questores e os edis e possuíam também autoridade legislativa. Finalmente, o *concilium plebis*, com uma estrutura semelhante aos *comitia tributa*, detinham a particularidade de estar reservados a plebeus. Consequentemente, cabia-lhes a eleição dos tribunos da plebe e dispunham igualmente de poderes legislativos<sup>(56)</sup>.

Para além das assembleias referidas há que considerar a peça fundamental na engrenagem, o Senado, composto a título vitalício por trezentos<sup>(57)</sup> membros. Apesar de remetido, na estrita letra da lei, a uma função consultiva dos magistrados, acabava, na prática, e mercê da preponderância dos seus membros na sociedade, por ser o órgão condutor da política romana.

O funcionamento do sistema assenta na manutenção de equilíbrio entre os diversos órgãos referidos, com particular realce para a possibilidade dos magistrados de categoria superior poderem vetar as acções dos magistrados de categoria idêntica ou inferior. Evita-se deste modo a concentração dos poderes inerentes a um cargo num só indivíduo e assegura-se a interdependência entre magistraturas diferentes. Já no que respeita às relações entre assembleias e magistrados, esta salda-se na impossibilidade daquelas iniciarem os seus trabalhos sem a convocatória de um magistrado, limitando-se deste modo a sua liberdade de iniciativa legislativa.

---

<sup>(54)</sup> A sua quantidade aumentou no decurso da história da República, tendo alcançado o número de oito com Sila.

<sup>(55)</sup> Sem referir a Ditadura, magistratura extraordinária exercida no máximo por seis meses em casos de grave crise para a República.

<sup>(56)</sup> A distinção primordial entre as duas figuras assentava também em quem as podia convocar: o cônsul no caso das *comitia tributa* e os tribunos da plebe no caso do *concilium plebis*.

<sup>(57)</sup> Mais uma vez, o número varia no decurso da história da República.

Parte do sucesso da República Romana reside, portanto, na sua combinação dos vários segmentos sociais que compõem o corpo de cidadãos e que, como vimos, espelhariam na perfeição a teoria do governo misto de POLÍBIO. O processo político romano assenta numa tensa dialéctica entre o elemento aristocrático, inicialmente restrito aos patrícios, mas alargado aos plebeus com rendimentos superiores, e a plebe. Apesar de alguns compromissos fundamentais em que assenta a constituição institucional romana, tais como o papel dos comícios, a figura do tribuno da plebe ou a eleição obrigatória de um plebeu para pelo menos uma das magistraturas consulares, Roma não perderá nunca as suas características oligárquicas, continuando a sua classe política a reduzir-se, no essencial, a algumas dezenas de famílias <sup>(58)</sup> <sup>(59)</sup>.

Aproximadamente a partir de 133 a.C. o sistema deixa de ser capaz de se adaptar às novas circunstâncias políticas (reforma agrária, exigência de cidadania dos habitantes da Itália, expansão territorial e conseqüente estatuto de única potência mediterrânica) e entra em declínio. A constituição de duas facções antagónicas no seio da classe dirigente, *populares* e *optimates*, o crescimento da violência política e das redes clientelares e a degeneração do sistema político conduzem, eventualmente, à guerra civil e à transformação da República em Principado.

## 2.2. Período Medieval

De seguida, são dignos de nota os regimes republicanos que emergem no período medieval, produto do ressurgimento do fenómeno urbano a partir do século XI. Conexo com o crescimento em importância económica dos centros urbanos, surge um amplo movimento de autonomização municipal, com a formação de comunas principalmente em Itália, Países Baixos e Alemanha. Contudo, o grau de independência das colectividades locais dotadas de auto-governo variava consideravelmente consoante a posição geográfica e as condicionantes políticas do local.

Enquanto as cidades-estados italianas alcançaram um estado de independência *de facto* <sup>(60)</sup> e partiram ao alargamento dos seus domínios territoriais contra as zonas rurais circundantes e cidades vizinhas, as cidades do Sacro-Império Germânico (*Reichsstädte*) nunca se tornaram juridicamente independentes, permanecendo sob tutela directa do Imperador e confinadas às muralhas da cidade.

---

<sup>(58)</sup> Apesar de diversos exemplos de ascensão social, particularmente na fase final da República.

<sup>(59)</sup> Assim, FINER, *op. cit.*, p. 416.

<sup>(60)</sup> Com excepção de Veneza, que é independente, *de jure*.

FINER (61) salienta que, enquanto as formas de governo das cidades italianas viriam a crescer algo à evolução da teoria e prática políticas, as repúblicas alemãs e do norte da Europa não inovariam para além dos mecanismos de organização comunal: assembleia de cidadãos (de rara reunião) e conselho de governo presidido por um *Bürgermeister*. O impacto destas repúblicas do norte na história europeia acaba por derivar da sua organização externa na Liga Hanseática, aliança política, militar e mercantil, e não da sua organização política interna.

Em Itália, porém, a situação é distinta. A luta entre o Papado e o Império é, provavelmente, uma das principais causas da progressiva autonomização das cidades italianas, conforme o controlo imperial se vai enfraquecendo, culminando na concessão generalizada de autonomia por Frederico Barbarossa, em 1183, às cidades da Lombardia.

Inicialmente confiado apenas às grandes famílias aristocráticas locais, o poder vai progressivamente sendo partilhado com a população da cidade, através de conselhos legislativos e magistrados eleitos. Um aspecto importante em várias cidades passa por assegurar a rotação de funções públicas, reforçando a igualdade política de todos os cidadãos e evitando a concentração de poderes em algum sujeito ou grupo. Os traços mais importantes destes regimes são, pois, a existência de eleições periódicas, a ausência de hereditariedade e a criação de mecanismos de controlo e repartição do poder entre as várias magistraturas.

De todas as repúblicas italianas, destacaremos apenas o caso veneziano (62), na medida em que adquiriu uma aura “mítica” por força da estabilidade do seu sistema político e da sua expansão territorial e económica.

Inicialmente, o seu sistema político caracterizava-se por uma grande concentração de poderes no *Doge* e num reduzido número de grandes famílias locais, transmitindo a sua posição institucional hereditariamente. A situação começa a mudar com a afirmação progressiva da aristocracia veneziana e a criação de novos órgãos governativos destinados a partilhar e a controlar o exercício do poder.

O Grande Conselho é, em teoria, o verdadeiro titular da soberania na República Veneziana, cabendo-lhe o poder legislativo e a eleição de todos os magistrados. A reforma decisiva para o nascimento das principais características do Estado Veneziano ocorre em 1297, com a chama *serrata del Consiglio*. Nesse ano, a participação nos trabalhos do Grande Conselho deixa de estar aberta a todos

---

(61) FINER, *A História do Governo*, vol. II, Lisboa, 2004, p. 1012.

(62) Vide CHARLES DIEHL, *Venise — Une République Patricienne*, Paris, 1918, pp. 81 ss.

os cidadãos, passando a ser limitada à aristocracia e a alguns *homens novos*, a eleger pelo tribunal dos *Quarantia*. Contudo, logo em 1322, os cidadãos a seleccionar passam a ser apenas os descendentes de famílias já representadas no Grande Conselho.

Apesar do seu carácter restritivo, o Grande Conselho permanecia demasiado numeroso para ser eficaz, surgindo, conseqüentemente, uma assembleia deliberativa menos numerosa, o Senado, composto pelos principais magistrados da cidade e por membros eleitos pelo Grande Conselho, num total de cerca de 300 membros. O Senado acabará por ser o centro da administração pública, verdadeiro detentor do poder na República, gerindo matérias financeiras, fiscais, diplomáticas e militares.

Com funções de acompanhamento e preparação da acção do Senado, encontramos uma assembleia ainda mais restrita, o *Collegio*, composto por 25 membros. Contudo, dentro deste último órgão encontramos ainda um outro, a *Signoria* ou Pequeno Conselho, composto apenas de dez membros (o *Doge*, os seus seis conselheiros e os três membros mais antigos do supremo tribunal dos *Quarantia*) e encarregado de auxiliar o *Doge* no desempenho das suas funções governativas.

A forma mais clara de imaginar o sistema governativo veneziano é mediante o recurso a um esquema de círculos concêntricos, com o *Doge* no centro e envolvido sucessivamente pela *Signoria*, *Collegio*, *Senado* e *Grande Conselho* (63). Apesar de se encontrar no centro do sistema (ou no topo da pirâmide, se preferirmos outra imagem (64)), o *Doge* é remetido a uma posição de símbolo faustoso da soberania, reinando sem governar (65).

O regime político veneziano colocou as funções governativas na mão de uma minoria aristocrática, cerrando as portas a qualquer possibilidade de ascensão à categoria de cidadão activo e evitando simultaneamente a concentração de poderes num só indivíduo. De facto, o único órgão singular da República, o *Doge*, perde as suas prerrogativas originárias de efectiva chefia do Estado, sendo remetido para uma posição institucional, representativa e simbólica.

Apesar do declínio em que entraria no século XVIII, a *Sereníssima República* só sucumbe perante a conquista francesa, em 1797. Ironicamente, um paradigma de republicanismo cai às mãos de um outro modelo republicano... (66)

---

(63) Fora deste esquema há apenas a considerar o Conselho dos Dez, tribunal extraordinário e órgão de vigilância e segurança da República, encarregado de assegurar a preponderância da oligarquia através de poderes de investigação e instrução muito amplos. CHARLES DIEHL, *Venise...*, pp. 108 ss.

(64) FINER, *op. cit.*, p. 1051.

(65) Assim, CHARLES DIEHL, *Venise...*, p. 107.

(66) FINER, *op. cit.*, p. 1080.

### 2.3. Suíça

Cumprir referir, neste momento da nossa digressão histórica a singularidade do republicanismo suíço <sup>(67)</sup>, uma vez que é neste período que se encontram as suas raízes. Mais uma vez, a querela das investidas entre o Papa e o Imperador é causa cimeira do reforço da autonomia local, em resposta ao enfraquecimento da autoridade imperial. A importância estratégica da passagem de S. Gotthard no quadro geográfico alpino contribui também para o desenvolvimento político da região. Enquanto o Império vê com bons olhos que a passagem fique nas mãos de autoridades locais (permanecendo, conseqüentemente, neutralizada) e reforça a sua autonomia, na segunda metade do século XIII o interesse dos Habsburgos por aquele território começa a impelir as comunas locais à união.

Em 1291, três cantões florestais (Uri, Schwyz e Unterwald) associam-se numa aliança perpétua de ajuda mútua assente na defesa colectiva, na luta pelas autonomias locais e na vontade de ultrapassar diferendos de vizinhança pela arbitragem. A pressão dos Habsburgos vai contribuir para a expansão da aliança: entre 1332 e 1353 juntam-se-lhes Lucerna, Zurique, Glaris e Zug e Berna. Até 1481, esta confederação de oito cantões assenta num conjunto de alianças independentes entre si e em dois actos comuns a todos (de 1370 e 1393).

Entre 1481 e 1513, mercê do sucesso militar na luta pela autonomia, a Confederação passa a treze cantões (Freiburg, Soleure, Basileia, Schaffhouse e Appenzell). Contudo, para além dos cantões aliados, a Confederação abrange ainda um número considerável de entes aliados e submetidos a protectorado, alguns com forma republicana, outros com forma de governo monárquica <sup>(68)</sup>. Em 1499, na sequência de novo conflito armado, a Confederação é exonerada dos seus laços com o Império, situação definitiva e juridicamente consolidada com o Tratado de Vestefália em 1648.

Os órgãos comuns da Confederação são as Dietas, que assumem diversas formas e competências. As mais importantes são, indubitavelmente, as Dietas federais dos Treze Cantões, mas reúnem-se igualmente Dietas dos cantões que administram bailios em comum e, a partir da Reforma, Dietas de natureza confessional.

A estrutura política dos diversos Cantões também está longe de ser uniforme <sup>(69)</sup>, cada ente adoptando um sistema de governação próprio e mantendo

---

<sup>(67)</sup> A este propósito *vide* ANTOINE FAVRE, *Droit Constitutionnel Suisse*, Freiburg, 1970, pp. 14 ss., THOMAS FLEINER, *Switzerland: Constitution of the Federal State and the Cantons*, in *Federalism and Multiethnic States: The case of Switzerland*, Freiburg, 1996, pp. 69 ss.

<sup>(68)</sup> Entre os quais, o principado de Neuchâtel e as cidade de Genebra e Saint-Gall.

<sup>(69)</sup> Não há um corpo homogêneo de Direito Público ou Constitucional, antes vigoram os sucessivos acordos de confederação e aliança, remontando ao período dos oito cantões. FAVRE, *Droit Constitutionnel...*, p. 17.

plena personalidade jurídica internacional: enquanto Zurique, por exemplo, conhece importantes avanços democráticos, Genebra vai permitir a instalação do regime político calvinista a partir da Reforma <sup>(70)</sup>. Os cantões urbanos são, em regra, do tipo oligárquico conhecido entre as repúblicas do norte da Europa. Já no que toca aos cantões florestais, floresce um espírito de democracia directa, em que as decisões são tomadas nas assembleias comunitárias e que muito contribui para a originalidade do fenómeno político suíço <sup>(71)</sup>.

O momento de transformação da realidade política suíça ocorre com as invasões francesas que se seguem à Revolução e que impõe modelos de organização institucional estranhos à realidade suíça. Inicialmente, através da Constituição de 1798, centralizadora, que cria a República Helvética, *una e indivisível*, à semelhança da sua “irmã” francesa. Posteriormente, face à falência do modelo importado, através do Acto de Mediação de 1803, documento que retoma a estrutura federal, mas que não sobreviverá mais de uma década.

Em 1815, novo Pacto Federal é redigido, sob a forma de tratado internacional, instituindo uma Confederação de Estados sem qualquer poder estatal central <sup>(72)</sup>. Os únicos órgãos centrais são um chanceler e um secretário de Estado nomeados pela Dieta, e esta última continua a assumir natureza de congresso dos governos cantonais. Não obstante tratar-se de um regresso à tradição helvética, a nova estrutura constitucional conhecerá viva contestação a partir da década de 30 do século XIX, que culminará em guerra civil em 1847-48 e em nova Constituição em 1848.

A partir dessa data, a Suíça completa a passagem de estrutura confederal a Estado federal, com consagração de verdadeiros órgãos federais (Assembleia federal, Conselho federal) e uma repartição de atribuições entre Cantões e federação, que não viria a ser objecto de modificação nas duas revisões totais da Constituição de 1874 e 2000.

## 2.4. Repúblicas do século XVII

Até ao momento, os exemplos históricos de regimes republicanos que temos analisado partilham uma característica comum, o facto de lidarmos com a organização política de cidades-estados <sup>(73)</sup>. No decurso do século XVII somos

---

<sup>(70)</sup> THOMAS FLEINER, *Switzerland...*, p. 70.

<sup>(71)</sup> FINER, *op. cit.*, p. 1016.

<sup>(72)</sup> FAVRE, *Droit Constitutionnel...*, p. 22.

<sup>(73)</sup> É certo que Atenas, Roma e Veneza expandiram o seu domínio para lá das respectivas muralhas, contudo tal não implicou uma concomitante expansão da categoria de cidadãos ou uma sujeição dos novos territórios a sistema de governo da urbe. No caso ateniense, o seu “império”

confrontados com dois “ensaios republicanos” em territórios de dimensões supra-urbanas que revelam alguma valia para a nossa investigação: a República das Províncias Unidas dos Países Baixos e a efêmera *Commonwealth* inglesa. Apesar de ambas terem eventualmente sucumbido, e de estarmos hoje perante duas monarquias constitucionais, cumpre deixar uma breve nota sobre as suas características.

2.4.1. A experiência nos Países Baixos é um curioso exemplo de republicanismo pragmático e de oscilação entre momentos de maior e menor progressão de um sentimento de verdadeiro republicanismo.

Na génese desta realidade republicana encontramos os mecanismo de governo local das províncias sob a suserania de Filipe II de Espanha (74). A separação em relação aos Habsburgos ocorre através de um processo longo, marcado pelo conflito armado (75) e despoletado pela intolerância religiosa e falta de sensibilidade para a política local do monarca espanhol.

1579 é o ano decisivo para o desenho da nova realidade política, em que as províncias do norte se organizam na União de Utrecht, uma aliança militar e de política externa. Edificada em defesa dos privilégios tradicionais daquelas províncias, não estamos, porém, perante uma intenção de independência e, muito menos, perante uma tentativa de criar uma nova entidade, sob a forma republicana de governo (76).

Só em 1599 é que se começa a desenhar a formação da República. Como refere RAIA PROKHOVNIK, os Países Baixos acabam quase inadvertidamente por enveredar pela forma republicana (“*by default, rather than by design*”) (77).

---

impunha-se através da Liga de Delos, confederação de cidades em que Atenas exercia um papel dominante, mas nos quadros das relações externas. Na fase republicana, Roma governava as suas províncias mediante designação de um magistrado investido de *imperium* e responsável perante o Senado, mas não estende os direitos de cidadania fora da Itália e só o generalizou a todos os habitantes da Península no século I a.C., após as Guerras Sociais. Finalmente, o caso Veneziano é análogo ao romano — os território ultramarinos eram administrados sem a integração no sistema de governo republicano da cidade.

(74) Na realidade, a suserania daquele monarca não se exercia sobre o conjunto das Províncias, mas a título individual em relação a cada uma delas, com regulação especial através de cartas de privilégios e direitos.

(75) A Guerra dos 80 Anos, na designação da historiografia holandesa, desde o início da revolta em 1568, até à Paz de Vestefália em 1648, com um período de tréguas entre 1609 e 1621.

(76) A rejeição da soberania espanhola só vai ocorrer dois anos após a formação da União, com a Abjuração do domínio espanhol de 1581. Ainda assim, os Estados Gerais vão procurar encontrar um substituto para o monarca espanhol como suserano, transferindo inicialmente essa dignidade para o duque de Anjou e, mais tarde, para o favorito da rainha Isabel de Inglaterra, o Conde de Leicester.

(77) RAIA PROKHOVNIK, *Spinoza and Republicanism*, Londres, 2004, p. 72.

Saber se posteriormente esse vai ser o estado final do regime, é questão ligeiramente diversa <sup>(78)</sup>.

No plano teórico, por virtude da origem, de certo modo, não intencional, da República, os intelectuais e estadistas holandeses não vão procurar fornecer uma fundamentação teórica da nova realidade. A tônica do discurso político e do ensino universitário continua a assentar na defesa dos privilégios e direitos contidos nas cartas tardo-medievais, reiterando-se a justificação contra o governo tirânico, única verdadeira inovação do pensamento político da época nas Províncias Unidas.

Apesar de uma prática republicana evidente, até 1650 toda a teoria política holandesa vai ser essencialmente de cariz monárquico moderado, apesar de o sistema de governo das Províncias Unidas apenas revelar uma característica menor de natureza monárquica: a figura do *Stadholder* <sup>(79)</sup>.

Os dois momentos mais marcada e verdadeiramente republicanos coincidem precisamente com a abolição desta figura na maioria das Províncias. Com a ascensão ao poder na Província da Holanda de Jan de Witt em 1653, a sua doutrina de *verdadeira liberdade* inaugura um período de verdadeiro republicanismo. Trata-se apenas de uma republicanização da prática e do discurso político, uma vez que, com a excepção da abolição do *Stadholder*, o quadro institucional permanece inalterado.

No topo da sua doutrina destacam-se ainda a reafirmação das particularidades provinciais e seus direitos, a necessidade de equilibrar a posição de cada província (apesar da evidente centralidade da Holanda) e a tolerância religiosa. No fundo, trata-se de uma adaptação dos padrões tardo-medievais de governo vigentes.

Em 1672, perante a ameaça de invasão, é reintroduzida a magistratura de *Stadholder* em todas as Províncias e de Witt abandona o poder. A casa de Orange reassume o seu ascendente, que durará até 1702. Nessa data inaugura-se um segundo período sem *Stadholder*, ao qual se seguirá novo predomínio dos orangistas a partir de 1747, e que perdurará até à conquista pela França revolucionária e criação da república satélite da Batávia. Note-se, porém, que a

---

<sup>(78)</sup> Os autores que se debruçaram sobre este período encontram mesmo grandes dificuldades em chegar a uma solução unânime quanto à data da fundação da República. Em cima da mesa encontramos a data da União de Utrecht (1579), da Abjuração (1581), da inexistência de suserano (1588), do reconhecimento da independência pela França e Inglaterra (1592), do reconhecimento *de facto* por Espanha (1609), do reconhecimento *de iure* por Espanha com o Tratado de Vestefália (1648), do início do primeiro período sem *Stadholder* (1650) e do início do governo de Jan de Witt (1653).

<sup>(79)</sup> Desempenhando originariamente o papel de vigário do monarca ausente, esta função de teor predominantemente militar sobrevive com a passagem à independência. Apesar de se manter na esfera da Casa de Orange, passa, contudo, a ser uma magistratura eleita pelos Estados das várias províncias, para cada uma delas.

natureza do regime político nesta derradeira fase da história das Províncias Unidas é já bem diferente: o *Stadholder* deixa de ser eleito pelos Estados Gerais, tornando-se um título hereditário na casa de Orange e passando a ser obrigatória para todas as Províncias a existência desta magistratura. Na prática, as Províncias Unidas transformam-se numa monarquia limitada.

No balanço a fazer do republicanismo holandês, verifica-se que, acima de tudo, prevalece um sentimento de continuidade com o passado: as províncias retêm a sua soberania, os seus sistemas jurídicos e fiscais, as estruturas “federais” são muito limitadas em termos de competências internas e os representantes aos Estados Gerais não passam de nuncios das comunidades locais. Vigorará sempre uma relutância em aceitar abertamente a estrutura republicana do Estado, salvo os períodos de maior republicanização (de Witt), mantendo-se sempre uma posição constitucional ambígua, divorciando-se a prática do discurso e teoria políticos (80).

2.4.2. De certa forma, o republicanismo em Inglaterra partilha de algumas características da sua congénere holandesa, particularmente no que toca a falta de intenções republicanas dos seus fundadores (81). Contudo, o contexto inglês é marcado pela Guerra Civil e por uma radical alteração do quadro constitucional, num contexto em que muitos dos intervenientes políticos assumem propósitos abertamente revolucionários (82).

As origens da efémera experiência republicana inglesa remontam ao conflito entre Parlamento e monarca que conduziria o país à guerra civil na década de 40 do século XVII (83). Finda uma primeira fase da guerra civil em 1647, os parlamentares e o rei procuram chegar a um compromisso e estabelecer uma monarquia limitada, traduzida nos *Heads of Proposals*.

Contudo, a presença de diversas facções radicais advogando soluções mais consentâneas com a ideia de soberania popular faz-se sentir já com alguma intensidade. O mais importante destes grupos, os *Levellers* (84), imbuídos de ideias republicanas, apresentam uma proposta alternativa de Constituição, manifestamente mais democrática, o *Agreement of the People*, e conseguem

---

(80) RAIA PROKHOVNIK, *op. cit.*, pp. 120, 124 e 157 ss.

(81) Neste sentido, RAIA PROKHOVNIK, *op. cit.*, p. 124, e AUSTIN WOOLRYCH, *England without a king (1649-1660)*, Londres-Nova York, 1983, p. 1.

(82) Sobre este período de história político-constitucional inglesa vide CHRISTOPHER HILL, *The century of revolution (1603-1714)*, Londres, 1974, e *The World turned upside down – Radical ideas during the English Revolution*, Londres, 1991.

(83) Em traços gerais podemos resumir as posições conflitantes ao embate entre os ensaios de absolutização do sistema político por parte do rei e a vontade da Câmara dos Comuns em afirmar o seu papel constitucional.

(84) Vide CHRISTOPHER HILL, *The world...*, pp. 107 ss.

submetê-la a discussão, em alternativa aos *Heads of Proposals*, em Outubro de 1647 <sup>(85)</sup>.

Reiniciada a guerra em Novembro de 1647, o debate constitucional é interrompido. O momento decisivo ocorrerá entre os finais de 1648, quando o exército expurga centenas de partidários do rei e moderados da Câmara dos Comuns, e Janeiro de 1649, quando Carlos I é executado por traição ao *Commonwealth* de Inglaterra. Contudo, apenas em Maio desse ano são abolidas a monarquia e a Câmara dos Lordes. Apesar de, pela primeira e última vez na história inglesa, se instituir um governo republicano, a palavra *republic* não é utilizada: a Inglaterra passa a ser um *Commonwealth and free state*.

Uma vez que a mudança de regime não acarreta reformas democratizantes, o novo poder desde logo perde o apoio dos *Levellers*. Na realidade, o *Commonwealth* não conseguirá passar de uma República sem republicanos ou pelo menos sem republicanos com credibilidade e em número suficiente para poder aspirar ao sucesso <sup>(86)</sup>. Em 1653, os elementos mais moderados da nova situação, com Oliver Cromwell à cabeça, procedem à dissolução do que restava do Parlamento e instituem o Protectorado. É redigido um texto constitucional, o *Instrument of Government*, que confere a Cromwell o título de Lorde Protector, cria um Conselho de Estado com forte poderes executivos (e forte presença de membros do exército) e redefine a capacidade eleitoral em termos moderados <sup>(87)</sup>.

Apesar da eleição de novo Parlamento, nos termos do *Instrument*, o debate constitucional não se vai dar por concluído. Em 1654, os novos deputados vão procurar formular uma constituição alternativa, que merecerá como resposta de Cromwell uma nova dissolução, em 1655 <sup>(88)</sup>. Em 1657, o novo Parlamento redige a *Humble Petition and Advice*, em que propõe a restauração de uma monarquia limitada, na pessoa de Oliver Cromwell, a responsabilização do executivo e do exército perante o Parlamento e uma Câmara Alta <sup>(89)</sup>. Sob pressão do exército, Cromwell recusa a coroa, mas aceita o restante edifício insti-

---

<sup>(85)</sup> O seu conteúdo consistia numa refundação do Estado mediante novo contrato social, um aumento muito significativo da capacidade eleitoral, regularidade na convocação do Parlamento, a soberania absoluta dos Comuns e tolerância religiosa. Apesar disso, as propostas dos *Levellers* não eram as mais radicais, uma vez que acarretariam uma possível duplicação dos cidadãos com direito de voto: o sufrágio universal masculino implicaria o seu quadruplicar. Vide CHRISTOPHER HILL, *The century...*, pp. 119-120.

<sup>(86)</sup> Assim, AUSTIN WOOLRYCH, *Commonwealth to Protectorate*, Londres, 2000, p. 393.

<sup>(87)</sup> Ironicamente, o *Instrument of Government* apresenta-se muito semelhante ao compromisso traçado nos *Heads of Proposals*.

<sup>(88)</sup> Segundo CHRISTOPHER HILL, *The century...*, p. 125, a partir deste momento, a legitimidade do Protectorado assenta, quase exclusivamente, na “*ponta das baionetas*” do exército.

<sup>(89)</sup> Que viria a ser criada com o nome pouco entusiasmante de *The Other House...*

tucional. Apesar desta rejeição parcial, os resultados práticos da *Humble Petition and Advice* são equivalentes a uma monarquia limitada.

Cromwell viria a falecer em 1658, sendo sucedido por seu filho Richard. Não dispondo de talento, prestígio ou influência no exército do seu pai, Richard Cromwell retira-se em 1659, permitindo ao exército dominar a situação e entrar de novo em conflito com o Parlamento. Perante uma situação em rápida deterioração, em 1660, Monck, o comandante do exército na Escócia, desce a Londres e prepara o caminho para a Restauração dos Stuarts e para o fim da curta experiência republicana inglesa.

Do exposto resulta que não há um programa político e ideológico coerente e permanente em todo este período: no período que medeia entre a execução de Carlos I e a restauração do seu filho Carlos II, a Inglaterra conhecerá dois sistemas de governo distintos, a república parlamentar do *Commonwealth* (1649-1653) e o Protectorado (1653-1659) <sup>(90)</sup>. Se recuarmos um pouco até 1647, verificaremos que são ainda mais numerosas as tentativas de consolidar um novo figurino constitucional: as *Heads of Proposals* e o *Agreement of the People* (ambos em 1647), o quadro institucional que sucede à execução do rei (1649), o *Instrument of Government* (1653), as propostas parlamentares de 1654-55 e a *Humble Petition and Advice* (1657).

Finalmente, como os anos finais da República vêm demonstrar, a prática constitucional tradicional tendia a impulsionar os agentes políticos na direcção da monarquia ou *quase-monarquia*, forma política com a qual estavam preparados para lidar. Este facto evidencia uma falta de debate teórico prévio sobre a organização republicana do poder, uma vez que as grandes obras republicanas só emergirão no decurso da revolução inglesa, e entre as quais avultam os trabalhos de James Harrington ou de John Milton.

Em suma, a República inglesa dos anos de 1649-1660 oscilou entre uma república aristocrática, o poder pessoal e a ditadura militar. O desaparecimento da sua figura de proa em 1658, permitiria o regresso da monarquia, não tanto por convicção de que se trataria da melhor solução, mas, provavelmente, por falta de alternativa viável <sup>(91)</sup>.

## 2.5. Revolução e República

Chegamos, enfim, ao período determinante para o progresso das ideias republicanas e para a sua implantação em Estados de grandes dimensões. O con-

---

<sup>(90)</sup> Três, se considerarmos o período confuso que sucede à saída de cena de Richard Cromwell em 1659 e que perdura até à Restauração em 1660.

<sup>(91)</sup> Assim, RAIA PROKHOVNIK, *op. cit.*, p. 125.

tributo decisivo é dado pelas Revoluções Americana e Francesa e pela forma como, pela primeira vez na história, transformam em prática a teoria política dos séculos que as antecederam. Assim sendo, o progresso da ideias republicanas é coincidente com o nascimento do Estado moderno e com o desenvolvimento do liberalismo político.

Findo o debate constitucional, a opção republicana nos Estados Unidos não mais será sujeita a discussão. Aliás, ao cortar os seus laços com o rei de Inglaterra, os colonos revoltosos sabiam que o caminho a seguir seria o do governo republicano. A grande questão constitucional americana dos seus primeiros cem anos de história será, indubitavelmente, a construção do federalismo: desde o debate constitucional em Filadélfia aos campos de batalha da Guerra Civil, as relações entre a União e os Estados constituirão o principal ponto de clivagem política, em torno do qual as demais questões gravitarão.

Em França, porém, a opção entre República, monarquia ou bonapartismo estará em aberto por muito mais tempo, conhecendo a República um lento processo de implantação na consciência política colectiva, com vários avanços e retrocessos. Nas palavras de Adolphe Thiers, demorará mais de um século a tornar-se no regime que “*divide menos*” (92).

No que toca à origem da I República, alguns autores crêem mesmo não se tratar de um desígnio inicial dos revolucionários, que se bastariam com a introdução de uma verdadeira monarquia limitada, nos termos da Constituição de 1791, mas de uma forma de preencher o vazio aberto pela abolição da monarquia (93). A I República (1792-1804) está longe de constituir um projecto político uniforme, antes ficando marcada pela experimentação constitucional e pela procura da estabilidade política. Em bom rigor, não estamos perante uma República, mas perante três: Convenção, Directório e Consulado traduzem concepções políticas diferentes, oscilando entre o jacobinismo revolucionário e o Terror da primeira, e a afirmação da autoridade a caminho do bonapartismo na última (94).

---

(92) Citado em OLIVIER DUHAMEL/YVES MÉNY, *Dictionnaire Constitutionnel*, Paris, 1992, p. 921.

(93) OLIVIER DUHAMEL/YVES MÉNY, *idem*.

(94) Curiosamente, o processo de transformação da República Francesa em I Império, em 1804, faz-se mediante um senatus-consulta com o seguinte teor: “*Le Gouvernement de la République est confié à un Empereur, qui prend le titre d’Empereur des Français*” (*O Governo da República é confiado a um Imperador que toma o título de Imperador dos Franceses*) — artigo 1.º do Sénatus-consulta de 18 de Maio de 1804. A referência à República nos documentos oficiais permanecerá até 1808!

A II República (1848-1852), por seu turno, não conseguirá deixar uma marca duradoura ou positiva no imaginário político, atenta a sua curta duração e falência perante o golpe de Estado do seu primeiro e único Presidente, Luís-Napoleão Bonaparte <sup>(95)</sup>.

Só com a proclamação da III República (1870-1940) a forma republicana se instala definitivamente em França <sup>(96)</sup>. Datam de então alguns dos mais importantes traços da ideia republicana francesa, como o parlamentarismo e a laicidade. A noção de uma tradição republicana francesa cria finalmente raízes, mercê de uma sedimentação pacífica nos setenta anos seguintes.

O pós-guerra acarretará a restauração da legalidade republicana, sendo a IV República (1944-1958), em muitos sentidos, uma continuação do funcionamento institucional da sua antecessora. Já a passagem à V República, e a inauguração do modelo semi-presidencialista é vista por alguns como uma variação considerável, mesmo radical, em relação ao tradicional modelo político republicano. Parece-nos, contudo, que o essencial da ideia republicana em França se encontra já bem consolidado quando de Gaulle chega ao poder, e que o novo quadro institucional pouco altera no produto de uma evolução de mais de século e meio.

Tecidas estas breves considerações, não cabe neste estudo uma apresentação mais detalhada dos processos que levaram à constituição das duas repúblicas, nem uma análise aprofundada das suas diferenças e semelhanças. Por um lado, muito do que a Revolução Americana acrescentou ao fenómeno republicano foi já referido ao analisarmos o *republican revival* e o pensamento de JAMES MADISON que, não obstante o tratamento teórico da matéria, se pronunciava já nos quadros da nova Constituição dos E.U.A. Por outro lado, teremos oportunidade de desenvolver os principais aspectos do republicanismo francês ao abordarmos a chamada *excepção francesa*, pelo que para aí remetemos parte da nossa exposição. Finalmente, descrever os sistemas políticos destes dois Estados é matéria amplamente discutida e analisada nos principais tratados de Direito Constitucional, pelo que nos abstermos também de seguir por essa via.

## 2.6. Vagas de republicanização

Após as Revoluções Atlânticas, a difusão de modelos políticos republicanos torna-se imparável. De facto, e para concluirmos a nossa digressão histórica, devemos procurar arrumar este processo em sucessivas vagas de republicanização.

---

<sup>(95)</sup> Restaurado na dignidade imperial como Napoleão III e apresentando como máxima da nova governação o mote *L'Empire c'est la paix*.

<sup>(96)</sup> E mesmo então, só em 1875, com a eleição de uma maioria republicana, é que se consolida inquestionavelmente.

Sublinhe-se, porém, que não podemos, nem pretendemos, abarcar de forma exaustiva todos os processos políticos que originaram esta forma de governo.

A primeira “vaga republicana” após a Revolução Francesa <sup>(97)</sup>, se é que assim podemos denominar o fenómeno, é a que resulta do processo de independência das colónias espanholas na América Latina nas segunda e terceira décadas do século XIX. Podemos denominar esta vaga de primeiro republicanismo originário, uma vez que estamos perante Estados que nascem sob a forma de República e que não conhecerão outro regime político <sup>(98)</sup>.

As jornadas revolucionárias de 1848 oferecem outro momento de fervor republicano por toda a Europa, mas apenas conduzem à proclamação da (efémera) II República francesa, pelo que não é inteiramente acertado referir aqui uma vaga republicana. Apesar da proximidade no tempo das proclamações da III República francesa (1870) e da I República espanhola (1873), também não nos parece ser possível identificar aqui um momento de difusão generalizada do modelo republicano.

Assim sendo, uma segunda vaga de republicanização, desta feita no continente europeu, é a que a vai resultar da derrota das Potências Centrais na I Guerra Mundial <sup>(99)</sup>. A autodeterminação de diversos povos europeus, por um lado, e as convulsões internas nos países derrotados vão contribuir para o quadruplicar das Repúblicas no Velho Continente <sup>(100)</sup>.

O final do segundo conflito mundial vai marcar a terceira vaga na criação de Repúblicas. Mais uma vez, é graças ao redesenho do mapa geo-político europeu e à queda das monarquias comprometidas com os regimes totalitários e autoritários das décadas de 30 e 40 que resulta o derradeiro fenómeno generalizado de passagem da monarquia à república na Europa <sup>(101)</sup>.

Finalmente, a última grande vaga republicana na história contemporânea é

---

<sup>(97)</sup> Não abarcamos o fenómeno das “República irmãs” da República Francesa (Repúblicas Batávia, Helvética, Transalpina, Cispadana, Italiana, Parnotopeia), uma vez que se trata de uma realidade efémera, que não sobrevive sequer à passagem ao I Império. No essencial, estamos perante uma forma de consolidação de fronteiras e de expansão da influência francesa entre os seus vizinhos, e não perante processos políticos autónomos.

<sup>(98)</sup> Assinala-se uma única excepção, o México, que por duas vezes conheceu tentativas a instalação de um regime monárquico (Iturbide e Maximiliano).

<sup>(99)</sup> Sublinhe-se, aliás, que um dos factores decisivos para o armistício de 11 de Novembro de 1918 foi a proclamação da República na Alemanha no dia 9. Assim sendo, pelo menos no caso alemão, a mudança de regime não foi apenas uma consequência do fim da guerra, antes foi uma das suas causas.

<sup>(100)</sup> Ascendem à independência como Repúblicas a Estónia, a Letónia, a Lituânia, a Polónia, a Finlândia e a Checoslováquia e adoptam a forma institucional republicana a Alemanha, a Áustria, a Turquia e a Rússia.

<sup>(101)</sup> Por vias diversas, adoptam a forma republicana de governo a Itália, a Hungria, a Roménia, a Bulgária, a Jugoslávia e a Albânia.

a que resulta dos processo de descolonização em África e na Ásia <sup>(102)</sup>. Mais uma vez, e salvo algumas excepções <sup>(103)</sup>, estamos perante o segundo republicanismo originário.

Naturalmente, são inúmeros os casos de instituição de regimes republicanos em todo este período que não se inserem nos movimentos descritos, e em que o fenómeno de republicanização resulta de outras causas, estritamente internas e não-contagiosas. Veja-se, a título de exemplo, o caso português em 1910, ou o caso brasileiro em 1889 <sup>(104)</sup> <sup>(105)</sup>.

A análise que acabámos de empreender aborda o problema das vagas de republicanização através do conceito negativo de República enquanto não-monarquia. Contudo, entre os vários regimes que adoptam a forma institucional republicana encontramos formas políticas radicalmente diferentes daquilo que até então se subsumia ao conceito de República. De facto, deparamos com novos elementos na construção de Estados republicanos, distintos de todas as formas clássicas conhecidas.

Em primeiro lugar, as repúblicas soviéticas, populares e democráticas de inspiração marxista-leninista acrescem ao nosso debate o papel do partido na estrutura do poder político. De seguida, os fenómenos totalitários de tendência nazi e fascista importam a centralidade do papel do líder na organização do Estado <sup>(106)</sup>. Finalmente, uma realidade bem mais recente, mas com potencial de provocar profundas alterações na compreensão e teorização do fenómeno estatal e das suas relações com a religião, que são as repúblicas islâmicas.

---

<sup>(102)</sup> O caso do Médio Oriente é distinto, uma vez que os novos Estado Árabes nascem sob a forma monárquica e apenas gradualmente se vão tornando Repúblicas. A única excepção à excepção são os territórios sob protectorado francês (a Síria e o Líbano) que ascendem à independência como Repúblicas.

<sup>(103)</sup> A Índia e alguns países do *Commonwealth* que mantêm a rainha Isabel II como Chefe de Estado no momento da independência, mas que mais tarde adoptam a forma institucional republicana.

<sup>(104)</sup> Apesar da distinta vizinhança de ambos os países. Enquanto o Brasil é, até 1889, a excepção monárquica num mar de Repúblicas, Portugal passa da regra à excepção, na Europa monárquica. De facto, e sem contar com o caso de San Marino, até praticamente ao final da I Guerra Mundial, Portugal será uma das únicas três repúblicas europeias, para além da Suíça e da França.

<sup>(105)</sup> Outros casos que não se enquadram no esquema das vagas de republicanização são, por exemplo, a China, a Espanha e a Irlanda antes da II Guerra Mundial e a Líbia, o Egipto, o Iraque, a Etiópia, o Irão e de novo a Grécia, depois da II Guerra Mundial.

<sup>(106)</sup> Patenteado que, face a um poder pessoal de tamanha dimensão, apenas num sentido muito restrito se pode continuar a identificar uma forma institucional republicana. No caso italiano, aliás, o fascismo preserva o regime monárquico até à primeira queda de Mussolini em 1943, só então sendo instituído sob a forma republicana, e limitado ao norte de Itália como mera fachada da ocupação militar alemã.

### 3. A EXCEPÇÃO FRANCESA

Ao invés do que sucede na maior parte dos países que abandonaram o regime monárquico no decurso da sua história, a ideia republicana em França adquiriu um papel central na construção do Estado e da vida política, chegando mesmo ao ponto de ser assimilada à noção de Estado de Direito democrático. Mais do que uma forma de organização do poder político, o conceito francês de República incorpora um sistema de valores impregnado pela história política do país e que o afasta das definições clássicas e mais restritivas que considerámos<sup>(107)</sup>. Detenhamo-nos um pouco nesta particular concepção alargada de República.

Em sede jurídico-constitucional, o ponto de partida para a apreensão do conceito passa pela leitura do artigo 89.º, n.º 5, da Constituição de 1958, que indica o único limite material de revisão expresso no texto constitucional francês: a forma republicana de governo. Partindo de uma leitura menos generosa do preceito, facilmente seríamos levados a concluir que o referido limite visaria apenas a garantia da República na aceção negativa nossa conhecida: a de regime político que rejeita a transmissão hereditária do poder. Contudo, a abordagem da doutrina e jurisprudência francesas é outra, enveredando por uma interpretação abrangente do artigo 89.º, n.º 5, da Constituição de 1958 constitutiva da chamada *excepção francesa*<sup>(108)</sup>.

Naturalmente, não pode deixar de ser tido em conta que estamos perante o único limite material de revisão explícito do Direito Constitucional francês. Na ausência de um preceito tão amplo como o do artigo 288.º da Constituição portuguesa de 1976, a doutrina e jurisprudência retiram corolários semelhantes a partir do referido artigo 89.º, reconduzindo à noção de República os elementos estruturantes do Estado de Direito democrático carecidos de garantia em face do legislador de revisão constitucional: liberdades públicas, separação de poderes, indivisibilidade, laicidade, sufrágio universal e dimensão social.

Deste facto não retiramos, evidentemente, a causa cimeira da concepção abrangente da ideia republicana em França, já que a denominada *excepção francesa* conhece raízes filosóficas, históricas e culturais bem mais acentuadas que as raízes jurídicas. Contudo, o artigo 89.º, n.º 5, reveste particular importância para interpretação jurídico-constitucional do princípio republicano, visto que não encontramos no texto da lei fundamental outras referências expressas à garantia e extensão do republicanismo.

---

(107) Neste sentido, RAPHAËL HADAS-LEBEL, *L'état de la république*, in Pouvoirs, Revue Française d'études constitutionnelles et politiques, n.º 100, La République, p. 96.

(108) Expressão utilizada por ANDRÉ VIOLA para exprimir a originalidade francesa na leitura do princípio republicano. *La notion de République dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Paris, 2002, pp. 14 ss.

Assim sendo, a interpretação dominante, e aquela que é sufragada pelo Conselho Constitucional, procura relacionar a *forma republicana de governo* com os valores fundamentais da tradição republicana, valores que se encontram depositados no artigo 1.º da Constituição de 1958 e nos princípios fundamentais reconhecidos pelas leis da República. Vejamos em que consistem.

O artigo 1.º da Constituição francesa preceitua que a “*França é uma República indivisível, laica, democrática e social [...]*”. Através desta fórmula sintetizam-se não só os princípios estruturantes do Estado francês, mas também o quadro de valores que guia a república. A indivisibilidade aponta desde logo para a soberania interna e externa. Tem sido, aliás, a partir deste conceito que se tem orientado parte substancial do debate jurídico-constitucional em torno do processo de integração europeia, bem como a admissibilidade de modificações na estrutura do Estado, conducentes a um aprofundamento da regionalização, ou mesmo à instituição de um regime de autonomia aprofundado para a Córsega.

A dimensão democrática, plasmada na Constituição francesa nos termos da máxima de Abraham Lincoln, como o “*governo do povo, pelo povo e para o povo*”, é também assimilada ao conteúdo do princípio republicano, particularmente no que respeita à protecção do sufrágio universal.

A ideia de República laica é, provavelmente aquela que mais marcadamente distingue a *excepção francesa*, na medida em que une de forma praticamente incindível o princípio republicano e o princípio da separação do Estado das Confissões. Mais do que em qualquer outro sistema constitucional, o respeito pelas crenças de todos e a estrita neutralidade do Estado em matéria religiosa são uma marca distintiva da identidade da República Francesa.

Finalmente, a componente social da República traduz os deveres prestacionais do Estado, alargando o conteúdo da ideia republicana de forma a abranger as conquistas do Estado Social de Direito.

Este último aspecto realça a imagem que referimos de um conceito republicano evolutivo que é produto de uma assimilação da experiência histórica francesa, da I à V República, aglutinando-se sob a ideia de República toda o acervo principiológico do Estado moderno. O papel desempenhado pelos princípios fundamentais reconhecidos pelas leis da República na construção do conceito de forma republicana de governo é relativamente recente, ocorrendo na sequência da decisão do *Conseil Constitutionnel* de 1971 que lhes reconheceu dimensão constitucional fundamental<sup>(109)</sup>. Entre os mais relevantes princípios traçados pelo *Conseil Constitutionnel* a partir dessa data contam-se diversas manifestações de liberdades individuais (v. g. a liberdade de cons-

---

(109) Vide o Comentário de LOUIS FAVOREU e LOÏC PHILIP, *Les grands décisions du conseil constitutionnel*, Paris, 1984, pp. 224 ss.

ciência, a liberdade de ensino, a independência dos professores universitários, entre outras).

De certa forma, esta inovação jurisprudencial vem permitir uma leitura mais abrangente do artigo 1.º, auxiliando o seu desenvolvimento noutras direcções e conferindo idêntica protecção a manifestações legislativas dos seus princípios. É, contudo, de realçar que na génese desta construção encontramos uma preocupação essencialmente subjectivista, de reforço das garantias individuais dos cidadãos.

Esta concepção ampla de república encontra-se profundamente enraizada na cultura jurídica francesa, transparecendo de forma evidente em várias obras científicas. Tome-se o exemplo de MICHEL-HENRY FABRE, que no seu *Principes Républicains de Droit Constitutionnel* assimila todo o Direito Constitucional francês à divisa republicana “liberdade, igualdade e fraternidade”. Assim, à liberdade este autor faz corresponder a ideia de separação de poderes, analisando toda a organização do poder político a esta luz<sup>(110)</sup>. À igualdade, reconduz a soberania popular, empreendendo o estudo do direito de sufrágio e do papel das assembleias representativas<sup>(111)</sup>. Finalmente, sob a égide da fraternidade, analisa as instituições positivas da república — Presidente da República e parlamento — e examina as liberdades políticas e públicas dos franceses<sup>(112)</sup>.

Este mesmo autor reitera, com uma expressiva imagem, que o termo República se inscreve “no frontão do [...] templo constitucional” francês<sup>(113)</sup>, pelo que a procura do seu significado deve constituir uma prioridade do investigador constitucional. Daí também que, na sua opinião, a noção mínima e negativa de República como não-monarquia não seja satisfatória para a sua plena compreensão.

Também nos escritos de SERGE ARNÉ encontramos uma recondução à ideia de República de elementos estruturais do Estado e de outros princípios jurídico-constitucionais. Procurando descortinar o espírito da V República francesa a partir das diversas influências que contribuíram para a sua edificação, atribui ao elemento republicano os principais aspectos de democracia política (sufrágio universal, separação de poderes, responsabilidade do governo perante o parlamento, independência do poder judicial, supremacia da lei), as liberdades individuais e os direitos sociais<sup>(114)</sup>.

---

(110) MICHEL-HENRY FABRE, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, 1970, pp. 71 ss.

(111) MICHEL-HENRY FABRE, *idem*, pp. 201 ss.

(112) MICHEL-HENRY FABRE, *idem*, pp. 315 ss.

(113) MICHEL-HENRY FABRE, *idem*, p. 3.

(114) SERGE ARNÉ, *L'esprit de la V<sup>e</sup> République*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1971, pp. 648 ss.

É curioso notar a preocupação de muitos autores franceses com a natureza da V República, particularmente aqueles que escrevem em momento mais próximo da aprovação da Constituição de 1958. De tal forma se encontravam conexas com a República as concepções de um determinado tipo de separação de poderes típica da III e IV Repúblicas (havendo mesmo quem se interroge se a III República não deve representar uma Idade de Ouro mítica do republicanismo francês <sup>(115)</sup>) que o novo modelo organizacional gaullista levanta sérias reservas, ao ponto até de ser questionada a natureza republicana do novo regime.

FABRE interroga-se, quanto à *república gaullista*, se não poderemos estar perante um sub-produto do cesarismo <sup>(116)</sup>. JACQUES CADART, pronunciando-se embora na sequência da eleição presidencial de 1974, chega mesmo ao ponto de qualificar o novo equilíbrio de poderes como uma *monarquia constitucional republicana* <sup>(117)</sup>. SERGE ARNÉ, para além dos elementos republicanos da V República que referimos anteriormente, identifica também duas outras componentes daquele regime, que o afastam da pureza republicana. No seu entender, teremos também que considerar determinados elementos monárquicos de teor orléanista (dependência do Governo em relação ao Chefe de Estado, presidência e participação efectiva do Chefe de Estado nas reuniões do Conselho de Ministros, necessidade de um parlamento dócil e apagado) e elementos bonapartistas (apelos referendários) <sup>(118)</sup>.

ANDRÉ VIOLA sublinha, contudo, que muitas das vertentes do princípio republicano que acabámos de enumerar fazem parte do legado das revoluções liberais <sup>(119)</sup>. Consequentemente, trata-se de princípios que estão igualmente presentes em monarquias constitucionais como o Reino Unido, a Espanha ou a Bélgica. Daí que alguns autores pretendam qualificar esses regimes monárquicos como *repúblicas coroadas* ou *monarquias republicanas*. FABRE segue pelo mesmo caminho quando afirma que com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 a ideologia da República triunfou instantaneamente, apesar de no plano das instituições positivas o seu percurso ter demorado quase um século a ficar concluído <sup>(120)</sup>. No fundo, este autor afirma que mesmo antes de ser proclamada a República em 1792 a monarquia constitucional francesa já era republicana por força do triunfo do ideário iluminista, aglutinando mais uma vez as duas realidades sob a égide da República.

---

<sup>(115)</sup> A este propósito *vide* ANDRÉ VIOLA, *op. cit.*, pp. 49 ss.

<sup>(116)</sup> MICHEL-HENRY FABRE, *op. cit.*, p. 4.

<sup>(117)</sup> JACQUES CADART, *Institutions Politiques de Droit Constitutionnel*, tomo II, 2.<sup>a</sup> Edição, Paris, 1979, pp. 1242 ss.

<sup>(118)</sup> SERGE ARNÉ, *op. cit.*, pp. 660 ss.

<sup>(119)</sup> ANDRÉ VIOLA, *op. cit.*, p. 47.

<sup>(120)</sup> MICHEL-HENRY FABRE, *op. cit.*, p. 319.

Não podemos deixar de manifestar algumas reservas quanto a esta leitura hiper-abrangente da ideia republicana. Estaremos verdadeiramente perante manifestações de republicanismo em sistemas monárquicos, ou será que os princípios liberais e democráticos em causa são distintos da ideia republicana e valem por si próprios? A resposta francesa vai no sentido da sua assimilação à República. Quanto a nós, retomaremos esta questão na parte final da nossa investigação, quando procurarmos a chave do relacionamento entre República e Democracia.

#### 4. POLISSEMIA DA REPÚBLICA

Terminada a nossa digressão histórica e teórica, ficamos com um retrato muito heterogêneo de vários conceitos possíveis de República. GOMES CANOTILHO relembra que estamos perante um conceito tradicionalmente polémico e carecido de uma reflexão que vá para além de uma mera formulação negativa, de regime político oposto à monarquia<sup>(121)</sup>. No seguimento da exposição daquele constitucionalista, há que realizar um levantamento dos sentidos possíveis da palavra República, procurando sistematizar o que acabámos de expôr. Mais do que compreender a faceta *polémica* do conceito, tentaremos expôr a sua faceta *polissémica*<sup>(122)</sup>.

##### 4.1. Não-Monarquia

A primeira acepção de República a abordar é a que a caracteriza como negação da forma monárquica. Como vimos, o debate dicotómico entre República e Monarquia é relativamente recente<sup>(123)</sup>, remontando à classificação de regimes políticos avançada por Maquiavel.

Ainda neste âmbito há que fazer algumas referências adicionais. Um sentido possível desta acepção implica a negação de qualquer regime monárquico, seja ele hereditário ou electivo: o que sobressai desta abordagem é a rejeição de formas de soberania pessoal de carácter vitalício, sublinhando-se o repúdio de formas de governo absolutas<sup>(124)</sup>.

---

<sup>(121)</sup> GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 5.<sup>a</sup> Edição, Coimbra, 1992, p. 491.

<sup>(122)</sup> JOSEF ISENSEE, agrupa em quatro categorias os possíveis significados de República: República enquanto conceito de Estado, República enquanto forma de Estado, República enquanto comunidade livre e República enquanto Estado ideal ou ideal de Estado, *vide Republik – Sinnpotential eines Begriffs*, in *Juristenzeitung*, pp. 1 ss.

<sup>(123)</sup> Neste sentido, AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. I, Rio de Janeiro, 1958, p. 166.

<sup>(124)</sup> *Vide* KLAUS STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Munique, 1977, p. 432

É um aspecto importante para a apreensão do princípio republicano no Direito Constitucional português da actualidade, uma vez que desta reacção à hereditariedade e vitaliciedade da Chefia do Estado e Governo emergem as ideias de elegibilidade e temporariedade dos titulares de magistraturas públicas (125). Daqui poderemos mais tarde concluir que o princípio de renovação dos titulares dos cargos políticos não só integra o princípio republicano, como faz parte integrante do núcleo restrito da ideia republicana.

Deparamo-nos, porém, com outras leituras, ainda mais restritivas desta aceção negativa. Para alguns autores, o alcance do conceito de República limita-se à Chefia de Estado (126), recusando daí retirar outros corolários quanto aos demais titulares do poder do Estado ou mesmo quanto a eventuais limites à renovação sucessiva de mandatos políticos. Na prática, reduz a opção pela República a mero pormenor do desenho institucional de cada Estado.

#### 4.2. *Res publica* — Coisa pública e Estado

Recorrendo à origem etimológica da palavra República retomamos também outras aceções do conceito. *Res publica* surge como conceito oposto ao de *res privata*, isto é, oposto ao conjunto de assuntos individuais de cada um. Nesta perspectiva, visa delimitar a esfera pública, revelando os interesses ou domínios próprios de toda a comunidade. Atenta esta oposição entre *res publica* e *res privata* são frequentes duas leituras do conceito.

Em primeiro lugar, aquela que revela uma noção comunitária de bem comum. Este é, sem dúvida, o sentido mais próximo das raízes latinas do conceito, associando a República enquanto coisa pública à defesa dos interesses colectivos e não a uma qualquer forma de organização de poder ou de criação de um ente jurídico.

A outra possibilidade, menos abstracta que a anterior, permite uma identificação entre República e Estado, enquanto forma organizada da comunidade política. ISENSEE sublinha, no entanto, que se trata apenas de uma das múltiplas componentes da noção romana de Estado (127), não podendo por isso operar uma equiparação absoluta entre os conceitos. Também aqui não estamos perante uma associação entre República e uma qualquer forma de governo — neste sentido República é apenas a estrutura jurídica adoptada para a prossecução dos interesses comuns.

(125) AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, *op. cit.*, p. 168.

(126) Admitindo ser essa a posição dominante na doutrina alemã, WILHELM HENKE, *Die Republik*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, coord. JOSEF ISENSEE e PAUL KIRCHHOF, Heidelberg, 1987, p. 867.

(127) JOSEF ISENSEE, *op. cit.*, Janeiro de 1981, n.º 1, p. 3, nota 10.

Em qualquer uma destas acepções, portanto, a significação clássica de *res publica* é compatível com uma enorme variedade de regimes políticos.

### 4.3. Delimitação positiva do conceito

A noção de *res publica* que acabámos de observar é mais rica em termos de conteúdo positivo do que a que vimos em primeiro lugar, circunscrita à ausência de uma monarquia. Contudo, uma vez que continua a poder traduzir várias formas de organização institucional do poder, incluindo formas de poder monárquico (veja-se, por exemplo, a utilização do conceito por Jean Bodin ou Immanuel Kant) dificulta a edificação de um critério de identificação positivo da noção de República.

A abordagem francesa ao conceito é uma possibilidade de lhe dar um conteúdo que não se reporte exclusivamente à questão da Chefia de Estado, mas torna-se de tal forma abrangente que dilui as fronteiras com outros princípios, como o princípio democrático, a separação de poderes ou o princípio do Estado de Direito. A leitura do *republican revival* é também rica em conteúdo axiológico, mas tem a vantagem de apresentar contornos mais definidos.

Uma outra proposta de edificação de um conceito substantivo de República passa pela sua assimilação ao de Democracia. É certo que, até determinado momento histórico, as aspirações democráticas estão umbilicalmente coligadas com o movimento republicano, funcionando as duas realidades como sinónimos, mas no presente deve ser ensaiada uma separação de águas e detectados os pontos de conflito e convergência entre os dois conceitos. É matéria que abordaremos na parte final do nosso trabalho.

### 4.4. República como forma de governo

As várias experiências republicanas que estudámos revelam que uma tentativa de identificar a noção de República através da associação a uma determinada forma de organizar o poder político é utópica. Como vimos, quer as repúblicas aristocráticas romana e veneziana, quer os modelos federais suíço e americano, passando pelo jacobinismo uno e indivisível francês e pelas ditaduras autoritárias do século XX, partilham, em alguma medida, da ideia de República. Mesmo em termos teóricos, a República tanto surge como contraponto de democracia em JAMES MADISON, como oposto de despotismo em KANT ou como regime distinto da monarquia em MAQUIAVEL.

Nesta perspectiva, o único aspecto universalizável é aquele referido por JORGE MIRANDA e que se traduz na ideia de forma institucional de governo, e que podemos reconduzir à dimensão negativa, anti-monárquica que referimos anteriormente.

#### 4.5. República e Ética

GOMES CANOTILHO acrescenta aos entendimentos possíveis da palavra República a sua apreensão num sentido ético, enfatizando o seu papel na edificação de uma cultura cívica e política (128). Trata-se, como veremos, de uma ideia cara ao republicanismo português. É a partir desta leitura que devemos enquadrar a visão da *res publica* como “programa ético” (129) presente no pensamento de Cícero, ou as recorrentes referências à virtude republicana em Maquiavel, Montesquieu ou Kant. Os laços com o *republican revival* estão, por isso, igualmente patentes nesta visão.

#### 4.6. Conclusão

A resposta que procuraremos dar no final da nossa investigação não passa pela opção entre um dos entendimentos analisados em detrimento dos demais. O nosso propósito é identificar qual ou quais os sentidos possíveis da República no contexto do Direito Constitucional português vigente, não o de elaborar um conceito universal, imutável no espaço e no tempo. Estamos perante uma realidade que é, em grande medida, histórica e cultural e que traduz mais do que uma mera questão de organização política: enquanto princípio, o princípio republicano é depositário de um conjunto de valores essenciais da comunidade política e é nessa dimensão axiológica que deve ser apercebido.

## II PARTE

### REPÚBLICA E REPUBLICANISMO EM PORTUGAL

#### 5. REPUBLICANISMO SEM REPÚBLICA

##### 5.1. Antecedentes do movimento republicano

As primeiras referências de teor republicano em Portugal datam do início da implantação do liberalismo. Não são, porém, correntes desenvolvidas nem programas políticos articulados com vista à conquista do poder. É mais avisado fazer referência a ecos de republicanismo do que falar propriamente no começo de um movimento republicano organizado e coerente: as alusões que encontramos neste

---

(128) GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 5.<sup>a</sup> Edição, p. 496.

(129) JOSEF ISENSEE, *op. cit.*, p. 3.

período configuram-se bem mais como expressão de algum radicalismo momentâneo em períodos mais exaltados do processo político<sup>(130)</sup>. Apesar de encontrarmos alguma expressão de republicanismo entre as correntes mais radicais do vintismo ou do setembrismo, são intenções utópicas e dominadas pelas tendências mais moderadas dentro das respectivas facções. Assim sendo, até meados do século, o republicanismo não tem verdadeira expressão no contexto político português, sendo sacrificadas as poucas vontades que militavam nesse sentido à causa maior e premente, a instauração do liberalismo.

Só poderemos afirmar a existência de uma verdadeira corrente republicana no contexto político que se segue à derrota definitiva do setembrismo na Guerra da Patuleia. Sem dúvida entusiasmados pelo rebentar das revoluções europeias de 1848, e, em particular, pela instauração da II República francesa, a primeira geração de republicanismo metódico faz a sua aparição.

Desde logo, ocorre em 1848 o primeiro movimento conspirativo de cariz republicano, a *Conspiração das Hidras*. Organizada pela Comissão Revolucionária de Lisboa (também conhecida por Triunvirato Republicano), da qual faziam parte José Estevão, Oliveira Marreca e António Rodrigues Sampaio, o movimento envolveu a criação de juntas revolucionárias pelo país fora, com especial destaque para a que se formou entre os estudantes de Coimbra. Apesar dos objectivos, algo vagos, de mudança da vida política portuguesa, a *Conspiração* não passará de mera intentona insurreccional fracassada.

De maior relevo é o aparecimento em 1851 da obra de JOSÉ FÉLIX HENRIQUES NOGUEIRA, os *Estudos sobre a Reforma em Portugal*. Pela primeira vez na história do pensamento político português encontramos uma obra sistemática a defender a via da República<sup>(131)</sup>. Intimamente influenciado pela experiência francesa da “gloriosa revolução de Fevereiro de 1848”, momento inaugural da “democracia moderna” e “fundada nos princípios sanctos, justos e humanitários da liberdade, igualdade e fraternidade de todos os individuos e de todos os povos”<sup>(132)</sup>, HENRIQUES NOGUEIRA advoga algumas das ideias que marcaram o

---

<sup>(130)</sup> FERNANDO CATROGA dá-nos conta de um desses exemplos, a sugestão do General Marinho, militar liberal estacionada na ilha Terceira em 1829, que propõe a edificação de uma República dos Estados Portugueses Ultramarinos, agrupando todos os territórios do império Português, o Brasil incluído. *O Republicanismo em Portugal: da formação ao 5 de Outubro de 1910*, 2.<sup>a</sup> Edição, Lisboa, 2000, p. 11. Também é ilustrativo deste radicalismo republicano inconsequente um episódio narrado por OLIVEIRA MARTINS no *Portugal Contemporâneo*. Na sequência dos tumultos populares provocados pela saída de Saldanha do Governo em Julho de 1827, conhecidos posteriormente sob a designação de Archotadas, o povo saiu à rua em Lisboa e Porto aclamando a República e vitoriando Saldanha como primeiro cônsul electivo...

<sup>(131)</sup> CATROGA, *idem*, p. 11.

<sup>(132)</sup> JOSÉ FÉLIX HENRIQUES NOGUEIRA, *Estudos sobre a reforma em Portugal*, Coimbra, 1923, p. 7.

debate político da II República francesa, combinando-as com algum do legado vintista e setembrista. Os traços principais do seu pensamento, marcado por um acentuado romantismo, assentam na defesa de um republicanismo federalista e municipalista no que toca à organização do poder político (traço que se deve, certamente, ao facto de se poder considerar discípulo de Herculano) e pontuado já por algum ideário proto-socialista (de inspiração em Fourier e Louis Blanc).

Apesar destas últimas referências, até à década de 70 do século XIX não ocorrerá qualquer tentativa significativa de organização ou, muito menos, de transformação em movimento partidário.

## 5.2. Organização e programas do republicanismo português

A historiografia portuguesa debate a data de fundação do Partido Republicano, situando-a alguns em Março de 1876<sup>(133)</sup> e optando outros autores, como é o caso de FERNANDO CATROGA, por remeter esse facto para momento posterior<sup>(134)</sup>. Independentemente do momento exacto em que se formaliza a organização do movimento em Portugal, cumpre assinalar que o republicanismo começa a ganhar novo alento em finais da década de 60 do século XIX, conhecendo francos progressos na década de 70.

Internamente, o clima era de considerável instabilidade política — a revolta da Janeirinha em 1867 e o golpe de estado de Saldanha em 1870 (a “*Saldanhada*”) são ilustrativos desse facto. No plano internacional, como vimos, estamos perante uma fase de algum fulgor republicano: para além da proclamação da III República francesa, também em Espanha, na sequência da abdicação de Amadeu de Sabóia em 1873, se optava pela forma de governo republicana.

Surge então em cena uma nova geração de republicanos, defensora de tendências mais socializantes. A vitalidade do movimento republicano vai detectar-se na profusão de periódicos (*A República*, *O Republicano*, *Gazeta Democrática*), centros eleitorais e clubes republicanos. Na década de 70 do século XIX são essencialmente três as correntes ou facções dentro do movimento republicano (democratas, moderados e federalistas), correntes essas que procuram dotar-se de formas de organização e de programas políticos mais estruturados. O que verdadeiramente nos interessa para a compreensão da noção de República no Direito Constitucional português vigente é, precisamente, o conteúdo programático e ideológico destas diversas formações.

---

<sup>(133)</sup> LOPES D'OLIVEIRA, *História da República Portuguesa. A Propaganda na Monarquia Constitucional*, Lisboa, 1947, pp. 33-34, citado in FERNANDO CATROGA, *op. cit.*, p. 13.

<sup>(134)</sup> FERNANDO CATROGA, *op. cit.*, pp. 35 ss.

Em 1873 ocorre a fundação do Centro Federal de Lisboa. Trata-se da corrente mais radical de todas as tendências republicanas <sup>(135)</sup>, onde militam Teófilo Braga e Manuel de Arriaga. Depois de um ensaio de unificação no Centro Republicano Democrático de Lisboa em 1876, voltam a cortar com a facção dos democratas e criam o Centro Republicano Federal (1879). Em termos programáticos, podemos fazer um apanhado geral da sua orientação ideológica através do programa do Centro Federal de Lisboa de 1873. Aí destacam-se, naturalmente, a defesa do federalismo (municipal, ibérico e europeu), o reconhecimento de direitos fundamentais dos cidadãos portugueses, o sufrágio universal para homens e mulheres maiores de 18 anos, a consagração do mandato parlamentar imperativo e, com grande destaque, o laicismo (secularização do registo civil, casamento, educação laica e gratuita).

Por um lado, esta corrente afasta-se da concepção jacobina de Estado unitário. Por outro lado, de todas as correntes republicanas, é aquela que maiores afinidades apresenta com o socialismo emergente. A principal divergência em relação a estes reside, precisamente, na questão do regime, aspecto central e prioritário dos federalistas, e secundarizado pelos socialistas, a quem mais preocupava a reforma económica e a melhoria das condições sociais do que a forma monárquica ou republicana do Estado.

A facção democrática, onde pontua Elias Garcia, é mais pragmática do que a sua congénere federalista, abdicando por vezes de questões de princípio por motivos tácticos, o que lhe merecerá por vezes a designação de “oportunista”. O seu primeiro programa (igualmente de 1873) estabelece várias pontos de contacto com as demais correntes republicanas, mas diverge também nalguns aspectos essenciais, nomeadamente no que toca à salvaguarda da soberania nacional. Admite, é certo formas de governo local, mas fá-lo com a ressalva de que sejam realizadas dentro dos limites da Nação.

Em 1876 ensaia-se um compromisso unificador entre as várias facções republicanas, compromisso esse que está na origem do Centro Republicano Democrático de Lisboa. É aqui que alguns autores pretendem identificar o momento do nascimento do Partido Republicano, tese refutada por FERNANDO CATROGA, atenta a sobrevivência de estruturas locais autónomas, a desagregação interna e o espírito de desconfiança reinantes, que conduzirá mesmo a expulsões e cisões de federalistas e democratas <sup>(136)</sup>. Em bom rigor, o Centro Republicano e Federal de Lisboa não passa de uma fusão passageira do repu-

---

<sup>(135)</sup> CATROGA, *op. cit.*, p. 23.

<sup>(136)</sup> Para além da formação do Centro Republicano Fedral que já referimos, em 1878 um grupo de dissidentes da facção dos democratas cria o Centro Republicano de Lisboa.

blicanismo lisboeta, sem grande expressão no resto do país e sem grande futuro imediato.

Será, contudo, a partir do programa democrático que se construirá o compromisso fundador do Partido Republicano Português, já que dele constam o reconhecimento de direitos naturais (igualdade civil e política, liberdade, governo do povo e pelo povo, justiça democrática), a noção parlamentarista do Governo como delegação do poder legislativo, o fomento da educação popular obrigatória e a liberdade de consciência

Finalmente, os moderados, na linha das orientações da geração histórica de 1848, organizam-se na União Republicana em 1873 e lançam um manifesto ao país, ainda que sem a estrutura de programa político<sup>(137)</sup>. Ciosa da pureza do movimento republicano, esta corrente olhava com desconfiança as tácticas “oportunistas” do grupo de Elias Garcia, mas demarcava-se também do radicalismo dos federalistas.

Apesar das cisões do final da década de 70 começarem a provocar um ligeiro declínio da actividade republicana, diversos acontecimentos do início da década de 80 permitem caminhar no sentido da unificação e da fundação do Partido Republicano Português. FERNANDO CATROGA, aponta alguns dos factores decisivos para o ragrupamento<sup>(138)</sup>: a utilização das comemorações camonianas de 1880 como factor de propaganda anti-monárquica, decréscimo das condições de vida das populações, a polémica em torno da dotação da Casa Real e o novo fôlego da campanha republicana contra a “influência jesuítica” através da celebração do centenário do Marquês de Pombal.

Em 1883, delegados de centros republicanos de todo o país procedem à unificação e organização definitiva do Partido Republicano Português, aprovando-se estatutos e elegendo-se o primeiro Directório, a primeira direcção nacional do movimento republicano em Portugal. Estavam, pois, dados os passos decisivos para a criação de um partido político na acepção moderna do conceito, partido esse que pretendia assumir-se como interclassista e anti-sistema. Curiosamente, só em 1891 viria a ser aprovado o primeiro (e único) Programa do Partido Republicano Português<sup>(139)</sup>. Uma vez que vai ser este o manifesto que conduzirá o partido até ao 5 de Outubro de 1910 e que, de alguma maneira, enquadrará o debate na Assembleia Nacional Constituinte em 1911, detenhamo-nos um pouco na sua análise.

---

(137) CATROGA, *op. cit.*, p. 24.

(138) CATROGA, *op. cit.*, pp. 33-36.

(139) O Programa foi redigido por Manuel de Arriaga, Teófilo Braga, Homem Cristo, Bernardino Pinheiro, Azevedo e Silva e Jacinto Nunes e foi aprovado no Congresso do PRP de Janeiro de 1891 (escassas semanas antes, portanto, da revolta republicana do Porto).

Assumindo como principais objectivos a reforma da organização do poder político e garantia dos direitos e liberdades fundamentais, o programa republicano vai procurar conciliar as várias tendências ideológicas expressas nos manifestos da década de 70, realçando os aspectos comuns e tentando minimizar as divergências <sup>(140)</sup>.

No que toca à organização política do Estado, uma vez que se tratava do principal pomo de discórdia entre federalistas e democratas, o compromisso alcança-se nos seguintes termos: se por um lado se sublinha a opção nacionalista do movimento republicano, admite-se, contudo, algumas cedências ao federalismo no que respeita à organização administrativa e à função legislativa. O programa de 1891 vai inscrever na plataforma política do PRP a criação de uma Federação de Municípios (organizada a nível superior em Assembleias Provinciais) e de uma Federação de Províncias com competência legislativa e reunindo em Assembleia Nacional <sup>(141)</sup>.

Herdado também dos programas federalistas, encontramos consagrada a defesa dos direitos das mulheres, apesar de não estarmos já perante uma taxativa referência à sua capacidade eleitoral como no programa do Centro Federal de Lisboa de 1873.

Em termos económicos, o programa inovava timidamente em relação aos seus antecessores: cooperativismo e revisão das pautas aduaneiras. Já no plano social, o PRP procurava um social-republicanismo capaz de alcançar maior solidariedade entre capital e trabalho, recusando o liberalismo extremo, mas evitando também os radicalismos dos socialismos revolucionários <sup>(142)</sup>.

Indubitavelmente, o principal objectivo comum a todas as vertentes ideológicas do PRP assentava na vontade de assegurar a laicização da sociedade, empreendendo a necessária revolução cultural e política. Não é, pois, de estranhar que o programa do Partido tenha optado por reforçar e radicalizar o anti-clericalismo, utilizando-o como factor de congregação interna. No momento histórico em que nos encontramos, é também possível detectar já algumas influências provenientes da III República francesa. Assim sendo, são enumeradas todas as medidas indispensáveis à realização dos propósitos secularizadores do PRP: registo civil obrigatório, secularização dos cemitérios, abolição dos juramentos religiosos e, sobretudo, a criação de um ensino primário obrigatório, gratuito e laico. E obviamente, a coroar o programa político encontrava-se a questão fulcral, a forma de governo republicana!

---

<sup>(140)</sup> Neste sentido, CATROGA, *op. cit.*, p. 57.

<sup>(141)</sup> Vide TRINDADE COELHO, *Manual...*, pp. 667-668.

<sup>(142)</sup> IDEM, *idem*, p. 669.

Se às referências do programa que agora analisámos acrescentarmos as considerações do Grupo Republicano de Estudos Sociais, formado em 1896 por um conjunto de descontentes<sup>(143)</sup> com algumas opções do programa e da prática do PRP em matéria social, ainda muito afastada, em seu entender, do ideal de emancipação dos trabalhadores, chegaremos facilmente a uma conclusão semelhante à de FERNANDO CATROGA, quanto à natureza da ideologia republicana. Nas palavras daquele autor o republicanismo começa a transformar-se numa “*espécie de síntese entre a social-democracia à alemã e o respeito pela pluralidade dos interesses à inglesa*”<sup>(144)</sup>.

## 6. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REPÚBLICA

A 5 de Outubro de 1910, finda a jornada revolucionária da Rotunda e proclamada a República nos Paços do Concelho da capital, cumpria agora transformar o programa político do PRP no novo quadro jurídico-constitucional do Estado português. Chegamos, pois, a um momento fulcral da nossa investigação, o momento em que cumpre descortinar em que termos se procedeu à juridificação do conceito de República no Direito Constitucional português.

### 6.1. Fontes

Ao nível das fontes do novo texto constitucional, a doutrina é unânime em apontar a influência de diversos textos constitucionais estrangeiros. Em primeiro lugar, avulta a Constituição brasileira de 1891<sup>(145)</sup>, como é bem patente na leitura do projecto inicial apresentado pela Comissão redactora. Apesar de ser uma das influências mais marcantes no trabalho dos constituintes portugueses, evidente, por exemplo, na forma como o projecto inicial se limitava por vezes a reproduzir *ipsis verbis* algumas disposições daquele texto constitucional e na atenção que lhe dedica MARNOCO E SOUZA no seu comentário<sup>(146)</sup>, a Constituição republicana brasileira não deve ser cunhada de fonte principal do texto português.

---

(143) Com um total de 68 membros, o Grupo de Estudos Sociais contava com as presenças, entre outros, de Teófilo Braga, Guerra Junqueiro, Manuel de Arriaga e Afonso Costa.

(144) CATROGA, *op. cit.*, p. 62.

(145) Neste sentido, MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa — Comentário*, Coimbra, 1913, p. 6, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, 6.ª Edição, Coimbra, 1997, pp. 285-286, RICARDO LEITE PINTO, *Algumas hipóteses sobre a “república” e o “republicanismo”*, in *Perspectivas Constitucionais*, vol. III, Coimbra, 1998, pp. 212-213, FERNANDO CATROGA, *op. cit.*, pp. 162-163, e DOUGLAS WHEELER, *Republican Portugal — A political History*, Madinson, 1978, p. 76.

(146) MARNOCO E SOUZA, *op. cit.*, pp. 6-9.

Seguimos, pois, a leitura de JORGE MIRANDA <sup>(147)</sup>, que limita o cunho daquela Constituição a alguns aspectos individuais da lei fundamental portuguesa, entre os quais avultam a fiscalização judicial da constitucionalidade, a cláusula aberta de direitos fundamentais, o *habeas corpus*, a equiparação de direitos entre portugueses e estrangeiros, o regime de estado de sítio, entre outras. Relevante será também a solução bicameral, mas trata-se de matéria que abordaremos adiante.

No que toca à influência da Constituição suíça partilhamos igualmente o entendimento deste constitucionalista: no quadro de um modelo federalista, como aquele que ainda sobrevivia residualmente no programa do PRP, as soluções da Confederação Helvética seriam de extrema utilidade. Porém, e como veremos de seguida, o federalismo foi precisamente um dos elementos do programa de 1891 a ser abandonado pela Constituição.

Sem prejuízo dos elementos que colheu nos sistemas brasileiro e suíço, alguns deles de considerável relevo na organização do poder político, o espírito da Constituição de 1911 está mais próximo do modelo jacobino da III República francesa. Contudo, esta opção vai implicar o afastamento de alguns aspectos tradicionais do republicanismo português, ainda parte do seu programa político. Cumpre, portanto, identificar o rasto do legado programático do movimento republicano e aferir em que medida foi recebida no novo texto constitucional.

## 6.2. Constituição e Programa Político

Será excessivo afirmar que o legislador constituinte optou por ignorar a existência do programa político republicano, programa esse que já entrara no seu vigésimo ano de existência quando a Assembleia Nacional Constituinte reúne pela primeira vez, em Junho de 1911, mas não será certamente temerário sustentar que optou por deixar para as calendas gregas diversas fatias da sua plataforma política e que erradicou definitivamente outras tantas. Senão vejamos.

Em primeiro lugar, o federalismo foi das primeiras propostas tradicionais a ser deixada à porta da nova Constituição. Tratava-se, como vimos, de um elemento fundador do republicanismo português, remontando a Henriques Nogueira e à geração de federalistas da década de 70 do século XIX. É certo que o programa de 1891 já atenuara significativamente a sua relevância, reduzindo-o a uma expressão quase estritamente municipalista e abandonando as ideias universalistas e iberistas.

A Constituição de 1911 dará a machadada final na corrente federalista, consagrando a forma unitária do Estado no seu artigo 1.º A influência da noção francesa de República una e indivisível, o fracasso do ensaio federalista da I Repú-

---

<sup>(147)</sup> JORGE MIRANDA, *Manual...*, tomo I, p. 286.

blica espanhola, associados ao crescente nacionalismo do PRP na fase final da monarquia constitucional são decisivos para este desfecho. Ficava definitivamente escolhida a forma de Estado-Nação jacobina<sup>(148)</sup>, apesar dos protestos de alguns constituintes.

Em compensação, dotou-se o poder local de uma maior autonomia, através da exclusão de qualquer ingerência do poder executivo nos corpos administrativos, da criação do referendo local e da representação de minorias nos executivos municipais<sup>(149)</sup> (artigo 66.º da Constituição de 1911).

Imediatamente conexa com a questão do federalismo, surge a questão do modelo de soberania a consagrar na Constituição. Também aqui a opção dos constituintes se vai afastar do programa e propaganda republicanas, que advogavam a reafirmação da soberania popular em detrimento da solução postulada nas constituições monárquicas. FERNANDO CATROGA, aponta a recepção dos trabalhos de Emídio Garcia, académico positivista republicano, e de Teófilo Braga, como motivo decisivo desta opção<sup>(150)</sup>.

A principal reviravolta dos republicanos de 1910-11 em relação ao seu programa acabará por ser a do destino do sufrágio universal. A reforma do sistema eleitoral consistia num elemento absolutamente essencial da propaganda republicana e um aspecto charneira do combate à falta de democracia do regime da monarquia constitucional — atente-se à polémica em torno da lei eleitoral monárquica de 1901, a *Ignóbil Porcaria*, e ao período de boicote eleitoral do Partido Republicano na década de 90 do século XIX. De qualquer forma, as principais opções em sede eleitoral não foram tomadas pela Constituinte, mas pelo Governo Provisório, apesar de aquela se ter pronunciado a respeito da restrição do sufrágio aos cidadãos alfabetizados.

A justificação dos republicanos passou por reafirmar a crença inabalável no potencial democrático do sufrágio universal, ressaltando, porém, a impossibilidade de o realizar antes de ser debelado o mal da iliteracia entre a população portuguesa. É certo que a justificação para o carácter restrito do sufrágio deixava de ser censitária e passava a assentar no grau de instrução dos cidadãos, de forma parcialmente coerente com os desideratos republicanos em sede de educação e de revolução cultural nas mentalidades dos portugueses.

Igualmente sem contemplação no novo quadro eleitoral ficou a promessa do voto feminino, apesar de a esse respeito o programa de 1891 não a consagrar de

---

<sup>(148)</sup> CATROGA, *op. cit.*, p. 173.

<sup>(149)</sup> Vide GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.ª Edição, Coimbra, 2002, pp. 166-167, e RICARDO LEITE PINTO, *op. cit.*, p. 218.

<sup>(150)</sup> CATROGA, *op. cit.*, pp. 168-169. Emídio Garcia partilhava a convicção de que, sendo o povo uma entidade orgânica, careceria de ser previamente organizado em Nação para que pudesse exercer a soberania.

forma explícita, como o programa federalista de 1873, apenas se referindo à necessidade de adoptar medidas de educação progressiva da mulher tendentes à sua participação política futura.

Entre outros aspectos do programa do PRP que foram arrumados na gaveta da história pelos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte conta-se também o unicameralismo que, como já vimos, foi afastado por influência da Constituição brasileira<sup>(151)</sup> e algumas intenções mais arrojadas no domínio social, que se poderiam extrair do programa de 1891 e que remontavam às correntes federalistas.

### 6.3. República laica

Entre os demais aspectos centrais do republicanismo português, a laicidade será sem dúvida aquele que conhecerá a mais cabal consagração no novo quadro constitucional. O lema seguido sintetiza-se na máxima de Emídio Garcia: *“Igrejas livres no Estado indiferente”* e os novos titulares do poder político procurariam segui-lo à letra.

Os primeiros passos dados no sentido de implantar a política religiosa do programa do Partido Republicano foram dados pelo Governo Provisório. Pela pena do Ministro da Justiça, Afonso Costa, são publicadas a Lei da Separação (20 de Abril de 1911), pedra basilar das novas relações entre o Estado e as Confissões Religiosas, e uma série de diplomas tendentes a secularizar o Estado: a lei que aboliu os juramentos religiosos (19 de Outubro de 1910), a lei que extinguiu a Faculdade de Teologia de Coimbra (14 de Novembro de 1910), Lei do Divórcio (25 de Dezembro de 1910), a lei de expulsão das ordens religiosas e a Lei do registo civil (ambas de 18 de Fevereiro de 1911) e a lei que consagrou a laicidade do ensino (29 de Março de 1911).

Será perante um quadro legal já consideravelmente extenso e preciso que os deputados constituintes vão consagrar, pela primeira vez na história do constitucionalismo português, a separação entre o Estado e a Igreja e a liberdade de consciência e religião sem limitações (artigo 3.º da Constituição de 1911).

O projecto de laicização da sociedade não podia deixar de contemplar a dimensão pedagógica, a edificação de uma escola laica destinada a educar o “homem laico”, sem superstições e dotado de espírito científico e progressista.

---

(151) Sublinhe-se que uma das questões que mais debate suscitou durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte foi a do sistema de governo. Sob influência, mais uma vez, da Constituição brasileira, os deputados dividiram-se entre os partidários da adopção de um regime presidencialista semelhante ao da lei fundamental brasileira e aqueles que, na linha da tradição francesa da III República, optavam por defender o parlamentarismo. Contudo, trata-se de um aspecto em relação ao qual o programa republicano do PRP nada assinalava.

#### 6.4. Caracterização da República Portuguesa

Expurgada de tantos elementos que compunham a sua base doutrinal, qual então o retrato da República Portuguesa? Cumpre antes de mais não confundir as realidades em análise: o facto de a Constituição Política da República Portuguesa de 1911 não corresponder ao programa ou às expectativas de muitos republicanos portugueses não significa que estejamos perante soluções não-republicanas ou resquícios monárquicos. O que pretendemos realçar neste périplo histórico são os elementos constitutivos do republicanismo português. Nalguns casos podemos traçar essas raízes aos movimentos e propostas republicanas do último quartel do século XIX (a laicidade, por exemplo), mas muitas dos elementos constitutivos da ideia de República apenas se manifestam, precisamente, com a proclamação da mesma em 1910 e com a aprovação do texto constitucional.

Se desaparecem alguns elementos que aproximavam o republicanismo português do social-republicanismo utópico ou do federalismo de algumas correntes da II República francesa ou do constitucionalismo suíço, tal vai acarretar uma maior proximidade com outras experiências republicanas, nomeadamente a da III República francesa. Tal proximidade é tão-mais evidente se fizermos uma leitura da soberania nacional da República unitária à luz da concepção de unidade e indivisibilidade daquele regime político francês.

Apesar de ter ficado àquem do que prometia e proclamava, mantendo em vários domínios a lógica liberal (*maxime*, nos domínios económico e social, onde se verificam apenas alguns modestos avanços) a I República introduz dados novos no panorama jurídico-constitucional. Em primeiro lugar, a forma republicana de Governo e o fim de todos os privilégios fundados no nascimento ou conferidos a título vitalício — esse foi o seu legado republicano por excelência. Mas para além disso, o republicanismo introduziu parte da sua mundividência no código genético do constitucionalismo português, avultando a laicidade e a liberdade religiosa e uma nova visão do papel do Estado na educação e na formação dos cidadãos. Estes dois aspectos traduzem uma importante dimensão cívica e revelam uma vontade de mudar mentalidades por parte do novo regime.

Apesar de termos algumas reservas em associar de forma imediata o tipo de republicanismo da I República ao debate entre republicanismo e liberalismo em voga nos Estados Unidos, como o faz LEITE PINTO<sup>(152)</sup>, concordamos com este autor quando sublinha a intenção republicana de fomentar uma cidadania consciente e participativa, cujo ponto de partida residia na formação escolar, laica, pública e obrigatória.

---

(152) RICARDO LEITE PINTO, *Algumas hipóteses...*, p. 220.

## 6.5. República democrática

Finalmente, antes de encerrarmos a análise do processo da constitucionalização do ideário republicano, há que deixar uma breve nota sobre uma discussão, de que nos dá conta MARNOCO E SOUZA (153), travada na Assembleia Nacional Constituinte a propósito da consagração ou não da expressão “República democrática” no artigo 1.º da Constituição, solução essa que constava do projecto inicial concebido pela comissão de redacção. Trata-se, sem dúvida, de um debate com muito interesse para o nosso estudo, uma vez que a problemática articulação entre os princípios republicano e democrático é uma das interrogações que levantámos e que procuraremos resolver no final da investigação.

Levantam-se de novo as dificuldades que analisámos a propósito do conceito de República. Os deputados que se opunham à expressão “República democrática” partiam de um conceito de república democrática enquanto sinónimo de democracia directa, na linha do que expusemos a propósito destas noções quando analisamos os escritos de MADISON no *Federalista*. Já outra corrente dentro da Assembleia contrapunha que República democrática seria aquela em que a soberania pertence ao povo, contrapondo-a a outras formas possíveis de regime republicano, designadamente o aristocrático. Encontravam-se ainda vozes discordantes ou pelo menos pouco convencidas da utilidade do conceito, dando-o por excessivamente vago para fundar a organização política do país.

A questão acabaria por terminar com a não inclusão da referência à República democrática, mas é elucidativa da confusão terminológica reinante. É, por um lado, claro que ambos os conceitos apresentam uma polissemia considerável e é também patente que mesmo nos meios mais politizados não ocorrera ainda uma sedimentação de qualquer dos sentidos possíveis do termo. É também inegável que o movimento republicano assumia um carácter democrático, no sentido da democracia enquanto processo representativo e de formação da vontade do Estado.

O que alguns deputados temiam era que se enveredasse por uma leitura da democracia no sentido da democracia directa, o que, face à simpatia nutrida por muitos republicanos pelo modelo suíço, não estaria tão fora de questão quanto isso (MARNOCO E SOUZA relata, aliás, a consagração do referendo local como uma inspiração suíça e alude a este facto ao comentar o artigo 1.º). Também subjaz a este debate a questão, que de resto já analisámos, da oposição entre a soberania popular e a soberania nacional — os defensores desta última via teriam motivos para pensar que a referência ao carácter democrático da República inviabilizaria a sua consagração.

---

(153) MARNOCO E SOUZA, *op. cit.*, pp. 9-11.

## 7. REPÚBLICA SEM REPUBLICANOS

A queda da I República Portuguesa, operada pelo golpe de Estado de 28 de Maio de 1926 vem inaugurar um período peculiar no que respeita à ideia e ao princípio republicanos. Desde logo, a própria composição heterogénea das forças que desencadeiam o 28 de Maio assinala a falta de clareza do momento: ao lado de republicanos conservadores interessados em acalmar a situação política do País para prosseguir com o regime em moldes menos exaltados e mais moderados, encontramos personalidades com tendências autoritárias e, nalguns casos, assumidamente monárquicas.

A passagem ao Estado Novo vai ajudar a clarificar algumas dúvidas derivadas do complexo mosaico de forças e interesses que compõem a base de apoio da Ditadura Militar, mas deixará patente uma ambiguidade e um desencontro entre a forma e a substância no que respeita ao carácter republicano do Estado.

O primeiro aspecto a reter é o de que a forma do Estado permanece republicana: a Chefia de Estado continua investida num Presidente da República, transitando até para a Constituição de 1933 as inelegibilidades que atingiam os parentes até ao 6.º grau da família real portuguesa (artigo 74.º). Assim sendo, está garantida a aceção mínima, negativa, de república, a sua dimensão não-monárquica.

Contudo, há que salientar que não estamos perante uma opção convicta, antes perante uma solução pragmática para a questão da Chefia de Estado. JORGE MIRANDA sublinha, aliás, que um dos compromissos em que assenta a organização política do Estado Novo é entre república e monarquia, criando-se uma figura de Presidente da República decalcada da do monarca constitucional<sup>(154)</sup>.

Pelo menos até à morte de Carmona<sup>(155)</sup> é um compromisso que não suscita contestação interna: os republicanos apoiantes do regime ficam descansados quanto ao assunto, enquanto aos monárquicos é permitido algum espaço para aspirarem a uma restauração a médio prazo. Só nessa data se manifestam em

---

(154) JORGE MIRANDA, *Manual...*, tomo I, p. 298.

(155) Na medida em que a sua legitimidade política ainda depende em parte de ter sido nomeado por Carmona, Salazar terá um tipo de relação diferente com o primeiro Presidente do Estado Novo do que com os seus sucessores. Ao contrário de Craveiro Lopes e Américo Tomaz, cuja escolha é fruto de uma decisão de Salazar, de quem dependem em certa medida, Carmona dispõe de legitimidade autónoma dentro do movimento do 28 de Maio e de legitimidade democrática directa (apesar de muito sofrível...), prévias à chegada ao poder de Salazar e à edificação do Estado Novo. Anos mais tarde, também Marcello Caetano se encontrará em semelhante posição perante Américo Tomaz.

Congresso da União Nacional algumas vezes a clamar pelo regresso à monarquia — contudo, o seu momento já passara e o Estado Novo permanecerá uma república até à sua queda.

Por outro lado, a própria ideia de República plasmada no texto constitucional nada tem que ver com aquela que estudámos no capítulo anterior. O Estado Novo assume-se como República corporativa, afastando-se da tradição do republicanismo português, indo beber a dimensão corporativa ao modelo de Estado do fascismo italiano. Ao classificar a forma do Estado português, FEZAS VITAL opta por descrevê-la como uma república *sui generis*, de tendências corporativas<sup>(156)</sup>.

Se observarmos a questão fora do plano estritamente jurídico, a distinção entre a I República e o Estado Novo é ainda mais evidente. A prática política do salazarismo é manifestamente anti-republicana, sublinhando o corte com o regime político que o precedeu e com o seu sistema de valores. Como sublinha LEITE PINTO<sup>(157)</sup>, tal confronto de mundividências é ainda mais evidente se observarmos a forma como a oposição ao salazarismo se assume como herdeira e continuadora da tradição republicana, operando uma identificação com a I República que chega por vezes a assumir uma dimensão mítica.

### III PARTE

## O PRINCÍPIO REPUBLICANO NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976

Percorridos todos os elementos históricos, filosóficos e jurídicos que auxiliam a compreensão da evolução da ideia e da prática republicanas em Portugal, cumpre agora proceder à interpretação do princípio no quadro do Direito Constitucional vigente.

### 8. ENQUADRAMENTO NA TIPOLOGIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Sem pretender desenvolver nesta sede os aspectos metodológicos relativos à função e natureza dos princípios no ordenamento jurídico-constitucional, não podemos deixar de tecer uma breve caracterização da questão antes de procedermos ao enquadramento do princípio republicano. Guiando-nos pela obra de ROBERT ALEXY, podemos sucintamente caracterizar os princípios como

---

(156) FEZAS VITAL, *Direito Constitucional*, Lisboa, pp. 359 ss.

(157) LEITE PINTO, *Algumas hipóteses...*, pp. 222-224.

normas jurídicas que incorporam mandados de optimização, que podem ser cumpridos em diferentes graus, atendidas as possibilidades jurídicas e fácticas de cada caso <sup>(158)</sup>. A sua flexibilidade permite a realização de operações de harmonização e ponderação em caso de conflito entre princípios <sup>(159)</sup>, como poderá ser o nosso caso, na relação entre o princípio republicano e o princípio democrático.

No que respeita à classificação dos princípios constitucionais, a multiplicidade de tipologias é infinita, cada autor apresentando uma sistematização própria, seguindo critérios variados <sup>(160)</sup>. Na doutrina constitucional portuguesa, a arrumação proposta por JORGE MIRANDA salienta uma importante vertente da realidade principiológica — a sua conexão com os limites materiais do poder constituinte <sup>(161)</sup>. Conquanto os limites materiais de revisão constitucional traduzam a ideia substancial de Direito de um determinado sistema constitucional, é imprescindível atender a essa qualidade na sua disposição. Assim teremos:

- a) Princípios axiológicos fundamentais — correspondentes aos limites transcendentais do poder constituinte. Estamos perante valores que se impõe mesmo ao legislador constituinte originário por via da sua força jusnaturalística;
- b) Princípios político-constitucionais — correspondem aos limites iminentes ao poder constituinte e aos limites específicos de revisão constitucional, na medida em que traduzem, as opções fundamentais da Constituição material, sem revestir, porém, a força valorativa dos princípios da alínea anterior. É nesta categoria que JORGE MIRANDA inclui o princípio republicano;
- c) Princípios constitucionais instrumentais — correspondem à estruturação do sistema constitucional <sup>(162)</sup>;

---

<sup>(158)</sup> ROBERT ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, 1993 (tradução da edição alemã de 1986 — *Theorie der Grundrechte*), pp. 86 ss. Já as regras jurídicas são normas que apenas comportam uma aplicação ou uma não aplicação, operando num esquema de tudo ou nada.

<sup>(159)</sup> GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.ª Edição, Coimbra, 2002, pp. 1147-1148.

<sup>(160)</sup> JORGE MIRANDA realça até o facto de estarmos sempre perante classificações possíveis que não devem ser tomadas com excessiva rigidez. *Manual...*, tomo IV, p. 258.

<sup>(161)</sup> JORGE MIRANDA, *Manual...*, tomo IV, pp. 257-258.

<sup>(162)</sup> Apesar de não ser esta a sede própria para desenvolver o assunto, pensamos que se poderá levantar a possibilidade de, nos quadros desta classificação, admitir uma quarta categoria, residual, englobando outros princípios constitucionais substantivos que não traduzam a ideia substancial de Direito da Constituição material. A viabilidade desta categoria dependerá de uma não

Contudo, também uma das construções de GOMES CANOTILHO nos merece especial atenção <sup>(163)</sup>. Atendendo já à articulação entre os diferentes princípios, o constitucionalista coimbrão procura estruturá-los hierarquicamente. Não obstante a tipologia de JORGE MIRANDA também permitir ordenar a força jurídica de determinado princípio em relação a outro, *maxime* na colisão entre princípios axiológicos fundamentais e os demais, não está directamente vocacionada para a abordagem quase “piramidal” que agora vamos expor <sup>(164)</sup>.

De facto, CANOTILHO sugere a existência de *princípios estruturantes*, “*constitutivos e indicativos das ideias directivas básicas de toda a ordem constitucional*” <sup>(165)</sup>. Estes princípios, na medida em que funcionam como autênticas “*traves-mestras jurídico-constitucionais*” seriam densificados com recurso a outros sub-princípios constitucionais, que denomina *princípios constitucionais gerais*. Por seu turno, estes são ainda susceptíveis de nova concretização através de *princípios constitucionais especiais*, por seu turno densificáveis por regras constitucionais.

Trata-se de uma abordagem geométrica, partindo de um elevado grau de abstracção ao nível dos princípios estruturantes até a um nível mais concreto, no plano das regras constitucionais. É de extrema importância reter esta abordagem no momento de apresentar as nossas conclusões a respeito do princípio republicano. Aliás, o próprio CANOTILHO o qualifica expressamente como *princípio estruturante da ordem constitucional* <sup>(166)</sup>.

Em suma, importa reter das obras dos dois eminentes constitucionalistas a qualificação do princípio republicano como princípio político-constitucional, de acordo com JORGE MIRANDA, e como princípio estruturante da ordem constitucional, no seguimento da lição de GOMES CANOTILHO.

---

recondução desses princípios à categoria de princípios político-constitucionais e à certeza de que estamos perante verdadeiros princípios ao invés de regras gerais. Uma possibilidade a considerar seria a exigência de interesse específico na competência legislativa das Regiões Autónomas antes da revisão constitucional de 2004, se não se entender estarmos perante uma mera regra. Mas uma vez que não é esse o tópico da nossa análise e que esta dúvida não apresenta implicações no estudo do princípio republicano, deixamos apenas esta breve consideração.

<sup>(163)</sup> GOMES CANOTILHO oferece também uma tipologia de princípios, mais próxima da de JORGE MIRANDA, que distingue princípios jurídicos fundamentais, princípios políticos constitucionalmente conformadores, princípios constitucionais impositivos e princípios garantia. *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 1150-1153.

<sup>(164)</sup> Sublinhe-se que o que está em causa na colisão de princípios não é, de forma alguma, a prevalência de um sobre o outro, apenas se pretendendo a concordância prática entre as normas em choque. A classificação que agora apresentamos visa, acima de tudo, facilitar a interpretação dos diversos princípios, reduzindo as possibilidades de colisão e auxiliando a sua ponderação.

<sup>(165)</sup> GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 1159.

<sup>(166)</sup> IDEM, *idem*.

## 9. DIMENSÕES DO PRINCÍPIO REPUBLICANO

Como acabámos de constatar, o elemento republicano na Constituição da República Portuguesa de 1976 assume foros de princípio estruturante do ordenamento jurídico-constitucional português. Nem por isso, contudo, o seu conteúdo se encontra condensado numa única norma jurídica fundamental, antes deparamos com manifestações variadas do princípio ao longo do texto constitucional. GOMES CANOTILHO<sup>(167)</sup> aponta como referências expressas do princípio republicano os artigos 1.º, 2.º, 11.º e 288.º, alínea *b*), mas, como veremos, é muito mais vasto o seu alcance. Sublinhe-se apenas, a título de exemplo, os preceitos relativos ao Presidente da República. Se, como vimos, a única acepção consensualmente universal de República é aquela que a qualifica como o regime político no qual a Chefia de Estado não compete a um monarca hereditário, também as normas que instituem a elegibilidade do primeiro magistrado do Estado comungam de natureza republicana *prima facie*.

Acompanhando parte do pensamento de GOMES CANOTILHO e de RICARDO LEITE PINTO procuraremos descortinar as várias manifestações do princípio republicano na actual Constituição, elencando as referências expressas e as normas que implicitamente traduzem o seu conteúdo.

### 9.1. Referências iniciais

As primeiras referências à República no texto constitucional são aquelas que constam do seu primeiro artigo. O artigo 1.º determina que “*Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.*” GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA<sup>(168)</sup> sublinham, contudo que o termo República não significa apenas, nem principalmente, a forma do regime político, sendo sim utilizado no sentido de colectividade política, enquanto *res publica*. Essa é, aliás, a orientação que expressamente fez vencimento na 1.ª Comissão da Assembleia Constituinte<sup>(169)</sup>.

Contudo, a opção pela referência à *República* não é desprovida de consequências em sede de escolha de uma forma institucional de governo. Apesar de não se encontrar expressamente especificado em qualquer artigo da Constituição, o princípio republicano encontra-se latente em diversas disposições, entre as

---

(167) CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 1159.

(168) GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição, Coimbra, 1993, p. 58.

(169) Vide VITAL MOREIRA, *A Formação dos Princípios Fundamentais da Constituição (Trabalhos preparatório inéditos)*, in *Estudos sobre a Constituição*, vol. III, Lisboa, 1978, p. 35.

quais avulta o primeiro artigo da Constituição. JORGE MIRANDA <sup>(170)</sup> aponta ainda para o facto de não estarmos perante um acto de constituição de Portugal em República, mas apenas perante uma reiteração da proclamação ocorrida em 5 de Outubro de 1910. Existe, portanto, uma continuidade jurídica quanto à forma republicana de governo que, apesar do intervalo autoritário de cinquenta anos, retoma a sua dimensão e valores originários com a nova Constituição.

## 9.2. Forma republicana de governo

Como temos por vezes realçado ao longo desta investigação, o mínimo denominador comum do conceito de República é aquele que a identifica com o regime político não-monárquico, em que o Chefe de Estado não é vitalício nem hereditário. Assim sendo, não podemos deixar de incluir entre as decorrências do princípio republicano na Constituição portuguesa de 1976 a opção do legislador constituinte pela forma institucional de governo republicana <sup>(171)</sup>, traduzida, naturalmente, na instituição de um Presidente da República e no respectivo regime jurídico-constitucional.

Ao procurar definir a função do Presidente no sistema constitucional português, o artigo 120.º da CRP comete-lhe, antes de quaisquer outras características, a representação da República Portuguesa. Daí que não seja arriscado qualificar o Presidente como o magistrado republicano, por excelência, a recepção ao mais alto nível da pirâmide institucional, protocolar e simbólica do Estado da ideia de República. Daí que se possa retirar da sua função de guardião da Constituição uma forte dimensão de guardião da República e dos seus valores.

GOMES CANOTILHO refere-se, aliás, a uma *legitimidade republicana* do Presidente da República, derivada da sua eleição por sufrágio popular universal <sup>(172)</sup> e patente no propósito dos constituintes em evitar referências à expressão *Chefe de Estado*. Pretende-se destarte uma imagem distinta do *Chefe Supremo da Nação*, própria do constitucionalismo monárquico, acentuando pelo contrário o papel do Presidente enquanto representante da *respublica* <sup>(173)</sup>. A necessidade de preservar a integridade da simbologia republicana da figura do Presidente era ainda mais vincada nos anteriores textos constitucionais, ao excluírem a capacidade eleitoral passiva dos descendentes e parentes dos monarcas portugueses

---

<sup>(170)</sup> JORGE MIRANDA, *O Artigo 1.º e o Artigo 2.º da Constituição*, in Estudos sobre a Constituição, vol. II, Lisboa, 1978, p. 9.

<sup>(171)</sup> De acordo com a noção de forma institucional de governo proposta por JORGE MIRANDA, *Ciência Política...*, p. 36.

<sup>(172)</sup> GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.ª Edição, p. 615.

<sup>(173)</sup> IDEM, *idem*.

(artigo 40.º, alínea *a*), da Constituição de 1911 e artigo 74.º da Constituição de 1933) (174).

A transitoriedade do exercício da função presidencial e, conseqüentemente, da representação da República, encontra-se delineada na proibição de reelegibilidade do Presidente da República para um terceiro mandato consecutivo ou de eleição no quinquénio subsequente ao segundo mandato consecutivo (artigo 122.º). Sem prejuízo de posterior desenvolvimento desta matéria, cumpre sublinhar que se trata do único limite à reelegibilidade de um titular de órgão político plasmada na Constituição (175), confirmando a intenção de evitar qualquer personalização do poder, através da identificação da chefia do Estado com determinado cidadão.

### 9.3. Unidade e indivisibilidade

A ligação entre o princípio republicano e a unidade e indivisibilidade da soberania é, no essencial, um legado da tradição republicana francesa. Entendemos que no nosso Direito Constitucional actual os vínculos entre a unidade e indivisibilidade por um lado e o princípio republicano, por outro, são relativamente ténues. Em primeiro lugar, e como tivemos ocasião de constatar, a recepção do modelo centralizador da República jacobina é relativamente tardio no movimento republicano português e só em 1911 consegue afogar definitivamente as tendências federalizantes de algumas correntes.

Outro aspecto que diminui consideravelmente o impacto do princípio da unidade e indivisibilidade é a ausência de diversidades étnicas, culturais e linguísticas dentro do território nacional, ao invés do que sucede, por exemplo, em França. Enquanto a afirmação do princípio para lá dos Pirinéus tem uma finalidade política clara de reforçar a centralização e esbater as diferenças regionais (com projecção ao nível das minorias linguísticas, por exemplo), entre nós não acarreta conseqüências que não resultem já das características geográficas e culturais do país.

Assim sendo, na falta de um conteúdo ideológico, desnecessário entre nós, a indivisibilidade da República acaba por ser assimilada pelos conceitos de soberania, independência nacional e integridade territorial. A unidade, por seu turno, deve reconduzir-se ao princípio do Estado unitário, plasmado no n.º 1 do artigo 6.º da CRP e bem distinto na sua actual redacção (176) do padrão de rigidez francês.

---

(174) Apesar de, como vimos, a manutenção do referido dispositivo na Constituição de 1933 se encontrar despida da carga ideológica que comportava na Constituição de 1911.

(175) Se não se considerar de natureza exclusivamente política, como o não fazemos, o Tribunal Constitucional.

(176) *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónomo insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública.*

A indivisibilidade e a unidade reconduzem-se à protecção da integridade territorial e da independência do Estado. Nesse sentido, aliás, parece apontar a norma que os eleva a limite material de revisão constitucional, a alínea *a*) do artigo 288.º da CRP, uma vez que abrange simultaneamente a independência nacional e a unidade do Estado. Mesmo se tivermos em conta apenas os primeiros artigos da Constituição, cumpre relembrar que a referência à *República soberana* no artigo 1.º da CRP chama à colação o conceito de República enquanto *res publica*. Daí que, ao referir-se à soberania una e indivisível, o constituinte tem em mente a comunidade política, independentemente da forma de organização que venha a assumir, isto é, independentemente da opção pela forma republicana de governo.

Ainda a este propósito há que afirmar que uma leitura idêntica àquela que este paradigma tem conhecido em França dificilmente seria compatível com a actual Constituição Portuguesa, atento o grau de autonomia das Regiões da Madeira e Açores, particularmente no domínio legislativo. Este facto torna-se ainda mais evidente no rescaldo da 6.ª Revisão Constitucional que revolucionou as competências legislativas das Regiões Autónomas e, de certo modo, quebrou a “*unidade principiológica*” da legislação portuguesa, ou seja, a necessária conformidade da legislação regional com os princípios fundamentais das leis gerais da República.

De tal forma a ideia de unidade e indivisibilidade não pode ter uma leitura semelhante à francesa, que GOMES CANOTILHO<sup>(177)</sup> refere expressamente que a existência de corpos territoriais autónomos é também um dos dados para os quais aponta o princípio republicano em Portugal. Estamos perante uma visão muito pouco francesa do preceito, se nos é permitida a expressão, particularmente se atendermos às reservas que tem merecido em França o processo de descentralização e, particularmente, a possibilidade de autonomia legislativa limitada para a Córsega.

Para além desta dimensão interna de proibição de federalização do Estado, a doutrina aponta para a dimensão externa da unidade e indivisibilidade da República, enquanto proibição de dissolução em organizações supranacionais<sup>(178)</sup>. Tal referência só vem confirmar o entendimento que perfilhamos em relação ao divórcio entre princípio republicano e unidade e indivisibilidade. O objecto desta segunda vertente da questão pode reconduzir-se, pura e simplesmente, a um debate em torno dos conceitos de soberania e independência nacional, em nada sendo tributário de alusões à República.

Em suma, deparamos com uma realidade que no Direito português se deve ter por autónoma do princípio republicano e que acarreta, a nível interno, uma

---

(177) GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 229.

(178) GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 497, e RICARDO LEITE PINTO, *Algumas hipóteses...*, p. 231.

proibição de transformação do Estado em federação e, a nível externo, uma proibição de dissolução em Estado unitário (ou federal) <sup>(179)</sup>. Este é um caso em que não são, de todo, importáveis os conceitos desenvolvidos no âmbito da experiência republicana francesa.

#### 9.4. Laicidade

O princípio da laicidade é, inegavelmente, o principal elemento inovador introduzido pela republicanismo na tradição constitucional portuguesa. GOMES CANOTILHO <sup>(180)</sup> e RICARDO LEITE PINTO <sup>(181)</sup> colocam-no entre as diversas dimensões do princípio republicano e dedicam-lhe especial atenção. Em França, como vimos, e conjuntamente com a ideia de unidade e indivisibilidade da República, a laicidade é um elemento absolutamente incontornável no conceito de República.

A miríade de problemas recentes e a centralidade do princípio da laicidade no Direito Constitucional português da actualidade impedem-nos de aprofundar a temática e impelem-nos a tecer considerações de ordem geral <sup>(182)</sup>.

De facto, podemos procurar sintetizar o complexo de elementos introduzidos pelo princípio da laicidade no nosso Direito Constitucional em quatro aspectos nucleares: separação do Estado das Confissões Religiosas, neutralidade do Estado, secularização da vida pública e liberdade religiosa dos cidadãos.

Dentre os vários corolários do princípio da laicidade, encontramos no pensamento republicano uma particular centralidade na edificação da Escola Laica, enquanto espaço de formação para a cidadania, em ambiente secular e de igualdade entre discentes. A questão da educação religiosa nas escolas públicas tem sido amplamente debatida na vigência da Constituição de 1976 e deu azo a duas intervenções do Tribunal Constitucional.

Contudo, há que determinar se ainda nos encontramos perante uma manifestação do princípio republicano ou se nos encontramos mais uma vez perante

---

<sup>(179)</sup> A propósito desta última hipótese, GOMES CANOTILHO admite que a participação em Estado federal europeu possa não acarretar uma violação do princípio da unidade e indivisibilidade da soberania. *Direito Constitucional*, pp. 497-498.

<sup>(180)</sup> GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 498.

<sup>(181)</sup> RICARDO LEITE PINTO, *Algumas hipóteses...*, p. 228.

<sup>(182)</sup> Para o estudo das relações entre o Estado e as Confissões Religiosas *vide* JÓNATAS MACHADO, *Liberdade Religiosa numa Comunidade Constitucional Incluiva*, Coimbra, 1996, MANUEL AFONSO VAZ, *Regime das Confissões Religiosas*, in *Perspectivas Constitucionais*, org. JORGE MIRANDA, vol. III, 1998, MÁRIO BIGOTTE CHORÃO, *Ensino da Religião e Moral*, in *Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa*, Coimbra, 2001, JORGE MIRANDA, *A Concordata e a Ordem Constitucional Portuguesa*, in *Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa*, Coimbra, 2001, PAULO ADRAGÃO, *A Liberdade Religiosa e o Estado*, Coimbra, 2002.

um princípio autónomo, merecedor de análise específica e independente das considerações que temos vindo a tecer.

Como temos vindo a referir ao longo do nosso trabalho, a impossibilidade de edificar um conceito universal de República impele-nos a procurar determinar qual o seu alcance nos quadros do Direito Constitucional vigente em Portugal. O princípio da laicidade é ilustrativo de que nem sempre os fenómenos republicanos lhe estão associados e que, na maioria dos países ocidentais, ele tende a afirmar-se como elemento estruturante do Estado de Direito, independentemente de forma institucional de governo.

Mesmo nos regimes republicanos em que deparamos com uma separação entre Estado e Confissões Religiosas são muito diversificados os graus de separação e as formas de exteriorização dessa separação. A título de exemplo, observemos o Brasil e os Estados Unidos da América. No primeiro caso, é o próprio preâmbulo constitucional que, não obstante a consagração da laicidade no corpo da Constituição, reclama a protecção de Deus <sup>(183)</sup>. No segundo caso, refira-se apenas a recente polémica em torno do *Pledge of Allegiance*, o juramento de fidelidade aos Estados Unidos prestado pelos jovens em idade escolar em que, para além das referências à justiça, liberdade e indivisibilidade da República se encontra a menção a “*one Nation, under God...*”

Em suma poderemos perguntar se, face à considerável diversidade de relações possíveis entre o regime político e a laicidade, esta não se terá entretanto tornado princípio estruturante com força própria? Pensamos dever responder cautelosamente pela afirmativa.

De facto, os múltiplos aspectos em que se decompõe a laicidade são autónomos em relação à forma institucional de Governo adoptada por determinado Estado. Porém, e em primeiro lugar, a nossa análise do princípio republicano não se limita à discussão em torno da instituição de um regime político não-monárquico, pretendendo antes descobrir o verdadeiro impacto da ideia republicana na Constituição Portuguesa.

Em segundo lugar, o facto de no nosso sistema jurídico-constitucional os dois princípios, republicano e da laicidade, coexistirem, compele-nos a descobrir quais as relações que se estabelecem entre ambos. Por outro lado, a génese da separação do Estado e da Igreja em Portugal aponta também para a necessidade de se atender ao contributo do republicanismo nesse processo.

Finalmente, o facto de reconhecermos a plena “independência” do princípio da laicidade e as necessidades científica, didáctica e prática de que ele consti-

---

(183) Curiosamente, o Partido Social-Liberal brasileiro moveu uma acção directa de inconstitucionalidade contra a Constituição do Estado do Acre por omissão de uma referência a Deus no seu Preâmbulo, reveladora de incongruência com o Preâmbulo da Constituição Federal. Vide NAGIB SLAIBI FILHO, *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, 2004, p. 163, nota 26.

tua objecto de estudo autónomo, não erradicam as suas raízes histórico-culturais da ideia republicana. De facto, ambas as realidades quinhãoam um mesmo sistema axiológico.

Assim sendo, cumpre recorrer ao modelo de ordenação de princípios constitucionais na procura de respostas. Face a um *princípio estruturante* como o é o princípio republicano, a laicidade deve ser qualificada de *princípio constitucional geral*, densificador do primeiro, com ele coexistindo nessa base de sub-ordenação.

### 9.5. Símbolos Nacionais

Alguns autores abordam a temática dos símbolos nacionais no âmbito da análise do princípio republicano, procurando apresentá-los enquanto tradução figurativa dos ideais republicanos da Revolução de 1910. A Constituição de 1976 é a primeira a aludir expressamente aos símbolos nacionais no seu texto (184).

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (185) realçam que, em primeira linha, estamos perante símbolos da colectividade política, da República no sentido perfilhado pelo artigo 1.º da Constituição. Contudo, defendem igualmente que a sua recepção no texto constitucional visa igualmente acolher a componente republicana como elemento essencial da nova Constituição. ANTÓNIO ARAÚJO aponta mesmo para uma legitimação histórica da Constituição de 1976, que demonstra deste modo a sua fidelidade à corrente democrático-republicana do constitucionalismo português (186).

Escrevendo sozinho, GOMES CANOTILHO é mais assertivo na associação entre a Bandeira e o Hino Nacional e a simbologia do movimento republicano. Já não será tanto a ideia de República enquanto colectividade política, enquanto *res publica*, mas sim a República enquanto programa político e ideológico que estará em presença.

RICARDO LEITE PINTO (187), por seu turno, defende que a principal via de conexão entre os símbolos nacionais e o princípio republicano reside na sua associação à unidade e indivisibilidade da República soberana.

Contudo, como vimos anteriormente, cremos que as noções de unidade e indivisibilidade no actual quadro constitucional português merecem uma leitura

---

(184) É frequente encontrarmos disposições semelhantes em Constituições estrangeiras. A título de curiosidade refira-se apenas a Constituição de Timor-Leste, que não só descreve pormenorizadamente a Bandeira Nacional no seu artigo 15.º, como a eleva a limite material de revisão constitucional (revisível por referendo nacional, porém) no artigo 156.º, n.º 1, alínea i).

(185) GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, p. 98.

(186) ANTÓNIO DE ARAÚJO, *A Nação e os seus símbolos*, in *O Direito*, 2001, p. 202.

(187) RICARDO LEITE PINTO, *Algumas hipóteses...*, p. 230.

menos rígida e menos dependente da ideia republicana, podendo ser elevadas à categoria de princípio jurídicos autónomos, ainda que historicamente associados a algumas formas de republicanismo. Assim sendo, também partilhamos opinião análoga em relação aos símbolos nacionais.

Por um lado, é inegável o poder simbólico e a associação da Bandeira e do Hino Nacional aos valores da Revolução Republicana de 1910 — não se tratasse, afinal, da bandeira do Partido Republicano Português... Contudo, a dimensão nacional, o enraizamento cultural na consciência colectiva que tais símbolos adquiriram nas nove décadas que se seguiram à implantação do regime republicano em Portugal, conduzem a alguma neutralização ideológica. De certa forma, estamos próximos da posição que referimos em primeiro lugar, e que associa Hino e Bandeira Nacionais *prima facie* à colectividade política.

Convém, porém, realçar que tal entendimento não conduz a uma descaracterização dos símbolos republicanos ou a um desaparecimento do seu substrato axiológico. Estamos, pelo contrário, perante uma coexistência pacífica de diversos significados, uma justaposição dos valores republicanos e da identidade cultural portuguesa.

Pelo menos no que respeita ao Hino Nacional, a análise da sua génese e da sua letra são reveladoras de um dado curioso. Não obstante a sua utilização pela propaganda republicana, o conteúdo da letra é perfeitamente neutro de uma perspectiva ideológica e bem mais assertivo de uma mensagem nacionalista, pontuada por alusões históricas e revivalistas.

Outra é, por exemplo, a realidade no expoente simbólico do republicanismo francês, *A Marselhesa*, que proclama à cabeça da primeira estrofe a luta contra a tirania e invoca a protecção da liberdade na terceira. Apesar da evidente colagem do Hino Nacional ao modelo francês, patente desde logo no seu título, não deparamos com qualquer referência “republicana”, ligada à tríade igualdade, liberdade e fraternidade ou a qualquer outra componente remotamente associada ao programa republicano. De facto, é pela Pátria que cumpre marchar, marchar, não pela República ou pela liberdade...

A única questão controversa que se tem suscitado a este respeito reporta-se à natureza do Decreto da Assembleia Nacional Constituinte de 18 de Junho de 1911, que confirmou a bandeira verde-rubra e *A Portuguesa* como Bandeira e Hino Nacionais portugueses, respectivamente. Deparamos, essencialmente, com três respostas diferentes a esta interrogação.

Alguns autores perfilham a existência de uma recepção formal<sup>(188)</sup> do Decreto da Constituinte de 1911, pelo que o seu conteúdo teria de se conside-

---

(188) GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 1120, e GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, p. 99.

rar intocável, não podendo ser objecto de modificação por legislação ordinária. Contudo, o Decreto da Constituinte não é o único diploma que regula a aparência externa dos símbolos nacionais, já que, quanto ao Hino, releva ainda a Resolução do Conselho de Ministros de 16 de Julho de 1957. Será então esta Resolução objecto de idêntica recepção formal? E se assim for, é possível nova intervenção legislativa na configuração dos símbolos nacionais que, sem os substituir por outros, proceda a alterações de pormenor?

Outros autores sustentam o valor consuetudinário das disposições do Decreto de aprovação do Hino e da Bandeira nacionais (189). Todavia, face à recepção operada pelo artigo 11.º da CRP, parece-nos que o valor daqueles símbolos deixou de se afirmar por via de um costume *secundum constitutionem*.

Assim sendo, entendemos ser mais acertada a tese que sustenta a sua recepção material. A Constituição identifica quais os símbolos nacionais, sem proceder à sua definição. Naturalmente, o Decreto de 1911 e a Resolução do Conselho de Ministros de 1957 são dados importantes na sua interpretação, mas não devem ser considerados como formalmente recebidos. De certa forma aproximamo-nos da posição de ANTÓNIO DE ARAÚJO ao rejeitar a necessidade de qualquer “*mediação jurídica*”, valendo os símbolos nacionais por via da identificação histórica entre a bandeira verde-rubra e o 5 de Outubro de 1910 (190).

A elaboração do regime dos símbolos nacionais faz parte da reserva de competência absoluta da Assembleia da República, nos termos da alínea s) do artigo 164.º da CRP. Trata-se de uma inovação introduzida pela revisão constitucional de 1997 pelo que esta matéria ainda se encontra disciplinada pelo Decreto-Lei n.º 150/87, de 30 de Março. Como referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, trata-se de definir o *se*, o *quando* e o *como* usar os símbolos nacionais.

ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO e MÁRIO BRITO FERNANDES (191) levantam a este respeito uma dúvida importante, relativamente ao âmbito dos poderes da Assembleia da República quanto aos símbolos nacionais. Sendo indiscutível que em relação ao Hino e à Bandeira, indicados no artigo 11.º da CRP, a Assembleia apenas pode disciplinar a sua utilização e, eventualmente, alguns pormenores da sua configuração (192), é duvidosa a possibilidade de conferir idêntica dignidade a outros símbolos por via de legislação ordinária (193).

O regime constitucional dos símbolos nacionais prevê ainda a protecção

---

(189) JORGE MIRANDA, *Manual...*, tomo II, pp. 47-48.

(190) ANTÓNIO DE ARAÚJO, *A Nação...*, p. 211.

(191) ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO/MÁRIO JOÃO BRITO FERNANDES, *Comentário à IV Revisão Constitucional*, Lisboa, 1999, p. 410.

(192) Não é inimaginável, nem inadmissível que se procedam a ajustes na dimensão ou cor da Bandeira ou na forma de execução do Hino.

(193) No mesmo sentido, ANTÓNIO DE ARAÚJO, *A Nação...*, p. 216.

contra aproveitamento partidário, por via da proibição de emblemas com eles confundíveis, constante do artigo 51.º, n.º 3, da CRP. Mais uma vez nos parece não estarmos perante uma especial manifestação do princípio republicano ou de uma especial forma de protecção do ideário republicano por si mesmo, mas apenas perante a garantia de separação entre a esfera partidária e a esfera estatal. Pretende-se evitar a confusão deliberada entre os símbolos de toda a comunidade política e a propaganda de uma corrente política determinada.

Finalmente, cumpre deixar apenas uma breve nota quanto à protecção penal dos símbolos nacionais<sup>(194)</sup>. O n.º 1 artigo 332.º do Código Penal contempla com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias quem ultrajar a República, a Bandeira ou o Hino Nacionais, as armas ou emblemas de soberania portuguesa.

Naturalmente, no que toca ao bem jurídico tutelado, a doutrina não contempla especificamente aspectos relativos à presença de valores republicanos naqueles símbolos. As várias hipóteses normalmente contempladas<sup>(195)</sup> envolvem o respeito devido pelos símbolos da soberania, independência, unidade e integridade nacionais, o sentimento nacional, a paz pública (atenta a colocação sistemática do preceito no Código Penal) e a segurança interna do Estado<sup>(196)</sup>. A partir daqui podemos reforçar o que expusemos anteriormente quanto aos símbolos nacionais: não obstante a componente republicana e a sua origem histórica, eles “emanciparam-se” e espelham também outros valores.

Em suma, fica evidenciado o valor proclamatório do artigo 11.º da Constituição no que toca aos valores republicanos, mas, em bom rigor, não estamos perante uma manifestação exclusiva do princípio republicano, atento o seu significado como símbolos nacionais.

## 9.6. Fiscalização da constitucionalidade

RICARDO LEITE PINTO<sup>(197)</sup> é o único autor que inclui a fiscalização da constitucionalidade entre os traços específicos do regime republicano português.

---

<sup>(194)</sup> A este respeito vide JOÃO RAPOSO, *O Crime de “ultraje aos símbolos nacionais” nos direitos português e norte-americano*, in Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra, 2004.

<sup>(195)</sup> IDEM, *idem*, pp. 815-817.

<sup>(196)</sup> Não deixa no entanto de subsistir a dúvida quanto à bondade jurídica da via da criminalização do ultraje aos símbolos nacionais. Preocupa-nos nomeadamente saber se tal opção é compatível com a protecção da liberdade de expressão, ou seja, saber se a criminalização do ultraje aos símbolos nacionais enquanto manifestação de um pensamento deve ser admissível nos quadros do Direito Constitucional português. Para mais desenvolvimentos e para uma análise da questão no direito norte-americano, JOÃO RAPOSO, *op. cit.*, e ANTÓNIO DE ARAÚJO, *op. cit.*, pp. 218-223.

<sup>(197)</sup> RICARDO LEITE PINTO, *Algumas hipóteses...*, p. 232.

Recebida por influência da Constituição Brasileira de 1891, a fiscalização judicial da constitucionalidade aproximaria o sistema português do modelo de *judicial review* norte-americano, evidenciando um traço particular do republicanismo dos Estados Unidos.

Parece-nos, contudo, que os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade não devem ser reconduzidos ao princípio republicano, ainda que entendido este muito latamente. Por um lado, a fiscalização da constitucionalidade é um elemento perfeitamente autónomo do sistema constitucional português, bebendo influências bem mais abrangentes que o republicanismo norte-americano, nomeadamente o modelo austríaco de fiscalização concentrada ou o modelo francês de fiscalização preventiva.

Por outro lado, o princípio republicano traduz antes de mais um determinado conjunto de valores de organização da sociedade e da vida política, enquanto a fiscalização da constitucionalidade se insere, primordialmente, no complexo de instrumentos de garantia da Constituição, marcados por preocupações de natureza técnico-jurídica e não por considerações de ordem ideológica ou axiológica.

É inegável que a entrada da fiscalização da constitucionalidade no Direito português se faz pela mão dos constituintes republicanos de 1911. Tal não é, porém, e salvo melhor opinião, argumento suficiente para reconduzi-la ao ideário republicano.

### 9.7. Princípio da renovação

Vejamos de seguida outra importante manifestação do princípio republicano no sistema jurídico-constitucional português, o princípio da renovação dos titulares de cargos políticos, consagrado expressamente no artigo 118.º da CRP, e objecto da recente revisão constitucional de 2004. Como veremos, trata-se igualmente do único exemplo de uma vertente do princípio republicano a ter suscitado a intervenção do Tribunal Constitucional.

Antes de mais, é curioso verificar a grande diversidade de designações que esta realidade tem assumido. GOMES CANOTILHO, por exemplo, refere-se-lhe em diferentes passagens da sua obra, e ao que nos parece indistintamente, como princípio da temporariedade do exercício de cargos políticos, princípio da periodicidade do sufrágio, princípio da não vitaliciedade do cargo e princípio da renovação dos titulares de órgãos políticos. Com excepção da periodicidade do sufrágio, que pode não acarretar limites à sucessiva renovação dos titulares dos órgãos a eleger, todas as demais designações traduzem uma mesma ideia.

Esta pluralidade de nomenclaturas é, desde logo, reveladora da presença de diversos influxos constitucionais na configuração deste sub-princípio, nos termos da classificação acima exposta.

9.7.1. O princípio da renovação constitui um elemento tradicional de diversas experiências republicanas. Não obstante a sua presença nas Repúblicas da Antiguidade Clássica, RICARDO LEITE PINTO sublinha que o impulso decisivo para a sua chegada ao constitucionalismo moderno é dada pelo pensamento renascentista italiano, atentas especialmente as experiências das Repúblicas de Veneza e Florença (198). Este autor realça ainda que, também entre os pensadores republicanos ingleses do século XVII, com particular destaque para James Harrington, se afirma a ideia da “*rotation in office*”, como via predominante de redução da corrupção e de assegurar a virtude cívica.

De facto, as próprias raízes teóricas da limitação no poder dos titulares de órgãos decisórios encontram-se desde logo no pensamento de ARISTÓTELES. No livro III da Política, o Estagirita critica com veemência o desejo crescente das classes políticas em ocuparem a título permanente os cargos públicos, afirmando mesmo que se assemelham a “*homens doentes*” que apenas recuperam “*a saúde quando estão em funções*” (199). No seu entender, a alternância entre governar e ser governado constitui um sintoma de que o regime político está instituído em prol do interesse comum. Cada qual zelará pelo interesse de todos quando lhe couber desempenhar funções públicas, esperando em retribuição apenas que os seus concidadãos procedam de igual forma.

Mais recentemente, James Madison dedica igualmente algumas secções dos *Federalist Papers* da sua autoria à discussão da possibilidade de consagrar na Constituição limites à reelegibilidade dos magistrados públicos. Vai, contudo, pronunciar-se em sentido contrário ao que temos apresentado, aduzindo diversos argumentos interessantes em defesa da sua posição.

Antes de mais, Madison entende que a duração do mandato dos magistrados executivos deve ser estabelecida em prazos razoáveis, compatíveis com a necessidade de assegurar a sua independência e estabilidade e evitar um crescimento desmedido da ambição do titular do cargo (200). No que respeita à possibilidade de reeleição, Madison é favorável à ausência de restrições, permitindo ao povo aprovar a conduta do magistrado e mantê-lo no lugar caso decida pela utilidade de prolongar a sua gestão (201). De facto, este autor entende que a exclusão temporária ou perpétua da titularidade de determinada função pode acarretar efeitos perniciosos.

Em primeiro lugar, poderá diminuir a motivação do magistrado para o bom

---

(198) RICARDO LEITE PINTO, *Tradição republicana e estatuto dos políticos: o princípio da renovação (Breve Nota ao Artigo 118.º da Constituição da República Portuguesa)*, in Francisco Salgado Zenha — *Liber Amicorum*, Coimbra, 2003, pp. 600-605.

(199) ARISTÓTELES, *Política*, 1279a 10-15, Edição bilingue, Lisboa, 1998, pp. 209-211.

(200) JAMES MADISON, *Federalista n.º 71*, Lisboa, 2003, pp. 437-440.

(201) IDEM, *Federalista n.º 72*, p. 442.

comportamento e até tentá-lo a usurpar o poder, que de outra forma não poderia manter. Por outro lado, priva a comunidade da experiência do magistrado e, em casos de excepção ou de emergência impede a chegada ao poder dos mais capazes. Finalmente, pode estar em causa a própria estabilidade da administração, sujeita a sucessivas alterações de titulares e, conseqüentemente, de projectos e medidas.

Como podemos constatar, a ideia republicana de limitação de mandatos pode colidir com considerações de diversa natureza entre as quais objecções conexas com a preservação do poder decisório dos eleitores, evidenciando alguma contradição entre os princípios republicano e democrático.

9.7.2. Conseqüentemente, não é de estranhar que deparemos com diversos exemplos históricos e de Direito Comparado reveladores da vontade de limitar a reelegibilidade dos principais titulares de cargos públicos. Naturalmente, a função que mais cautelas suscita é precisamente a Chefia de Estado, visto que é nessa sede que se joga a natureza republicana do regime e se torna imperativo evitar quaisquer tentativas de personalização e de associações ao ideário monárquico

As duas Constituições portuguesas anteriores consagram neste domínio soluções inversas. Enquanto o artigo 42.º da Constituição de 1911 proíbe a reeleição sucessiva do Presidente da República (certamente por influência directa da Constituição Brasileira de 1891), a Constituição de 1933 não estabelece quaisquer limites à renovação do mandato do Chefe de Estado <sup>(202)</sup>.

Entre as várias experiências estrangeiras relevantes encontramos duas modalidades de restrições à reelegibilidade do Presidente da República. Por um lado, deparemos com Constituições que consagram apenas limites à reeleição sucessiva: para além do caso português (artigo 123.º, n.º 1, da CRP), podemos referir a República Federal da Alemanha (artigo 54.º, n.º 2, da Lei Fundamental) e a maioria dos países africanos de língua oficial portuguesa (artigo 79.º, n.º 3, da Constituição de São Tomé e Príncipe, artigo 118.º, n.ºs 5 e 6, da Constituição de Moçambique, artigo 133.º da Constituição de Cabo Verde, artigo 66.º, n.º 2, da Constituição da Guiné-Bissau). Por outro lado, encontramos textos constitucionais que estabelecem um limite absoluto de mandatos presidenciais: entre outros, destacam-se o Brasil (artigo 14.º, § 5.º <sup>(203)</sup>) e os Estados Unidos da América (22.º Aditamento à Constituição <sup>(204)</sup>).

---

<sup>(202)</sup> Na linha, aliás, do que já afirmámos acerca da falta de republicanismo do Estado Novo. De facto, a instituição Presidencial na vigência do texto constitucional de 1933 assemelha-se mais à uma entronização das Forças Armadas no “posto” de monarca desprovido de poderes políticos do que a uma verdadeira magistratura republicana.

<sup>(203)</sup> Desde a Emenda Constitucional n.º 16/1996, abrangendo todos os chefes de executivo, a nível federal, estadual e municipal.

<sup>(204)</sup> Até à sua entrada em vigor em 1951 a Constituição dos E.U.A. não impunha qualquer limite à reeleição do Presidente. Contudo, uma praxe constitucional iniciada por George Washington

Já enquanto princípio geral expressamente consagrado ou apenas implicitamente afluído já são menos frequentes os textos constitucionais que se referem à necessidade de renovação de titulares de órgãos políticos. Podemos apontar a este respeito às Constituições do Brasil (artigo 14.º, § 4.º), Cabo Verde (artigo 121.º) e Timor Leste (artigo 64.º).

9.7.3. A sede jurídico-constitucional do princípio da renovação encontra-se no artigo 118.º da CRP, objecto de alteração na revisão constitucional de 2004. Detenhamo-nos um pouco na sua evolução.

Não obstante algumas propostas de alteração da sua redacção no decurso de alguns processos de revisão constitucional, o referido preceito sobreviveu incólume às cinco primeiras revisões constitucionais. Tendo apenas sido renumerado na sequência da 4.ª Revisão Constitucional (1997), o artigo 118.º determinava que “ninguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local”.

No seu projecto de Constituição, publicado em 1975, JORGE MIRANDA<sup>(205)</sup> apresentava uma disciplina mais pormenorizada da matéria em análise e abordava explicitamente a questão da limitação de mandatos. Em primeiro lugar, propunha a criação de uma proibição de renovação sucesiva indefinida de todos os cargos políticos (n.º 1 do artigo 259.º do projecto). De seguida, estipulava a possibilidade de apenas uma reeleição consecutiva do Presidente da República (n.º 2) e apenas cinco reeleições consecutivas dos Deputados à Assembleia da República (n.º 3). Finalmente, determinava que o desempenho de funções no Governo durante doze anos consecutivos ou dezasseis interpolados acarretaria um período de inibição de quatro anos (n.º 4).

Infelizmente, a solução aprovada pela Assembleia Constituinte viria apenas a consagrar a fórmula mais parca que hoje consta do n.º 1 do artigo 118.º, e que, consequentemente, tem merecido leituras restritivas por parte da doutrina e jurisprudência.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA<sup>(206)</sup>, por exemplo, afirmavam estarmos perante uma mera proibição de exercício a título vitalício de qualquer cargo político. De acordo com estes autores, o princípio da renovação não exigia a designação por tempo determinado dos titulares de cargos políticos, desde que assegurada a possibilidade de remoção a qualquer momento. Defendiam igual-

---

limitava a dois o número total de mandatos de cada Presidente. A referida praxe viria a ser quebrada por Franklin Roosevelt, eleito por quatro vezes para a Presidência do país, respectivamente em 1932, 1936, 1940 e 1944.

<sup>(205)</sup> JORGE MIRANDA, *Um projecto de Constituição*, Braga, 1975, pp. 121-122.

<sup>(206)</sup> GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição, Coimbra, 1993, p. 546.

mente os autores coimbrões que não ficava proibido o exercício de funções por toda a vida, desde que ocorram sucessivos actos de renovação do mandato. De certa forma, o princípio da renovação ficava esvaziado do seu principal conteúdo, podendo ser facilmente reconduzido ao princípio da periodicidade do sufrágio, constante do artigo 113.º, n.º 1, da CRP. Era essa, aliás, a opinião de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (207). Estamos, indubitavelmente, perante realidades intimamente entrosadas, mas parece-nos que a leitura do princípio da renovação deve ser mais abrangente. O que está verdadeiramente em causa, em nosso entender, não é uma mera renovação do mandato, uma relegitimação do titular do órgão perante o eleitorado — para tanto bastariam os princípios gerais de direito eleitoral e a já referida exigência de periodicidade. A renovação decorrente da tradição e do ideário republicanos exige uma verdadeira modificação subjectiva das pessoas que ocupam os cargos políticos, como forma de assegurar a virtude cívica e a ausência de personalização do poder (208).

Ainda assim, somos forçados a concordar parcialmente com esta leitura do regime jurídico constitucional anterior à sexta revisão, na medida em que a própria letra do preceito não permitia ir mais longe. Assim sendo, é irrecusável o argumento de que do artigo 118.º da CRP não resultavam efeitos imediatos e automáticos para além da proibição da ocupação vitalícia de cargos públicos. As demais consequências do princípio, entre as quais avultam os limites à reelegibilidade só poderiam resultar de determinação expressa do texto constitucional ou, em alternativa, de lei ordinária.

É precisamente quanto a esta última possibilidade que discordamos dos autores citados. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (209) sustentam que, uma vez que a Constituição não proíbe expressamente a reeleição, salvo no caso do Presidente da República, a lei não poderá fazê-lo nos demais casos, uma vez que tal implicaria o estabelecimento de inelegibilidades fora das condições constitucionalmente admissíveis (210). Idêntica posição foi adoptada pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 364/91, de 23 de Agosto de 1991 (211). Ocupemo-nos um pouco da sua argumentação.

---

(207) IDEM, *idem*.

(208) No mesmo sentido, RICARDO LEITE PINTO, *Tradição republicana...*, pp. 607-608.

(209) IDEM, *idem*.

(210) Curiosamente, na edição anterior da sua obra conjunta, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA referem a propósito dos fundamentos para a impossibilidade de segunda reeleição consecutiva do Presidente da República que eles podem colocar-se analogicamente em relação à figura do presidente da Câmara Municipal, in *Constituição da República Portuguesa — Anotada*, 2.ª Edição, 1985, vol. II, p. 101.

(211) Publicado no *Diário da República*, I Série-A, n.º 193, de 23-8-1991.

Em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade foi requerido pelo Presidente da República ao Tribunal Constitucional que se pronunciasse sobre a constitucionalidade de uma alteração à lei eleitoral das Autarquias Locais que determinava a inelegibilidade dos Presidentes de Câmara Municipal para um quarto mandato consecutivo. O TC pronunciou-se no sentido da inconstitucionalidade da referida norma, rejeitando aqueles que, no seu entendimento, seriam os eventuais fundamentos jurídicos da limitação.

Em primeiro lugar, os juízes do Palácio Ratton procederam a uma leitura extremamente restritiva do princípio republicano, remetendo-o a uma mera proibição de designação vitalícia de titulares de órgãos políticos. Assim sendo, entenderam não estar em causa a sua aplicação ao caso da reelegibilidade dos Presidentes de Câmara, cujo mandato era renovado periodicamente, reproduzindo a argumentação de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA a que aludimos anteriormente. Atento o carácter excepcional das restrições à capacidade eleitoral passiva, o Tribunal entendeu igualmente não ser procedente uma fundamentação da inelegibilidade para quarto mandato consecutivo com base no artigo 50.º, n.º 3, da CRP, mesmo no que respeita à possibilidade aberta por aquele preceito de estabelecimento de inelegibilidades destinadas a assegurar a “*isenção e independência do exercício dos respectivos cargos*”.

Em segundo lugar, o Tribunal recusou qualquer analogia com a proibição de reeleição para terceiro mandato sucessivo do Presidente da República. Entendendo que, face à eleição directa do Presidente da República, o risco de “*personalização do poder*” decorrente da permanência demasiado longa no cargo é considerável, o TC ajuizou que tal perigo não existiria no caso dos Presidentes de Câmara Municipal. Por um lado, o autarca não gozaria de idêntica posição institucional, capaz de o dotar de um grau de ascendência comparável ao do Chefe de Estado. Por outro lado, o Presidente de Câmara não seria eleito directamente, antes se tratando apenas do cidadão que encabeça a lista mais votada para a Câmara Municipal.

Salvo o devido respeito, não podemos seguir a argumentação aduzida pelos juízes do Tribunal Constitucional. Primeiramente, e como temos vindo a desenvolver, não partilhamos o entendimento restritivo do princípio republicano nesta vertente da renovação. O que se procura não é garantir a periodicidade do voto, uma decorrência do princípio democrático que encontra a sua sede noutra dispositivo constitucional, mas sim assegurar a abertura a todos os cidadãos do acesso à magistratura em condições de igualdade de oportunidade e de impedir a permanência indeterminada no poder dos mesmos indivíduos para lá de um período razoável de tempo. São exigências de virtude cívica e de desapego ao poder, noções marcadamente republicanas e que sublinham a dimensão *pública* do exercício de funções políticas, a sua dimensão de serviço à comunidade e não a de ocupação profissional.

De seguida, parece-nos que são em tudo análogas as posições do Presidente da República e do Presidente da Câmara <sup>(212)</sup>, com uma potencial agravante neste último caso. Enquanto a posição jurídico-constitucional do Presidente da República se consubstancia num papel *politicamente conformador* <sup>(213)</sup>, dotado essencialmente de poderes de controlo e de representação do Estado, o Presidente de uma Câmara Municipal dispõe de verdadeiro poder executivo (não obstante o seu exercício ser, em regra, colegial). O risco de instalação de redes clientelares altamente personalizadas em torno de um autarca são, pois, bem mais elevadas do que em relação ao Presidente da República. E, cumpre não esquecer, a preocupação em assegurar a virtude cívica dos actores públicos tem como reverso a luta contra a corrupção e o tráfico de influências, bem como a negação do *carreirismo político* <sup>(214)</sup>.

O argumento de que o Presidente da Câmara não passa do primeiro candidato da lista mais votada também não é inteiramente convincente. Desde logo a leitura do sistema eleitoral não deve ser alheia a considerações de natureza estritamente políticas, como a crescente personalização do processo eleitoral autárquico em torno do candidato a Presidente da autarquia, e deverá precisamente prestar especial atenção a este fenómeno ao procurar remediar os seus efeitos nocivos. Por outro lado, mesmo de uma óptica estritamente jurídica, a escolha do Presidente da Câmara aproxima-se de uma eleição directa num aspecto essencial: o cidadão que encabeça a lista mais votada é automaticamente eleito Presidente da autarquia, independentemente da correlação de forças políticas na Câmara Municipal.

Finalmente, a interpretação que damos ao artigo 50.º, n.º 3, da CRP, particularmente atenta a sua conexão sistemática com o princípio da renovação que agora estudamos, oferece fundamento bastante para a restrição à capacidade eleitoral passiva constante do decreto da Assembleia da República enviado para fiscalização preventiva pelo Presidente. JORGE MIRANDA, em anotação à decisão do Tribunal Constitucional sublinha este aspecto: para além de o artigo 118.º ser suficiente para fundar a restrição, a persistência das mesmas pessoas nos órgãos do poder local apresenta o perigo de vir a restringir a liberdade de escolha dos eleitores, a isenção e a independência do exercício dos cargos autárquicos que o artigo 50.º, n.º 3, pretende acautelar <sup>(215)</sup>.

JORGE MIRANDA procede ainda a uma precisão adicional quanto à possibilidade de impor limites à reelegibilidade de titulares de órgãos políticos. O cons-

---

<sup>(212)</sup> A actual lei das autarquias locais determina mesmo que o Presidente da Câmara é um órgão autárquico em sentido próprio, dotado de competências específicas.

<sup>(213)</sup> Neste sentido, GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.ª Edição, p. 619.

<sup>(214)</sup> JORGE MIRANDA, *Princípio Republicano e poder local*, in *O Direito*, 1992, p. 465.

<sup>(215)</sup> JORGE MIRANDA, *idem*, p. 466.

titucionalista da escola de Lisboa esclarece que cumpre distinguir consoante os órgãos em causa: se estivermos perante titulares de órgãos políticos do Estado, cujo estatuto jurídico se encontre definido, no essencial, pela Constituição, não será possível a criação de limites por via legislativa; se, contudo, se tratar de titulares de outros órgãos do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas, cujo estatuto conste de lei ordinária, a liberdade de conformação do legislador é maior, apenas se encontrando vinculado às normas constitucionais relativas à restrição de direitos fundamentais.

Concordamos com JORGE MIRANDA quanto a este último aspecto e subscrevemos também as suas críticas à orientação que fez vencimento no referido Acórdão do Tribunal Constitucional. Contudo, ainda a propósito desta decisão cumpre destacar as dificuldades em distinguir se estamos primordialmente perante uma emanação do princípio republicano ou perante uma manifestação do princípio democrático, questão a que procuraremos responder no final desta secção.

9.7.4. O quadro jurídico no qual se moveu a nossa análise até este momento é o que resultava da versão originária do texto constitucional. Na revisão constitucional de 2004 a alteração do artigo 118.º viria a ser colocada de novo à apreciação dos Deputados à Assembleia da República, constando de dois dos projectos de revisão constitucional. Desta feita, a alteração viria a ter lugar.

O projecto de revisão n.º 5/IX, apresentado por deputados da Juventude Socialista, acrescentava uma oração final no corpo do artigo, determinando o estabelecimento pela Constituição ou pela lei da “*duração dos mandatos e limites à sua renovação sucessiva*”. O projecto de revisão n.º 3/IX, apresentado conjuntamente pelo PPD/PSD e pelo CDS-PP, transformava o corpo do artigo em n.º 1 e aditava um n.º 2 ao artigo, preceituando que “*a lei pode estabelecer limites à renovação sucessiva de mandatos para o exercício de cargos políticos ou de altos cargos públicos, com natureza executiva e duração certa*”. Após alcançado o consenso entre as forças políticas necessárias à obtenção de maioria de aprovação, viria a ser um teor bastante próximo do deste último projecto a ser vertido no texto da Constituição. Assim sendo, o novo n.º 2 do artigo 118.º da CRP tem a seguinte redacção:

*“A lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos.”*

Acresce ainda que a nova alínea b) do n.º 6 do artigo 168.º passa a determinar a aprovação das normas destinadas a disciplinar o disposto no referido n.º 2 do artigo 118.º por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, elevando a matéria ao patamar mais elevado do consenso parlamentar.

Analiseemos, então o novo regime jurídico-constitucional do princípio da renovação. Antes de mais, sublinhe-se que a jurisprudência do Tribunal Constitucional que acabámos de estudar acaba por ficar obsoleta perante os novos desenvolvimentos. Se entendíamos já em sede do regime jurídico anterior ser possível introduzir limites à renovação ilimitada de mandatos autárquicos, pensamos que agora a questão deixará inevitavelmente de ser controversa: o novo n.º 2 do artigo 118.º da CRP vem habilitar o legislador ordinário a introduzir os referidos limites.

Começemos por nos debruçar sobre os destinatários da nova disposição. Em causa está a possibilidade de limitar a reelegibilidade (ou re-nomeação) de titulares de *cargos políticos executivos*.

O primeiro passo a dar é o que envolve a definição de *cargo político*. Quanto a este aspecto, a doutrina é unânime em apontar para o conceito constante do artigo 117.º da CRP <sup>(216)</sup>. Assim sendo, serão de considerar cargos políticos todos aqueles aos quais estão constitucionalmente confiadas funções políticas <sup>(217)</sup>. De alguma utilidade na detecção do elenco completo destes órgãos é a Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, que estabelece o regime jurídico da responsabilidade criminal dos titulares de órgãos políticos. De forma não exaustiva podem elencar-se: Presidente da República, Deputados à Assembleia da República, membros do Governo, conselheiros de Estado, membros dos governos e assembleias regionais, Representantes da República para as Regiões Autónomas, membros dos órgãos autárquicos, Deputados ao Parlamento Europeu, Governadores Civis, entre outros.

De seguida, cumpre restringir este elenco aos titulares de órgãos políticos *executivos*. Ficamos deste modo com o quadro dos cargos susceptíveis de limitação de mandatos: membros do Governo, dos Governos Regionais, das Câmaras Municipais e das Juntas de Freguesia. Quanto aos Governadores Civis, sendo certo que se encontram igualmente abrangidos pela previsão da norma, a questão não se coloca nos mesmos termos. Não sendo um órgão cujo titular é designado por eleição, não se levantam os problemas de restrição da capacidade eleitoral passiva que temos vindo a analisar.

Como afirmámos anteriormente, e apesar da orientação diversa do Tribunal Constitucional, defendemos que a maioria dos órgãos políticos contemplados pela nova redacção do artigo 118.º já seriam susceptíveis de limitação de mandatos, pelo que o novo preceito pouco terá inovado. A única verdadeira alteração substancial coloca-se ao nível dos membros do Governo, cujo estatuto consti-

---

<sup>(216)</sup> Neste sentido, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, p. 546, e RICARDO LEITE PINTO, *Tradição...*, p. 606.

<sup>(217)</sup> GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, p. 542.

tucional decorre da Constituição, tornando-se agora possível introduzir limites à sua nomeação *ad infinitum*.

Permanece, porém, a dúvida em torno dos demais cargos políticos *não-executivos* que elencámos. Continuará a ser possível a introdução de limitações nos termos descritos anteriormente? No que toca aos Deputados à Assembleia da República a resposta continua a ser negativa, pelas razões aduzidas por JORGE MIRANDA e que continuamos a subscrever — na falta de habilitação constitucional expressa, o seu estatuto é o que consta do texto da Constituição não podendo a lei ordinária introduzir outras exigências. Já no que toca aos demais membros de assembleias deliberativas (Parlamento Europeu, deputados regionais, municipais e paroquiais) o problema é de mais difícil resolução.

De acordo com a orientação do Tribunal Constitucional a resposta deve continuar a ser negativa. Contudo, parece-nos que a argumentação invocada pelo TC, só por si, deve continuar a ser considerada insuficiente para arrematar a questão.

Será, todavia, possível continuar a invocar a argumentação contrária, em face de uma habilitação constitucional expressa apenas para órgãos executivos? Uma leitura *a contrario* do n.º 2 do artigo 118.º da CRP conduzirá a uma resposta negativa. O legislador de revisão constitucional apenas pretendeu contemplar os titulares de órgãos políticos com competências executivas, deixando implicitamente de fora todos os demais.

Uma dúvida que daí decorre é a sua articulação com o preceito do artigo 50.º, n.º 3, da CRP, dispositivo que não foi objecto de alteração e que continua a habilitar o legislador ordinário a proceder à restrição da capacidade eleitoral passiva nos casos em que se afigure necessário para salvaguarda da isenção e independência dos eleitos ou a liberdade de escolha dos eleitores. Como conjugar sistematicamente os dois preceitos?

Em nosso entender, a solução pode passar pela abordagem dos valores que se pretendem salvaguardar nos dois casos. O artigo 50.º, n.º 3, ao procurar garantir a veracidade das escolhas dos eleitores, encontra-se, de certo modo, na órbita do princípio democrático e das exigências do sufrágio livre e universal.

O artigo 118.º, por seu turno, ao impor a *rotation in office*, ocupa-se dos efeitos provocados na coisa pública pelo desempenho prolongado de funções políticas por um mesmo indivíduo, procurando evitar a personalização do poder e a profissionalização daquilo que deve ser um serviço à comunidade.

No novo quadro jurídico-constitucional, porém, apenas a dimensão de *rotation in office*, de assegurar a renovação subjectiva dos titulares de órgãos políticos se encontra limitada aos órgãos executivos. Se exigências de liberdade de escolha dos eleitores exigirem a limitação de mandatos de membros de órgãos deliberativos, o legislador ordinário, elaborado o respectivo juízo de ponderação

entre os valores em presença e devidamente fundamentada a sua decisão, nos quadros do artigo 50.º, n.º 3, poderá criar limites à sua reelegibilidade.

Parece-nos que ao agir ao abrigo do n.º 2 do artigo 118.º da CRP, no caso dos cargos políticos executivos, atenta a finalidade de assegurar a renovação dos seus titulares por força do princípio republicano, o legislador ordinário estará dispensado de proceder a tal fundamentação.

No caso dos deputados ao Parlamento Europeu a questão pode ainda tornar-se mais complexa, por força da harmonização parcial da legislação eleitoral por via de Directivas Comunitárias.

Finalmente, cumpre apenas observar qual a competência de aprovação e a forma que deverão revestir as eventuais leis ordinárias que introduzirem os referidos limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos. No que respeita aos órgãos executivos autárquicos, estaremos necessariamente perante Lei Orgânica (artigo 166.º, n.º 2, da CRP) cabendo a competência exclusiva da sua aprovação à Assembleia da República (artigo 164.º, alínea *l*), da CRP). Trata-se, porém, de legislação que carece de aprovação por dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções (artigo 168.º, n.º 6, da CRP).

No que respeita aos membros do Governo a questão é algo mais complexa, face à competência exclusiva do Governo em matéria da sua própria organização e funcionamento, preceituada no n.º 2 do artigo 199.º da CRP. Não se tratando de titulares do órgão designados por eleição, não há qualquer possibilidade de intervenção da Assembleia a esse título. A dúvida reside precisamente em saber se a Assembleia da República pode legislar a este respeito. De facto, parece não se inserir no espírito do sistema político português uma intervenção legislativa da Assembleia em matéria de organização do Governo.

Não nos parece, contudo, que esteja em causa a orgânica do Governo, antes se está perante uma matéria relativa apenas à sua composição subjectiva. Aliás, a intervenção do Governo nesta matéria parece-nos, essa sim, inadequada: tratando-se de matéria para-constitucional, deve caber à competência legislativa parlamentar. Para além disso, a Lei Orgânica do Governo deve ocupar-se da sua organização e funcionamento e não do seu processo de constituição (questão essa que é prévia) e muito menos do processo de constituição de futuros executivos.

O resultado prático da limitação de mandatos dos membros do Governo consubstancia-se numa redução da possibilidade de escolha de Ministros por parte do Primeiro-Ministro e, eventualmente, do Presidente da República, no que respeita à escolha do Primeiro-Ministro. As únicas disposições relativas à nomeação de membros do Governo são as que constam das normas constitucionais relativas ao processo de formação do executivo e de nomeação e exoneração de Ministros e Secretários de Estado (artigos 133.º, alíneas *f*), *g*) e *h*), e 187.º,

n.º 2, da CRP). Nada obsta, contudo, a que a Assembleia da República se ocupe, por via legislativa, desse processo, especialmente em face de uma norma habilitadora como o artigo 118.º, n.º 2, desde que o não faça em contradição com os preceitos constitucionais.

Apesar de poder suscitar alguma estranheza uma intervenção da Assembleia da República, parece-nos que ela se insere na sua reserva absoluta de competência legislativa, ao abrigo do artigo 164.º, alínea *m*) — estatuto dos titulares dos órgãos de soberania. Não se tratando, em bom rigor, de uma questão específica relativa ao estatuto dos membros do Governo, a leitura daquele preceito deve abranger aquela realidade. No que toca à forma da eventual legislação consagradora de uma limitação de mandatos no Governo, ela não se encontraria sujeita a exigências especiais, ou seja, não estaria sujeita à forma de Lei Orgânica. É certamente matéria a repensar em futura revisão constitucional, articulando o processo legislativo com as novidades em sede de princípio da renovação introduzidas pela 6.ª Revisão Constitucional.

9.7.5. Face ao novo quadro constitucional, tornou-se possível dar o passo seguinte e introduzir na legislação ordinária limites à renovação sucessiva de mandatos de titulares de cargos políticos executivos, solução que a intervenção jurisprudencial restritiva do Tribunal Constitucional em 1991 vinha travando. Logo no início da X Legislatura, em 2005, deram entrada três iniciativas com o referido propósito: dois projectos de lei, de autoria de Deputados do Bloco de Esquerda, relativos, respectivamente, à limitação de mandatos dos eleitos locais em órgãos de natureza executiva (Projecto de Lei n.º 34/X <sup>(218)</sup>) e à duração do exercício de funções de Primeiro-Ministro e Presidente de Governo Regional (Projecto de Lei n.º 35/X <sup>(219)</sup>), e uma proposta de lei do XVII Governo Constitucional, abrangendo quer a limitação de mandatos de presidentes de órgãos executivos autárquicos, quer o limite máximo de exercício de funções de Primeiro-Ministro e de Presidente de Governo Regional (Proposta de Lei n.º 4/X <sup>(220)</sup>). Detenhamo-nos um pouco em relação a estas iniciativas.

Apesar dos objectivos prosseguidos serem os mesmos, o âmbito da legislação proposta e a técnica legislativa adoptada não foram exactamente coincidentes. Os projectos do Bloco de Esquerda caracterizavam-se por uma limitação temporal

---

<sup>(218)</sup> *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, de 22 de Abril de 2005, disponível em anexo. A técnica legislativa adoptada em relação aos eleitos locais passou no projecto do BE por alterar a própria Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto).

<sup>(219)</sup> *Diário da Assembleia da República*, *idem*, disponível em anexo.

<sup>(220)</sup> *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, de 28 de Abril de 2005, disponível em anexo.

de oito anos (dois mandatos autárquicos no caso dos eleitos locais), não prevendo qualquer regime transitório para os eleitos com mandatos em curso. No que respeita aos cargos políticos locais abrangidos, o projecto do BE não se limitava aos presidentes dos executivos municipais ou paroquiais, instituindo uma regra geral de inelegibilidade para um terceiro mandato consecutivo de todos os eleitos locais em órgãos executivos.

A proposta de lei do XVII Governo Constitucional apresentava um quadro algo distinto: o limite temporal colocava-se na fasquia dos 12 anos para Primeiro-Ministro e Presidentes de Governos Regionais (artigo 2.º da proposta) e de três mandatos sucessivos para os presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais (artigo 3.º da proposta). Para além disso, a proposta consagrava expressamente um regime transitório salvaguardando a conclusão dos mandatos em curso e a possibilidade de nova reeleição para todos os titulares de órgãos executivos com três ou mais mandatos já cumpridos no momento da entrada em vigor da nova lei.

Uma vez que a matéria em causa carecia de aprovação por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções <sup>(221)</sup>, a solução que viria a chegar às páginas do Diário da República acabou por se saldar num compromisso susceptível de reunir a necessária maioria de aprovação.

Qual então o regime plasmado na Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto <sup>(222)</sup>? Em primeiro lugar, restringiu-se o âmbito de aplicação do diploma aos presidentes dos órgãos das autarquias locais, deixando de fora da reforma as propostas relativas ao Primeiro-Ministro e aos Presidentes dos Governos Regionais <sup>(223)</sup>. Em segundo lugar, optou-se claramente pelo modelo dos três mandatos sucessivos, constante da proposta do Governo (n.º 1 do artigo 1.º).

De seguida, cumpre sublinhar que a nova lei salvaguarda expressamente a impossibilidade de assunção das respectivas funções no quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo (n.º 2 do artigo 1.º), obstando desta forma a “soluções imaginativas”, através de eleições intercalares provocadas ou de recurso a candidaturas em segundo lugar na lista para a Câmara ou Assembleia de Freguesia e subsequente renúncia do primeiro candidato. É igualmente vedada a possibilidade de reeleição no quadriénio seguinte em caso de renúncia ao mandato (n.º 3 do artigo 1.º, consagrando uma solução idêntica àquela plasmada no n.º 2 do artigo 123.º da Constituição em relação ao Presidente da República).

---

<sup>(221)</sup> Nos termos da alínea *b*) do n.º 6 do artigo 168.º, como vimos, a matéria em causa carece de maioria agravada de aprovação.

<sup>(222)</sup> Disponível em anexo.

<sup>(223)</sup> Em relação aos Presidentes dos governos regionais, a questão poderia colocar uma dúvida interessante quanto à eventual presença de matéria da reserva de Estatuto.

Finalmente, salvaguardou-se a possibilidade de eleição para um quarto mandato sucessivo aos autarcas que no momento da entrada em vigor se encontrassem a cumprir, *pelo menos*, o terceiro mandato (parte final do n.º 1 do artigo 1.º) <sup>(224)</sup>. Contudo, a opção pela admissibilidade de quarto mandato sucessivo para os titulares de mandatos em curso acaba por redundar numa possibilidade de, pelo menos, um quinto mandato consecutivo, devido à data de entrada em vigor da referida lei. Tendo sido aprovada pela Assembleia da República em 28 de Julho e publicada em 29 de Agosto, a entrada em vigor da Lei n.º 46/2005 é, porém, fixada em 1 de Janeiro de 2006 (artigo 2.º).

Tendo em conta que os novos limites não se aplicam às eleições para os órgãos das autarquias locais a realizar em 9 de Outubro de 2005, isto significa que um autarca a cumprir o seu terceiro mandato consecutivo em 1 de Setembro de 2005 pode ser reeleito para um quarto mandato no acto eleitoral do mês seguinte e que, nos termos do regime transitório previsto na parte final do n.º 1 do artigo 1.º da nova lei ainda pode ser reeleito para mais um <sup>(225)</sup> <sup>(226)</sup>. Os efeitos práticos das inelegibilidades decorrentes da muito aguardada lei de limitação de mandatos autárquicos, que poderia ter a potencialidade de funcionar como verdadeira “*lei-meteorito*”, extinguindo os muitos dinossáurios autárquicos em exercício, apenas se farão sentir, portanto, nas eleições autárquicas de 2013. Assim sendo, o impacto do “*meteorito*” far-se-á com algum efeito retardador...

Aprovada finalmente a Lei que procede à limitação de mandatos autárquicos, fazendo uso da habilitação constitucional expressa do n.º 2 do artigo 118.º da Constituição, qual então o balanço a fazer do novo regime jurídico? Sem prejuízo das críticas já apontadas em relação ao diferimento no tempo da entrada em vigor dos limites à reeleição, a nova legislação peca ainda por defeito em relação ao seu âmbito subjectivo de aplicação: por um lado, continua a deixar de fora os demais eleitos locais com funções executivas <sup>(227)</sup>, e por outro lado, não vai

---

<sup>(224)</sup> A eventual natureza retroactiva da nova lei foi um dos aspectos mais debatidos publicamente no decurso da discussão dos projectos na Assembleia da República. Chegou mesmo a ser defendido que a única solução que não padeceria de qualquer invalidade por essa via implicaria a desconsideração dos mandatos já completados no momento da entrada em vigor da nova lei. A fórmula que vingou acabou por consagrar o referido regime transitório para os eleitos locais com 3 mandatos já concluídos ou em vias de conclusão, mas a solução não era indispensável para assegurar a constitucionalidade da lei.

<sup>(225)</sup> A parte final do preceito alude a “*pelo menos, o 3.º mandato*”.

<sup>(226)</sup> Nos casos dos autarcas a exercer mandatos desde 1976, estaremos mesmo perante a possibilidade de chegar a um número *record* de 10 mandatos consecutivos (eleições em 1976, 1979, 1982, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005 e 2009).

<sup>(227)</sup> Assim sendo, uma vereador responsável por pelouros com a importância das Finanças Municipais ou pelo do Urbanismo pode continuar a ser reeleito sem qualquer limitação.

abarcam os demais titulares de cargos políticos executivos, a saber, os membros do Governo da República e os membros dos governos regionais.

Há, contudo, que realçar a importância da nova legislação no aprofundamento, ainda que incompleto, do princípio republicano na nossa ordem jurídica. Os passos dados com a Lei n.º 46/2005 são consideráveis. Em primeiro lugar, porque logra finalmente ultrapassar as muitas resistências instaladas no seio das principais formações partidárias e impor, ainda que com efeitos retardados, o princípio da *rotation in office* a nível autárquico. Em segundo lugar, a nova lei consolida uma mera hipótese admitida pelo texto constitucional, tornando muito difícil o retrocesso neste domínio, especialmente se tivermos em conta a expressiva maioria de Deputados necessária para proceder à sua alteração (dois terços dos Deputados presentes desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções) e o consenso público em torno da bondade das soluções nela plasmadas. Finalmente, o diploma pode sempre ser analisado na perspectiva de “lei-piloto”, susceptível de ver o seu âmbito subjectivo de aplicação alargado a outros titulares de cargos políticos executivos.

9.7.6. Analisado o novo quadro constitucional do princípio da renovação, cumpre analisar a única excepção com consagração no texto da Constituição, ou seja, a designação vitalícia dos antigos Presidentes da República para o Conselho de Estado, constante do artigo 142.º, alínea f), da CRP.

RICARDO LEITE PINTO entende estarmos perante uma auto-ruptura constitucional, à semelhança da norma que ressalva as leis incriminadoras dos agentes da PIDE/DGS (artigo 295.º da CRP), sem no entanto se pronunciar em termos definitivos sobre a presença de uma situação regra-excepção ou pela necessidade de emitir um juízo de invalidade em relação ao preceito disciplinador da composição do Conselho de Estado. Vejamos se é possível solucionar o problema.

Em primeiro lugar, cumpre referir que os preceitos relativos ao Conselho de Estado apenas foram introduzidos no texto da Constituição na sequência da 1.ª Revisão Constitucional, em 1982. Assim sendo, poder-se-ia eventualmente discutir a validade do preceito sob a perspectiva da preterição de limites materiais de revisão constitucional. Uma vez que não pretendemos antecipar o estudo deste ponto e que ele não releva para a solução do problema, sublinhemos o aspecto decisivo a respeito desta modificação constitucional.

De facto, a primeira revisão constitucional não deve ser entendida como tendo natureza absolutamente idêntica à das cinco subsequentes, na medida em que, por força do artigo 286.º, n.º 1, da CRP (na versão originária) seguia um regime distinto e se destinava a pôr termo a um período transitório de *militarização do projecto constitucional* (228). Assim sendo, as alterações destinadas a proceder à liqui-

(228) GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 209.

dação do Conselho da Revolução, instituindo quer o Tribunal Constitucional, quer o Conselho de Estado, devem tomar-se num sentido quasi-originário, enquanto manifestações de um poder constituinte que ainda não é inteiramente derivado. Por esta via é possível sustentar a admissibilidade da introdução de uma norma aparentemente derogatória do princípio da renovação, sem que tal acarrete uma inconstitucionalidade (229).

Por outro lado, o facto de estarmos perante um órgão meramente consultivo do Presidente da República, desprovido de poderes decisórios (230) e com funções residuais no sistema político, atenua em grande medida a dimensão da derrogação introduzida ao princípio da renovação (231).

9.7.7. Uma nota final a respeito do princípio da renovação prende-se com a sua eventual recondução ao princípio democrático (232), ao invés de consistir numa manifestação do princípio republicano. Parece-nos que não é essa a leitura mais adequada do preceito. Inegavelmente, a renovação convive intimamente com a periodicidade do voto, corolário do princípio democrático.

Porém, e como já tivemos ocasião de referir, o que o princípio da renovação postula, particularmente após a 6.<sup>a</sup> Revisão Constitucional, não é uma mera proibição de designação vitalícia dos titulares de órgãos do poder, mas uma efectiva renovação subjectiva desses titulares.

Certamente o princípio democrático impõe a necessidade de garantir uma escolha livre dos eleitores e daí a norma do artigo 50.º, n.º 3, prever a criação de inelegibilidades para esse efeito. Se é certo que alcançamos um resultado prático idêntico ao do princípio da renovação, os propósitos de ambas as disposições são distintos. Num caso, tutela-se a livre formação da vontade dos eleitores, no outro a rotatividade do exercício de funções públicas. Daí também decorre que a parte final do próprio artigo 50.º, n.º 3, ao anunciar o designio de assegurar isenção e independência no exercício de cargos electivos, se deve reconduzir também à ideia de renovação e ao princípio republicano.

---

(229) No sentido de uma derrogação superveniente dever ser sancionada com a inconstitucionalidade, JORGE MIRANDA, *Manual...*, tomo II, pp. 157-159.

(230) Mesmo em relação ao Presidente da República interino, o Conselho de Estado apenas vê aumentado o leque de situações em que é obrigatória a sua audição, continuando a inexistir qualquer condicionamento da decisão do Presidente, nomeadamente mediante exigência de parecer favorável.

(231) O projecto de revisão constitucional 3/IX, apresentado pelo PPD/PSD e pelo CDS-PP, ao propor a instituição de um Senado, com intervenção no processo legislativo e composto, a título vitalício, por antigos Primeiros-Ministros, Presidentes da República e Presidentes da Assembleia da República, já constituiria, se aprovado, uma violação da proibição de designação vitalícia de titulares de órgãos políticos plasmada no artigo 118.º e protegida, como veremos, pelo limite material de revisão constitucional constante da alínea b) do artigo 288.º da CRP.

(232) Neste sentido, GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 306.

Atrevemo-nos mesmo a identificar um conflito entre os princípios republicanos e democráticos quanto a esta matéria. Nos casos em que a liberdade de escolha dos eleitores não esteja em perigo e que, conseqüentemente, não exista esse fundamento para uma restrição da capacidade eleitoral passiva dos titulares de órgãos políticos, o princípio da renovação não deixa de requerer a limitação de mandatos, precisamente porque serve outros fins. Numa semelhante situação, o princípio republicano da renovação vai coarctar a possibilidade dos eleitores reconduzirem os actuais titulares do poder, comprimindo de certa maneira o funcionamento do sistema democrático, em homenagem a outras considerações.

Assim sendo, parece-nos útil indicar aquelas que, em nosso entender, são as quatro principais vertentes do princípio da renovação, consagrado no artigo 118.º da Constituição de 1976:

- i) Em primeiro lugar, uma componente didáctico-cívica de fomento da participação dos cidadãos na vida da *res publica* e de rejeição de concepções *carreiristas* do fenómeno político. Ao impor a rotatividade no exercício de funções públicas, a Constituição procura alargar o espectro de actores públicos e permitir a todos cumprir o seu direito e dever de participação política.
- ii) Em segundo lugar, uma reafirmação da igualdade cívica e política de todos os cidadãos, através da demonstração de que todos têm de ser governados para poderem governar, e vice-versa. A titularidade de cargos públicos fica deste modo caracterizada como uma assunção temporária de deveres em prol da colectividade e não como uma investidura numa qualidade distinta e superior.
- iii) Em terceiro lugar, a garantia da natureza institucional do cargo, prevenindo qualquer tentativa de personalização e de confusão de esferas públicas e privadas: findo o mandato, o antigo titular do cargo reassume a sua posição na sociedade.
- iv) Finalmente, em quarto lugar, uma garantia contra a instalação e permanência junto dos centros do poder de redes clientelares potenciadoras de fenómenos de corrupção, desvio de poder e caciquismo. De todas as vertentes do princípio esta é, sem dúvida, a que assume um pendor mais profiláctico.

### **9.8. Estatuto dos titulares de cargos políticos**

Outro aspecto essencial do princípio republicano, e com fortes ligações a ponto que acabámos de desenvolver, é o seu papel na configuração do estatuto

dos titulares de órgãos públicos. JORGE MIRANDA <sup>(233)</sup> coloca no topo das características do princípio republicano a concepção de todos os cargos do Estado e de outras pessoas colectiva públicas em moldes de estatuto jurídico, através do desenho de situações funcionais. A recusa de qualquer construção baseada em direitos subjectivos ou em privilégios de qualquer natureza é um vector estruturante de qualquer Estado republicano. Um conceito de função pública, assente na prossecução do interesse público e do bem comum <sup>(234)</sup>, impõe a necessidade de conceber um regime jurídico dos seus titulares apto a assegurar a clara separação entre esferas públicas e privadas na pendência dos mandatos.

Trata-se, portanto, em primeiro lugar, de uma preocupação em garantir a isenção e independência no desempenho de tarefas públicas, apartando influências externas e impermeabilizando o sistema face ao risco da corrupção e das teias de influências. Daí ser possível reconduzir, em parte, o sistema de inelegibilidades e de incompatibilidades de exercício de determinadas funções públicas ao princípio republicano.

Para além das inelegibilidades previstas no artigo 50.º, n.º 3, da CRP, que já estudámos, entre nós a sede constitucional deste princípio geral encontra-se no artigo 117.º, n.º 2, da CRP, determinando a edificação de um sistema de deveres, responsabilidades, incompatibilidades dos titulares de cargos políticos. Nalguns casos, é a própria Constituição a traçar as coordenadas gerais de tal regime em relação aos titulares de alguns órgãos do Estado, como é, designadamente, o caso dos Deputados (artigo 154.º da CRP), mas grande parte desta matéria encontra-se disciplinada em legislação ordinária avulsa. A título de exemplo, refiram-se o Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, aprovado pela Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, ou Novo Regime de Incompatibilidades, aprovado pela Lei n.º 12/96, de 18 de Abril.

Em segundo lugar, a ideia de *res publica* implica igualmente uma responsabilização dos titulares de cargos públicos pelos resultados da sua gestão. Uma vez que estamos perante o desempenho de actividades em prol de toda a comunidade política, esta tem de deter mecanismos de prestação de contas e de controlo dos actores políticos <sup>(235)</sup>. A responsabilização (civil, criminal ou disciplinar) dos agentes políticos também comunga dos valores republicanos, se é que não são mesmo predominantes.

Mais uma vez, encontramos no três números do artigo 117.º da CRP o enquadramento jurídico-constitucional desta matéria, sem prejuízo de referências

---

<sup>(233)</sup> JORGE MIRANDA, *Princípio Republicano e poder local*, p. 465.

<sup>(234)</sup> Assim, GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 227-228.

<sup>(235)</sup> Neste sentido, JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, 2001, p. 108.

específicas em relação a alguns órgãos de soberania, v. g. a responsabilidade criminal do Presidente da República (artigo 130.º da CRP). Também nesta sede releva a legislação ordinária, com particular destaque para a Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, que estabelece o Regime Jurídico dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos.

Todavia, está igualmente em jogo uma dimensão ética do fenómeno público, assegurando-se que o desempenho de funções em benefício da colectividade não redunde na criação de situações de vantagem para os antigos titulares de cargos públicos. Importa garantir que ninguém será prejudicado pelo facto de se ter dedicado à coisa pública, mas é igualmente vital assegurar que não se edifique uma classe distinta de cidadãos, com direitos não conferidos aos demais, em virtude do desempenho passado de funções políticas<sup>(236)</sup>.

Em todos estes aspectos da vida política de um cidadão, desde a sua designação para o desempenho de uma função pública ao término dessa função e, em certos casos, em momentos posteriores a esse, o princípio republicano faz apelo a um modelo ético próprio, assente na virtude cívica e no serviço à comunidade. Verdadeiramente complexa é saber até que ponto esta ética republicana é juridificável, isto é, traduzível em normas jurídico-constitucionais vigentes, o que nos levaria à *vaexata quaestio* das relações entre Ética e Direito. Infelizmente, trata-se de matéria vastíssima, que não podemos desenvolver no âmbito desta investigação.

### 9.9. Protecção do regime republicano — notas conclusivas

Uma vez que nos aproximamos do fim da nossa análise das diversas dimensões do princípio republicano no Direito Constitucional português, cumpre determinar qual o grau de protecção conferido pela lei fundamental em sede de revisão constitucional aos vários aspectos mencionados. De facto, a alínea *b)* do artigo 288.º da CRP consagra como limite material de revisão constitucional a *forma republicana de governo*, disposição que remonta ao artigo 82.º da Constituição de 1911. Procuremos então determinar qual o âmbito de protecção conferido por esta norma, socorrendo-nos de algumas experiências estrangeiras.

9.9.1. Antes de iniciarmos a interpretação da alínea *b)* do artigo 288.º há que referir que a forma republicana de governo é o limite material expresso de revisão constitucional mais comum em Direito Comparado. Nalguns casos é mesmo o único a ser formulado. Detenhamo-nos nalguns casos de relevo<sup>(237)</sup>.

<sup>(236)</sup> Neste sentido, JORGE MIRANDA, *Princípio Republicano e poder local*, p. 465.

<sup>(237)</sup> Para além dos que iremos referir, atente-se, por exemplo aos artigos 139.º da Constituição Italiana, 130.º, alínea *a)*, da Constituição da Guiné-Bissau, 285.º, alínea *b)*, da Constituição de Cabo Verde e 154.º, alínea *c)*, da Constituição de São Tomé e Príncipe.

A Constituição dos Estados Unidos da América é pioneira na afirmação de um limite material, ao garantir aos Estados a forma republicana de governo no n.º 3 da Secção III do artigo IV. Em bom rigor, não estamos verdadeiramente perante a formulação de um limite material da revisão da Constituição federal, antes se trata de um mecanismo de garantia dos sistemas políticos dos Estados federados. De qualquer forma, o entendimento de *forma republicana de governo* tem sido feito nos termos em que a expressão vingou no constitucionalismo norte-americano, ou seja, enquanto sinónimo de democracia política representativa, dotada de separação de poderes nos quadros de um sistema de *checks and balances*.

Outro caso interessante é o brasileiro. Por força do plebiscito de 1993, destinado a determinar a forma e o sistema de governo, não encontramos entre os limites materiais de revisão a forma republicana de governo (artigo 60.º, § 4.º). Contudo, ao abrigo do artigo 34.º/VII, a União pode intervir nos Estados para assegurar a observância do princípio republicano. Esta aparente contradição valorativa resolve-se facilmente se tivermos em conta que, face aos resultados do plebiscito e à consolidação jurídica da forma republicana de governo, esta passou a constituir limite material implícito de revisão constitucional.

Igualmente curiosa é a situação de Timor-Leste, cuja Constituição consagra como limite material de revisão a forma republicana de governo na alínea c) do n.º 1 do artigo 156.º, mas que permite que seja ultrapassado por via referendária (n.º 2 do mesmo artigo).

Antes de encerrarmos esta secção merece particular referência o Direito Constitucional francês, designadamente a norma do artigo 89.º, n.º 5, da Constituição de 1958. De acordo com a orientação dominante <sup>(238)</sup> na doutrina, a *forma republicana de governo* salvaguardada por aquele artigo da Constituição abrange quer os princípios fundamentais reconhecidos pelas leis da República, quer os princípios republicanos do artigo 1.º da Constituição de 1958. Assim sendo, seriam objecto da protecção contra revisão constitucional, para além da forma republicana de governo *stricto sensu*, ou seja, a componente não-monárquica do princípio, a laicidade, a indivisibilidade, a democracia, a dimensão social do Estado e as liberdades públicas.

Como podemos facilmente constatar, a interpretação dada ao n.º 5 do artigo 89.º encontra-se intimamente ligada à concepção republicana da *excepção francesa*, que analisámos anteriormente. Observada da perspectiva da teoria dos limites materiais de revisão constitucional, a noção ampla de forma republicana de governo proposta acaba por abarcar a esmagadora maioria, se não a

---

(238) Ver, por todos, com referências bibliográficas, ANDRÉ VIOLA, *La notion de République...*, pp. 45 ss.

totalidade, dos limites materiais implícitos ao poder constituinte de revisão, no que difere, como veremos, da realidade portuguesa.

9.9.2. A principal dúvida que emerge na mente do intérprete do artigo 288.º alínea *b*) respeita ao alcance da disposição. Estaremos perante a protecção de todas as vertentes do princípio republicano que acabámos de analisar, ou apenas está em causa a preservação da República na sua dimensão não-monárquica? A questão adensa-se se atendermos às demais alíneas do artigo 288.º, uma vez que aí encontramos expressamente preceituada a irrevisibilidade de outras dimensões do princípio.

GOMES CANOTILHO <sup>(239)</sup> perfilha um entendimento amplo da referida cláusula, abrangendo sob a forma republicana de governo a legitimidade popular do Presidente da República, a eleição da Assembleia da República por sufrágio universal, a realização de eleições periódicas, a responsabilidade política do executivo.

Não seguimos o constitucionalista coimbrão quanto a este respeito por duas ordens de razão. Em primeiro lugar, parece-nos que os vários elementos que refere se reconduzem a outros princípios estruturantes do ordenamento jurídico-constitucional português, nomeadamente o princípio democrático. Por outro lado, os aspectos referidos encontram-se englobados em outras alíneas do artigo 288.º, das quais cumpre destacar a alínea *h*): *sufrágio universal, directo, secreto e periódico na designação dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como o sistema de representação proporcional*.

A solução do problema passa, em nosso entender, pela forma como se encontra estruturado o princípio republicano na Constituição de 1976 e em que medida se encontra protegido contra leis de revisão constitucional. Assim sendo, é com recurso às considerações sobre a tipologia dos princípios constitucionais que tecemos no incio desta parte da nossa investigação, que procuraremos esclarecer a interpretação do artigo 288.º Não é excessivo relembrar a importante relação entre os limites materiais do poder constituinte e a formulação e identificação de princípios constitucionais, uma vez que é precisamente através dessa articulação que se esclarecerá a leitura final da expressão *forma republicana de governo*.

A solução passa, em parte, por distinguir dois níveis de análise, apartando um princípio republicano *lato sensu* e um princípio republicano *stricto sensu*. Na linha do que referimos anteriormente, o princípio republicano *lato sensu* deve ser

---

<sup>(239)</sup> GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 228-230. Escrevendo com VITAL MOREIRA, em anotação ao artigo 288.º, o entendimento sustentado é mais limitado, ficando-se pela vertente negativa, anti-monárquica do conceito.

qualificado como *princípio estruturante*, trave-mestra do sistema jurídico-constitucional português.

A este nível de maior abstracção transparece a sua dimensão primordialmente axiológica, moldada histórica e culturalmente pela evolução do republicanismo em Portugal. O princípio republicano *lato sensu* aproxima-se, de certo modo, da leitura francesa da ideia de República, enquanto ideia do Estado e da Sociedade, projecto de organização da coisa pública.

Porém, e como a sua decomposição em diversas vertentes tem revelado, a densificação do princípio faz-se, na maioria dos casos, por via de outros *princípios constitucionais gerais*, dotados de um grau de concretização superior. Assim sendo, defendemos que o princípio republicano *lato sensu* engloba diversos sub-princípios densificadores, alguns dos quais dotados de suficiente autonomia para merecerem tratamento individual. Contudo, essa autonomia não deve ser tomada no sentido de se perder a sua ligação genética com o princípio republicano: é, nomeadamente, o caso do princípio da laicidade.

É a este nível de análise que pensamos poder identificar um princípio republicano *stricto sensu*, englobando aquilo que a doutrina portuguesa tende a reconduzir à forma republicana de governo. Assim sendo, este princípio republicano *stricto sensu* abarcaria a dimensão negativa de rejeição de uma forma de Estado monárquica<sup>(240)</sup>, a não-vitaliciedade dos cargos públicos, a renovação dos titulares desses cargos, bem como a edificação do seu estatuto jurídico (inelegibilidades, imunidades, responsabilidade, incompatibilidades).

É a esta última realidade que, em nosso entender, se refere a alínea *b*) do artigo 288.º Já a laicidade, por exemplo, merece consagração específica nas alíneas *c*) (separação do Estado das Confissões religiosas) e *d*) (liberdade religiosa).

A única dúvida que ainda subsiste prende-se com aquelas realidades que, não obstante algumas ligações ao princípio republicano, apenas residualmente consubstanciam uma concretização daquele princípio estruturante: a unidade e indivisibilidade da soberania. Como tivemos ocasião de referir, invocando precisamente o artigo 288.º, a unidade e indivisibilidade assimilam-se aos conceitos de soberania, independência nacional e integridade territorial, plenamente independentes da ideia republicana na actualidade constitucional portuguesa. É uma situação bem diversa da laicidade, elemento constitutivo do programa axiológico da República.

Já o caso da fiscalização da constitucionalidade não nos suscita dúvidas semelhantes. Para além de também estar expressamente protegida pela alínea *l*) do artigo 288.º, a sua conexão com o republicanismo não é estrutural mas mera-

---

(240) No fundo, a forma institucional de governo.

mente conjuntural, pelo que não se deverá contar entre os princípios gerais densificadores do princípio republicano *lato sensu*.

#### IV PARTE

### REPÚBLICA E DEMOCRACIA: RIVAIS OU ALIADAS?

Ao aproximarmo-nos do fim da nossa investigação, uma questão essencial para um entendimento cabal da verdadeira dimensão do princípio republicano na Constituição Portuguesa de 1976 encontra-se ainda por responder: como se devem configurar as relações entre o princípio democrático e o princípio republicano?

Se reduzirmos a República à sua dimensão estritamente anti-monárquica, remetendo a discussão para o plano das formas institucionais de governo a resposta é relativamente simples: a República caracterizar-se-ia exclusivamente pela forma de designação do Chefe de Estado, enquanto o princípio democrático agiria na esfera da restante organização política. Assim sendo, as fronteiras dos dois princípios seriam claras e permitiriam múltiplos cruzamentos: monarquias democráticas<sup>(241)</sup>, monarquias não democráticas, repúblicas democráticas e repúblicas não democráticas.

Se pretendermos, todavia, densificar e tornar mais exigente o conteúdo do conceito República, na forma exposta na parte anterior deste trabalho, já se torna mais difícil responder à questão. Em primeiro lugar, porque diversas componentes do sistema se podem reconduzir a ambas as realidades (como estudámos, aliás, a propósito do princípio da renovação). De seguida, porque face a determinados entendimentos de República, os dois princípios podem entrar em rota de colisão. Finalmente, porque a resposta não pode ser universal, como o conceito de República também o não pode ser.

Entre nós, uma discussão marginal, mas interessante decorre em várias áreas científicas (historiografia e ciência política, por exemplo) procurando um consenso sobre a denominação a dar ao regime político actual, posterior à aprovação da Constituição de 1976. Uma corrente defende que a opção mais acertada seria a de *III República*, uma vez que se trata do terceiro regime português a organizar-se sob essa forma política, na sequência da I República e do Estado Novo.

---

<sup>(241)</sup> Numa enumeração genérica e não exaustiva podemos enunciar todas as monarquias europeias (com excepção do Vaticano), os Estados do *Commonwealth* em união pessoal com o Reino Unido e o Japão. Embora com regime democrático mais incipiente, podemos incluir ainda a Tailândia.

Contudo, várias são as vozes que se contrapõem e preferem a designação de *II República*, realçando a continuidade com o projecto e o ideário republicano de 1910 e sublinhando a rejeição do Estado Novo como realidade política merecedora de qualificação como forma de governo *republicano*. Subjaz claramente a este debate a interligação entre a República e Democracia: sendo inegável a forma institucional republicana do Estado Novo, é igualmente inegável o seu carácter não-democrático, o que o desqualificaria como República no sentido mais exigente do termo <sup>(242)</sup>.

O debate que agora procuramos conduzir tem, naturalmente, uma configuração muito própria em França, mercê da leitura específica da ideia republicana aí dominante. Alguns autores sustentam mesmo estarmos perante duas lógicas inconciliáveis: República e Democracia traduziriam sistemas de valores conflituantes e de impossível compatibilização, dois modelos de relação entre o Estado e a Sociedade divergentes. Naturalmente, esta análise parte de um conceito de democracia mais amplo que o simples processo de designação de titulares do poder e de tomada de decisões, concebendo-a como fenómeno anglo-saxónico contraposto ao republicanismo de matiz francesa.

Procurando uma síntese deste choque, ANDRÉ VIOLA <sup>(243)</sup> aponta os dois principais aspectos apontados como reveladores da contradição entre os dois modelos. Em primeiro lugar, ao pluralismo democrático, assente na diversidade e multiplicidade, opõem-se as concepções de unidade e uniformidade, muito caras à tradição republicana. Por outro lado, enquanto no cerne da ideia republicana encontramos uma noção igualitária de cidadania, a democracia assentaria muito mais no reconhecimento das idiossincrasias de cada um, de cada grupo, de cada colectividade, reconhecendo-lhes direitos diferenciados.

Não se trata já da percepção do princípio democrático enquanto salvaguarda do sufrágio universal, mas de uma leitura da democracia como modelo de organização política e social anglo-saxónica, por oposição ao modelo republicano francês. Enquanto este último incorpora uma dimensão axiológica, a democracia anglo-saxónica pecaria por se apresentar como excessivamente formal, como mero esquema de tomada de decisões

Desta exposição fica claro que o conceito de democracia adoptado se encontra tão geográfica e culturalmente situado quanto o conceito de república. O debate não se realiza verdadeiramente entre noções abstractas e universais, mas

---

<sup>(242)</sup> A experiência histórica francesa é ilustrativa de um caso análogo. O regime de Vichy (1940-44) opta por denominar-se *Estado Francês*, sendo-lhe recusada a qualificação como República, na sucessão francesa de regimes políticos. De facto, só com a instalação do Governo Provisório é que se declara restaurada a legalidade republicana e se abre caminho para a IV República.

<sup>(243)</sup> ANDRÉ VIOLA, *La notion...*, pp. 207 ss.

entre duas mundividências específicas. Daí que seja dificilmente transponível para uma discussão teórica ou mesmo para uma análise de Direito Constitucional português.

Em termos concretos, o problema em França tende a colocar-se naqueles termos devido à aparente cedência de alguns traços essenciais da tradição republicana francesa às exigências da pós-modernidade: a laicidade treme perante a complexidade do multiculturalismo religioso, a unidade e indivisibilidade contemporizam com a regionalização e a integração europeia. O caso dos sinais de identificação religiosa em escolas públicas é paradigmático, uma vez que revela a existência de novos problemas e realidades, cuja adaptação às exigências do republicanismo tradicional é menor e que forçam o sistema a colocar a questão em termos quase dicotómicos, entre uma opção entre a coesão republicana e a tolerância democrática.

Uma outra abordagem <sup>(244)</sup> remete o problema da oposição entre República e Democracia para o domínio do debate entre republicanismo e liberalismo, que vimos em momento anterior. Assim sendo, os traços distintivos do republicanismo, o humanismo cívico e a virtude, conformariam um modelo de sociedade e permitiriam a edificação de uma vida em comunidade assentes na prossecução do interesse comum. Para trás ficaria uma certa visão minimalista da democracia (e do liberalismo) enquanto mero processo decisório e de realização individual, sem atenção pela dimensão comunitária

Em nosso entender, o problema passa muito mais por compreender onde se encontram as fronteiras entre os dois princípios, do que por procurar tudo reconduzir e subordinar ao princípio republicano, na linha da tradição francesa.

A visão de JORGE MIRANDA quanto a este aspecto é clara e toca no cerne da questão: a República deve ser concebida enquanto democracia mais exigente e mais qualificada <sup>(245)</sup>. A ideia republicana vem acrescentar um conteúdo axiológico à democracia, conteúdo esse de que ela não dispõe necessariamente, blindando-a contra algumas tensões e conflitos internos. Concordamos com este entendimento, mas parece-nos que a simbiose entre os dois conceitos resulta mais de uma harmonização com cedências recíprocas, do que de uma mera soma aritmética de vertentes distintas.

Atente-se, por exemplo, à laicidade enquanto parte integrante do princípio republicano *lato sensu*. Apesar de constituir um elemento valorativo funda-

---

<sup>(244)</sup> MARC SADOUN, *République et Démocratie*, in Pouvoirs — Revue Française d'études constitutionnelles et politiques, n.º 100, *La République*, pp. 5 ss., em especial, pp. 12-13.

<sup>(245)</sup> JORGE MIRANDA, *Princípio Republicano...*, p. 464.

mental para a compreensão do ideário republicano, não só não faz parte integrante do conceito de democracia, como pode mesmo estar ausente de uma democracia de tipo ocidental (tome-se o caso britânico, em que o Estado e a Igreja não estão separados e o Chefe de Estado é Chefe da Igreja Anglicana). Mais do que ausente de uma democracia, o princípio republicano pode entrar em contradição com o princípio democrático quando forçados a coexistir. A este respeito podemos retomar o exemplo do princípio da renovação que referimos anteriormente.

É da harmonização entre ambas as realidades que se alcança a forma política mais qualificada e exigente a que se refere JORGE MIRANDA <sup>(246)</sup>: um regime em que a igualdade entre os cidadãos é plena, em que todo o processo decisório e de designação de governantes se faz pela via do sufrágio e em que aos mecanismos da democracia representativa acresce um complexo de valores na defesa do interesse comum.

O Estado de Direito democrático carece da dimensão ética que lhe advém por via do princípio republicano, e que é claramente sintetizada por JOSEF ISENSEE <sup>(247)</sup>: o serviço em prol da comunidade, livre de influências e de interesses pessoais, partidários ou corporativos, assente na virtude cívica dos cidadãos.

As palavras de NORBERTO BOBBIO <sup>(248)</sup>, escritas nos albores da República Italiana, em 1946 são elucidativas quanto à indispensabilidade dos laços entre República e Democracia: “*A Itália, talvez, terá a sua primeira República em 1946. Mas se a democracia não for tal, a ponto de formar um costume democrático, não conseguindo suscitar nas classes que hoje pedem com maior vigor a renovação do Estado e a abolição da sociedade dos privilégios, a convicção da superioridade do ideal republicano, a Itália terá, em 1948, o seu segundo reinado.*”

## CONCLUSÕES FINAIS

A) A análise histórica e teórica do conceito de República oferece um retrato muito heterogéneo e demonstra a impossibilidade de elaborar um conceito universal, imutável no espaço e no tempo. Estamos perante uma realidade que é, em grande medida, histórica e cultural e que traduz mais do que uma mera questão de organização política. O princípio republicano é depositário de um con-

---

<sup>(246)</sup> No mesmo sentido, realçando o papel da noção republicana de desempenho de cargos públicos, WILHELM HENKE, *Die Republik...*, p. 881.

<sup>(247)</sup> JOSEF ISENSEE, *Republik...*, p. 8.

<sup>(248)</sup> BOBBIO, *Entre duas repúblicas – Às origens da democracia italiana*, Brasília, 2001, p. 41.

junto de valores essenciais da comunidade política e é nessa dimensão axiológica que deve ser apercebido.

B) A ideia republicana em França merece ser destacada pela forma como praticamente monopoliza a construção do Estado, reclamando como seus corolários os princípios estruturantes do Estado democrático e social de Direito. Mais do que um princípio jurídico, a República em França adquire uma dimensão de filosofia política e de mística redentora.

C) O estudo do movimento republicano português revela um período de intenso debate programático no último quartel do século XIX, que culmina no Programa do Partido Republicano Português de 1891. Contudo, a constitucionalização da República em 1911 fica aquém das propostas políticas do partido, particularmente no que respeita ao sufrágio universal e aos elementos federalizantes.

D) Ainda assim, a República revoluciona diversos aspectos da tradição constitucional portuguesa. A forma republicana de Governo e o fim de todos os privilégios fundados no nascimento ou conferidos a título vitalício constituem o legado republicano mais imediato. Para além disso, o republicanismo introduz parte da sua mundividência cultural no código genético do constitucionalismo português, entre os quais avultam a laicidade e um novo papel para o Estado na formação cívica dos cidadãos.

E) Finda a I República com o golpe militar do 28 de Maio de 1926, a estrutura constitucional do Estado Novo preserva unicamente a dimensão estritamente institucional da forma republicana de governo, rejeitando o seu conteúdo axiológico, que apenas sobrevive no discurso e prática políticas da Oposição Democrática.

F) O princípio republicano *lato sensu* na lei fundamental portuguesa de 1976 deve qualificar-se como *princípio estruturante* do ordenamento constitucional, constitutivo e indicativo das ideias directivas básicas de toda a ordem constitucional, sendo densificado com recurso a outros princípios e regras constitucionais.

G) O artigo 1.º da CRP utiliza o termo República no sentido de colectividade política, enquanto *res publica*. Contudo, a opção pela referência à *República* não é desprovida de consequências em sede de escolha de uma forma institucional de governo. Apesar de não se encontrar expressamente especificado em qualquer artigo da Constituição, o princípio republicano encontra-se latente em diversas disposições, entre as quais avulta o primeiro artigo da Constituição.

H) O princípio republicano manifesta-se, naturalmente, na opção do legislador constituinte pela forma institucional de governo republicana, traduzida na instituição de um Presidente da República e no respectivo regime jurídico-constitucional.

I) No nosso Direito Constitucional actual os vínculos entre a unidade e indivisibilidade por um lado e o princípio republicano, por outro, são relativamente

ténues. A indivisibilidade da República acaba por ser assimilada pelos conceitos de soberania, independência nacional e integridade territorial. A unidade, por seu turno, deve reconduzir-se ao princípio do Estado unitário, plasmado no n.º 1 do artigo 6.º da CRP.

J) O princípio da laicidade é, inegavelmente, o principal elemento inovador introduzido pela republicanismo na tradição constitucional portuguesa. Podemos sintetizar o complexo de elementos introduzidos pelo princípio da laicidade no nosso Direito Constitucional em quatro aspectos nucleares: separação do Estado das Confissões Religiosas, neutralidade do Estado, secularização da vida pública e liberdade religiosa dos cidadãos. Dentre os vários corolários do princípio da laicidade, encontramos no pensamento republicano uma particular centralidade na edificação da Escola Laica, enquanto espaço de formação para a cidadania, em ambiente secular e de igualdade entre discentes.

Face a um *princípio estruturante* como o é o princípio republicano *lato sensu*, a laicidade deve ser qualificada de *princípio constitucional geral*, densificador do primeiro, com ele coexistindo nessa base de sub-ordenação.

L) O artigo 11.º da CRP, ao definir os símbolos nacionais, assume valor proclamatório em relação aos valores republicanos, mas, em bom rigor, não estamos perante uma manifestação exclusiva do princípio republicano, atento o seu significado como símbolos nacionais.

M) Apesar de ser inegável que a entrada da fiscalização da constitucionalidade no Direito português se faz pela mão dos constituintes republicanos de 1911, tal não é, porém, suficiente para reconduzi-la ao princípio republicano.

N) O princípio da renovação, consagrado no artigo 118.º da Constituição de 1976, traduz-se em quatro aspectos essenciais:

- i) Uma componente didáctico-cívica de fomento da participação dos cidadãos na vida da *res publica* e de rejeição de concepções *carreiristas* do fenómeno político.
- ii) Uma reafirmação da igualdade cívica e política de todos os cidadãos, através da demonstração de que todos têm de ser governados para poderem governar, e vice-versa.
- iii) A garantia da natureza institucional do cargo, prevenindo qualquer tentativa de personalização e de confusão de esferas públicas e privadas.
- iv) Uma garantia contra a instalação e permanência junto dos centros do poder de redes clientelares potenciadoras de fenómenos de corrupção, desvio de poder e caciquismo.

O) Outro aspecto essencial do princípio republicano, e com fortes ligações ao ponto anterior, é o seu papel na configuração do estatuto dos titulares de

cargos públicos. Em todos os aspectos da participação política de um cidadão, desde a sua designação para o desempenho de uma função pública ao término dessa função e, em certos casos, em momentos posteriores a esse, o princípio republicano faz apelo a um modelo ético próprio, assente na virtude cívica e no serviço à comunidade.

P) A protecção da forma republicana de governo pelo artigo 288.º, alínea *a*), da CRP importa a distinção dois níveis de análise, apartando um princípio republicano *lato sensu* e um princípio republicano *stricto sensu*. Na linha do que referimos anteriormente, o princípio republicano *lato sensu* deve ser qualificado como *princípio estruturante*, trave-mestra do sistema jurídico-constitucional português.

Q) Pensamos ainda ser possível identificar um princípio republicano *stricto sensu*, englobando aquilo que a doutrina portuguesa tende a reconduzir à forma republicana de governo. Este princípio republicano *stricto sensu* abarca a dimensão negativa do conceito (rejeição de uma forma de Estado monárquica), a não-vitaliciedade dos cargos públicos, a renovação dos titulares desses cargos, bem como a edificação do seu estatuto jurídico (inelegibilidades, imunidades, responsabilidade, incompatibilidades). É a esta última realidade que, em nosso entender, se refere a alínea *b*) do artigo 288.º

R) A República deve ser concebida enquanto democracia mais exigente e mais qualificada. A ideia republicana vem acrescentar um conteúdo axiológico à democracia, blindando-a contra algumas tensões e conflitos internos. O Estado de Direito democrático carece da dimensão ética que lhe acresce por via do princípio republicano, e que envolve o serviço em prol da comunidade, livre de influências e de interesses pessoais, partidários ou corporativos e assente na virtude cívica dos cidadãos.

## ANEXOS

### ANEXO I

#### Projecto de Lei n.º 34/X

#### Exposição de motivos

Quando os legisladores de 1976, através da Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, estabeleceram as normas para a eleição e funcionamento das autarquias optaram prudentemente por um sistema de representação assente no pluralismo das opiniões expressas pelos eleitores. Mesmo que essa opção tivesse eventualmente prejudicado a eficiência imediata de algumas das decisões dos

órgãos executivos das municipalidades, o certo é que evitou que as autarquias reconstituíssem a continuidade em relação à realidade anterior e garantiu a auscultação dos pontos de vista mais representativos e que mantivessem, assim, a confiança das populações.

Ao longo dos anos este sistema foi sendo aperfeiçoado. A sua lógica fundamental de representação foi mantida, embora questionada por diversos projectos e propostas de lei que pretendem impor um sistema que absolutiza o poder da lista mais votada, agravado pelo facto de praticamente deixar inalterada a capacidade de controlo por parte das assembleias municipais sobre esses executivos monocolores. Perder-se-ia, assim, a capacidade de representação plural, sem contrapartidas no progresso do exercício democrático das assembleias perante as quais deveriam prestar contas. Por essa razão, o Bloco de Esquerda opõe-se a qualquer modificação da legislação actual que aponte nesse sentido.

No entanto, sabemos que, na prática, o sistema actual não é perfeito, permitindo a perpetuação do exercício de poderes absolutos, apontando para a eternização de poderes autárquicos, o que pode estimular o estabelecimento de relações clientelares e de caciquismo. A proximidade do eleito em relação ao eleitor, tendo vantagens inegáveis, comporta alguns riscos que não devem ser negligenciados, com a fácil criação de redes de dependência que vão, lentamente, adulterando a verdade democrática.

Tal como referiu o Prof. Freitas do Amaral, actual Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, na reunião de 10 de Setembro de 2002 da Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político, esta situação cria efeitos perversos como a personalização do poder, o autoritarismo dos chefes, a conversão da fidelidade política em fidelidade pessoal e acréscimos dos canais de corrupção.

É hoje unanimemente aceite que é necessário colocar um travão a esta perpetuação do exercício dos cargos executivos autárquicos, os quais, face à maior proximidade do cidadão, estão mais sujeitos às perversidades e consequências já referidas.

Esta consecutiva sucessão de mandatos permite situações limites, como a manutenção do cargo de presidente de câmara desde as primeiras eleições autárquicas realizadas em Portugal após a entrada em vigor da Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro.

A realidade demonstra que, de certo modo, é possível prosseguir aquilo que se pretendia evitar através do princípio constitucional da renovação — artigo 118.º da CRP —, de acordo com o qual ninguém poderá exercer vitaliciamente qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local. Embora o objectivo primordial deste preceito seja o de impedir a perpetuação de qualquer cargo sem renovação eleitoral, por oposição aos sistemas monárquicos ou

ditatoriais, não estaria presente no espírito do legislador que alguém se poderia manter no mesmo cargo político através de sucessivas renovações do mandato eleitoral durante décadas. Esta foi, aliás, também a opinião expressa pelo Prof. JORGE MIRANDA, aquando da sua audição na Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político.

O artigo 50.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa determina que «no acesso a cargos electivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos».

Atentemos no exemplo do Presidente da República. De acordo com o disposto no artigo 123.º da CRP, o Presidente da República não pode ser reeleito para um terceiro mandato. Esta norma pretende «evitar uma permanência demasiado longa no cargo, com os riscos de pessoalização do poder» (in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Gomes Canotilho e Vital Moreira, 3.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 1993). Obviamente estamos perante eleições de carácter bastante diverso, dado que as eleições para o Presidente da República têm carácter unipessoal. No entanto, não podemos ignorar que as eleições autárquicas, especialmente as eleições para a câmara municipal, têm vindo a assumir, sobretudo nos meios mais fechados, um carácter pessoalizado. A lei não se pode alhear desta realidade.

É, pois, em nome da independência e isenção com que qualquer cargo electivo deve ser exercido que o Bloco de Esquerda propõe a introdução de um limite à recandidatura dos presidentes das câmaras ou de vereadores que desempenhem funções a tempo inteiro, em função do princípio republicano da limitação de mandatos.

Outra questão muito importante e que pode permitir distorções do processo eleitoral é a não proibição, no caso dos órgãos autárquicos, da recandidatura após a renúncia ao mandato. A inexistência de limites para esta possibilidade de renúncia por parte do presidente de câmara ou do vereador, permite, em última análise, a utilização dessa faculdade como forma de pressionar o restante executivo camarário, e permite situações de autêntico abuso de direito. Em relação ao Presidente da República, a Constituição determina a impossibilidade de recandidatura no mandato consecutivo, como forma de impedir que a renúncia seja por este utilizada «como instrumento para renovar ou reforçar a sua posição, designadamente contra uma maioria parlamentar eventualmente hostil ou contra as medidas por esta tomadas» (in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Gomes Canotilho e Vital Moreira, 3.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 1993). Trata-se essencialmente de assegurar um efectivo equilíbrio dos poderes. Assim, o Bloco de Esquerda entende que esta norma tem toda a razão de ser no âmbito dos cargos executivos dos órgãos autárquicos.

*Assim, os Deputados do Bloco de Esquerda, nos termos regimentais e constitucionais aplicáveis, apresentam a seguinte projecto de lei:*

### Artigo 1.º

#### *Objecto*

O presente projecto de lei determina a limitação de mandatos dos eleitos locais.

### Artigo 2.º

#### *Alterações*

O artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 20-A/2001, de 12 Outubro, e pela Lei Orgânica n.º 5-A/2001, de 26 Novembro, passa a ter a seguinte redacção:

### “Artigo 7.º

(...)

1 — (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

d) (...)

2 — (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

3 — (...)

4 — Não são elegíveis; durante um quadriénio, para os cargos de carácter executivo dos órgãos autárquicos, os cidadãos que tenham exercido esses mesmos cargos a tempo inteiro durante dois mandatos completos consecutivos, ou por um período superior a oito anos.

5 — Os presidentes e vereadores das câmaras que desempenhem o cargo a tempo inteiro e renunciem ao cargo, não podem candidatar-se a esse mandato no quadriénio seguinte.”

## Artigo 3.º

### *Entrada em vigor*

O presente projecto de lei entrará em vigor no prazo de 30 dias após a sua publicação.

## ANEXO II

### Projecto de Lei n.º 35/X

#### Exposição de motivos

Como resposta a várias décadas de ditadura a Constituição da República Portuguesa consagrou o princípio da renovação — artigo 118.º — para evitar que alguém pudesse exercer vitaliciamente qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local.

Embora o objectivo primordial deste preceito seja o de impedir a perpetuação de qualquer cargo sem renovação eleitoral, por oposição aos sistemas monárquicos ou ditatoriais, não estaria presente no espírito do legislador que alguém se poderia manter durante décadas no mesmo cargo político através de sucessivas renovações do mandato. Esta foi, aliás, também a opinião expressa pelo Prof. JORGE MIRANDA, aquando da sua audição na Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político.

No entanto, quer o cargo de Primeiro-Ministro quer o de Presidente do Governo Regional não resultam de mandato eleitoral directo, mas de simples nomeações que, obviamente, têm em conta os resultados eleitorais, pelo que nem sequer se colocarão eventuais questões de limitações à reeleição.

Esta questão reveste-se de especial acutilância no que respeita às regiões autónomas. A realidade demonstra que a proximidade do eleito em relação ao eleitor, tendo vantagens inegáveis, comporta alguns riscos que não devem ser negligenciados, com a fácil criação de redes de dependência que vão, lentamente, adulterando a verdade democrática.

Importa garantir o não desvirtuamento do espírito que presidiu à consagração do princípio da renovação, garantindo a independência dos titulares de cargos políticos de natureza executiva.

É, pois, urgente estabelecer medidas que promovam a confiança dos cidadãos no poder político.

*Assim, os Deputados do Bloco de Esquerda, nos termos regimentais e constitucionais aplicáveis, apresentam o seguinte projecto de lei:*

Artigo 1.º

*Objecto*

O presente diploma determina limitações temporais às nomeações para o exercício das funções de Primeiro-Ministro e de Presidente do Governo Regional.

Artigo 2.º

*Limitação temporal  
ao exercício de funções de Primeiro-Ministro*

Nenhum cidadão poderá exercer as funções de Primeiro-Ministro por um período superior a oito anos consecutivos, sem prejuízo de poder voltar a exercê-las após o decurso de um período de quatro anos.

Artigo 3.º

*Limitação temporal ao exercício  
de funções de Presidente do Governo Regional*

Nenhum cidadão poderá exercer as funções de Presidente do Governo Regional por um período superior a oito anos consecutivos, sem prejuízo de poder voltar a exercê-las após o decurso de um período de quatro anos.

Artigo 4.º

*Entrada em vigor*

O presente diploma entrará em vigor no prazo de 30 dias após a sua publicação.

**ANEXO III**

**Proposta de Lei n.º 4/X**

**Exposição de motivos**

O Programa do XVII Governo Constitucional estabelece como objectivo «a modernização global do sistema político», de modo a que «preveja a limita-

ção de mandatos dos cargos executivos no sistema político». Assume, de igual forma, o objectivo de «modernizar a administração territorial autárquica», para a qual, e «no que se refere especificamente aos municípios, é altura de evoluir para um novo sistema de Governo local que permita constituir executivos homogénos com mandatos de renovação limitada».

Ao afirmar a regra da limitação de mandatos de cargos executivos, o programa de Governo assume a sua extensão a cargos políticos executivos, seja no âmbito central, regional e local, dando execução ao n.º 2 do artigo 118.º, aditado pela revisão constitucional de 2004, que dispõe que «a lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos».

De facto, o princípio da renovação é afirmado pela Constituição da República Portuguesa desde a sua primeira versão. O n.º 1 do artigo 118.º declara que «ninguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional e local». Entendia-se, no entanto, que este comando constitucional não seria base bastante para a limitação legal à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos. Desta forma, a Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, aditou ao artigo 118.º, o n.º 2, cuja redacção confere agora ao legislador margem de liberdade decisória no sentido de estabelecer tais limites.

Em respeito ao princípio da renovação, vem-se afirmando a temporariedade de todos os cargos do Estado, políticos ou não políticos, electivos e não electivos, bem como a duração limitada dos mandatos políticos. Em identificação, aliás, com o princípio da eleição periódica, constitucionalmente consagrado no n.º 1 do artigo 113.º

No entanto, os únicos órgãos em relação a cujos titulares a Constituição estabelece, de forma expressa, cláusulas de não reelegibilidade, são o Presidente da República e o Tribunal Constitucional. O n.º 1 do artigo 123.º do Texto Constitucional dispõe que «não é admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquénio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo». Por seu turno, nos termos do n.º 3 do artigo 222.º «o mandato dos juízes do Tribunal Constitucional tem a duração de nove anos e não é renovável».

Subjacente, então, à limitação de mandatos ou do número de mandatos que a mesma pessoa pode exercer sucessivamente, está o objectivo de fomentar a renovação dos titulares dos órgãos, visando-se o reforço das garantias de independência dos mesmos, e prevenindo-se excessos induzidos pela perpetuação no poder.

Nestes termos, propõe-se a consagração, em lei própria, da limitação dos mandatos dos titulares de cargos políticos executivos, seja no âmbito central, regional e local.

Assim:

Nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

### Artigo 1.º

#### *Âmbito*

A presente lei estabelece o regime de limitação de mandatos no exercício de funções do Primeiro-Ministro, dos presidentes dos governos regionais e do mandato dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais.

### Artigo 2.º

#### *Duração do exercício de funções do Primeiro-Ministro e dos presidentes dos governos regionais*

O exercício de funções como Primeiro-Ministro ou como presidente do governo regional tem o limite máximo de doze anos consecutivos.

O disposto no número anterior não prejudica a conclusão dos mandatos iniciados na legislatura em que se completam os doze anos.

### Artigo 3.º

#### *Limitação dos mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais*

O presidente da câmara municipal e o presidente da junta de freguesia não podem ser reeleitos para um quarto mandato consecutivo, nem assumir aquelas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao termo do terceiro mandato consecutivo.

No caso de renúncia ao mandato, os membros dos órgãos referidos no número anterior não podem candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia.

### Artigo 4.º

#### *Produção de efeitos*

Os limites fixados nos artigos anteriores não prejudicam os mandatos em curso à data da entrada em vigor da presente lei, nem impedem aos actuais titulares o exercício de funções por mais um único mandato consecutivo.

## Artigo 5.º

### *Entrada em vigor*

A presente lei entra em vigor em 1 de Junho de 2005.

## ANEXO IV

### Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto

#### *(Estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais)*

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

## Artigo 1.º

### *Limitação de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais*

1 — O presidente da câmara municipal e o presidente da junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos, salvo se no momento da entrada em vigor da presente lei tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o terceiro mandato consecutivo, circunstância em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo.

2 — O presidente da câmara municipal e o presidente da junta de freguesia, depois de concluídos os mandatos referidos no número anterior, não podem assumir aquelas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido.

3 — No caso de renúncia ao mandato, os titulares dos órgãos referidos nos números anteriores não podem candidatar-se nas eleições imediatas, nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia.

## Artigo 2.º

### *Entrada em vigor*

A presente lei entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2006.

## BIBLIOGRAFIA

- ADRAGÃO, Paulo, *A Liberdade Religiosa e o Estado*, Coimbra, 2002.
- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, 1993.
- AMARAL, Diogo Freitas do, *História das Ideias Políticas*, Coimbra, 1998.
- AQUINO, S. Tomás, *On Politics and Ethics: A New Translation*, New York/London.
- ARAÚJO, António de, *A Nação e os seus símbolos*, in *O Direito*, 2001.
- ARISTÓTELES, *Política (edição bilingue)*, Lisboa, 1998.
- ARNÉ, Serge, *L'Esprit de la Ve République*, in *Revue de Droit Publique et de la Science Politique*, 1971.
- BELLAMY, Richard/CASTIGLIONE, Dário, *A Constituição da União Europeia: alternativa republicana ao liberalismo*, in *Análise Social*, vol. XXXIV (151-152).
- BOBBIO, Norberto, *A Teoria das Formas de Governo*, 10.<sup>a</sup> Edição, Brasília, 1997.
- , *Estado, Governo, Sociedade — Para uma teoria geral da política*, 10.<sup>a</sup> Edição, São Paulo, 2003.
- , *Entre Duas Repúblicas — Às origens da democracia italiana*, Brasília, 2001.
- BONAVIDES, Paulo/ANDRADE, Antonio Paes de, *História Constitucional do Brasil*, Porto, 2003.
- CADART, Jacques, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, tomo II, 2.<sup>a</sup> Edição, Paris, 1979.
- CAETANO, Marcello, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, tomo I (reimpressão da 6.<sup>a</sup> Edição), Coimbra, 1996.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional*, 6.<sup>a</sup> Edição, Coimbra.
- , *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.<sup>a</sup> Edição, Coimbra, 2002.
- CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.<sup>a</sup> Edição, Coimbra, 1993.
- , *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra, 1985.
- CATROGA, Fernando, *O Republicanismo em Portugal — Da formação ao 5 de Outubro de 1910*, 2.<sup>a</sup> Edição, Lisboa, 2000.
- CHORÃO, Mário Bigotte, *Ensino da Religião e Moral*, in *Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa*, Coimbra, 2001.
- CICERO, Marco Túlio, *The Republic & The Laws*, Oxford, 1998.
- COELHO, Trindade, *Manual Político do Cidadão Português*, Porto, 1908.
- DIEHL, Charles, *Venise — Une République Patricienne*, Paris, 1918.
- DUHAMEL, Olivier/MÉNY, Yves, *Dictionnaire Constitutionnel*, Paris, 1992.
- FABRE, Michel-Henry, *Principes Républicains de Droit Constitutionnel*, Paris, 1970.
- FALLON, Richard, *What is republicanism and is it worth reviving?*, in *Harvard Law Review*, vol. 102, 1989.
- FAVOREU, Louis/PHILIP, Loïc, *Les grands décisions du conseil constitutionnel*, Paris, 1984.
- FAVRE, Antoine, *Droit Constitutionnel Suisse*, Freiburg, 1970.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Curso de Direito Constitucional*, 1996.
- FINER, S. E., *História do Governo I — Monarquias e Impérios Antigos*, Lisboa, 2003.
- , *História do Governo II — Épocas Intermédias*, Lisboa, 2004.
- FLEINER, Thomas, *Switzerland: Constitution of the Federal State and the Cantons*, in *Federalism and Multiethnic States: The case of Switzerland*, Freiburg, 1996.
- FRANCO, Afonso Arinos Melo, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1958.
- HADAS-LEBEL, Raphaël, *L'état de la république*, in *Pouvoirs — Revue Française d'études constitutionnelles et politiques*, n.º 100, *La République*.
- HAMILTON, Alexander/MADISON, James/JAY, John, *O Federalista*, Lisboa, 2003.
- HENKE, Wilhelm, *Die Republik*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, coord. JOSEF ISENSEE e PAUL KIRCHHOF, Heidelberg, 1987.

- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Monarchie et développement démocratique*, in Pouvoirs, Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques, n.º 78, 1996, *Les Monarchies*.
- HILL, Christopher, *The century of revolution (1603-1714)*, Londres, 1974.
- , *The World turned upside down: Radical ideas during the English Revolution*, Londres, 1991.
- HOBBS, Thomas, *Leviatã*, Lisboa INCM.
- ISAAC, Jeffrey C., *Republicanism vs. liberalism? A Reconsideration*, in History of Political Thought, vol. IX, n.º 2, Verão 1988.
- ISENSEE, Josef, *Republik – Sinnpotential eines Begriffs*, in Juristenzeitung, Nr. 1, 1981.
- KANT, Immanuel, *Political writings*, Cambridge, 2003.
- MACHADO, Jónatas, *Liberdade Religiosa numa Comunidade Constitucional Inclusiva*, Coimbra, 1996.
- MALTEZ, José Adelino, *Princípios de Ciência Política*, 2.ª Edição, Lisboa, 1996.
- MAQUIAVEL, Niccolò, *O Príncipe*, Lisboa, 1976.
- MIRANDA, Jorge, *Um Projecto de Constituição*, Braga, 1975.
- , *O Artigo 1.º e o Artigo 2.º da Constituição*, in Estudos sobre a Constituição, vol. II, Lisboa, 1978.
- , *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, 6.ª Edição, Coimbra, 1997.
- , *Manual de Direito Constitucional*, tomo II, 5.ª Edição, Coimbra, 2003.
- , *Ciência Política*, Lisboa, 1996.
- , *Princípio Republicano e Poder Local*, in O Direito, 1992.
- , *A Concordata e a Ordem Constitucional Portuguesa*, in Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa, Coimbra, 2001.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de, *De l'esprit des lois*.
- MOSSÉ, Claude, *As Instituições Gregas*, Lisboa, 1985.
- MOREIRA, Vital, *A Formação dos Princípios Fundamentais da Constituição (Trabalhos preparatório inéditos)*, in Estudos sobre a Constituição, vol. III, Lisboa, 1977, p. 35.
- NOGUEIRA, José Félix Henriques, *Estudos sobre a reforma em Portugal*, Coimbra, 1923.
- PAINE, Thomas, *Political Writings*, Cambridge, 1997.
- PINHEIRO, Alexandre Sousa/FERNANDES, Mário João Brito, *Comentário à IV Revisão Constitucional*, Lisboa, 1999.
- PINTO, Ricardo Leite, *O "Momento Maquiavélico" na Teoria Constitucional Norte-Americana*, Lisboa, 1998.
- , *Algumas hipóteses sobre a "República" e o "Republicanismo" no constitucionalismo português*, in Perspectivas Constitucionais, vol. III, Coimbra, 1998.
- , *Uma introdução ao neo-republicanismo*, in Análise Social, vol. XXXVI (158-159), 2001, p. 461.
- , *Tradição Republicana e Estatuto dos Políticos*, in *Liber Amicorum*, Coimbra, 2003.
- PLATÃO, *A República*, Lisboa, 1978.
- POCOCK, J. G. A., *The Machiavellian Moment – Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, 2.ª Edição, Princeton, 2003.
- PRAÇA, José Joaquim Lopes, *Direito Constitucional Português* (reimpressão, 1997).
- PROKHOVNIK, RAIA, *Spinoza and republicanism*, Londres, 2004.
- RAPOSO, João, *O crime de "ultraje aos símbolos nacionais" nos direitos portugueses e norte-americanos*, in Estudos em Homenagem ao Conselheiro Cardoso da Costa, Coimbra, 2004.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *O Contrato Social*, Lisboa, 1999.
- SADOUN, Marc, *République et Démocratie*, in Pouvoirs – Revue Française d'études constitutionnelles et politiques, n.º 100, *La République*.
- SÁNCHEZ-MEJÍA, María Luísa, *Repúblicas monárquicas e monarquias republicanas. La reflexión de Sieyès, Necker e Constant sobre las formas de gobierno*, in Revista de Estudios Políticos, n.º 120, Abril/Junho 2003.

- SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, 2001.
- SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da, *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, 2003.
- SLAIBI FILHO, NAGIB, *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, 2004.
- SOUZA, Marnoco e, *Lições de Direito Político*, Coimbra, 1900.
- , *Direito Político – Poderes do Estado*, 1910.
- , *Constituição Política da República Portuguesa – Commentario*, Coimbra, 1913.
- STERN, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Munique, 1977.
- TORRES, Manuel Fernandez-Fontecha/DE LA SERNA, Alfredo Perez de Armiñan, *La Monarquia y la Constitucion*, Madrid, 1987.
- VAZ, Manuel Afonso, *Regime das Confissões Religiosas*, in *Perspectivas Constitucionais*, org. JORGE MIRANDA, vol. III, Coimbra, 1998.
- VIOLA, André, *La notion de République dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Paris, 2002.
- VITAL, Domingos Fezas, *Direito Constitucional*, Lisboa, 1945-46.
- WHEELER, Douglas, *Republican Portugal – A Political History*, Madison, 1978.
- WILLEMS, P., *Le Droit Public Romain*, Louvain, 1888.
- WOOLRYCH, Austin, *England without a King (1649-1660)*, Londres-Nova York, 1983.
- , *Commonwealth to Protectorate*, Londres, 2000.