A DIRECÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NO CONSTITUCIONALISMO PORTUGUÊS

Henrique Mota

A DIRECÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NO CONSTITUCIONALISMO PORTUGUÊS (1)

I — *PRÓLOGO*

Uma das questões de fronteira na delimitação de atribuições entre o Chefe de Estado e o Governo é a que encontramos na distribuição de competências entre aqueles dois órgãos em matéria de política externa. Esta situação pode encontrar explicação, simultaneamente, na sempre pouco clara distinção entre o chefe do Executivo e titular do Poder Moderador, verificada logo em 1826 quando o Poder Constituinte, ao contrário da tese de Benjamin CONSTANT, instituiu no Rei, titular daquele Poder Moderador, a chefia do Executivo; e na natural dificuldade de se conceber um Primeiro Magistrado republicano fora do enquadramento ou da «memória» com que a Monarquia tinha construído as funções do seu Chefe de Estado.

Neste contexto, surgem frequentemente entendimentos diversos sobre quem efectivamente detém o poder de direcção da política externa, já que a aprovação dos Tratados e Acordos, manifestação incompleta dos resultados daquele, não parece apresentar dúvidas. De entre estes, ressalta aquele que nos é oferecido por Jorge CAMPINOS quando diz:

> «A actual Constituição rompe com a tradição portuguesa que atribui ao Presidente da República "a direcção da actividade internacional do Estado". É verdade que, segundo o seu art. 123.°, "o PR representa a República Portuguesa ...". No entanto, o Constituinte, ao

(1) O presente trabalho foi escrito em Outubro de 1985 no âmbito da cadeira de Direito Constitucional, do Mestrado em Direito Público na Universidade Católica Portuguesa. Correspondendo integralmente à formulação escrita apresentada, é algo diferente daquela que antes fora exposta de forma oral. Tal fica-se a dever, em boa parte, às sugestões e observações feitas pelo Professor e pelos Colegas durante o debate que se seguiu àquela exposição, as quais justificam, aqui, um gesto de reconhecimento.

definir a competência presidencial nas relações internacionais, no art. 138.°, omite a tradicional atribuição do Direito Constitucional Português: "compete ao Chefe de Estado representar a nação e dirigir a política externa do Estado" (2)».

Sem pretender, obviamente, estabelecer ou suscitar qualquer tipo de polémica com o, aliás, distinto constitucionalista, até há pouco Conselheiro do Tribunal Constitucional, atrevemo-nos a utilizar a citação feita como premissa, ponto de partida, tese de referência para o estudo que nos propomos fazer. Este facto deve-se exclusivamente à clareza da afirmação e ao entusiasmo intelectual que ela provocou.

Com a vénia e o respeito devidos, tentaremos, neste resumido ensaio, comentar a afirmação transcrita e, se o atrevimento no-lo permitir, contradizer a conclusão formulada.

Para tanto, estudaremos comparativamente as nossas Constituições, procurando nelas resposta clara à dúvida fundamental deste trabalho: quem, em Portugal, dirige a política externa da Nação (3)?

---

(2) J. CAMPINOS, «O Ministro dos Negócios Estrangeiros», Moraes, Lisboa, 1978, p. 40.

(3) Apesar de ser bastante escassa a bibliografia disponível sobre este tema, algumas obras gerais e monografias são de consulta obrigatória, nomeadamente aquelas que a seguir se indicam. Marcelo CAETANO, *A Constituição de 1933*, Coimbra, 1957, e *As Constituições Portuguesas*, Lisboa, 1981; Jorge CAMPINOS, *O Ministro dos Negócios Estrangeiros*, Lisboa, 1978; Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978; Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1977; Bessa LOPES, *A Constituição e o Direito Internacional*, Porto, 1979; Soarez MARTINEZ, *Comentários à Constituição Portuguesa de 1976*, Lisboa, 1976; Jorge MIRANDA, «Actos e Funções do Presidente da República», in *Estudos sobre a Constituição*, I vol., Lisboa, 1977, «O Chefe do Estado», in *Dicionário Jurídico da Adminsitração Pública*, II vol., Coimbra, «A competência do Governo na Constituição de 1976», in *Estudos sobre a Constituição*, III vol., Lisboa, 1979, «As competências constitucionais no domínio da política externa», in Revista *Nação e Defesa*, n.° 14, e *Manual de Direito Constitucional*, I e II vols., Coimbra, 1985 e 1984, respectivamente; Gonçalves PEREIRA, «Direito Internacional Público na Constituição de 1976», in *Estudos sobre a Constituição*, I vol., Lisboa, 1977; Lopes PRAÇA, *Collecção de Leis e Subsidios para o Estudo do Direito Constitucional Portuguez*, Coimbra, 1894, e *Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826 e o Acto Adicional de 1852 — Direito Constitucional Portuguez*; Rebelo de SOUSA, *O Sistema de Governo Português Antes e Depois da Revisão Constitucional*, Lisboa, 1984; Marnoco e SOUZA, *Comentários à Constituição*, Coimbra, 1913, e *Constituição Política da República Portuguesa — Comentário*, Coimbra, 1913; Galvão TELES, «Chefe do Estado», in *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, VI vol., Lisboa.

II — *INTRODUÇÃO*

1. *Caracterização do objecto do trabalho*

Do que acabámos de dizer no Prólogo, far-se-á uma análise comparativa e sistemática, sob a forma de comparação sucessiva, das Constituições portuguesas por forma a concluir acerca da citada tese de Jorge CAMPINOS.

Atendendo a que este trabalho fora inicialmente pensado com vista a uma exposição oral, seguida de debate, no âmbito do Curso de Direito Constitucional do Mestrado em Direito Público, e reproduz no essencial o que aí se disse, não devendo exceder desproporcionadamente aquela exposição; e considerando a impossibilidade material da falta de tempo com que nos confrontámos, não alargaremos o essencial do que então preparámos e, por isso, não avançaremos no conhecimento de Constituições estrangeiras que, a este propósito, poderiam merecer citação. Esperamos brevemente poder voltar a este tema para então completar os estudos agora iniciados e alargar o seu âmbito — especialmente no que respeita ao conhecimento dos trabalhos preparatórios.

Assim limitar-nos-emos à comparação das nossas seis leis fundamentais, material de sobra e elucidativo para o tema em análise.

Finalmente, cabe ainda dizer que neste trabalho não se pretendem abarcar todas as normas que, eventualmente, farão parte do Direito Constitucional Internacional português, cuja delimitação de objecto se apresenta ainda incerta, mas somente aquelas que, de entre estas, regulam as relações de Portugal com outros Estados e com organizações internacionais, do ponto de vista da definição, direcção e condução das coordenadas em que assenta a política externa do Estado Português.

2. *Delimitação do âmbito do trabalho*

Cabe, ainda, nesta fase introdutória, e numa tentativa de precisar melhor o objecto deste nosso relatório, distinguir dois aspectos diferentes do Direito Constitucional Internacional.

As normas constitucionais que têm por objecto a posição do Estado português como sujeito de Direito Internacional Público podem ser divididas em dois grandes grupos ou espécies. Em primeiro lugar, há que considerar as normas que regulam a forma de Portugal se vincular como

sujeito de Direito Internacional. Mas, ainda aqui, poderíamos proceder a uma nova distinção, a qual contrapõe o chamado *treaty making power*, por um lado, e a acção diplomática, por outro. Bem vistas as coisas, no entanto, esta distinção apresenta-se imperfeita e de contornos mal definidos, uma vez que a acção diplomática do Estado se apresenta como um conceito vasto, genérico, significando em rigor qualquer tipo de relação dinâmica entre o Estado português e qualquer outro sujeito de Direito Internacional, desdobrando-se, por isso, ela sim, em duas dimensões: antes de mais, a representação do Estado, o *jus representationis omnimodae* normal e costumeiramente confiado ao Chefe de Estado; e a negociação e celebração de instrumentos internacionais (o *treaty making power*), vulgarmente atribuído ao Governo e ao Parlamento e, nos casos de ratificação, também ao Chefe de Estado. A atribuição das competências referentes a esta segunda dimensão apresenta-se como limite à função geral de representação confiada ao Chefe de Estado (4), e a sua extensão maior ou menor determinará a titularidade da direcção da política externa. Ao legislador constituinte cabe então esclarecer o ponto de equilíbrio na distribuição destas competências, directamente pela expressa disignação dos seus titulares e do acervo de poderes que lhes são confiados, ou indirectamente pela simples indicação do Poder do Estado ou do órgão de soberania que assume a direcção da política externa.

Por outro lado, e em segundo lugar, há que considerar as normas que regulam a relevância do Direito Internacional Público na ordem jurídica portuguesa, i.e., a questão da integração das normas daquele ordenamento na nossa ordem jurídica, normalmente resolvida em termos de monismo ou dualismo — relação estática entre o Estado português e qualquer outro Estado ou organização internacional.

Em suma, ao proceder-se à delimitação do âmbito do presente trabalho, a escolha coloca-se entre dois ou mais estudos diferentes, todos relacionados com a política internacional do Estado português, mas diversos na medida em que correspondem a questões diferentes tanto do ponto de vista do seu conteúdo quanto do seu aparecimento temporal: as formas de vinculação do Estado português, melhor dizendo, ainda, a sua acção diplomática (e de entre esta a representação da nação e o *treaty making power*) e a integração do Direito Internacional Público no ordenamento

(4) Neste mesmo sentido, v. J. MIRANDA, «Chefe...», p. 377.

jurídico pátrio. Seguiremos o primeiro destes estudos, mas, ainda aqui, como se referiu no Prólogo, na tentativa de perceber e esclarecer a titularidade constitucional da direcção da política externa portuguesa (5).

3. *Plano*

Para desenvolver este tema faremos, em primeiro lugar, uma apreciação das normas constitucionais insertas nas nossas várias Constituições (estudando cada uma *de per si*), dedicando uma atenção especial à Constituição actual; numa segunda fase tentaremos, como conclusão da anterior, perceber as linhas de força da nossa evolução constitucional; para, numa terceira e última, proceder a uma apreciação crítica da tendência constitucional portuguesa e da conformidade da nossa actual Constituição face a ela.

De referir, por último, que no início do estudo de cada Constituição se indicam as normas que, de um ponto de vista do objecto deste trabalho, podem contribuir para o esclarecimento da titularidade da direcção da política externa. Por isso nos dispensamos de as transcrever, evitando-se deste modo um anormal e desnecessário alargamento da extensão do presente trabalho.

III — *APRECIAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PORTUGUESAS ANTERIORES A 1976*

1. *Constituição de 1822 (artigos 30.º; 103.º; n.º VI; 105.º; 112.º, n.º III; 122.º; 123.º, n.ºs VII, VIII e XIV e 167.º)*

A primeira Constituição portuguesa, como aliás todas as demais, consagra a separação dos poderes políticos — de harmonia com os princípios filosóficos dominantes — no seu art. 30.º. É, pois, deste princípio que

(5) Não assumem, deste modo, o carácter de preocupação as normas referentes ao *treaty making power* enquanto tal considerado — natureza, atribuição de competências, relevância na ordem jurídica nacional nem mesmo o *jus representationis omnimodae* em sentido próprio, atribuído ao Chefe de Estado enquanto identificação internacional da identidade nacional.

partem as competências dos vários órgãos de soberania, coincidentes com os três Poderes Políticos.

Mas, apesar da absoluta separação de poderes, em que «*cada um destes poderes é de tal maneira independente que um não poderá arrogar a si atribuições do outro*» (art. 30.°, II), não deixa de haver uma conjugação de esforços de dois órgãos — as Cortes e o Rei, enquanto titular do poder executivo — nas tarefas próprias das relações internacionais. De facto, apesar de o poder de aprovar os tratados se encontrar nas Cortes (103.°, VI), ainda que para posterior ratificação, mas não dependendo de sanção (103.°), a direcção das negociações e a celebração dos tratados é do poder executivo (123.°, VII e VIII), ainda que devendo este ouvir o Conselho de Estado (167.°). Compete igualmente ao Rei (no desenvolvimento das suas tarefas executivas) nomear os embaixadores (123.°, VII).

Temos, deste modo, que ao poder executivo cabe negociar e celebrar tratados internacionais com outros Estados, nomeando os embaixadores ordinários e extraordinários, conferindo-lhes poderes genéricos ou específicos de representação do Estado; enquanto que ao poder legislativo cabe aprovar os tratados na sua fase final, isto é, após aqueloutra de negociação e celebração. Em suma, a direcção da política externa pertence ao Rei enquanto titular do poder executivo.

2. *Carta Constitucional de 1826 (artigos 11.°; 12.°; 13.°; 15.°, § 9.°; 36.°; 46.°; 74.°; 75.°, §§ 6.°, 7.°, 8.°, 14.°; 10.° do Acto Adicional de 8 de Junho de 1852; 110.°*

Os artigos 10.° e 11.° da Carta voltam a referir e a proclamar o princípio da Separação dos Poderes, não já de forma absoluta e irredutível como a Constituição anterior, mas impondo que eles se harmonizem entre si, acrescentando, significativamente, um novo Poder àquelas que aquela Constituição havia enunciado: o Poder Moderador do Rei. Contém, ainda, uma outra inovação importante: afirma que o Rei (a par das Cortes) é o representante da Nação (6) (12.°).

(6) Apesar do texto constitucional ser omisso, mas na coerência do sistema nele consagrado, entendemos que esta qualidade de representante da Nação é atribuída ao Rei *enquanto titular do Poder Moderador* e não nas suas atribuições executivas.

Entretanto, ao contrário da Constituição anterior, pareceria resultar do art. 15.°, ao não atribuir qualquer competência às Cortes em matéria de relações internacionais, que estas não disporiam de capacidade de intervenção no processo de aprovação de tratados. Não obstante esta falta de previsão expressa do art. 15.°, parece-nos que semelhante conclusão se apresenta precipitada, mesmo antes de o Acto Adicional de 1852, no seu art. 10.°, ter reformado o art. 75.° da Carta conferindo às Cortes o poder de aprovação de Tratados, em sessão secreta, antes da sua ratificação. De facto, quer o § 8.° (7) quer, especialmente, o § 14.° (art. 75.° da Carta) referem que em alguns casos as Cortes deverão aprovar os tratados internacionais.

Da conjugação destes vários preceitos com o art. 110.°, concluímos que a Carta constitui um mecanismo harmonioso, na linha daquele que descrevemos quanto à Constituição de 1822, e que pode ser sintetizado nos seguintes termos: compete ao Rei, ouvido e aconselhado pelo Conselho de Estado, na sua qualidade de detentor do ppder executivo — e aqui há que não o confundir com o titular do poder moderador — nomear os embaixadores (75.°, 6.°), dirigir as negociações políticas com as demais Nações (75.°, 7.°) e fazer tratados, os quais deverão ser enviados às Cortes em alguns casos, antes da ratificação, para aprovação (75.°, 8.°).

Temos, pois, na Carta, e em conclusão, um sistema mais perfeito de distribuição das competências pelos vários detentores dos poderes políticos que, em esquema, se poderiam resumir do seguinte modo:

— Ao Rei, enquanto titular do poder moderador, compete representar a Nação portuguesa;

(7) Antes do Acto Adicional, esta remessa às Cortes para aprovação só era exigida para certos casos especialmente graves. Assim também LOPES PRAÇA, «Estudos...», pp. 271-272, que afirma que, segundo este artigo, e antes do Acto Adicional de 1852, as Cortes só tomavam conhecimento dos tratados de aliança ofensiva e defensiva quando o interesse e segurança do Estado o permitissem. E às Cortes só competia aprovar, antes de ratificados, os tratados que, celebrados em tempo de paz, envolvessem cessão ou troca de território do Reino ou de possessões a que o Reino tivesse direito. Em todos os demais actos internacionais, as Cortes não tinham de intervir. Tal competia, exclusivamente, ao poder executivo, na pessoa do Rei. Os publicistas discordavam desta solução, e a Constituição de 1838 — como veremos adiante — veio alterar o regime a favor das Cortes (e do seu papel). Com a restauração da Carta, em 1842, é também restaurado este regime, até 1852, com o Acto Adicional à Carta.

— Ao Rei, enquanto chefe do poder executivo, cabe a acção diplomática;

— Às Cortes, como representante da Nação portuguesa (8) e detentora do poder legislativo, incumbe aprovar os tratados e acordos internacionais, ainda que com diferenças consoante se considere o momento inicial da vigência da Carta Constitucional (até 1852) ou o seu segundo período.

3. *Constituição de 1838 (artigos 34.º; 35.º; 37.º, § IX, XI; 55.º; 80.º; 82.º, n.ºs III, XII, XIV e XV)*

Em relação à Carta Constitucional, a Constituição de 1838 volta a referir, tal e qual a Constituição de 1822, três poderes políticos (34.º) independentes entre si (35.º), deixando de referir, de modo expresso e inequívoco, o poder moderador do Rei. Todavia, a omissão deste poder da enumeração do art. 34.º não significa que tenha, na prática e na intenção do constituinte, deixado de ser considerado. De facto, e comparando os artigos 74.º e 75.º da Carta Constitucional com os artigos 81.º e 82.º da Constituição de 1838, concluímos, necessariamente, que não houve intenção de retirar o poder moderador ao Rei, mas tão-só, manifestando o seu carácter compromissório, responder positivamente às críticas liberais quanto ao poder moderador sem desagradar absolutamente aos cartistas. O que aconteceu foi que o presente legislador constituinte voltou a confundir os poderes que na Carta tinham sido distinguidos, regulando de uma só vez,

---

(8) Assim só dá conteúdo ao art. 12.º que, em nossa opinião, sofre de uma imprecisão grave, não distinguindo que o Rei e as Cortes, embora representantes da Nação, o são diferentemente.

O Rei, enquanto símbolo interno e externo da soberania nacional, como primeira figura da Nação; as Cortes, a título da sua legitimidade democrática, resultado de uma eleição e de uma escolha popular. São ambos representantes da Nação, ainda que a títulos diversos e com atribuições distintas e demarcadas.

Haverá, pois, que distinguir, em nossa opinião, estas duas facetas insuficientemente expressas pelo art. 12.º da Carta Constitucional de 1826, mas perfeitamente concebíveis e coerentes com o espírito e o sistema das nossas normas constitucionais.

e a propósito do poder executivo, os poderes moderador e executivo previstos naquela.

Deste modo, não nos parece que haja uma diferença de fundo — como se poderá concluir pelo cotejo dos artigos mencionados — mas talvez uma falta de rigor técnico-sistemático, na medida em que o Rei conserva todos os seus privilégios e poderes. Podemos, assim, e para estabelecermos ideias seguras sobre o mais correcto entendimento das disposições constitucionais, distinguir o *poder executivo «lato sensu»* — correspondente aos anteriores poderes moderador e executivo reunidos e manifestado na presente Constituição nos artigos 81.° e 82.° — e o *poder executivo «stricto sensu» ou em sentido próprio* (art. 82.°) — respeitante ao poder executivo na configuração que lhe é imprimida pela Carta Constitucional.

Assim, competindo às Cortes aprovar, antes de serem ratificados, os tratados (37.°, IX) (9), é da competência do Rei, na sua qualidade de chefe do executivo (80.°), em sentido restrito, dirigir a política externa da Nação (82.°, XIV), negociar e celebrar todos os instrumentos internacionais em nome da Nação e nomear os embaixadores e demais representantes da Nação (82.° XV e III, respectivamente) prevendo-se, assim, expressamente, que é da competência do poder executivo, enquanto tal, também a nomeação dos agentes diplomáticos extraordinários.

Não se encontram, pois, diferenças substanciais em relação ao que vem sendo costume constitucional português nestas matérias.

4. *Constituição de 1911 (artigos 6.°, 23.°, 26.°, 27.°, 28.°, 31.°, 36.°, 37.°,* 47.°, 48.°, 49.°, 53.°, 63.°)

A Constituição de 1911 não traz, nas matérias que nos ocupam, grandes alterações aos anteriores textos constitucionais, copiando-os muitas vezes, alterando no texto o que a força das armas já tinha substituído: o Rei,

(9) De igual modo a Carta Constitucional, após o Acto Adicional de 5 de Junho de 1852, por inspiração desta norma que o antecedeu, e melhorou substancialmente — como referimos supra — o regime do art. 75.° da Carta antes de reformado.

pelo Presidente da República ([10]). À parte estas modificações, outras de fundo não aconteceram.

Continua a afirmar — art. 6.° — a independência entre os poderes políticos, aos quais faz corresponder órgãos de soberania, apesar de referir a necessidade de harmonia entre eles, aliás no seguimento da do art. 10.° da Carta.

O art. 36.°, em termos muito semelhantes aos artigos 75.° da Carta e 80.° da Constituição de 1838, considera o agora Presidente da República (antes Monarca) chefe do poder executivo *stricto sensu*, dispondo, portanto, de participação no exercício deste poder o qual, todavia, tem de ser sempre exercido pelos Ministros ([11]).

Mas, por outro lado, e tal como a Constituição de 1838, confunde o poder executivo em sentido restrito com aquilo que a Carta chamava

---

([10]) Conheça-se, a propósito, o texto de MARNOCO E SOUZA, «Necessidade da Presidência?», no seu livro «Constituição...», a pp. 470 e seguintes.

«Foi muito discutido na Constituinte se se devia ou não admitir Presidente da República. Considerava-se a Presidência uma instituição desarmónica com o regimen democrático (...).

Em França também se tem insistido nesta orientação, apresentando-se o Presidente da República como um órgão inútil, que gasta e não produz — título sem poder real, dignidade sem autoridade, faustosa inutilidade, simulacro coroado, rei sem coroa e sem força, etc., etc. Mesmo como instituição decorativa, a Presidência nas Repúblicas parlamentares não se pode compreender. Reduzida à representação pura, à pompa e à ostentação, ao que na escola chamam funções de magestade, a presidência nada tem a ver numa democracia que, pelas suas tendências, não deve ser nem magestosa, nem faustosa.

Dentro desta orientação, as funções da presidência deveriam ser desempenhadas, ou pelo Presidente do Congresso ou pelo Presidente do Conselho de Ministros, eleito pelo Parlamento. Mas tal modo de ver foi posto de parte. A função da presidência corresponde à necessidade de existência de um elemento coordenador e moderador que, superior a todas as luctas e paixões políticas, possa estabelecer a unidade dentro da Pátria, e dar coesão e seguimento às diversas obras governativas, que hajam de suceder-se na arena parlamentar.

Em todo o caso, o Presidente ficou tendo um carácter muito modesto (...). O presidente tem de ser o menos presidente possível, limitando-se a uma função de pura representação, não exercendo intervenção predominante no governo do país. (...)

Certo é, porém, que muitos dos membros da Constituinte que votaram pela admissão da Presidência, consideraram esta instituição como devendo ter carácter transitório. Julgavam que a República Portuguesa viria a dispensar o presidente, com a evolução, realizando assim um grande avanço.»

V. tb. Jorge MIRANDA, «Chefe...», p. 374, que depois de ter esclarecido a concepção tradicional sobre o Chefe de Estado manifesta opinião semelhante à de MARNOCO E SOUSA, nos seguintes termos: *«Não se vislumbra princípio lógico que postule a força da instituição do Chefe de Estado.»*

([11]) Cfr. art. 48.° No mesmo sentido, MARNOCO e SOUZA, «Constituição...», pp. 477-478, o qual afirma mesmo que não se pode admitir a opinião segundo a qual os ministros são pura e simplesmente delegados directos e imediatos do Presidente da República, a quem pertence o poder executivo.

de poder moderador, e que talvez pudesse continuar a ser designado como tal ([12]). Sinal disto é o facto de, logo no art. 37.°, referir que o Presidente da República é o representante da Nação nas relações exteriores, o que não tem nada a ver com o seu poder executivo; para o art. 47.°, § 5.°, referir que «*compete ao Presidente da República representar a Nação perante o estrangeiro e dirigir a política externa da República, sem prejuízo das atribuições do Congresso*», e que lhe compete igualmente negociar tratados e ajustar convenções, submetendo-os a ratificação do Congresso (47.°, 7).

E, como se tudo isto já não fosse suficientemente confuso e impreciso, vem o art. 48.° estatuir que todas as competências do Presidente da República referidas no art. 47.° são exercidas por intermédio dos ministros, resolvendo de uma mesma maneira competências de carácter e grau diferentes, quais sejam a representação da Nação nas suas relações externas (manifestação do poder moderador), por um lado, e a direcção da política externa em sentido restrito (realização do poder executivo), por outro lado.

Pensamos que é necessário fazer uma interpretação correctiva destes artigos. De facto, conjugando o art. 37.° com o art. 47.°, 5, segunda parte, e o art. 47.°, 7, com o art. 48.°, devemos concluir, como melhor interpretação, que o art. 48.° não se aplica à primeira parte do art. 47.°, n.° 5, a qual, aliás, ali se apresenta despida de qualquer função útil na medida em que é a repetição da norma contida no art. 37.° e no qual se esclarecem algumas das competências do Chefe de Estado enquanto detentor de faculdades e poderes característicos do poder moderador.

Isto, porque solução inversa, parece não encontrar eco no espírito e na coerência do sistema — no qual o art. 47.° é o complemento do art. 37.°, e não inversamente — nem na tradição constitucional portuguesa: a representação do Estado esteve sempre a cargo do órgão que, explícita ou implicitamente, deteve o poder moderador. E na Constituição de 1911 esse órgão é o Presidente da República. Portanto, e em primeiro lugar, a representação da Nação compete ao Presidente da República independentemente dos ministros do seu executivo. Em segundo lugar, a direcção da política externa e a sua concretização através da acção diplomática, sendo da competência do Presidente da República, sendo-o porque res-

([12]) A propósito, cfr. o sentido do texto de MARNOCO E SOUZA — transcrito na nota ([10]) — quanto ao papel do Presidente da República: «elemento coordenador e moderador».

ponsável pelo poder executivo, são exercidas pelos ministros (independentemente da vontade daquele), ou quando muito pelo Presidente da República necessitando, então, de referenda ministerial [13].

Sendo esta, em nossa opinião, a interpretação mais de acordo com o texto e a tradição constitucional, há ainda que retirar deles algumas outras conclusões. Entre estas releva o melhor entendimento do art. 28.º conjugado com o art. 26.º, 15. Resulta como consequência normal, assim, que «*há casos em que a iniciativa do poder executivo na formação das leis é obrigatória, como acontece (...) com os tratados e convenções (47.º, n.º 7)*» [14]. Assim, a competência atribuída privativamente pelo art. 26.º ao Congresso da República, de «*resolver definitivamente sobre tratados e convenções*» somente pode ser exercida por iniciativa do poder executivo na pessoa dos ministros.

Assim, e concluindo, temos esquematicamente que:

— Compete ao Presidente da República representar a Nação nas suas relações internacionais (37.º; 47.º, n.º 5);
— É da atribuição do Presidente da República, necessariamente por intermédio dos seus ministros, a acção diplomática (artigos 47.º, n.ºs 5 e 7 e 48.º);
— Cabe ao Congresso da República, sob proposta necessária do executivo, a aprovação antes da ratificação dos tratados internacionais (artigos 28.º; 26.º, n.º 15 e 47.º, n.º 5).

5. *Constituição de 1933* [15] *(artigos 4.º, 71.º, 81.º, 82.º, 91.º, 103.º, 108.º, 109.º, 112.º, 123.º, 136.º)*

Numa expressão feliz de BESSA LOPES, o Presidente da República, segundo a Constituição de 1933 — pelo seu art. 81.º, 7 — era o «Alfa —

---

[13] Refira-se, no entanto, que o Presidente da República deve dirigir a política externa de harmonia com os demais membros do executivo, em especial o ministro competente.

[14] MARNOCO E SOUZA, «Constituição...», pp. 453-455. No mesmo sentido, e do mesmo autor, «Comentário...», diz-se que *o n.º 15 dispõe que pertence ao Congresso resolver definitivamente sobre tratados e convenções, submetendo-os à ratificação do Congresso, como determina o n.º 7 do art. 47.º*. É sintomático não se incluir nesta competência do executivo em sentido restrito o poder de representação do Chefe de Estado, o que está de acordo com a opinião por nós sustentada.

[15] Consideramos, aqui, o texto constitucional na sua última versão (1971).

negociação — e o Ómega — ratificação — da diplomacia portuguesa» (16). De facto, assim era, um pouco em desarmonia com a evolução constitucional portuguesa. Senão vejamos.

Pela primeira vez após a Carta Constitucional, ao enumerar os órgãos de soberania, um texto constitucional distingue claramente as duas dimensões do poder executivo em sentido lato, em termos tais que cria dois entes distintos: o Chefe de Estado e o Governo (17). Vai, pois, ainda mais além que a Carta Constitucional de 1826 que, distinguindo os poderes, os vinha a confundir ao entregá-los a uma mesma entidade: o Monarca. Há, pois, uma evolução dentro da continuidade constitucional portuguesa, uma vez que esta distinção já se fazia, ainda que quase sempre de maneira pouco clara e evidente.

Deste modo, quando vem, agora, cometer ao Chefe de Estado competências em matéria de relações internacionais, a Constituição fá-lo intencionalmente, isto é, distribui funções ao poder «moderador» e não ao poder executivo. Neste momento, o poder *soit-disant* moderador do Presidente da República converte-se num poder empreendedor.

E, para além desta clareza e desta intencionalidade, a Constituição de 1933 é desmedida nos poderes que confere ao Chefe de Estado; diríamos mesmo desproporcionada, pelo menos tendo em conta os antecedentes constitucionais. De facto, o art. 81.°, n.° 7, confere ao Chefe de Estado atribuições quase exclusivas quanto à acção diplomática. «*São elas: 1.°) Representar a soberania nacional; 2.°) Superintender na política externa, efectivamente dirigida pelo Presidente do Conselho e pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros; 3.°) Acreditar os plenipotenciários portugueses nas missões diplomáticas ou especiais; 4.°) Receber as credenciais dos Embaixadores e Ministros estrangeiros em Portugal; 5.°) Expedir as cartas de confirmação e ratificação dos tratados e convenções internacionais, depois de aprovados pela Assembleia Nacional ou pelo Governo (n.º 2 do art. 109.°); 6.°) Declarar a guerra e fazer a paz (n.º 6, art. 91.°)*» (18).

---

(16) BESSA LOPES, «A Constituição...», p. 23.

(17) Neste mesmo sentido, Jorge MIRANDA, «Chefe...», p. 389, quando escreve que «*É a mesma a ideia subjacente à distinção entre poder moderador e poder executivo e a ideia subjacente à distinção entre Chefe do Estado e Governo*», e MARCELLO CAETANO («Constituições...», p. 115): «*A Constituição deu ao Chefe do Estado poderes análogos aos que formavam o poder moderador na Carta Constitucional*».

(18) MARCELLO CAETANO, «A Constituição de 1933», p. 55.

Apesar de todos estes actos, segundo o art. 82.°, necessitarem de referenda ministerial (em Conselho de Ministros, segundo o § 2.°), sob pena de inexistência, não podemos disfarçar um reforço dos poderes do Presidente da República. E mais. Este entendimento é fortalecido pelo art. 1.° da Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros em vigor na altura que, ao prescrever que «*a direcção da actividade internacional do Estado, atribuída constitucionalmente ao Presidente da República, é exercida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e executada pelos serviços que constituem o Ministério dos Negócios Estrangeiros*», vem reduzir a actuação do Ministro a uma actividade derivada, de um poder originário que reside exclusivamente no Presidente da República.

Temos, deste modo, que, apesar do art. 4.° referir que as normas internacionais só vigoram internamente desde que aprovadas pela Assembleia Nacional ou pelo Governo, do art. 91.°, 7, prescrever que é da competência da Assembleia Nacional aprovar tratados, e do art. 109.°, 2, também conferir tal competência ao Governo, é ao Presidente da República que parece competir o exercício da acção diplomática, *maxime*, a direcção da política externa.

Temos, deste modo, que as competências presentes do Chefe do Estado — como, adiante, melhor referiremos — são uma solução da continuidade da evolução constitucional portuguesa, não atribuindo ao poder executivo uma faculdade que sempre lhe havia sido conferida.

Jorge MIRANDA ([19]) apresenta uma tese algo diferente, ao sustentar que, face ao «*espírito da lei fundamental, todo ele tendente a afastar o Chefe do Estado da condução imediata da política nacional*» ([20]), cabe ao Governo negociar e ajustar tratados e acordos, e ao Presidente da República apenas representar a Nação, não obstante a expressa atribuição de competências pelo art. 81.°, 7, ao Chefe do Estado e da falta de preceito semelhante em benefício do Governo, como resulta da leitura do art. 109.°. Para se alcançar semelhante posição são invocadas, para além do mencionado «espírito da lei», a comodidade da solução, a impossível cisão da

([19]) Cfr. «Chefe do Estado», pp. 392-394.
([20]) *Idem, Ibidem*, p. 392.

actividade governativa (21) e a atribuição implícita ao Governo destas funções, beneficiando o Presidente da República de um simples direito de informação.

Apesar da aparente oposição entre a opinião que apresentámos inicialmente e a que nos é oferecida pelo Professor Jorge MIRANDA não se verifica, no essencial do tema versado no presente trabalho, uma clara oposição de entendimentos. De facto, o que nos ocupa aqui é o conhecimento do órgão de Estado que, efectivamente, dirige a política externa da Nação, o que, como referimos na Introdução, se traduz na definição de um ponto de equilíbrio quanto à extensão das competências atribuídas aos órgãos empenhados na polítca externa: Chefe do Estado (representação da Nação), Governo (*treaty making power*) e o Parlamento (aprovação para ratificação de tratados). Da conjugação da extensão das competências dos vários órgãos participantes na acção diplomática resulta que a sua direcção pertence ao Presidente da República. Esta visão é, no essencial, confirmada pela opinião de Jorge MIRANDA, para quem ao Chefe do Estado compete «*dirigir a política externa do Estado*» (22).

Em suma, não se apresentam diferenças significativas entre o entendimento de Jorge MIRANDA e aquele que propusemos, quanto à titularidade da política externa. Quanto ao mais, se de um ponto de vista liberal e de pura interpretação normativa não podemos deixar de reiterar o entendimento por nós proposto inicialmente, a prática constitucional e a «natureza das coisas», aceitamo-lo, impõem ou justificam que se defenda com razão que o *treaty making power* reside no Governo, quer pelas razões apontadas pelo autor citado, quer pela interdependência existente entre o Presidente e o Governo nestas matérias, manifestada na exigência constitucional de referenda ministerial sobre os actos do Presidente quer, finalmente, pela própria evolução do sistema constitucional, tão influenciado pela personalidade dos titulares dos órgãos do Estado que, claramente, fizeram deslocar o centro de gravidade constitucional do Chefe do Estado para o

(21) «*Governar (na sua acepção restrita) constitui uma tarefa que não se compadece com fraccionamentos*» («A competência...», p. 636) dirá uns anos mais tarde, mas era já esta filosofia que se manifestava na argumentação apresentada no texto em referência.

(22) «Manual...», I, p. 282, tal como o já havia feito no artigo do «Dicionário Jurídico da Administração Pública», cit., a pp. 394.

Presidente do Conselho de Ministros (23). De tal maneira que, na prática, CAETANO quando este invoca para o Chefe do Estado as funções de «*su*-temos de concordar com a referida tese de Jorge MIRANDA e com Marcello *perintender na política externa, efectivamente dirigida pelo Presidente do Conselho e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros*» (24). Mas se a prática se nos apresenta nestes termos, ao fazê-lo não conforma, nem confirma (pelo contrário) as intenções do legislador constituinte que, suspeitamos, pretendeu cortar com a tradição constitucional portuguesa nesta matéria.

IV — *DESCRIÇÃO E APRECIAÇÃO DO SISTEMA VIGENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1976*

1. *Quadro Constitucional entre 1974 e 1976 — o período revolucionário*

O *Programa do MFA* não altera o regime dos princípios orientadores da política externa portuguesa consagrados na Constituição de 1933 que, deste modo, continuam em vigor.

A *Lei Constitucional n.º 3/74*, de 14 de Maio, não altera substancialmente o regime anterior. Segundo GONÇALVES PEREIRA (25), os poderes atribuídos, pelo art. 7.º, n.º 9, desta lei, ao Presidente da República, são uma consequência da concentração de poderes resultante da extinção da anterior Assembleia Nacional, acrescentando o art. 16.º a competência do Governo para a aprovação dos tratados, pela mesma razão indicada. De

(23) Cfr. M. CAETANO («Constituição...», pp. 115-116), ao dizer que «*teria sido possível estabelecer-se à sua [da Constituição de 1933] sombra uma república presidencialista pura,* mas que a *íntima ligação e solidariedade das duas magistraturas (...) permitiu designar o sistema por* presidencialismo bicéfalo. *Como, de facto, quem governa é o Chefe do Governo, também se pode dizer que há um presidencialismo de primeiro-ministro. Efectivamente, a prática constitucional deu todo o relevo ao Governo entre os poderes do Estado*». No essencial, tb. J. MIRANDA ao qualificar o sistema de Governo de 1933 como sendo um sistema representativo simples de chanceler: simples «*porque a pluralidade de órgãos governativos fica encoberta pela concentração de poderes no Chefe do Estado*»; de chanceler, «*porque o Presidente da República não governa, está acompanhado de um Governo com competência própria (...) e não pode agir sem o Presidente do Conselho de Ministros, que referenda quase todos os seus actos*» («Manual...», p. 285). V. tb. GOMES CANOTILHO que, no essencial, não se afasta desta posição («Direito...», p. 189).

(24) «A Constituição de 1933», p. 55.

(25) GONÇALVES PEREIRA, «Direito Internacional...», pp. 38 ss.

facto, esta pequena alteração nas competências destes órgãos é consequência da eliminação do órgão parlamentar.

Como na Constituição anterior, exige a Lei 3/74 a referenda dos actos do Presidente da República pelo Conselho de Ministros, sempre que não tenham sido aprovados pelo Governo (arts. 8.º e 16.º, n.º 2). Não encontramos, pois, diferenças substanciais em relação à Constituição de 1933.

As *Leis Constitucionais 7/74,* de 2 de Julho, e *1/76,* de 17 de Fevereiro, interessam-nos somente de um modo indirecto. A primeira porque, ao dar competência ao Presidente da República para, por si, embora precedendo contactos, praticar actos e concluir acordos relativos à descolonização está, mediatamente, a alargar o campo, potencial embora, de actuação do Presidente nas relações internacionais; a segunda porque, quando no seu art. 3.º, n.ºs 2 e 12, confere ao Chefe de Estado a representação internacional e a segurança externa do território de Macau, está a aumentar também, ainda que a nível restrito, a competência internacional do Presidente da República.

Concluindo, temos que as leis constitucionais transitórias e provisórias do período revolucionário se enquadram no regime da Constituição de 1933, não o alterando substancialmente, antes o reafirmando e, por vezes, reforçando-o.

2. *Constituição de 1976 antes da revisão de 1982 (artigos 113.º, 114.º, 138.º, 139.º, 141.º, 148.º, 164.º, 169.º, 185.º, 193.º, 200.º, 204.º, 227.º, 229.º, 233.º, 277.º, 280.º, 281.º, 306.º, 307.º)*

A Constituição de 1976, como todas as suas antecessoras, estabelece o princípio da separação de poderes (art. 114.º) e, consequentemente, enumera os órgãos de soberania (113.º). Acrescenta, ou talvez sublinhe, um novo e importante elemento — a interdependência dos órgãos de soberania, na linha da Carta Constitucional de 1826 (26) (27). Estes, por seu

(26) Alguns têm, com alguma felicidade, chamado a esta situação de interdependência «solidariedade institucional» ou «interdependência institucional» (CANOTILHO, «Direito Constitucional» p. 586).

(27) CANOTILHO («Direito Constitucional», p. 584) defende que *«o modelo de separação constitucionalmente consagrado visa, em princípio, identificar o órgão de decisão ajustado, estabelecer um processo de decisão justo, exigir um fundamento materialmente legítimo para as tomadas de decisão».*

lado, encontram-se provisoriamente aumentados em número, devido à existência do Conselho da Revolução.

Continua a ser entre o Presidente da República e o Governo e a Assembleia da República, e principalmente entre os dois primeiros, que se continua a pôr o problema da política externa, salvo nas matérias militares, que competem ao Conselho da Revolução.

De facto, no campo de estudo que agora nos prende, o Conselho da Revolução tem um papel reduzido; somente como órgão político-legislativo desempenha uma função activa, ao competir-lhe aprovar, em alguns casos concorrencialmente com a Assembleia da República, em outros com competência exclusiva, os tratados que versem matéria militar (28). De resto, na sua competência de órgão condicionante do Presidente da República, não exerce qualquer papel de relevo (29), somente tendo, como órgão de garantia, um papel de fiscalização da constitucionalidade das normas incorporadas no direito nacional e originárias de fontes de Direito Internacional. Todavia, nem mesmo isto releva a nível de negócios externos, porque uma norma inconstitucional — como tal declarada pelo Conselho da Revolução — continua a vincular o Estado Português, mesmo que não possa vigorar na ordem interna.

Em contraste com a Constituição de 1933, a nossa actual Constituição apenas confere ao Presidente da República competência, no respeitante à acção diplomática, para nomear, sob proposta do Governo, os embaixadores e enviados extraordinários e para ratificar os tratados internacionais depois de devidamente aprovados pelos órgãos competentes — Assembleia da República, Governo e/ou Conselho da Revolução — continuando estes actos, sob pena de inexistência, a necessitar de ser referendados (artigos 137.º e 138.º).

Por outro lado, o Governo é, nos termos do art. 185.º, n.º 1, «o órgão de condução da política geral do País», «a qual compreende quer a política interna quer a política externa, uma e outra por natureza e nas circunstân-

(28) Esta situação não é tão relevante quanto possa parecer à primeira vista, uma vez que a negociação pertence ao Governo, como se conclui do art. 200.º, *b*). Tenha-se, também, em conta o art. 148.º, 2. Neste sentido, v. Jorge MIRANDA, «A Competência...», p. 637; em sentido contrário, v. A. GONÇALVES PEREIRA, «O Direito...», p. 46.

(29) Não releva, no âmbito do trabalho que estamos a fazer, a necessidade de autorização do Conselho da Revolução, agora da Assembleia da República, para para que o Presidente se ausente do País.

cias actuais cada vez mais indissociáveis» (30). De facto, ao contrário da Constituição anterior, a actual não indica o órgão de soberania ao qual compete, de modo concreto, dirigir a política externa do Estado. Assim, porque «o Governo é o órgão de condução da política geral do País e o órgão superior da Administração Pública (art. 185.°, 1, e 203.°, 1, *a*), sem acepção de matérias (...) cabem «na sua competência a política externa e a acção diplomática» (31).

Assim, e no seguimento desta incumbência em matéria de política externa, cabe ao Governo propor a nomeação e exoneração de embaixadores ordinários e extraordinários — 138.°, *a*) — referendar os actos referidos supra do Presidente da República — 141.° e 200.°, *a*) — negociar e ajustar convenções internacionais, bem como aprovar as que não sejam da competência absoluta de outro órgão — 200.°, *b*) e *c*) (32).

De toda esta exposição poder-nos-ia parecer que o Governo dispõe de uma posição de destaque, mesmo de preponderância, sobre os demais órgãos, inclusive o Presidente. Tal, no entanto, não é correcto, tendo em conta o art. 193.°, do qual resulta a responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República e a Assembleia. Mas, ao passo que *«a responsabilidade política do Governo perante o Parlamento se encontra sujeita a regras muito mais rigorosas e limitativas do que a responsabilidade do Governo perante o Presidente da República, (...), há um maior e mais constante influxo que o Presidente pode exercer sobre o Governo do que aquele que pode exercer a Assembleia»* (33), (34).

Estamos, deste modo, numa situação de relativo equilíbrio — ainda que, predominantemente, favorável ao executivo — resultante da consa-

---

(30) J. MIRANDA, «A Competência...», p. 636. Assim também M. REBELO DE SOUSA, «O Sistema de Governo...», p. 13.

(31) J. MIRANDA, «As Competências...», p. 40. No mesmo sentido, cfr. BESSA LOPES, «A Constituição...», pp. 23 ss.: *«O «treaty making power» passou, de certo modo, na actual Constituição, do Chefe do Estado para o Governo.»* Ainda a propósito, tenham-se em conta GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, que, na anotação ao art. 138.° da Constituição, afirmam que *«a função de representação externa da República, que cabe ao Presidente da República, deve ser distinguida da condução da política externa».*

(32) Compete, ainda, ao Governo, concorrencialmente com a Assembleia, legislar no domínio das relações externas (201.°, 1, *a*) e 201.°, 2).

(33) J. MIRANDA, «As competências...», p. 40.

(34) *«Note-se, porém, que, se o Governo é politicamente responsável perante o Presidente da República, este não partilha do poder governamental, como acontecia nas monarquias dualistas e acontece nos regimes semipresidencialistas»* — G. CANOTILHO e V. MOREIRA, «Constituição...», art. 193.°.

gração teórica e prática na actual Constituição, como referimos, do princípio da interdependência dos órgãos de soberania, a qual exige uma concertação prática entre o Presidente da República e o Governo, no domínio da política externa, na medida em que dependem de actos recíprocos ([35]).

Assim, «*embora a condução da política externa — a definição das suas grandes opções e a sua execução quotidiana — pertença ao Governo, os actos mais significativos em que se manifesta dependem também de actos do Presidente da República*» ([36]) ([37]), os quais, todavia, só ganham, igualmente, significado absoluto e definitivo com nova participação do Governo, através da referenda ministerial. Daqui, o termos afirmado que estamos perante uma situação de equilíbrio com predominância do Governo.

A competência da Assembleia da República fomo-la referindo ao longo desta exposição (fundamentalmente sobre o Presidente e o Governo). Traduz-se, como vimos, na aprovação dos tratados que não tenham sido reservados ao Conselho da Revolução, negociados pelo Governo, para posterior ratificação pelo Chefe de Estado.

Cabe, ainda, referir a faculdade dos órgãos das regiões autónomas — entende-se aqui, comummente, o Governo Regional — de participarem na negociação dos tratados e acordos internacionais que lhes respeitem directamente (artigos 122.°, n.° 1, alínea 1) e 233.°). Igualmente é de notar que o Presidente da República mantém os poderes que as leis constitucionais provisórias (do período revolucionário) — n.os 7/74 e 1/76 — lhe conferem nos assuntos de Macau e Timor (artigos 306.°, 1 e 307.°, 1) sem dependência de referenda ministerial (141.°).

([35]) Apesar do princípio geral ser o de os actos do Presidente da República serem actos *a se*, são, em geral, em matéria de relações internacionais, dependentes de actos de outros órgãos (proposta ou referenda do Governo; aprovação da Assembleia, Governo ou Conselho da Revolução) como expressão do repúdio constitucional do exercício do poder, fruto da sua concentração. Neste sentido, cfr. J. Miranda, «Actos...», 267 e ss. e «A Competência...», p. 639.

([36]) J. MIRANDA, «As Competências...», p. 41.

([37]) Há quem refira, a este propósito, os poderes implícitos do Presidente — quanto ao conhecimento do pessoal diplomático e à informação quanto à negociação dos tratados. De qualquer modo, parece-nos que há que ter em conta que os poderes implícitos do Chefe de Estado nunca podem prejudicar os poderes explícitos de quaisquer outros órgãos de soberania. Nesta medida, somente o direito de estar informado, previamente e não *a posteriori* de factos consumados pelo Governo, sobre as acções de política externa, se deve considerar como poder implícito do Presidente.

Temos, assim, delineado, ainda que em termos muito sucintos, o esquema constitucional presente. Em suma, podemos concluir que:

A direcção da política externa pertence ao Governo, enquanto que ao Presidente da República cabe representar o Estado, o que implica uma interdependência entre aqueles dois órgãos. Daqui decorrem:

— Uma conjugação de esforços na acção diplomática de negociação (Governo), aprovação (Assembleia, Governo ou Conselho da Revolução) e ratificação (Presidente) de tratados e acordos internacionais;
— Uma complementaridade na proposição de embaixadores e enviados extraordinários (Governo) e na sua nomeação (Presidente da República);
— Um equilíbrio favorável ao Governo, que se traduz na sua prerrogativa de referendar, sob pena de inexistência, todos os actos do Presidente da República, excepto os referentes a Macau e Timor.

3. *Constituição de 1976 após a revisão de 1982 (artigos 113.º, 114.º, 138.º, 139.º, 143.º, 164.º, 169.º, 185.º, 194.º, 200.º, 204.º, 207.º, 229.º, 233.º, 278.º, 279.º, 281.º, 307.º)*

A revisão constitucional ocorrida em 1982 não trouxe significativas alterações ao quadro que acabámos de descrever, mesmo considerando que ela comportou a extinção do Conselho da Revolução, já que este detinha, como vimos, competências restritas — aprovação — para matérias confinadas — assuntos militares. Todavia, e querendo ser rigorosos, devemos referir duas alterações: por um lado, a revisão do anterior art. 193.º, actual art. 194.º — «*supressão da qualificação 'política' da responsabilidade do Governo perante o Presidente da República e a Assembleia da República no art. 193.º e a manutenção da referência à responsabilidade política do Governo só perante a Assembleia da República no art. 194.º, n.º 1*» (38); por outro, a introdução de uma nova alínea, a *c*), no n.º 1 do art. 204.º, com a qual se impõe sobre o Primeiro-Ministro a obrigação de manter informado o Presidente da República sobre o andamento da política geral

(38) M. REBELO DE SOUSA, «Sistema de Governo...», p. 44.

do País, assim se transformando o antigo poder implícito do Presidente a ser informado num poder explícito.

Destas alterações, de significado e consequências diversas, podemos retirar, essencialmente, três conclusões: a primeira respeita à revisão do art. 193.°, a qual, de acordo com o entendimento geral da doutrina (39), manifesta uma diminuição da posição do Presidente da República no sistema de governo português e um enfraquecimento da relação de dependência do Governo face a ele, podendo, deste modo, supor-se que este se encontre mais liberto e menos solidário ou interdependente perante o Presidente também em matéria de política externa; em segundo lugar, com a introdução da alínea *c*) no art. 204.°, n.° 1, podemos concluir, ao invés, por um reforço dos poderes presidenciais quando o Chefe do Estado vê esclarecido um seu poder, anteriormente implícito, ou seja, vê confirmado o seu direito a ser mantido informado sobre a evolução dos negócios do Estado (40); finalmente, e em terceiro lugar, o elemento literal retirado nesta alínea *c*) — «*compete ao Primeiro-Ministro (...) Informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do País*» permite-nos fortalecer e robustecer a opinião formulada no número anterior, e nos termos aí expressos, i.e., que a direcção da política externa reside no Primeiro-Ministro.

Em suma, no essencial mantém-se o quadro que descrevemos da nossa actual Constituição antes da revisão de 1982, não tendo as alterações mencionadas em nada modificado as conclusões antes referidas sobre esta matéria e que agora não ocorre repetir. A grande inovação trazida pela revisão, e verificada já nesta exposição, é-nos revelada pelo art. 204.°, n.° 1, *c*), *in fine*, quando implicitamente é esclarecido pelo legislador constituinte que a direcção da política externa pertence ao Governo, como órgão de condução da política geral do País, e que para a efectiva realização dos artigos 114.° (interdependência dos poderes do Estado) e 193.° (responsabilidade política em sentido lato, ou responsabilidade «político-institu-

(39) Por todos, v. J. MIRANDA, «Manual...», I, pp. 360 e 362: «*Conjugada com a disposição do novo art. 198.°, n.° 2, a modificação operada no art. 193.° bem pode entender-se que traduz a conversão de uma regra de dupla responsabilidade política (ou de dupla responsabilidade política integral) em mero princípio geral de relacionamento entre órgãos políticos*» (p. 362).

(40) Neste mesmo sentido, M. REBELO DE SOUSA, *op. cit.* p. 40.

cional» (41) do Governo) deve o Primeiro-Ministro manter o Presidente da República informado (42).

V — *LINHAS MESTRAS DA EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL PORTUGUESA*

1. *Linhas de força estáveis e permanentes nas seis Constituições*

À medida que fomos descrevendo as nossas várias Constituições fomos também fazendo ressaltar as linhas mestras que unem aqueles textos fundamentais. Em todas as Constituições se parte de um princípio fundamental, o qual colherá consequências práticas em cada uma delas, mas que lhes imprime um carácter homogéneo: o *princípio da separação dos poderes* (43).

Este princípio, consagrado em todas as nossas Constituições, terá, no campo das normas constitucionais reguladoras das relações internacionais, uma consequência assinalável, a qual nem sempre é referida explicitamente no texto constitucional, mas que subjaz sempre ao seu conteúdo: a *colaboração necessária ou interdependência dos órgãos de*

---

(41) M. REBELO DE SOUSA distingue dois tipos de responsabilidade política face ao art. 194.°, n.° 1: a *«responsabilidade político-institucional»* e a *«responsabilidade política em sentido restrito»* do Governo face à Assembleia da República, respectivamente.

(42) Ainda neste sentido, M. REBELO DE SOUSA, *op. cit., p. 50: «O Governo continua a ser o órgão de condução da política geral do País, e a sublinhar a ideia de que nessa condução não intervém directamente o Presidente da República pode ser invocada a introdução do dever de informação do Primeiro-Ministro ao Presidente da República, precisamente acerca «dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do País».»*

(43) J. MIRANDA entende que o legislador constituinte de 1933 pretendeu claramente afastar o princípio da separação de poderes de entre aqueles que enformaram e caracterizaram aquela nossa Constituição, dizendo que *«A Constituição repudia a separação de poderes liberal»*. Assim, quando procede às principais contraposições do constitucionalismo português, confronta e distingue a Constituição de 1933 (que repele aquele princípio) das demais (que o acolhem). Cfr. «Manual...», I, pp. 237 e 283.

Todavia, e não obstante as razões invocadas e a autoridade da afirmação, somos de parecer que, no mínimo, houve uma aparente consagração de poderes — assim também G. CANOTILHO, «Manual...», p. 185 — na medida em que a falta de referência expressa dessa consagração não implica que a mesma tenha sido repudiada; a análise sistemática da distribuição de competências e poderes no Estado leva a supor que, ao contrário, a mesma foi acolhida (aos Tribunais foi confiado o poder judicial, ao Governo e ao Chefe do Estado o poder executivo e à Assembleia Nacional e ao Governo — podendo-se, aqui, de facto, levantar algumas dúvidas pela extensão das atribuições deste último — o poder legislativo); e a apresentação constitucional dos órgãos através dos quais se manifesta a soberania da Nação parece conter implicitamente aquele princípio, de forma não muito diferente daquela que encontramos nas Constituições de 1822 (art. 30.°) e de 1838 (art. 34.°).

soberania nas várias tarefas inerentes às relações externas do Estado português.

Esta corresponsabilidade institucional — nas relações externas, como aliás noutros sectores da vida nacional — é a segunda linha de força decisiva na homogeneidade das nossas leis fundamentais. De facto, só assim se compreende e aceita a separação dos poderes para a resolução de um mesmo negócio de Estado entre vários órgãos de soberania.

E aqui reside a terceira linha de força que convém fazer ressaltar neste momento: *passam por diferentes órgãos de soberania as competências próprias para as relações externas,* de modo que um mesmo objectivo de política internacional — no desenvolvimento do interesse superior do Estado — deve merecer a cooperação activa de diversos órgãos, os quais participam nestas tarefas a título próprio, com competência que lhes é atribuída originariamente pelas normas constitucionais. Não há, pois, um mero somatório de actos dispersos e suficientes *de per si* para alcançarem, fraccionadamente, um mesmo objectivo, mas uma convergência de actividades que, embora exercidas a título próprio, são parcelarmente insuficientes visto necessitarem, para a sua perfeição final e para a concretização do seu objectivo, da concorrência de actos de outros órgãos — entendidos como cooperantes nesta tarefa, e não como «travões» ou obstáculos à vontade soberana de cada um dos órgãos cooperantes.

Assim, e tentando reduzir estes três vectores estáveis — ainda que nem sempre formalmente expressos nos textos das nossas seis leis fundamentais e seus actos adicionais e/ou de revisão — a uma ideia que os reúna, teremos que:

As nossas Constituições afirmam, por um lado, o princípio da separação de poderes dos órgãos de soberania, e por outro lado a sua corresponsabilidade institucional, o que se traduz, na prática constitucional e quotidiana nacional, na necessidade de os vários órgãos cometidos das tarefas de representação e negociação internacional se comportarem, na prossecução de um mesmo objectivo, em posições convergentes, complementares e corresponsáveis, num ambiente de solidariedade institucional.

Finalmente, convém conhecer esta divisão de competências pelos diversos órgãos de soberania, isto é, o papel desempenhado por cada um deles, nas várias Constituições. Ao Monarca, depois ao Presidente da República, cabe representar a Nação nas suas relações internacionais, tornando-se no mais alto dignitário internacional do Estado e, inerente-

mente a esta função, nomear os embaixadores ordinários e extraordinários sob proposta necessária do Governo, acreditar os diplomatas estrangeiros e ratificar os tratados; ao executivo (o Governo, ou este com a colaboração do Monarca ou do Chefe do Estado quando as Constituições conferem a estes poderes executivos) compete dirigir a política externa, negociar e celebrar acordos e tratados — e, em alguns casos, aprová-los — bem como propor os vários agentes diplomáticos para nomeação formal pelo Chefe do Estado; por último, ao Parlamento incumbe aprovar o resultado do esforço daqueles dois órgãos na acção diplomática (para a qual têm competência exclusiva), nuns casos concorrencialmente com o executivo e noutros com competência absoluta.

Estas são, em suma, as características comuns das nossas Constituições, as quais enformam a tradição constitucional portuguesa que, numa fase de revisão constitucional como é a que vemos aproximar-se, deve ser valorizada como sintoma da evolução do pensamento jurídico português nestas matérias, isto é, como sinal do progresso harmonioso e paulatino da nossa cultura jurídica.

2. *Linhas de força ocasionais*

Raras vezes foi quebrada a tradição constitucional portuguesa nesta matéria. Isso aconteceu, no entanto, em duas ocasiões.

A primeira, na Constituição de 1933 — enquanto vigorou plenamente e também durante o período em que subsistiu parcialmente, de 25 de Abril de 1974 ao mesmo dia de 1976. Com efeito, uma desabitual repartição de competências aconteceu ao serem concedidas ao Chefe do Estado, na sua qualidade de detentor do poder *soit-disant* moderador e coordenador, atribuições que habitualmente competem ao executivo, como assinalámos no seu devido local. A deslocação para a área de funções do Chefe do Estado do poder de direcção efectiva da política externa e da acção diplomática, cabendo ao executivo uma acção e uma competência derivadas daquele poder que residia no Presidente, não estava conforme com a tradição constitucional portuguesa, caracterizada pela atribuição ao Chefe do Estado do *jus representationis omnimodae*. Esta situação veio a ser reintegrada, no costume constitucional, com a Constituição de 1976.

Uma segunda excepção dá-se com a Constituição de 1976, antes de 1982, ao conceder ao Conselho da Revolução competência para aprovar tratados. Não é esta uma ruptura tão grave quanto a anterior, dado ser o Conselho da Revolução um órgão que qualificaríamos de anómalo e precário, com a consequente repartição, pelos órgãos de soberania já existentes, das matérias que neste campo lhe haviam sido atribuídas, aquando da verificação da sua extinção; repartição essa que viria a ser feita de acordo com a tradição constitucional portuguesa. A revisão de 1982, para além desta repartição de competências, veio também esclarecer e reforçar a posição do Governo como órgão de direcção de política externa.

VI — *APRECIAÇÃO CRÍTICA DA TENDÊNCIA CONSTITUCIONAL PORTUGUESA E SUA (DES)CONFORMIDADE COM A ACTUAL CONSTITUIÇÃO*

Referimos já a tendência constitucional portuguesa e a sua evolução e sedimentação. Dela resulta, pois, uma evolução paulatina e harmoniosa que se vai sedimentando e ganhando forma nos nossos vários textos constitucionais.

Pode não ser este o sistema mais perfeito; concerteza não o é, já que sofreu as vicissitudes de um trabalho feito por homens, sempre sujeitos a errar. Mas é, no entanto, o que, em nossa opinião, melhor consubstancia a tradição jurídica portuguesa, o sentimento dos nossos juristas e diplomatas e da comunidade nacional em geral sobre estas matérias. E se assim não fosse como se compreenderiam as ainda não distantes afirmações de indignação contra o Conselho da Revolução em matérias de política externa; ou as críticas a certas iniciativas presidenciais tendentes a enviar, por sua iniciativa e em missões por si preparadas, embaixadores extraordinários? Críticas, aliás, fundadas, atendendo à nossa tradição constitucional e ao próprio texto da Constituição de 1976, que conferem o poder para estas iniciativas ao Governo atendendo a que, apesar de competir ao Presidente da República o *jus representationis omnimodae* da Nação nas suas relações externas, não lhe cabe dirigir ou sequer empreender iniciativas compreendidas na acção diplomática, que competem exclusivamente ao Governo. Seriam, pois, justas aquelas críticas.

E note-se que estas críticas têm sido dirigidas contra atitudes do Presidente e não contra o quadro constitucional regulador da distribuição de competências dos órgãos de soberania, porque é a atitude daquele, e não as normas deste, que se encontra em desarmonia com o costume constitucional português e o sentimento jurídico da comunidade nacional. Isto porque a actual Constituição se encontra, a nosso ver, e hoje reforçadamente com a extinção do Conselho da Revolução e as demais alterações referidas, dentro da tradição constitucional portuguesa, nem sempre convenientemente expressa quanto à sua forma, mas inequivocamente afirmada no conteúdo, no sistema e na coerência das normas, em todas as nossas leis fundamentais.

Estas observações permitem-nos, aliás, sublinhar a enorme influência exercida por fenómenos políticos e pela personalidade dos titulares dos órgãos do Estado sobre a política externa, em geral, e sobre a sua direcção, em particular.

Esperamos que futuras revisões constitucionais sobre esta matéria venham a confirmar e a reforçar esta tradição constitucional, a qual é a que melhor exprime o pensamento jurídico português nestas matérias e melhor distribui as competências pelos órgãos de soberania, independentes entre si mas necessariamente solidários e corresponsáveis na tarefa de bem servir a Nação. Isto, porque não nos parece necessário nem conveniente que o progresso constitucional se faça fora do *acquis* da cultura jurídica portuguesa; antes tal nos parece grave e prejudicial, uma vez que serão necessariamente soluções enxertadas e sem grandes perspectivas e virtualidades, porque desajustadas do costume constitucional português. E se o costume é sempre um factor relevante a ter em conta quando se legisla — para que uma lei válida não venha a tornar-se ineficaz pela acção passiva dos seus destinatários, ou mesmo pelo seu incumprimento activo — muito mais decisiva se apresenta a sua importância quando as leis que se elaboram são de natureza constitucional.

VII — *CONCLUSÃO*

Nestes termos, cabe agora concluir.

Apresentámos, inicialmente, num prólogo a este trabalho, a tese de Jorge Campinos sobre a «*tradicional atribuição do Direito Constitucional*

Português» da direcção da política externa. Afirma o distinto constitucionalista que «*a actual Constituição rompe com a tradição portuguesa que atribui ao Presidente da República "a direcção da actividade internacional do Estado"*.»

Não obstante o respeito que a referida tese nos merece, não podemos deixar de discordar da conclusão tirada.

De facto, e como tentámos esclarecer e sublinhar ao longo do presente trabalho, primeiro descrevendo e analisando cada uma das nossas Constituições, depois alinhando os vectores constantes e ocasionais que se percebem na sua evolução, as Constituições portuguesas não conferem ao Chefe do Estado, enquanto tal, o poder de direcção da política externa; ao invés, limitam-se a conferir-lhe o genérico *jus representationis omnimodae*, que se traduz na representação do Estado, tanto perante os seus concidadãos quanto face aos demais Estados e às organizações internacionais. Isto, de acordo, aliás, com uma concepção que vê no Chefe do Estado «*a entidade que exprime a unidade jurídico-política do País*» (44), que se apresenta no plano nacional e internacional como um representante e um símbolo de soberania e de unidade nacionais.

Enquanto que ao Chefe do Estado em sentido próprio, titular explícito (Carta Constitucional de 1826) ou implícito (demais leis fundamentais), de um poder moderador, cabem exclusivamente funções representativas, a direcção da política externa, manifestação e dimensão indissociável da governação una e indivisível, compete ao poder executivo. Questão diversa resulta de, pelo menos nas primeiras Constituições, não haver sido autonomizado o Governo como órgão do Estado encarregado daquele poder, o qual foi, até então, confiado ao Rei, titular igual e naturalmente do poder moderador. O que ocorreu, e em clara oposição à tese de Benjamin Constant, foi que os poderes moderador e executivo andaram (e andam) confundidos no constitucionalismo português. Cabe ao intérprete, por isso, desfazer essa confusão.

Em suma, a Constituição Portuguesa de 1976, ao confiar a direcção da política externa ao Governo, ao contrário da que a antecedeu (que o conferia ao Presidente da República), não estava a romper com a tradição

(44) J. MIRANDA, «Chefe...», p. 371. Neste mesmo sentido, v. M. GALVÃO TELLES, «Chefe...», p. 209.

portuguesa. Como tentámos esclarecer, o constitucionalismo português sempre conferiu semelhantes atribuições ao poder executivo, deixando para o Chefe do Estado em sentido próprio o *jus representationis omnimodae*, e tal situação repete-se. Só a simultânea atribuição de dois poderes distintos a uma mesma pessoa permite confundir o título a que as suas várias competências lhe são conferidas. Mas não nos restam dúvidas: sempre que ao Chefe do Estado foram confiadas funções de direcção da política externa, tal aconteceu porque ele se apresentava como «o Chefe do Poder Executivo», salvo na Constituição de 1933 (Carta Constitucional, art. 75.º; Constituição de 1838, art. 86.º, e, neste mesmo sentido, as Constituições de 1822 e de 1911, arts. 30.º e 36.º, respectivamente) e não na sua qualidade própria de titular de um poder moderador.

Nestes termos, com a vénia e o respeito devidos, não podemos deixar de afirmar, ao contrário de J. CAMPINOS, que a actual Constituição não rompe com a tradição portuguesa; que esta mesma tradição não atribui ao Chefe do Estado a direcção da política externa, mas, pelo contrário, ao titular, singular ou colegial, do poder executivo; e que, finalmente, foi a Constituição de 1933 que, ocasional e pontualmente, motivou esta ruptura, a qual veio a ser ultrapassada com a nossa actual Constituição.

Henrique Mota

Da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa e da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.