
O REFERENDO NAS CONSTITUIÇÕES PORTUGUESAS

O REFERENDO NAS CONSTITUIÇÕES PORTUGUESAS

O referendo vem sendo no nosso país tema de interessado tratamento e discussão. Panaceia que resolveria todos os supostos males da sociedade portuguesa, segundo alguns, e, segundo outros, instrumento de uso proibido, a proibir ou pelo menos a controlar.

Quase pode afirmar-se que, a este respeito, as pessoas bem pensantes e até já o vulgar cidadão se dividem em dois campos antagónicos: pró e contra referendo.

Vamos também entrar na discussão. Não para nos situarmos em qualquer dos campos extremos, o que pressuporia certezas absolutas, as quais, como todas as certezas, seriam limitadoras do estudo, da reflexão e aprofundamento de um tema que é difícil, se bem que aliciente; que é político e por isso gestor de paixão; que é jurídico e por isso interessará que seja visto à luz do direito positivo (vigente ou não vigente), constituído ou a constituir.

Elegemos hoje e aqui a descrição breve da consagração ou indiferença que às constituições portuguesas tem merecido a instituição do referendo. Um bosquejo histórico-constitucional sempre ajudará, ao menos, a precisar a ideia de se haver mantido ou rompido com a tradição jurídica portuguesa, quando se tome posição, *de jure constituendo*, sobre aquela instituição, como meio de consulta popular para revisão da constituição ou para qualquer outro fim nela definido ou a definir.

A Constituição de 1822, a primeira das constituições portuguesas, não foi *referendada*, nem nela se contém qualquer preceito que ao referendo se refira, para quaisquer fins, nomeadamente os da aprovação das alternativas futuras.

Decretadas pelas Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes, nem sequer foi *sancionada* pelo Rei, que apenas a jurou, tendo sido assinada por todos os deputados, com a data de 23 de Setembro de 1822.

Tal como na Constituição espanhola de Cádiz, que constituiu a sua principal fonte, consagra-se nela a doutrina da Revolução Francesa sobre

a soberania individual e inalienável da Nação. Mas, como decorre do artigo 26.º, só através dos representantes legalmente eleitos a soberania se exercia.

A possibilidade e os termos da sua revisão acham-se estabelecidos no artigo 28.º, fixando-se um prazo de inalterabilidade de quatro anos. Para além deste período, qualquer proposta de alteração deveria sujeitar-se a três leituras e à aprovação de duas terças partes dos deputados presentes na Câmara e, uma vez esta obtida, seria a mesma proposta discutida e votada na legislatura seguinte, para a qual os deputados seriam mantidos com poderes constituintes.

A Constituição de 1822 não chegaria, porém, a sofrer qualquer alteração durante a sua vigência, aliás curta, pois os seus adversários, promovendo em Maio de 1823, sob a chefia de D. Miguel, a revolta conhecida por *Vilafrancada*, conseguem a sua revogação e a restauração do poder absoluto. Uma segunda vigência da Constituição de 1822 viria a ter lugar a partir do Decreto de 10 de Setembro de 1836 e até à entrada em vigor da Constituição de 1838, mas com violações constantes por parte da ditadura setembrista que tomara conta do poder.

A Carta Constitucional de 1826, outorgada por D. Pedro, entrou em vigor com o seu juramento pelas três ordens do Estado, sendo despiciendo salientar a ausência de qualquer acto *referendário* de aprovação popular, dado que constituiu uma liberalidade do monarca absoluto.

Não é conhecido, de resto, no direito constitucional comparado, qualquer caso de referendo de cartas outorgadas por monarcas.

Nos preceitos da Carta Constitucional não se encontra prevista a instituição do referendo para qualquer fim nem nenhum teve lugar durante a sua longa vigência⁽¹⁾.

Os mecanismos da sua revisão acham-se regulados nos artigos 140.º a 143.º, devendo a iniciativa de alterações partir de um terço, pelo menos, dos deputados, e, uma vez verificada nas duas Câmaras a necessidade da reforma de qualquer artigo, seria publicada uma lei atribuindo poderes constituintes às Cortes na legislatura imediata.

Os deputados eleitos para as novas Cortes com poderes constituintes eram portadores do mandato de revisão, a que deveriam proceder logo no início do exercício das suas funções.

(1) A Carta Constitucional contém três períodos de vigência: o primeiro, de 1826 a 1828; o segundo, de 1834 a 1836 e o último, de 1824 a 5 de Outubro de 1910.

A Carta Constitucional sofreu alterações através dos Actos Adicionais de 1852, 1885 e 1895-1896, mas só o de 1885 respeitou as regras de revisão estabelecidas, tendo sido os restantes aprovados por decretos ditatoriais.

O texto da Carta teve como fonte principal a Constituição do Brasil de 1824 e, através deste, a Carta francesa de 1814, sendo igualmente influenciada por Benjamin Constant, de cujo *Esquisse de Constitution* foram recolhidas não só muitas das suas ideias fundamentais, como traduzidas, literalmente, expressões inteiras. O exame destas fontes revela-nos que, também nelas, há uma união completa no que respeita à instituição do referendo.

A Constituição de 1838 é votada pelas Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes e aceite pela rainha D. Maria II, que a jurou em 4 de Abril de quele ano.

Tal como a Constituição de 1822 e a Carta Constitucional de 1826, é inteiramente omissa em matéria de referendo.

As alterações no seu texto, por sua vez, só poderiam ter lugar nas Cortes seguintes àquelas em que uma proposta nesse sentido fosse aprovada por ambas as Câmaras e sancionada pelo Rei — artigo 139.º, mas nenhuma revisão se operou durante a sua vigência, que determinaria em 10 de Fevereiro de 1842, com a restauração da Carta Constitucional, por Couto Cabral, que viria a vigorar até à implantação da República em 5 de Outubro de 1910.

A Constituição de 1911, surgida na sequência da queda da monarquia, uma vez aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte, que a elaborou, foi decretada e promulgada pela respectiva Mesa e assinada pelos membros desta.

Ao longo das suas disposições, uma só delas se refere ao regulamento, cujo exercício se considerou uma das seis bases em que deveriam assentar a organização e atribuições dos corpos administrativos — artigo 66.º, n.º 4.

O âmbito do referendo é, assim, apenas circunscrito às questões respeitantes ao poder local, dependendo o seu exercício dos termos a determinar por lei ordinária.

Quanto aos mecanismos de revisão constitucional, não há qualquer referência quanto à possibilidade de a mesma poder ser feita por referendo ou quanto à necessidade de ao mesmo dever recorrer-se para aprovação de qualquer lei de revisão.

A Constituição de 1933 é a resultante de um projecto governamental, *plebiscitado* em 19 de Março daquele ano.

O plebiscito fora determinado pelo Decreto ditatorial de 21 de Fevereiro de 1933, no qual se estabelecia que o voto era obrigatório, sendo exercido pela entrega de um boletim que continha a seguinte pergunta: «*Aprova a Constituição Política da República Portuguesa?*».

Os eleitores que estivessem de acordo com aquele projecto, deveriam entregar o boletim sem qualquer resposta; os que o rejeitassem teriam de escrever a palavra *Não*. As abstenções, apesar de o Decreto considerar o voto obrigatório, contavam como votos de aprovação.

Com este sistema sumariamente descrito, os resultados não são para estranhar: foram contabilizados 1 292 864 votos a favor, 6190 votos contra e 666 votos nulos, o que pode ver-se na acta da assembleia geral de apuramento de resultados publicada no *Diário do Governo* de 11 de Abril de 1933, data que marca o início da vigência da nova Constituição.

Curiosamente, apesar de o Projecto da Constituição haver sido plebiscitado, a verdade é que nele se continha uma disposição que atribuía à primeira Assembleia Nacional poderes constituintes, ou seja, poderes de revisão daquilo que, importante, fora aprovado pelo cidadãos eleitores. E, de facto, datando de 11 de Janeiro de 1935 a sessão inaugural da primeira Assembleia Nacional, logo no dia 22 daquele mês surgiu a primeira proposta de revisão (2).

Ao longo da sua vigência, foram feitas várias revisões da Constituição de 1933, mas nenhuma delas teve lugar por meio de referendo ou plebiscito. O princípio e método adoptado para a aprovação do projecto, não mais foi adoptado (3).

Numa das suas disposições se prevê, todavia, a possibilidade de serem *referendadas* as deliberações dos corpos administrativos. É o artigo 126.º,

(2) Cfr. *Diário das Sessões*, n.º 8, de 23 de Janeiro de 1935.

(3) Por curiosidade e para que possam ser feitas comparações com o pensamento actual de algumas pessoas citadas, aqui fica a referência de que, quando em 1970 (16 de Dezembro), dois membros do actual Governo (Sá Carneiro e Pinto Balsemão), dois membros do Governo Regional dos Açores, Mota Amaral e Correia da Cunha), entre outros deputados, como Miller Guerra, Pinto Machado, Magalhães Mota, etc., apresentaram na Assembleia Nacional o seu projecto de revisão da Constituição, nele não incluíram qualquer proposta de alargamento do âmbito do referendo que, nos termos do citado artigo 126.º, se circunscreve às deliberações dos corpos administrativos.

que diz expressamente: «Leis especiais regularão a organização, funcionamento e competência dos corpos administrativos, ficando a vida administrativa das autarquias locais sujeitas à inspecção de agentes do Governo, e podendo as deliberações daqueles ser submetidas a referendo».

A Assembleia da República de 1976, elaborada e aprovada pela Assembleia Constituinte eleita em 25 de Abril de 1975 e promulgada pelo Presidente da República em 26 de Abril de 1976, não contém qualquer menção expressa ao referendo — quer admitindo-o, quer proibindo-o.

A polémica gerada à volta da questão de saber se, perante a omissão referida é ou não constitucionalmente admissível o que expressamente não é proibido pela Constituição e, conseqüentemente, se o referendo pode ou não ser institucionalizado (com âmbito e fins diversos) por via de lei ordinária, tem feito e estará para fazer correr muita tinta.

Desviamo-nos hoje e aqui dessa polémica para nos fixarmos, somente, sobre qual foi o querer dos constituintes a este respeito.

O trabalho destes incidiu, naturalmente, sobre os projectos de Constituição apresentados pelos diversos grupos parlamentares. De filosofia e ideologia diversas, como seria de esperar. Mas, quanto à matéria do referendo, com posições pouco diferenciadas.

Assim, os projectos da União Democrática Popular (UDP), do Movimento Democrático Português (MDP/CDE), do Partido Comunista Português (PCP), do Partido Socialista (PS) e do Partido Popular Democrático (PPD), não continham qualquer menção expressa ao referendo.

A excepção à regra de todos aqueles partidos foi aberta pelo Partido do Centro Democrático Social (CDS) que se lhe refere em algumas das suas disposições ⁽⁴⁾-⁽⁵⁾.

(⁴) Os projectos de Constituição dos partidos em representação na Assembleia Constituinte acham-se publicados no *Suplemento n.º 16.º do Diário da Assembleia Constituinte*, de 24 de Julho de 1975. O projecto do Partido do Centro Democrático Social (CDS), a págs. 358-(1) e segs.; o do Movimento Democrático Português (MDP/CDE), a págs. 358-(22) e segs.; o do Partido Comunista Português (PCP), a págs. 358-(35) e segs.; o do Partido Socialista (PS), a págs. 358-(55) e segs.; o do Partido Popular Democrático (PPD), a págs. 358-(69) e segs.; e o da União Democrática Popular (UDP), a págs. 358-(89) e segs.

(⁵) Curiosamente, embora nada se diga quanto ao referendo no projecto do Partido Socialista, como se diz no texto, contém-se nele a consagração de uma instituição que é, como o referendo, oriunda e característica das chamadas *democracias directas*, ou seja, a *iniciativa popular*, prevendo-se que «sempre que 50 000 eleitores subscreverem um projecto de lei e o entreguem à Assembleia Legislativa Popular, esta terá de sobre ele pronunciar-se, discutindo-o e votando-o dentro das sessenta dias posteriores à sua entrega».

Assim, no artigo 12.º, que respeita aos direitos e liberdades do cidadão português, faz-se incluir entre estes «o direito de voto, directo, universal e secreto, quer em eleição de órgãos representativos, quer em referendo».

Por sua vez, no artigo 93.º prevê-se o chamado *referendo popular*: «A Assembleia Legislativa pode, por maioria de dois terços do número total de Deputados, resolver submeter a referendo popular, de âmbito nacional ou regional, qualquer lei já aprovada, salvo em matéria de impostos».

O silêncio de todos os partidos sobre a instituição do referendo, com a excepção referida do Centro Democrático Social (CDS), parece não consentir outra interpretação que não seja a de que uma tal instituição não lhes merece consagração constitucional.

Parece-nos isso por demais evidente no caso particular do Partido Popular Democrático. De facto, este Partido teve ocasião de apreciar o trabalho do seu então militante e constitucionalista de nomeada, Jorge Miranda, «Um projecto de Constituição»^(*) e, contendo-se nele dez artigos onde o referendo é previsto e regulado, nenhuma dessa matéria veio a ser incluída no projecto da Constituição apresentado pelo grupo parlamentar do PPD na Assembleia Constituinte.

A polémica sobre o referendo não fica fechada, como se tem visto, com a sua não consagração constitucional. Talvez tenha começado mesmo aí.

M. Vilhena de Carvalho

Jurista

(*) Edição do Autor, Braga, 1975.