



XVIIth Congress of the Conference of European Constitutional Courts

# **Role of the Constitutional Courts in Upholding and Applying the Constitutional Principles**

## **Questionário**

### *Relatório de Portugal<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> O presente relatório foi elaborado por Maria Clara Sottomayor, Juíza do Tribunal Constitucional de Portugal, e por António Manuel Abrantes, assessor jurídico do Tribunal Constitucional de Portugal.

## **I. The role of the constitutional court in defining and applying explicit/implicit constitutional principles.**

**1. Does the constitutional court or equivalent body exercising the power of constitutional review (hereinafter referred as the constitutional court) invoke certain constitutional principles (e.g. separation of powers; checks and balances; the rule of law; equality and non-discrimination etc.) in the process of constitutional adjudication? To what extent does the constitutional court go in this regard? Does the constitution or any other legal act regulate the scope of constitutional decision-making in terms of referring to specific legal sources within the basic law that the constitutional court may apply in its reasoning?**

A Constituição portuguesa (doravante «*Constituição*») é compreendida como um sistema aberto de regras e de princípios, em que os princípios têm uma «*função normogenética e uma função sistémica*», dotados de uma «*idoneidade irradiante que lhes permite ligar ou cimentar objectivamente todo o sistema constitucional*»<sup>2</sup>. Os princípios, porque incorporam conceitos de valor e exigem juízos de ponderação, conferem à jurisprudência do Tribunal Constitucional português (doravante «*Tribunal Constitucional*») um papel decisivo na sua aplicação.

Com efeito, o Tribunal Constitucional invoca de forma bastante frequente princípios constitucionais quando é chamado a fiscalizar a constitucionalidade de disposições normativas. Tal acontece fundamentalmente porque os princípios constitucionais funcionam na Constituição portuguesa como um parâmetro autónomo de fiscalização para a aferição da compatibilidade das disposições fiscalizadas com a lei fundamental: como dispõe o n.º 1 do artigo 277.º da Constituição, «*São inconstitucionais as normas que infringjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados*» (realces nossos). Consequentemente, a afirmação por parte do Tribunal Constitucional de violação de um princípio constitucional conduz necessariamente à declaração de inconstitucionalidade da norma fiscalizada, por contrariedade face à lei fundamental.

Nem a Constituição nem a legislação ordinária que regula a atividade do Tribunal Constitucional delimitam a atividade jurisdicional do Tribunal, no sentido de este se reportar a certas disposições específicas no âmbito do texto constitucional sempre que seja chamado a ajuizar processos de fiscalização de constitucionalidade. De facto, como

---

<sup>2</sup> Cf. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 1162-1163.

resulta expressamente da norma constitucional acima mencionada, uma disposição deverá ser tida por inconstitucional sempre que viole uma qualquer norma ou princípio constitucional, independentemente da sua natureza. Assim, o Tribunal deverá necessariamente apreciar a compatibilidade constitucional nas disposições fiscalizadas por referência à totalidade das normas e dos princípios que integram a Constituição.

A legislação ordinária que regula a atividade do Tribunal Constitucional consagra, de resto, uma regra precisamente inversa à da vinculação temática por parte do Tribunal. Na verdade, como dispõe o n.º 5 do artigo 51.º da Lei de Organização e de Funcionamento do Tribunal Constitucional relativamente aos processos de fiscalização abstrata de constitucionalidade: «*O Tribunal só pode declarar a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de normas cuja apreciação tenha sido requerida, mas pode fazê-lo com fundamentação na violação de normas ou princípios constitucionais diversos daqueles cuja violação foi invocada*» (realce nosso). A mesma regra vale para os processos de fiscalização concreta de constitucionalidade (cfr. artigo 79.º-C do mesmo diploma). Isto significa que o Tribunal Constitucional apenas se encontra vinculado na sua apreciação relativamente à norma (ou normas) especificamente objeto do pedido de fiscalização, mas não se encontra já vinculado relativamente à fundamentação que é invocada no pedido de fiscalização (tratando-se de um processo de fiscalização abstrata) ou no recurso judicial (tratando-se de um processo de fiscalização concreta), cabendo-lhe apreciar livre e autonomamente a compatibilidade constitucional dessa norma em face da totalidade das normas e dos princípios consagrados na Constituição.

**2. What constitutional principles are considered to be organic in your jurisdiction? Are there any explicit provisions in the constitution setting out fundamental principles? Is there any case-law in respect of basic principles? How often does the constitutional court make reference to those principles?**

A Constituição começa por enumerar, numa primeira parte introdutória que antecede o seu Capítulo I, um conjunto de princípios jurídicos fundamentais, os quais assumem o papel de princípios estruturantes do direito constitucional português.

Entre os vários princípios estruturantes que se encontram contidos nessas normas, é incontornável começar por se destacar o **princípio do Estado de Direito**, o qual assume um papel absolutamente basilar na Constituição portuguesa. Este princípio projecta-se em várias dimensões essenciais (um princípio de juridicidade e de constitucionalidade do

Estado, um princípio de separação de poderes, a consagração de um sistema de direitos fundamentais e a garantia de uma administração autónoma local) e é integrado por vários subprincípios concretizadores de grande relevo, onde se incluem o princípio da legalidade da administração, o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos, o princípio da proibição do excesso e o princípio da proteção jurídica e das garantias processuais. A par deste princípio basilar, decorrem igualmente destes preceitos iniciais outros princípios estruturantes bastante relevantes, entre os quais destacamos o **princípio da dignidade humana**, o **princípio democrático**, o **princípio da socialidade**, o **princípio da unidade do Estado** e os **princípios da integração europeia e da abertura ao direito internacional**. Para além disso, dada a relevância que o **princípio da universalidade** e o **princípio da igualdade** assumem em matéria de titularidade de direitos fundamentais, parece-nos que será também possível apontá-los neste contexto como princípios estruturantes do direito constitucional português, embora os mesmos não se integrem formalmente nesta primeira parte introdutória dedicada aos princípios fundamentais.

Todos os princípios estruturantes acima descritos encontram uma menção expressa na Constituição. O princípio da dignidade humana é expressamente proclamado pelo artigo 1.º, o qual dispõe que «*Portugal é uma República Soberana, baseada na dignidade da pessoa humana*» (...). Por sua vez, o princípio do Estado de Direito, o princípio democrático e o princípio da socialidade encontram-se previstos no artigo 2.º, o qual estabelece que «*A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas (...) visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa*». Mais adiante, o n.º 1 do artigo 6.º vem prever o princípio da unidade do Estado, ao expressar que «*O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*». Já o princípio da integração europeia e o princípio da abertura ao direito internacional encontram respaldo, respectivamente, no n.º 4 do artigo 8.º (o qual dispõe que «*As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático*») e nos n.ºs 1, 2 e 3 do mesmo artigo (os quais dispõem, respectivamente, que «*As normas e os princípios de*

*direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português»; «As normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português»; e «As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos»).* Por seu turno, o princípio da universalidade encontra-se expresso no artigo 12.º, particularmente no seu n.º 1, o qual dispõe que *«Todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição»*. Finalmente, o princípio da igualdade é afirmado pelo artigo 13.º, especialmente no seu n.º 1, o qual prevê que *«Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei»*.

Importa ainda acrescentar que a generalidade das dimensões e subprincípios integrantes do princípio do Estado de Direito acima mencionados encontram igualmente sustento expresso no texto constitucional: é este o caso do princípio da constitucionalidade do Estado (n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º), do princípio da separação de poderes (artigo 2.º), da garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais (artigo 2.º), da garantia de uma administração autónoma local (artigo 6.º), do princípio da legalidade da administração (n.º 2 do artigo 266.º), do princípio da proibição do excesso (n.º 2 do artigo 18.º, n.º 2 do artigo 266.º e n.º 1 do artigo 272.º) e do princípio da protecção jurídica e das garantias processuais (artigo 20.º).

Existe uma jurisprudência constitucional particularmente abundante no que respeita aos princípios estruturantes acima descritos, uma vez que o Tribunal Constitucional os invoca de forma bastante frequente quando é chamado a fiscalizar a constitucionalidade de disposições normativas. Na verdade, como foi acima notado, estes princípios constitucionais funcionam como um parâmetro autónomo de apreciação da compatibilidade dessas disposições com a lei fundamental e, consequentemente, a violação de um destes princípios conduz necessariamente a uma declaração de inconstitucionalidade das disposições fiscalizadas. Assim sendo, não surpreende que existam variados exemplos de decisões de inconstitucionalidade proferidas pelo Tribunal Constitucional por violação destes princípios estruturantes, entre os quais podemos apontar os Acórdãos 3/2016, 575/2014, 862/2013 e 474/2013, onde foi proferida declaração de inconstitucionalidade das normas fiscalizadas por violação do princípio da protecção da confiança; os Acórdãos 413/2014, 187/2013 e 353/2012, onde foi proferida declaração de inconstitucionalidade das normas fiscalizadas por violação do princípio da

igualdade; os Acórdãos 474/2013, 413/2014 e 187/2013, onde foi proferida declaração de inconstitucionalidade das normas fiscalizadas por violação do princípio da proporcionalidade; o Acórdão 494/2015, onde foi proferida declaração de inconstitucionalidade das normas fiscalizadas por violação do princípio da autonomia do poder local; e o Acórdão 509/2002, onde foi proferida declaração de inconstitucionalidade das normas fiscalizadas por violação do princípio da dignidade humana.

**3. Are there any implicit principles that are considered to be an integral part of the constitution? If yes, what is the rationale behind their existence? How they have been formed over time? Do they originate from certain legal sources (e.g. domestic constitutional law or the constitutional principles emanating from international or European law; newly-adopted principles or ones re-introduced from the former constitutions)? Has academic scholars or other societal groups contributed in developing constitutionally-implied principles?**

A título introdutório, parece-nos pertinente começar por esclarecer que, num ordenamento jurídico-constitucional como o português, a questão em torno da existência de princípios constitucionais implícitos não assume a mesma relevância que poderá assumir em outros ordenamentos jurídicos. Com efeito, como vimos na resposta à questão anterior, a generalidade dos princípios jurídicos estruturantes do direito constitucional português encontra uma referência explícita no texto constitucional, assumindo, portanto, a natureza de princípios constitucionais expressos. Se a isso juntarmos o facto de a lei fundamental portuguesa possuir um catálogo bastante compreensivo de direitos fundamentais expressos (sejam eles direitos, liberdades ou garantias - cfr. artigos 24 a 57.º - ou direitos económicos, sociais ou culturais - cfr. artigos 58.º a 79.º) e de a mesma proclamar expressamente um considerável número de princípios e objectivos programáticos no campo social e económico (cfr. artigo 80.º), torna-se evidente que a necessidade do apelo a princípios materialmente constitucionais não-escritos é menos intensa no ordenamento jurídico português.

Ainda assim, a existência de princípios constitucionais implícitos tem vindo a ser reconhecida na jurisprudência constitucional. Com efeito, desde as suas primeiras decisões que o Tribunal Constitucional tem vindo a afirmar a existência de um «*bloco de constitucionalidade*», nele incluindo tanto os direitos fundamentais como os princípios constitucionais não-escritos. Como afirmou paradigmaticamente o Tribunal

Constitucional no Acórdão 150/85 a propósito da tutela que se deveria garantir a um direito não formalmente constitucional, esta possibilidade existirá *«quando se esteja perante um direito já tão radicado na consciência jurídica coletiva, como elemento “fundamental” do ordenamento, que dele se possa dizer que verdadeiramente passou a integrar o *acquis* constitucional, ou o “bloco de constitucionalidade”»*. De todo o modo, o reconhecimento da existência de direitos e de princípios constitucionais implícitos tem vindo a ser feito de forma bastante cautelosa por parte do Tribunal Constitucional. Com efeito, tem sido entendimento firmado pela jurisprudência constitucional que, para além das normas e dos princípios constitucionais expressos, apenas integram o bloco de constitucionalidade os princípios reconduzíveis a uma densificação específica de princípios constitucionais positivos, bem como os direitos que possam ser entendidos como dimensão possível e legítima do âmbito normativo de uma norma constitucional.

Um exemplo paradigmático de um princípio constitucional implícito reconhecido por via jurisprudencial consiste no denominado *«princípio da proteção da confiança»*, o qual, como melhor veremos *infra* (cfr. resposta à questão 6), tem vindo a ser consistentemente considerado pelo Tribunal Constitucional como um subprincípio implícito no princípio do Estado de direito, sendo, como tal, passível de fundar um juízo de inconstitucionalidade das normas fiscalizadas. Outro exemplo de um princípio não-escrito que tem vindo a ser mobilizado pela jurisprudência constitucional consiste no denominado *«princípio da proibição do retrocesso social»*, o qual tem vindo a ser admitido em termos restritos, apenas quando a alteração redutora do conteúdo do direito social em questão se faça com violação de outros princípios constitucionais. Como paradigmaticamente salientou a este respeito o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 3/12, *«O princípio da proibição do retrocesso social, a admitir-se, sempre carecerá de autonomia normativa em relação não só a outros parâmetros normativos de maior intensidade constitucional mas de menor extensão económico-social, tais como [...] o princípio da igualdade, ou o princípio da proteção da confiança legítima, que resulta da ideia de Estado de Direito, mas também ao próprio núcleo essencial do direito social já realizado e efetivado através de medidas legislativas»*.

**4. What role does the constitutional court has played in defining the constitutional principles? How basic principles have been identified by the constitutional court over time? What method of interpretation (grammatical, textual, logical, historical, systemic, teleological etc.) or the combination thereof is applied by the constitutional court in defining**

**and applying those principles? How much importance falls upon travaux préparatoires of the constitution, or upon the preamble of the basic law in identifying and forming the constitutional principles? Do universally recognised legal principles gain relevance in this process?**

O Tribunal Constitucional tem vindo a assumir um papel bastante relevante na definição dos princípios constitucionais, tanto no que respeita à interpretação e concretização dos princípios constitucionais expressos como no que concerne à identificação, densificação e concretização de princípios constitucionais implícitos.

No que respeita aos princípios constitucionais expressos, a intervenção do Tribunal Constitucional tem sido bastante importante para, logo num primeiro momento, proceder à interpretação da norma constitucional que os consagra, dela extraíndo o conteúdo e extensão do princípio em causa, assumindo esta operação particular relevo quando o princípio em questão assenta em conceitos consideravelmente indeterminados. Finda esta primeira fase, a intervenção do Tribunal volta a ser relevante num segundo momento, para concretizar o princípio em questão, por via da sua mobilização para aplicação às matérias específicas *sub judice* no caso concreto.

O papel da jurisprudência constitucional na interpretação e concretização do princípio da dignidade humana constitui um exemplo paradigmático a este propósito. Possuindo este princípio constitucional expresso um conteúdo altamente indeterminado, o Tribunal já veio por várias vezes interpretar e concretizar o seu conteúdo. A sua intervenção neste domínio tem vindo a ser caracterizada por uma especial prudência e parcimónia, quer quanto à definição do conteúdo do princípio quer quanto à avaliação da sua densidade normativa ou do seu alcance prescritivo.

Como facilmente se percebe, a relevância da jurisprudência constitucional tem sido ainda maior relativamente aos princípios constitucionais implícitos. Com efeito, neste domínio cabe desde logo ao Tribunal Constitucional o papel prévio de identificação do princípio constitucional não-escrito, aferindo se o mesmo se trata de um princípio reconduzível a uma densificação específica de um princípio constitucional expresso, de tal forma que o mesmo possa ser considerado integrante do «*bloco de constitucionalidade*». Uma vez afirmada a existência do princípio, cabe em segundo lugar à jurisprudência constitucional o delicado papel de densificação do seu conteúdo material (v.g. definição dos pressupostos, âmbito de aplicação, etc.), sendo tal tarefa maioritariamente feita por referência aos princípios constitucionais expressos nos quais o princípio não-escrito



concretamente encontra respaldo. Finalmente, encontrando-se o princípio não-escrito completamente identificado e densificado, cabe ao Tribunal Constitucional a sua mobilização para posterior aplicação ao caso concreto, concretizando, desta forma, o seu conteúdo. Este procedimento será mais desenvolvido na resposta à questão 6, relativamente à atividade jurisprudencial de concretização do princípio da proteção da confiança.

Uma vez que a maior parte dos princípios está consagrada no texto formal da Constituição, os métodos de interpretação utilizados pelo Tribunal Constitucional partem do texto da norma para averiguar o conteúdo semântico dos seus significados linguísticos. Mas o programa normativo não é apenas a soma dos dados linguísticos normativamente relevantes do texto nem o texto contém a decisão do problema a resolver. A norma constitucional não se identifica com o texto, em particular, as normas que consagram princípios, que utilizam conceitos indeterminados e conceitos de valor, que têm de ser preenchidos pelos agentes de concretização das normas. O Tribunal Constitucional, tal como qualquer outro tribunal, utiliza os critérios hermenêuticos tradicionais de interpretação: o elemento sistemático, o elemento histórico e o elemento teleológico. O elemento histórico de interpretação, através da utilização de trabalhos preparatórios que revelem a vontade real ou hipotética do legislador constituinte histórico, assume um relevo secundário, embora possa ter interesse para inferir o sentido de uma disposição a partir das mudanças sofridas em processos de revisão constitucional<sup>3</sup>. Mas, se os trabalhos preparatórios não são decisivos para a interpretação do sentido das normas constitucionais, podem ser de extrema utilidade na delimitação do tipo de questões a que a norma procurou dar solução<sup>4</sup>.

O preâmbulo da Constituição não contém normas constitucionais nem possui valor jurídico ou eficácia idêntica à das normas constitucionais<sup>5</sup>. Ele não incorpora preceitos, mas sim princípios, que se projetam sobre os preceitos e sobre os restantes setores do ordenamento<sup>6</sup>. O preâmbulo não cria direitos ou deveres, nem pode ser invocado isoladamente. Apenas podem ser invocados os princípios nele declarados. Do mesmo modo, não há inconstitucionalidade por violação do preâmbulo como texto *a se*; só há

---

<sup>3</sup> Cf. GOMES CANOTILHO/VÍTAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 1991, p. 52 e nota 10 da mesma página.

<sup>4</sup> Cf. GOMES CANOTILHO/VÍTAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, *ob. cit.*, p. 52, nota 10.

<sup>5</sup> Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, *Constituição*, 7.ª edição, 2013, p. 293; GOMES CANOTILHO/VÍTAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 2007, p. 181.

<sup>6</sup> Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, *ob. cit.*, p. 293.

inconstitucionalidade por violação dos princípios nele consignados<sup>7</sup>. Apesar da sua reduzida eficácia jurídica, funciona como elemento de interpretação das normas constitucionais<sup>8</sup>. Uma vez que todos princípios constitucionais descritos no preâmbulo da Constituição, com a exceção da referência à sociedade socialista, estão formalizados e desenvolvidos em normas constitucionais escritas, a questão do valor interpretativo do preâmbulo é irrelevante na prática, não sendo necessário que a jurisprudência constitucional a ele recorra como um elemento de interpretação. Contudo, no plano da legitimidade dos valores e da sua impulsão orientadora tem força jurídica e autonomia<sup>9</sup>.

O sentido da norma determina-se, assim, tomando em conta, por um lado, o seu elemento literal e as respetivas conexões de sentido sistemáticas e teleológicas, e, por outro lado, certos tópicos destinados a auxiliar o aplicador da Constituição na busca da solução para o caso concreto. Os princípios constitucionais têm uma “textura aberta”<sup>10</sup>, que reenvia o juiz para conceitos vagos e para valores (liberdade, democracia, dignidade). O significado do texto aponta, assim, para um referente ou universo material exterior ao texto, por exemplo, para dados jurídicos, económicos, sociais, psicológicos e sociológicos, e exige do intérprete uma análise empírica. As palavras do texto não têm significado autónomo e o texto exerce uma determinação mínima na decisão, servindo apenas para dar consagração formal *aos* princípios, que carecem de ser desenvolvidos e concretizados pela atividade interpretativa do Tribunal Constitucional. Esta atividade é tanto mais criativa quanto maior for o grau de indeterminação dos conceitos usados pela norma. Mas criatividade não significa permitir opções livres ao órgão concretizador, mas apenas projeções ou irradiações normativas com um certo grau de discricionariedade, mas sempre limitadas pela juridicidade objetiva dos princípios<sup>11</sup>. Os princípios, quando usados pelo intérprete na resolução de casos concretos, são dinâmicos e adquirem um significado reportado aos valores concretos em conflito, permitindo o seu balanceamento. Na interpretação das normas constitucionais que consagram princípios e na densificação destes, o intérprete baseia-se, sobretudo, em elementos teleológicos de interpretação e em juízos de ponderação de valores que pressupõem o conhecimento de dados reais extra-jurídicos e o carácter pluralista da sociedade, bem como a mutação constante da realidade constitucional. O método mais utilizado em direito constitucional é o método da

---

<sup>7</sup> Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, *ob. cit.*, p. 294.

<sup>8</sup> Cf. GOMES CANOTILHO/VÍTA MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.<sup>a</sup> edição, 2007, p. 181.

<sup>9</sup> Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, *ob. cit.*, p. 294.

<sup>10</sup> Cf. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 1162.

<sup>11</sup> Cf. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 1183.

ponderação de interesses. Está em causa, não tanto atribuir um significado normativo ao texto da norma, mas sim equilibrar e ordenar bens conflitantes, num determinado caso, de acordo com determinados princípios de interpretação, por exemplo, o princípio da máxima efetividade e o princípio da concordância prática.

No que concerne à relevância dos princípios jurídicos universais, neste contexto, importa começar por notar que, à luz da Constituição portuguesa, estes princípios fazem parte integrante do direito português: assim mesmo dispõe o n.º 1 do artigo 8.º da Constituição, ao determinar que «(...) *os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português*». Por outro lado, os princípios jurídicos universais emergentes da Declaração Universal dos Direitos Humanos assumem uma relevância particular em matéria de interpretação e integração dos direitos fundamentais consagrados na Constituição: de acordo com o n.º 2 do artigo 16.º da lei fundamental, «*os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos*». De todo o modo, importa notar que o Tribunal Constitucional nunca reconheceu valor paramétrico autónomo em sede de fiscalização da constitucionalidade a estes princípios gerais de direito internacional ou aos tratados internacionais que vinculam o Estado português, em especial os que consagram catálogos de direitos, como é o caso da Convenção Europeia de Direitos Humanos, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ou da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Na verdade, as regras e princípios aí estabelecidos não são usados pela jurisprudência constitucional como *ratio decidendi* nos casos de fiscalização de normas legais internas, mas sim como princípios interpretativos da norma constitucional nacional aplicável, tendo, por isso, um papel secundário na decisão do caso. Assim sendo, as normas internacionais servem, nestes termos, e com frequência, de orientação no processo de densificação das disposições da Constituição, podendo nomeadamente contribuir, em determinados casos, para o alargamento do conteúdo de determinado princípio ou direito fundamental previamente consagrado na Constituição.

Há vários exemplos de decisões do Tribunal Constitucional que confirmam o entendimento acima exposto, entre as quais as constantes dos Acórdãos n.º 185/10, n.º 281/11, n.º 360/12, n.º 327/13 e n.º 404/13. É particularmente expressivo, além destes, o Acórdão n.º 101/09, respeitante a problemas relacionados com a procriação medicamente assistida. Nesta decisão, o Tribunal partiu do pressuposto de que «*é ainda no contexto de reconhecimento da universalidade do princípio da dignidade da pessoa humana que se*

*deverá situar a abertura da Constituição ao direito internacional (...)», para enunciar um princípio de interpretação constitucional conforme à Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo alcance útil seria «o de permitir recorrer à Declaração Universal para fixar o sentido interpretativo de uma norma constitucional de direitos fundamentais a que não possa atribuir-se um significado unívoco, ou para densificar conceitos constitucionais indeterminados referentes a direitos fundamentais».*

**5. What is a legal character of the constitutional principles? Are they considered to be the genesis of the existing constitutional framework? What emphasis is placed upon the fundamental principles by the constitutional court in relation to a particular constitutional right? Are basic principles interpreted separately from the rights enumerated in the constitution or does the constitutional court construe fundamental principles in connection with a specific constitutional right as complementary means of latter's interpretation? Can the basic principles in your jurisprudence constitute a separate ground for unconstitutionality without their connection with a concrete constitutional norm? Is there any requirement in law placed upon the judicial acts of enforcement of constitutional principles?**

Como tem vindo a ser notado na doutrina, os princípios constitucionais estruturantes designam o «*núcleo essencial da constituição*»<sup>12</sup>, na medida em que asseguram a identidade e a estrutura constitucional portuguesa. Como salienta Gomes Canotilho, estes

---

<sup>12</sup> Cfr. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional...ob.cit.*, , p. 1184.

princípios cumprem esse papel através de uma dupla dimensão: uma dimensão constitutiva, que se traduz no facto de esses princípios expressarem uma compreensão global da ordem constitucional; e uma dimensão declarativa, na medida em que alguns destes princípios assumem a natureza de ‘superconceitos’, sendo integrados por outros subprincípios constitucionalmente relevantes ou sendo essenciais para concretizar o alcance das demais normas constitucionais. Um exemplo paradigmático de um princípio com este alcance consiste no princípio do Estado de Direito, o qual, se por um lado, significa de uma forma global a ideia de uma ordem de paz estadualmente garantida através do direito, por outro lado consiste num simples vocábulo designante de várias dimensões (juricidade e constitucionalidade do Estado, separação de poderes, etc.) e de vários subprincípios (princípio da legalidade da administração, princípio da segurança jurídica, etc.) que o integram e que a ele se reconduzem.

Assim sendo, não causa qualquer surpresa que os princípios constitucionais desempenhem, ainda num plano abstrato, um papel essencial relativamente a todos os direitos fundamentais previstos na Constituição. Com efeito, logo num primeiro momento, o princípio da universalidade permite dar resposta à questão da titularidade dos direitos fundamentais, determinando inequivocamente que todos os cidadãos gozam dos direitos (e estão sujeitos aos deveres) consignados na Constituição. Por seu turno, ao determinar que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, o princípio da igualdade funciona também como princípio estruturante relativamente aos direitos fundamentais, na medida em que *«esta igualdade é um pressuposto para a uniformização do regime das liberdades individuais a favor de todos os sujeitos de um ordenamento jurídico»*<sup>13</sup>. Por outro lado, num plano mais individualizado referente ao regime específico dos direitos, liberdades e garantias previstos nos artigos 24.º a 57.º da Constituição, é incontornável destacar a relevância de certos princípios constitucionais estruturantes no que toca ao procedimento a adoptar para a restrição deste tipo de direitos fundamentais (cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição): é este o caso do princípio da proibição do excesso (o qual vincula o legislador a adoptar um juízo de adequação, de necessidade e de proporcionalidade na restrição de qualquer direito, liberdade ou garantia) e do princípio da segurança jurídica (o qual proíbe o legislador de emanar normas restritivas de direitos, liberdades e garantias com carácter retroativo). Em todos

---

<sup>13</sup> GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 426.

os casos mencionados, o Tribunal Constitucional não pode deixar de interpretar os direitos fundamentais por referência direta a estes princípios constitucionais estruturantes.

Neste mesmo plano, não deixa de ser curioso notar que, em várias decisões recentes<sup>14</sup> sobre a constitucionalidade de diversas medidas de austeridade impostas por exigências de contenção orçamental, o Tribunal Constitucional centrou mais intensamente a sua apreciação nos princípios constitucionais afetados por estas medidas do que propriamente nos direitos fundamentais concretamente restringidos pelas mesmas. Na verdade, em muitas destas decisões o Tribunal, para fundamentar a declaração de inconstitucionalidade das normas fiscalizadas, invocou a violação, por parte destas, de princípios como o princípio da igualdade, o princípio da proibição do excesso e o princípio da proteção da confiança. Isto significa que o juízo de inconstitucionalidade (ou de conformidade constitucional) relativamente às normas que consagravam as medidas restritivas em questão foi primariamente formulado por referência aos princípios constitucionais potencialmente afetados, que serviram como parâmetro autónomo de aferição da sua compatibilidade constitucional, não tendo a ênfase sido colocada no direito fundamental atingido, por exemplo, no direito dos trabalhadores à retribuição (art. 59.º, n.º 1, al. a) da Constituição) ou no direito à segurança social (art. 63.º da Constituição).

Passando agora a analisar a relação existente entre princípios constitucionais e direitos fundamentais concretos, parece-nos possível afirmar que existe uma inegável interligação entre cada direito fundamental e os princípios que se encontram consagrados na Constituição. Desde logo, importa ter em conta que a própria consagração constitucional de um sistema de direitos fundamentais consiste numa dimensão de um princípio estruturante do direito constitucional português - o princípio do Estado de Direito. A isto acresce que os direitos fundamentais consagrados na Constituição são expressão de princípios estruturantes do constitucionalismo português: por exemplo, o direito de participação na vida pública (artigo 48.º), o direito de sufrágio (artigo 49.º), a liberdade de associação (artigo 52.º) e, de uma forma geral, todos os restantes direitos, liberdades e garantias de participação política, os quais consistem num corolário do princípio democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição; ou o direito à vida (artigo 24.º), à

---

<sup>14</sup> Cfr. em especial os Acórdãos 3/2016, 575/2014, 862/2013 e 474/2013, onde foi proferida declaração de inconstitucionalidade das normas fiscalizadas por violação do princípio da proteção da confiança; os Acórdãos 413/2014, 187/2013 e 353/2012, onde foi proferida declaração de inconstitucionalidade das normas fiscalizadas por violação do princípio da igualdade; e os Acórdãos 474/2013, 413/2014 e 187/2013, onde foi proferida declaração de inconstitucionalidade das normas fiscalizadas por violação do princípio da proporcionalidade.

integridade pessoal (artigo 25.º) e a outros direitos pessoais (artigo 26.º), os quais, em último termo, se reconduzem ao princípio da dignidade humana, consagrado no artigo 1.º da Constituição. Mesmo no interior dos princípios constitucionais com um conteúdo mais restrito, é possível encontrar direitos fundamentais que constituem suas concretizações: é disso exemplo o princípio da proteção jurídica e das garantias processuais (que, como acima notámos, é considerado um subprincípio do princípio do Estado de Direito), o qual encontra projeção concreta em vários direitos fundamentais que o concretizam (como, por exemplo, a garantia de *habeas corpus* prevista no artigo 31.º, ou as variadas garantias de processo criminal consagradas no artigo 32.º).

Por outro lado, em certos casos é também possível identificar a existência de uma direção inversa na relação entre princípios e direitos fundamentais. Na verdade, há vários direitos fundamentais que postulam igualmente princípios normativos (com um valor constitucional) que são essenciais para a sua concretização: como exemplo, podemos apontar o artigo 32.º, o qual, ao estabelecer no seu n.º 2 um princípio constitucional de presunção de inocência, permite concretizar os direitos fundamentais (garantias de processo criminal) consagrados nesse artigo.

**6. What are the basic principles that are applied most by the constitutional court? Please describe a single (or more) constitutional principle that has been largely influenced by constitutional adjudication in your jurisdiction. What contribution does the constitutional court has made in forming and developing of such principle(s)? Please, provide examples from the jurisprudence of the constitutional court.**

De uma maneira geral, todos os princípios constitucionais estruturantes acima mencionados (cfr. resposta à questão 2) têm vindo a ser mobilizados e aplicados pelo Tribunal Constitucional em processos de fiscalização de constitucionalidade normativa. Se, todavia, centrarmos a nossa análise na mais recente atividade jurisprudencial do Tribunal, parece-nos possível individualizar três princípios constitucionais que têm vindo a ser aplicados pelo Tribunal de forma mais frequente para fundar juízos de inconstitucionalidade: são eles o princípio da igualdade, o princípio da proibição do excesso e o princípio da proteção da confiança. Entre estes três princípios, iremos dedicar uma atenção particular ao princípio da proteção da confiança, na medida em que, ao contrário do que acontece com os dois primeiros princípios mencionados, este princípio

não encontra uma consagração expressa na Constituição, tendo a sua identificação e desenvolvimento resultado de um indispensável contributo da jurisprudência constitucional.

Na verdade, apesar de o princípio da proteção da confiança não encontrar uma consagração expressa na lei fundamental, desde o início da sua atividade jurisprudencial que o Tribunal Constitucional tem vindo consistentemente a reconhecer a existência e a dignidade constitucional deste princípio, enquanto dimensão implícita do princípio do Estado de direito. Em traços gerais, este princípio pressupõe que, no seu relacionamento com os cidadãos, e inclusivamente na sua atividade normativa, o Estado deve atuar de forma a não desrespeitar, de modo intolerável ou arbitrário, os mínimos de certeza e de segurança de que as pessoas necessitam para organizarem e levarem a cabo os seus planos de vida. A proteção da confiança consiste, assim, no lado subjetivo da garantia mais geral da segurança jurídica, apontando para a tutela das expetativas legítimas quanto à permanência de um certo quadro ou curso legislativo.

A existência deste princípio constitucional implícito foi reconhecida pelo Tribunal Constitucional logo numa das suas primeiras decisões. Com efeito, no Acórdão n.º 11/83, o Tribunal sustentou o seguinte: *«Será dispensável enunciar agora, ainda que resumidamente, todos os elementos que caracterizam um Estado de Direito Democrático. Mas é indiscutível que entre tais elementos se contém o da **proteção da confiança** dos cidadãos face à actuação do Estado: é decerto uma exigência jurídica fundamental a de que o Estado não actue por forma a pôr em crise os direitos e as expectativas que os cidadãos legitimamente constituíram à sombra da ordem jurídica vigente — o Estado não deve agir de forma a trair a confiança dos cidadãos»*. Partindo desta posição de base, o Tribunal concluiu que tal princípio se deveria ter por violado sempre que uma disposição afetasse de forma **inadmissível** e **arbitrária** os direitos e expetativas legitimamente fundados dos cidadãos<sup>15</sup>.

Em 1990, o Tribunal conferiu uma maior densificação a este princípio, desenvolvendo de forma mais aprofundada o seu conteúdo. Após afirmar que só haveria violação deste princípio, se a afetação das expetativas legitimamente fundadas dos cidadãos fosse *«demasiadamente onerosa»*, *«inadmissível e arbitrária»*, o Tribunal passou a

---

<sup>15</sup> Nas palavras do Tribunal: *«(...) se o princípio de protecção da confiança, insito na ideia de Estado de Direito Democrático, não exclui em absoluto a possibilidade de leis fiscais retroactivas, exclui-a seguramente quando se esteja perante uma retroactividade intolerável, que afecte de forma inadmissível e arbitrária os direitos e expectativas legitimamente fundados dos cidadãos contribuintes»*.



concretizar ambos os pressupostos, sustentando que a afetação de expetativas será extraordinariamente onerosa quando «*constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar*» e inadmissível e arbitrária «*quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevaletentes (deve recorrer-se, aqui, ao princípio da proporcionalidade, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição, desde a 1.ª revisão)*»<sup>16</sup> (acórdão 287/90). Partindo desta formulação do princípio da proteção da confiança, o Tribunal aplicou-o de forma relativamente uniforme nos anos que se sucederam, tendo o mesmo, em alguns casos, sido mobilizado para fundar juízos de inconstitucionalidade das normas fiscalizadas (cfr., a título exemplificativo, os acórdãos 303/90 e 141/2002).

Em 2009, o Tribunal Constitucional procedeu a uma nova sistematização do conteúdo deste princípio, sustentando que os dois critérios que vinham a ser aplicados pela jurisprudência constitucional eram, no fundo, reconduzíveis a quatro diferentes requisitos ou “testes”. Partindo desta base, o Tribunal considerou então que «*para que haja lugar à tutela jurídico-constitucional da “confiança” é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados «expectativas» de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade do «comportamento» estadual; por último, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa*» (acórdão 128/2009). Desde então, o princípio da proteção da confiança passou assim a ser essencialmente medido pela jurisprudência constitucional por referência a esses quatro pressupostos essenciais: 1) **comportamentos do Estado que criem nos privados expetativas de continuidade**; 2) **legitimidade das expetativas**;

---

<sup>16</sup> O Tribunal notou ainda que ambos os critérios se complementavam entre si, devendo ser considerados conjuntamente para aferição da violação do princípio da proteção da confiança: «*Para julgar da existência de excesso na «onerosidade», isto é, na frustração forçada de expectativas, é necessário averiguar se o interesse geral que presidia à mudança do regime legal deve prevalecer sobre o interesse individual sacrificado, na hipótese reforçado pelo interesse na previsibilidade de vida jurídica, também necessariamente sacrificado pela mudança. Na falta de tal interesse do legislador ou da sua suficiente relevância segundo a Constituição, deve considerar-se arbitrário o sacrifício e excessiva a frustração de expectativas*».

**3) investimento na confiança pelos cidadãos; e 4) não prevalência de razões de interesse público que justifiquem a alteração do comportamento.**

Nos anos mais recentes, marcados por uma intensa atividade jurisprudencial do Tribunal na apreciação da constitucionalidade de diversas medidas de austeridade impostas por exigências de contenção orçamental (decisões vulgarmente conhecidas como os «*acórdãos da crise*»), o princípio da proteção da confiança veio a assumir um papel preponderante na linha jurisprudencial do Tribunal, fundando diversos juízos de inconstitucionalidade normativa. Assim, no Acórdão 474/2013, o Tribunal Constitucional considerou inconstitucional, por violação do princípio da confiança, a eliminação da salvaguarda de aplicação das causas de cessação da relação de emprego público a trabalhadores com vínculo de nomeação definitiva. Esteve em causa o facto de esta dimensão da segurança ter permanecido inalterada ao longo das sucessivas reformas, tendo o Tribunal Constitucional entendido, por isso, que se mostraria «*seguro reconhecer que os trabalhadores a que a norma de salvaguarda se referiu criaram expetativas fundadas em comportamento positivado do Estado, no sentido da continuidade do respetivo estatuto quanto às causas de cessação da relação*», tanto mais que estes trabalhadores «*juntamente com a generalidade daqueles que recebem por verbas públicas, viram ser-lhes impostas pelo Estado medidas de redução remuneratória nos anos de 2011, 2012 e no ano em curso de 2013, com motivação que assentou no benefício de maior estabilidade no emprego – relativamente aos trabalhadores aos quais é aplicado o Código de Trabalho*», pelo que «*se intensificou, então, o quadro gerador de confiança, resistente a tais constrangimentos, e em função dessa motivação*». Salientou o Tribunal a centralidade que a preservação do emprego assume nas opções de vida, «*valor essencial para a realização pessoal e para a obtenção de condições de existência ao sustento próprio e do agregado familiar*», concluindo que se verificam os três requisitos do princípio da confiança – a existência de uma situação de confiança imputável ao Estado, a legitimidade da confiança e o investimento na confiança – e que o legislador não demonstrou razões de interesse público, no plano da adequação, necessidade e justa medida.

Pouco tempo depois, no Acórdão 862/2013, o Tribunal Constitucional voltou a mobilizar o princípio da confiança para fundar um juízo de inconstitucionalidade, considerando inconstitucional uma norma que previa uma redução de cerca de 10% das pensões pagas pela Caixa Geral de Aposentações, fazendo um paralelo entre a preservação da pensão validamente adquirida e consolidada e a preservação do emprego. Neste acórdão, o

Tribunal deu como verificada a existência de uma situação de confiança legítima, imputável ao Estado e o investimento na confiança por parte dos pensionistas, tendo entendido que o facto de as medidas serem avulsas e sacrificarem exclusivamente os direitos do pensionistas da CGA, lhes retirava peso para o efeito da prossecução do interesse público da sustentabilidade, do equilíbrio intergeracional e da convergência dos regimes de proteção social. No ano seguinte, no Acórdão 575/2014, o princípio da confiança foi novamente invocado para julgar inconstitucional a criação de uma taxa permanente de sustentabilidade sobre as pensões acima de um certo valor.

Mais recentemente, no Acórdão 3/2016, o Tribunal Constitucional voltou a recorrer ao mesmo princípio para julgar inconstitucional uma norma que visava alterar o regime das subvenções vitalícias a ex-titulares de cargos políticos, tornando-as dependentes de condição de recursos, isto é, da prova de que aquele que reclama a prestação não tem rendimentos suficientes, tendo em conta também os rendimentos seu agregado familiar. O Tribunal Constitucional entendeu, em síntese, que o facto de o Estado nunca ter alterado a natureza específica desta subvenção – recompensa pelo empenhamento do beneficiário na coisa pública – alimentou as expetativas dos beneficiários, que estas expetativas são legítimas e fundadas em boas razões, avaliadas no quadro axiológico jurídico-constitucional e que o cidadão orientou a sua vida e fez opções decisivas, com base na expetativa de manutenção de um determinado regime jurídico.

Como resulta da linha evolutiva exposta, o Tribunal Constitucional tem vindo a desempenhar um papel bastante ativo no desenvolvimento do princípio da proteção da confiança, em três diferentes planos. Desde logo, por ter inicialmente procedido, num primeiro plano, à sua **identificação**, por referência a um outro princípio constitucional estruturante (o princípio do Estado de Direito); depois, por ter, num segundo plano, **densificado** o seu conteúdo, especificando, numa linha jurisprudencial evolutiva, os pressupostos que o compõem e o sentido da sua existência; e, finalmente, num derradeiro terceiro plano, por ter **concretizado** o seu alcance, ao mobilizar o princípio para ajuizar a constitucionalidade, ou inconstitucionalidade, de situações concretas objeto de processos de fiscalização de constitucionalidade normativa.

**II. Constitutional principles as higher norms? Is it possible to determine a hierarchy within the Constitution? Unamendable (eternal) provisions in Constitutions and judicial review of constitutional amendments.**

**1. Do the constitutional principles enjoy certain degree of superiority in relation to other provisions in the basic law? How are constitutional principles and other constitutional provisions related to international law and/or to the European Union law? Are there any provisions in international or the European Union law that are deemed superior than the national constitutional principles? If yes, how such higher international provisions are applied with regard to the national constitutional principles? What is the prevailing legal opinion among both academic scholars and practitioners in your jurisdiction about attaching higher value to certain constitutional principles over other provisions of basic law?**

A Constituição não atribui expressamente superioridade a qualquer princípio ou norma constitucional em face dos demais princípios e normas que a integram, dotando indiferenciadamente todas as suas disposições de valor ‘constitucional’. Assim, não parece ser possível retirar do texto constitucional qualquer elemento que comprove inequivocamente a existência de uma hierarquia formal entre as normas constitucionais.

Esta questão foi também já objeto de debate na doutrina portuguesa, girando o mesmo em torno de saber se, não obstante o silêncio da lei fundamental, seria possível reconhecer um valor superior a certos princípios jurídicos constitucionais fundamentais em face das restantes normas ou princípios contidos na Constituição, na sequência dessa sua particular importância. Para os defensores deste entendimento, essa hierarquização poderia mesmo vir a conduzir à afirmação da ‘inconstitucionalidade’ das normas ou princípios constitucionais dotados de um valor inferior sempre que estes contrariassem princípios constitucionais com um valor superior. O problema só é levantado por quem reconhece um direito suprapositivo vinculativo do próprio legislador constituinte (direito natural ou ideia de direito) ou por quem admite uma relação de hierarquia entre as normas constitucionais. Não existe porém, até à data, uma posição unânime na doutrina

portuguesa relativamente a este aspeto, havendo quem afirme<sup>17</sup> e quem negue<sup>18</sup> categoricamente a possibilidade da existência de princípios e de normas constitucionais com um valor contrário à Constituição. De todo o modo, como tem vindo igualmente a ser notado, trata-se de uma questão com mais interesse teórico do que prático no contexto de uma Constituição democrática, na medida em que só em situações absolutamente excecionais e extremas será suscetível de ocorrer em concreto e não tem conduzido a soluções dignas de registo.

Uma questão diferente será já a de indagar se a Constituição confere a certas das suas normas e princípios um especial grau de proteção ou uma especial eficácia jurídica. Neste domínio, que remete, não para a existência de uma hierarquia formal entre as normas e princípios constitucionais (no sentido de uma *supra* e *infra* ordenação entre os mesmos), mas para a existência de uma hierarquia substancial entre os mesmos, a resposta não poderá deixar de ser positiva.

Na verdade, a lei fundamental atribui expressamente uma importância particular a um conjunto de normas e princípios constitucionais específicos, ao ponto de os incluir nos denominados «*limites materiais da revisão*» do texto constitucional, por considerar que os mesmos representam o seu núcleo essencial e a sua identidade e unidade de sentido (cfr. o artigo 288.º, que será retomado em maior pormenor na resposta à questão 3).

Este não é, porém, o único exemplo da atribuição ou reconhecimento de um estatuto privilegiado a determinados preceitos constitucionais. De facto, a Constituição estabelece expressamente uma distinção fundamental entre duas categorias de direitos fundamentais (por um lado, os direitos, liberdades e garantias, previstos nos artigos 24.º a 57.º, e, por outro lado, os direitos económicos, sociais e culturais, previstos nos artigos 58.º a 79.º), consagrando um regime mais protetor e atribuindo um diferente nível de eficácia aos direitos fundamentais pertencentes à primeira categoria. Na verdade, ao contrário do que acontece com os direitos económicos, sociais ou culturais, os direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis sem necessidade de mediação ou desenvolvimento legislativo (cfr. n.º 1 do artigo 18.º da Constituição) e gozam de um regime especial a que a sua restrição deverá necessariamente obedecer (cfr. n.º 2 e 3 do artigo 18.º da

---

<sup>17</sup> Cfr. CASTANHEIRA NEVES, *A Revolução e o Direito*, Lisboa, 1976, p. 7 e ss; RODRIGUES QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1976, p. 297 e ss; CARDOSO DA COSTA, «Nota prévia à tradução portuguesa de Otto Bachof -Normas Constitucionais Inconstitucionais?», Coimbra, 1977, pág. VIII e seguintes; PAULO OTERO, *Lições de Introdução ao Estudo do Direito*, II/1, p. 344 e ss.

<sup>18</sup> Cfr. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, pp. 1232-1233; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VI, *Inconstitucionalidade e garantia da Constituição*, 4.ª edição, 2013, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 14-22.

Constituição). A isto acresce que, dentro dos próprios direitos, liberdades e garantias, a lei fundamental delimita um núcleo essencial de direitos (o direito à vida, os direitos à integridade pessoal, identidade e cidadania, a liberdade de consciência e religião, a não retroatividade da lei penal e o direito de defesa), os quais, mesmo no caso de estado de sítio ou de emergência, não podem ser afetados (cfr. n.º 6 do artigo 19º da Constituição).

Por fim, importa ainda assinalar que existem diferenças implícitas quanto ao grau de eficácia das restantes normas e princípios constitucionais, já que a Constituição tanto consagra normas com eficácia plena e imediata (como acontece com a maior parte das normas que respeitam a direitos, liberdades e garantias e direitos análogos ou das normas relativas à organização do poder político) como normas ou princípios cuja eficácia depende de concretização legislativa, prevista e exigida no texto constitucional (sendo disso exemplo paradigmático as normas que consagram direitos económicos, sociais e culturais), ou ainda normas e princípios de tipo programático (de que é exemplo o artigo 9.º, que estabelece as tarefas fundamentais do Estado).

Uma questão diferente, que passamos de seguida a analisar, consiste em apurar a relação existente entre o direito constitucional português e o direito internacional e europeu. Em termos introdutórios, cabe notar que a determinação desta relação se encontra fixada no artigo 8.º da Constituição, o qual, como acima notámos (cfr. resposta à questão 2) consagra os dois princípios fundamentais do direito constitucional português neste domínio: por um lado, o princípio da abertura ao direito internacional e, por outro lado, o princípio da integração europeia.

No que concerne às normas e princípios provenientes do **direito internacional**, a Constituição atribui-lhes diferentes níveis de eficácia no ordenamento jurídico interno consoante a sua proveniência. Assim, o n.º 1 do artigo 8.º prevê um regime de receção automática plena para as normas e princípios de direito internacional geral, considerando-os como parte integrante do direito português sem necessidade de observância das regras constitucionais específicas de vinculação estadual ao direito internacional (como a aprovação, a ratificação ou a publicação). Por sua vez, o n.º 2 do artigo 8.º consagra um regime de receção automática condicionada para o direito internacional convencional vinculativo do Estado Português, especificando que as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem jurídica interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português. Em qualquer destes casos, as normas de direito internacional assumem um valor hierárquico inferior face às normas e princípios que integram a Constituição. Com

efeito, estas normas vigoram na ordem jurídica portuguesa com a mesma relevância das normas de direito interno, pelo que se encontram igualmente sujeitas à Constituição e às normas e princípios nesta consagrados. Deste modo, as normas internacionais podem ser sujeitas à fiscalização de constitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional (fiscalização sucessiva, no caso do direito internacional geral – cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 281.º; e fiscalização preventiva ou sucessiva, no caso do direito internacional convencional – cfr. n.º 1 do artigo 278.º e a alínea a) do n.º 1 do artigo 281.º) e são suscetíveis de ser consideradas inconstitucionais sempre que violem uma qualquer norma ou princípio constitucional. Nesta eventualidade, as normas e princípios de direito internacional não podem ser aplicados no ordenamento jurídico interno, sendo apenas excecionalmente ressalvados os casos em que a inconstitucionalidade de uma convenção seja meramente orgânica ou formal e não resulte da violação de uma disposição fundamental (n.º 2 do artigo 277.º).

A mesma regra de subordinação hierárquica face à Constituição não vigora, porém, para o **direito proveniente da União Europeia**. Com efeito, o n.º 4 do artigo 8.º da Constituição (introduzido pela revisão constitucional de 2004) define, mediante uma técnica de reenvio para o quadro normativo europeu, a posição hierárquica do direito europeu no ordenamento jurídico português, ao dispor que «*As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático*». Isto significa que, à luz da Constituição, as normas do direito europeu são aplicáveis no ordenamento jurídico interno português com a eficácia e o valor hierárquico que lhes seja atribuído no quadro jurídico europeu. Assim, para determinar a relação existente entre os princípios de direito constitucional português e os princípios de direito europeu, torna-se necessário apurar qual é a força jurídica que o direito europeu confere às suas normas e princípios jurídicos.

Ora, a este respeito, como é sabido, há muito que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia tem consistentemente vindo a afirmar o princípio do primado do direito da União Europeia sobre o direito dos Estados-Membros, o qual assume hoje a natureza de um princípio jurídico básico do direito europeu. De igual forma, embora o Tratado de Lisboa não contenha qualquer artigo que consagre expressamente o princípio do primado do direito da União Europeia, esta convenção atribui já um certo grau de formalização a este princípio, ao fazer uma referência explícita ao mesmo numa

Declaração Anexa (Declaração n.º 17) ao Tratado. Consequentemente, ao reconhecer que as normas europeias são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União Europeia, a Constituição reconhece indiretamente a **primazia do direito europeu sobre o direito interno português**, inclusive sobre o próprio direito constitucional, encontrando-se apenas salvaguardados os princípios fundamentais do Estado de direito democrático. O alcance deste reconhecimento indireto da primazia do direito europeu sobre o direito constitucional tem vindo a ser debatido de forma bastante acalorada pela doutrina portuguesa, parecendo-nos ser particularmente relevante destacar nesta sede dois pontos específicos do debate.

Desde logo, é debatida a questão de saber se o primado do direito europeu face ao direito constitucional interno apenas abrange o direito europeu primário (isto é, as normas integrantes dos tratados que regem a União Europeia) ou se abrange igualmente o direito europeu derivado (isto é, as normas emanadas pelas instituições europeias, como os regulamentos, as diretivas, as decisões-quadro, etc.). A norma constitucional acima citada não distingue entre ambos os casos, reenviando para o direito europeu tanto a posição hierárquica das «*disposições dos tratados que regem a União Europeia*» (direito europeu primário), como a posição hierárquica das «*normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências*» (direito europeu derivado). Ora, não obstante o silêncio do texto constitucional, tem vindo a ser sustentado na doutrina que o direito europeu com primazia de aplicação relativamente às normas constitucionais só pode ser o direito europeu primário, sendo invocado que a aceitação do primado do direito europeu derivado sobre o direito constitucional interno seria suscetível de minar a «*medula óssea*» de qualquer Estado de direito democrático e constitucional<sup>19</sup>.

Em segundo lugar, é também debatido o alcance da salvaguarda constante da parte final do n.º 4 do artigo 8.º, no segmento em que a norma se refere aos «*princípios fundamentais do Estado de direito democrático*». É pacífico na doutrina<sup>20</sup> que, entre os princípios do Estado de direito democrático abrangidos por esta ressalva, serão de incluir, desde logo, os que decorrem do artigo 2.º da Constituição, como o princípio da soberania popular, o princípio do pluralismo de expressão e organização política democrática, o princípio do respeito, garantia e efetivação dos direitos e liberdades fundamentais, o princípio da separação e interdependência dos poderes e o princípio da independência dos tribunais. Porém, uma parte significativa da doutrina portuguesa sustenta ainda que a ressalva

---

<sup>19</sup>Cfr. GOMES CANOTILHO, ob. cit., p. 827.

<sup>20</sup> Cfr, entre outros, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, ob. cit., P. 267.



constitucional não se limita apenas a estes princípios, devendo ser antes entendida no sentido de abranger igualmente o núcleo essencial da Constituição que se encontra consagrado no artigo 288.º, o qual especifica os denominados «*limites materiais de revisão*». É argumentado a este respeito que as normas europeias não poderão transportar «*revoluções internas*» a ponto de subverter os princípios constitucionais materialmente irrevisíveis (Gomes Canotilho), os quais condensam a identidade da ordem constitucional portuguesa e não se encontram sequer à disposição do legislador de revisão<sup>21</sup>.

Em qualquer caso, importa notar que os princípios constitucionais internos incompatíveis com os princípios e as normas europeias não padecem, naturalmente, de qualquer invalidade, tendo este conflito apenas como consequência a sua simples desaplicação ao caso concreto. Na verdade, como tem vindo a ser reiteradamente entendido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, o primado do direito europeu face ao direito interno expressa-se essencialmente num **princípio de aplicação preferente** do primeiro face ao segundo, o qual se traduz na aplicação, por parte do tribunal ou da administração, da norma jurídica europeia em detrimento da norma jurídica interna que com ela colide. Assim, a prevalência do direito europeu relativamente aos princípios constitucionais não implica o reconhecimento de uma supremacia normativa do direito europeu face ao direito constitucional interno conducente à sua eventual invalidade, mantendo o mesmo a sua plena vigência e força normativa no ordenamento jurídico português.

**2. How are the constitutional principles related to each other? Is there any hierarchy within those principles? What approach has the constitutional court taken in terms of determining a hierarchy within the constitution? Is it possible to conclude from the jurisprudence of the constitutional court that it has given principal status to some constitutional principles over the rest of the basic law?**

Como foi notado na resposta à questão anterior, a Constituição não estabelece qualquer hierarquia entre princípios constitucionais, dotando todos eles de um valor ‘constitucional’. Assim, não parece ser possível retirar do texto constitucional qualquer elemento que comprove inequivocamente a existência de uma hierarquia formal entre os princípios constitucionais. Como também foi acima mencionado, não existe na doutrina portuguesa uma resposta consensual relativamente a esta questão.

---

<sup>21</sup> Cf. GOMES CANOTILHO, ob. cit., p. 827.

O silêncio da lei fundamental neste domínio foi mantido na jurisprudência constitucional. Com efeito, o Tribunal Constitucional não tomou, até à data, qualquer posição relativamente à existência de uma eventual hierarquia formal das normas da Constituição. Embora a questão da ‘inconstitucionalidade’ de uma norma da Constituição já tenha chegado a ser suscitada (no caso, o n.º 3 do artigo 58.º, que proíbe o *lockout*), o Tribunal, sem tomar uma posição geral sobre o problema, afastou liminarmente o seu cabimento na hipótese (cfr. Acórdão n.º 480/89). Assim sendo, não é possível retirar da jurisprudência constitucional elementos concretos que permitam afirmar a existência de uma eventual hierarquia formal entre os princípios constitucionais.

**3. How is the constitution amended in your jurisdiction? What is the procedure for the constitutional amendment set out in the basic law? How the constitution was established originally and does it explicitly provide for unamendable (eternal) provisions? Is there any difference between the initial manner of constitutional adoption and the existing procedure of the amendment to the basic law? Has the constitutional principles ever been subjected to change in your jurisdiction? If yes, what were the reasons behind it?**

A Constituição prevê dois processos distintos de revisão constitucional, um ordinário e outro extraordinário: a revisão ordinária pode ocorrer a cada 5 anos por iniciativa dos Deputados à Assembleia da República (cfr. n.º 1 do artigo 284.º da Constituição); já o mecanismo da revisão extraordinária pode ser usado a todo o tempo, desde que a Assembleia da República assuma poderes de revisão extraordinária por maioria de quatro quintos dos Deputados em efetividade de funções (cfr. o n.º 2 do artigo 284.º da Constituição). Em qualquer dos casos, qualquer alteração à Constituição deve ser aprovada por maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções (cfr. o n.º 1 do artigo 286.º da Constituição). Para além disso, nos termos do artigo 286.º, todas as alterações da Constituição que forem aprovadas serão reunidas numa única lei de revisão, cuja promulgação o Presidente da República não pode recusar.

A Constituição contém matérias que não são suscetíveis de alteração em sede de revisão constitucional, por serem elementos fundamentais da identidade constitucional. Estas matérias, que constituem os denominados «*limites materiais de revisão*», encontram-se expressamente consagradas no artigo 288.º da lei fundamental, o qual dispõe o seguinte:

«Artigo 288º  
(*Limites materiais da revisão*)

*As leis de revisão constitucional terão de respeitar:*

- a) A independência nacional e a unidade do Estado;*
- b) A forma republicana de governo;*
- c) A separação das Igrejas do Estado;*
- d) Os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;*
- e) Os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais;*
- f) A coexistência do setor público, do setor privado e do setor cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;*
- g) A existência de planos económicos no âmbito de uma economia mista;*
- h) O sufrágio universal, direto, secreto e periódico na designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como o sistema de representação proporcional;*
- i) O pluralismo de expressão e organização política, incluindo partidos políticos, e o direito de oposição democrática;*
- j) A separação e a interdependência dos órgãos de soberania;*
- l) A fiscalização da constitucionalidade por ação ou por omissão de normas jurídicas;*
- m) A independência dos tribunais;*
- n) A autonomia das autarquias locais;*
- o) A autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira».*

Como pode observar-se, os limites materiais de revisão constitucional dizem essencialmente respeito aos princípios que caracterizam e organizam o regime e o Estado (independência, unidade, laicidade, a república como forma de governo), à garantia da superioridade e parametricidade constitucionais através da fiscalização da constitucionalidade, aos direitos fundamentais e às bases da organização do poder político e da economia.

É debatida pela doutrina a possibilidade de revisão dos próprios limites materiais de revisão, ou seja, de alteração à própria norma (artigo 288.º) que consagra estes limites materiais. A questão tornou-se particularmente intensa após a revisão constitucional ocorrida em 1989, a qual procedeu à alteração direta da versão originária do artigo 288.º, procedendo a uma redução dos limites materiais inicialmente consagrados.

Existem diferenças importantes entre o poder constituinte originário (por via do qual é elaborada uma nova Constituição) e o poder constituinte derivado (por via do qual é revista uma Constituição vigente). Com efeito, como a distinção precedente já deixa antever, o poder de revisão constitucional é um poder derivado, que decorre da própria Constituição, traduzindo-se num poder de alterar a Constituição de acordo com as normas nela previstas. Assim, como tem vindo a ser notado pela doutrina portuguesa, o poder de revisão deve necessariamente respeitar os limites que definem a identidade constitucional vigente em Portugal; nas sintetizadoras palavras de Gomes Canotilho, «*o que o legislador constituinte pode (...) exigir do poder de revisão, é a solidariedade entre os princípios*

*fundamentais da constituição e as ideias constitucionais positivadas pelo poder de revisão»<sup>22</sup>.*

Os princípios constitucionais foram sendo objeto de várias alterações pontuais introduzidas pelas sucessivas leis de revisão constitucional que foram operando mudanças ao texto constitucional originário. Com efeito, logo na primeira revisão constitucional ocorrida em 1982, procedeu-se à diminuição da acentuada componente ideológico-programática que caracterizava a versão inicial da Constituição (datada de 1976), tendo essa alteração provocado várias modificações (tanto a nível terminológico como de conteúdo) na parte respeitante aos princípios constitucionais fundamentais constantes dos artigos 1.º a 11.º da lei fundamental (v.g., a introdução do conceito de «*democracia económica, social e cultural*» no artigo 2.º, o qual é hoje visto como um dos fundamentos textuais que sustentam a afirmação do princípio da socialidade).

Se quisermos, porém, destacar o princípio constitucional estruturante que veio a sofrer as alterações mais significativas na sequência das sucessivas revisões constitucionais, não poderemos deixar de mencionar o princípio da integração europeia. Com efeito, este princípio, que não constava, naturalmente, da versão originária da Constituição (pois à data Portugal ainda não tinha aderido à então Comunidade Económica Europeia, que ocorreu apenas em 1986), foi sendo construído e desenvolvido a partir de várias revisões constitucionais. Em particular, é desde logo de destacar a este respeito a importância da terceira revisão constitucional (1992), a qual se destinou exclusivamente a afastar os obstáculos constitucionais para a adesão de Portugal ao Tratado de Maastricht, consistindo a única alteração na introdução de uma nova norma no artigo 7.º de forma a admitir o exercício em comum dos poderes de soberania necessários à edificação da União Europeia. Por outro lado, a sexta revisão constitucional (2004) revestiu igualmente uma enorme relevância a este propósito, na medida em que veio introduzir no texto constitucional (através do aditamento de um novo n.º 4 ao artigo 8.º) o princípio do primado do direito comunitário na ordem jurídica nacional, assumindo esse princípio uma importância basilar no processo de integração europeia.

**4. Should constitutional amendment procedure be subjected to judicial scrutiny or should it be left entirely up to the political actors? What is the prevailing legal opinion in this regard among academic scholars and other societal groups in your jurisdiction?**

---

<sup>22</sup> GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 1060.

A opinião generalizada da doutrina portuguesa neste domínio vai, desde logo, no sentido de se sublinhar a importância de a competência para a iniciativa e aprovação da revisão constitucional não pertencer a qualquer ator político, antes pertencendo exclusivamente aos deputados à Assembleia da República. Com efeito, nos termos do n.º 1 do artigo 285.º, a iniciativa da revisão compete aos deputados, devendo as alterações ser igualmente aprovadas por uma maioria de dois terços dos deputados em efetividade de funções (n.º 1 do artigo 286.º), e, uma vez aprovada a lei de revisão, o Presidente da República não pode recusar a sua promulgação (n.º 3 do artigo 286.º). Como tem vindo a ser notado na doutrina, esta solução confirma a centralidade absoluta da Assembleia da República no procedimento de revisão constitucional: nas palavras de Jorge Miranda/Rui Medeiros, « (...) ao negar ao Presidente da República o poder de vetar o decreto de revisão, a Constituição pretende afirmar que a competência de revisão constitucional pertence única e exclusivamente à assembleia que, no quadro do sistema de representação proporcional, representa todos os cidadãos portugueses»<sup>23</sup>. Consequentemente, parece haver um certo consenso na doutrina portuguesa no sentido de o procedimento de revisão constitucional dever estar centrado em determinados atores políticos específicos: os deputados à Assembleia da República, enquanto representantes legítimos do povo português.

A afirmação da centralidade da Assembleia da República no processo de revisão constitucional não implica, porém, que se encontre vedada a possibilidade de um escrutínio posterior por parte do Tribunal Constitucional relativamente à constitucionalidade da lei de revisão. Na verdade, à luz da Constituição portuguesa, esta faculdade parece ser incontestável, sendo pelo menos de admitir a possibilidade de o Tribunal Constitucional poder ser chamado a fiscalizar a constitucionalidade da lei de revisão constitucional num plano *a posteriori*, após a mesma entrar em vigor (cfr. resposta à questão seguinte). Já a questão em torno de apurar se o Tribunal Constitucional pode ser chamado a efetuar um controlo preventivo de constitucionalidade de uma lei de revisão assume contornos bem mais duvidosos e complexos (cfr., com mais detalhe, a resposta à questão 7).

**5. Does the constitution in your jurisdiction provide for constitutional overview of the constitutional amendment? If yes, what legal subjects may apply to the constitutional court**

---

<sup>23</sup> JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, «Constituição Portuguesa Anotada - Tomo III», Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 910.

**and challenge the constitutionality of the amendment to the basic law? What is the legally-prescribed procedure of adjudication in this regard?**

A Constituição prevê a possibilidade de as leis que operam uma revisão constitucional poderem ser objeto de fiscalização de constitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional.

Para o efeito, deverá ser formulado perante o Tribunal Constitucional um pedido de fiscalização abstrata sucessiva de constitucionalidade da lei constitucional que opera a revisão, após a mesma entrar em vigor (cfr. n.º 1 do artigo 282.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 166.º da Constituição). Ao invés, tendo em conta que, como acima notámos, o n.º 3 do artigo 286.º dispõe expressamente que o Presidente da República não pode recusar a promulgação da lei de revisão (o que inviabiliza necessariamente a adoção de um veto por inconstitucionalidade por parte do mesmo), não parece ser admissível, pelo menos por via de princípio, que o Presidente da República formule um pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade da lei de revisão antes da sua promulgação (cfr., com mais detalhe, a resposta à questão 7).

Tal como acontece com a fiscalização abstrata sucessiva de constitucionalidade das demais leis, as entidades que possuem legitimidade para formular o pedido de fiscalização de constitucionalidade da lei que opera a revisão são o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, o Provedor de Justiça, o Procurador-Geral da República e um décimo dos Deputados à Assembleia da República. Esta faculdade é ainda estendida, em certos casos, aos Representantes da República, às Assembleias Legislativas das regiões autónomas, aos presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas, aos presidentes dos Governos Regionais ou a um décimo dos deputados à respectiva Assembleia Legislativa (n.º 2 do artigo 281.º).

**6. Is the constitutional court authorised to check constitutionality of the amendment to the basic law on substantive basis or is it only confined to review on procedural grounds? In the absence of explicit constitutional power, has the constitutional court ever assessed or interpreted constitutional amendment? What has been the rationale behind the constitutional court's reasoning? Has there been a precedent when the constitutional court had elaborated on its authority to exercise the power of judicial review of constitutional amendments either on substantive or procedural grounds? What is legal effect of a decision of the constitutional court finding the constitutional amendment in conflict with the constitution? Please, provide examples from the jurisprudence of the constitutional court.**

A possibilidade de fiscalização, por parte do Tribunal Constitucional, da constitucionalidade das leis que operam revisões constitucionais não se limita a uma apreiação em torno do cumprimento das normas procedimentais reguladoras do processo de revisão (os denominados «*limites formais de revisão*»). Na verdade, à luz da Constituição portuguesa, o Tribunal Constitucional encontra-se também habilitado a apreciar a eventual violação dos limites materiais, dos limites temporais e dos limites circunstanciais de revisão.

Desde logo, o Tribunal Constitucional pode ser chamado a ajuizar se a revisão constitucional procedeu à alteração de matérias que não são suscetíveis de modificação em sede de revisão constitucional, por integrarem os denominados «*limites materiais de revisão*» constantes do artigo 288.º da Constituição. Como acima notámos (cfr. resposta à questão 3), estes limites materiais de revisão dizem respeito à própria identidade constitucional portuguesa, referindo-se essencialmente aos princípios que caracterizam e organizam o regime e o Estado (independência, unidade, laicidade, a república como forma de governo), à garantia da superioridade e parametricidade constitucionais através da fiscalização da constitucionalidade, aos direitos fundamentais e às bases da organização do poder político e da economia.

Por outro lado, o Tribunal Constitucional encontra-se igualmente habilitado pela Constituição a fiscalizar o respeito pelos limites temporais de revisão constitucional. Como acima notámos, o procedimento ordinário de revisão constitucional pressupõe que exista um intervalo mínimo de 5 anos entre cada revisão constitucional (n.º 1 do artigo 284.º). Porém, como também já salientámos anteriormente, esta regra pode ser afastada mediante recurso a um procedimento extraordinário de revisão constitucional, que se encontra sujeito a pressupostos mais rígidos (n.º 2 do artigo 284.º).

Finalmente, o Tribunal pode ser ainda chamado a fiscalizar a eventual violação de um limite circunstancial de revisão constitucional: nos termos do artigo 289.º do texto constitucional, não pode ser praticado nenhum ato de revisão constitucional na vigência de estado de sítio ou de estado de emergência. Assim sendo, a lei de revisão constitucional irá padecer de inconstitucionalidade se for elaborada durante um destes estados excecionais.

Não obstante a existência desta faculdade, não foi, até à data, formulado perante o Tribunal Constitucional qualquer pedido de fiscalização de constitucionalidade das leis de revisão constitucional, pelo que não existe registo de jurisprudência constitucional

neste domínio. Caso, no futuro, venha a ser feito um pedido desta natureza e o Tribunal Constitucional se decida pronunciar pela inconstitucionalidade de normas constantes da lei de revisão fiscalizada, os efeitos serão os que se encontram descritos no artigo 282.º da Constituição (o qual versa sobre os efeitos das declarações de inconstitucionalidade em processos de fiscalização abstrata sucessiva). Assim, de acordo com o n.º 1 deste artigo, a declaração de inconstitucionalidade da norma constante da lei de revisão determinará, com força obrigatória geral, a sua extinção do ordenamento jurídico, produzindo, em regra, essa declaração efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional.

**7. Is there any tendency in your jurisdiction towards enhancing constitutional authority in respect of constitutional court's power to check amendments to the basic law? Do academic scholars or other societal groups advocate for such development? How the judicial review is observed in this regard? Would the expansion or recognition of constitutional court's authority encourage the realisation of constitutional ends or threaten its viability? Please, elaborate on existing discussion in your jurisdiction.**

Segundo nos foi possível apurar, na doutrina portuguesa, não parece existir um debate particularmente intenso em relação a esta temática. Tal circunstância poderá desde logo explicar-se pelo facto de o Tribunal Constitucional nunca ter sido chamado a apreciar a constitucionalidade de qualquer das sete leis de revisão constitucional que ocorreram em Portugal à luz da Constituição vigente. Assim sendo, não existindo propriamente um precedente neste âmbito, torna-se compreensível que a discussão em torno do alcance dos poderes concretos que o Tribunal possui neste domínio de fiscalização não tenha ainda adquirido particular relevância. Por outro lado, tendo em conta que a Constituição consagra expressamente, como vimos, um catálogo bastante extenso e compreensivo de limites materiais de revisão constitucional, os quais são suscetíveis de controlo por parte do Tribunal Constitucional, no âmbito da fiscalização, poderá sempre entender-se que, em Portugal, o Tribunal possui já poderes particularmente amplos neste domínio.



Um tema que é, porém, debatido (e que se insere, de certa forma, no âmbito dos poderes pertencentes ao Tribunal para fiscalizar a constitucionalidade das leis de revisão constitucional) consiste na eventual admissibilidade de o Tribunal Constitucional fiscalizar preventivamente a constitucionalidade de uma lei de revisão constitucional, antes de a mesma entrar em vigor. Como acima notámos, esta possibilidade parece encontrar-se vedada pelo n.º 3 do artigo 286.º, o qual, ao dispor expressamente que o Presidente da República não pode recusar a promulgação da lei de revisão, inviabiliza necessariamente a possibilidade de o Presidente da República poder vetar a mesma por inconstitucionalidade. Assim sendo, não possuindo o Presidente da República essa faculdade, um eventual pedido ao Tribunal Constitucional de fiscalização preventiva de constitucionalidade da lei de revisão parece ser, por via de princípio, inadmissível (ou, pelo menos, inconsequente), na medida em que, em caso de pronúncia do Tribunal no sentido da inconstitucionalidade, o Presidente da República não se encontra habilitado a vetar o diploma por inconstitucionalidade.

Não obstante o regime constitucional vigente, uma parte da doutrina<sup>24</sup> sustenta a necessidade de se admitir, a título excecional, que o Presidente da República possa optar por se recusar a promulgar uma lei de revisão constitucional, sempre que a mesma contenha vícios de constitucionalidade particularmente graves (v.g., quando viole os limites materiais de revisão constitucional). Partindo desta base, é sustentada a admissibilidade de o Presidente da República recorrer ao Tribunal Constitucional, formulando um pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade da lei de revisão, o qual, em caso de declaração de inconstitucionalidade, poderia fundar a recusa de promulgação por parte do Chefe de Estado português. Como fundamentam Jorge Miranda/ Rui Medeiros a este propósito: *«Importa, em particular, não olvidar que a gravidade do vício não envolve necessariamente o carácter manifesto de inconstitucionalidade. Isto significa (...) que a inconstitucionalidade susceptível de justificar a recusa de promulgação pode não ser evidente, pelo que tem sentido que o veto da pretensa lei de revisão com fundamento numa grave preterição dos requisitos constitucionalmente estabelecidos não tenha lugar à margem da fiscalização preventiva pelo Tribunal Constitucional»*<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr., a título exemplificativo, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *ob. cit.*, p. 914-916.

<sup>25</sup> JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *ob. cit.*, p. 915.