



## **Diogo Figueiredo Perfeito Dias Ferreira**

*República e idealismo: o projecto de Constituição de Fernão Botto Machado e a  
Constituição Política de 1911*

DOI: [http://dx.doi.org/10.21788/issn.2183-5705\(19\)2016.ic-01](http://dx.doi.org/10.21788/issn.2183-5705(19)2016.ic-01)

# Secção I

## Investigação Científica\*

---

\* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review*.

# República e idealismo: o projecto de Constituição de Fernão Botto Machado e a Constituição Política de 1911

## Republic and idealism: Fernão Botto Machado's Constitution project and the Portuguese Political Constitution of 1911

Diogo Figueiredo Perfeito Dias FERREIRA<sup>1, 2</sup>

### Resumo

A mudança de regímen político trazida pela revolução republicana de 5 de Outubro de 1910 postulou, naturalmente, a modificação do subjacente quadro jurídico-constitucional. Em Agosto de 1911, foi aprovada uma nova Constituição, mas não podemos esquecer os vários projectos que, por essa ocasião, viram a luz do dia, apresentados por autores das mais diversas tendências político-ideológicas. Um deles coube a Fernão Botto Machado, distinto solicitador em Lisboa. Ao longo do presente estudo, tentaremos evidenciar as mais frisantes particularidades do seu texto, por comparação com a versão final da Constituição de 1911, buscando, dessarte, demonstrar o cunho original do projecto concebido por aquele ilustre vulto da Primeira República.

---

<sup>1</sup> Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Mestre em Direito (Ciências Jurídico-Históricas) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Investigador, de *motu proprio*, de diversos assuntos nos domínios da História Local e da Genealogia; [diodias@gmail.com](mailto:diodias@gmail.com).

<sup>2</sup> Estudo que serviu de base à palestra por nós proferida em Gouveia, na Biblioteca Municipal Vergílio Ferreira, em 10 de Outubro de 2015, por ocasião das comemorações do 150.º aniversário do nascimento de Fernão Botto Machado, promovidas pela Assembleia Municipal de Gouveia, terra natal desta ilustre figura do republicanismo português. Ressalva-se que, por sua expressa opção, o autor observa a norma ortográfica dimanante do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1945.

## **Palavras-chave**

República; 5 de Outubro de 1910; Constituição; Fernão Botto Machado

## **Abstract**

The change of the Portuguese political regime brought by the 5<sup>th</sup> October 1910 republican revolution has imposed, naturally, the transformation of the subjacent constitutional context. In August 1911, a new Constitution was approved; however, we can't forget the large number of projects presented at that time, written by authors representing several political-ideological tendencies. One of these projects was presented by Fernão Botto Machado, distinguished solicitor in Lisbon. In this article, we will try to put in evidence the most important particularities of his text, by the comparison with the final version of the Republican Constitution of 1911, hoping to demonstrate the original nature of the project idealized by that notable figure of the Portuguese First Republic.

## **Keywords**

Republic; 5<sup>th</sup> October 1910; Political Constitution; Fernão Botto Machado

## **1. Introdução; sucinta contextualização histórica**

Em 18 de Agosto de 1911, a Assembleia Nacional Constituinte votou a novel Constituição Política da República Portuguesa, a qual vinha substituir a pregressa Carta Constitucional de 1826, vigente (com alterações ditadas por diversos Actos Adicionais, a partir de 1852), de guisa continuada, durante quase setenta anos <sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Referimo-nos, naturalmente, ao último período de vigência da Carta, que se compreendeu entre 1842 (golpe de Estado promovido por Costa Cabral, restaurador do cartismo) e a revolução de 5 de Outubro de 1910. Na sua globalidade, a Carta Constitucional, outorgada por D. Pedro IV, vigorou nos seguintes períodos: 1826-1828 (até à usurpação do trono por D. Miguel), 1834-1836 (desde o término da Guerra Civil até à Revolução de Setembro) e 1842-1910. Para desenvolvimentos, *vd.* CAETANO, Marcello, *Constituições Portuguesas*, 4.<sup>a</sup> edição, Lisboa, Verbo, s.d., pp. 27 ss.

A radical transformação do *statu quo* político postulava, com efeito, uma natural e expectável modificação do respectivo texto constitucional. O régimen formado e maturado à sombra da Carta arribara a uma situação de esgotamento: era já exangue e moribundo mesmo antes da alvorada republicana de 5 de Outubro de 1910. Ao seu semi-parlamentarismo estéril e cansado urgia contrapor uma proposta válida de reforma das instituições e da conformação política do país.

Muito embora hajam chegado à Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 28 de Maio de 1911, inúmeros projectos de Constituição Política, quer por banda de deputados à mesma eleitos, quer provenientes da sociedade civil, o facto é que a versão final do texto constitucional resultou do labor de uma comissão formada *ad hoc*, bastamente inspirada em influências dos constitucionalismos brasileiro (Constituição republicana de 1891 – e, por via desta, do constitucionalismo norte-americano <sup>4</sup>) e suíço, mas também em reminiscências da II República francesa e das anteriores Constituições nacionais. <sup>5</sup> O projecto inicial, após ter sido submetido a discussão e alterado em diversos pontos (sobretudo tendo em vista a morigeração do seu carácter, a princípio, tendencialmente presidencialista), foi aprovado em 18 de Agosto de 1911, como já referimos *supra*.

Aprovou-se a Constituição Política, mas não olvidemos a existência dos vários e interessantes projectos que, para tal fim, foram apresentados à Assembleia Nacional Constituinte. De entre os deputados que o fizeram, destaquemos, *hic et nunc*, o insigne Fernão Botto Machado (1865-1924), natural de Gouveia e, à época, distinto solicitador em Lisboa, jornalista e assinalada figura do movimento republicano <sup>6</sup>. Propomos, pois, como interessante e pertinente exercício crítico-reflexivo, uma breve comparação da sua proposta de Constituição com a versão final da Constituição Política de

---

<sup>4</sup> Desde logo, a questão do *judicial review*, como se salientará.

<sup>5</sup> Cfr. CAETANO, Marcello, *Constituições Portuguesas*, cit., pp. 85-86, e CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Almedina, 2003, p. 162.

<sup>6</sup> Dispensamo-nos, por nossa parte e nesta sede, de pormenorizar o – a tantos títulos notável – percurso de vida de Fernão Botto Machado, remetendo, desde logo, para a exposição de MELO, Alípio de, «O sonho de um idealista», in «Celebrar hoje Fernão Botto Machado no seu 150.<sup>o</sup> Aniversário», suplemento ao jornal *Notícias de Gouveia* n.<sup>o</sup> 4.620, de 10 de Julho de 2015.

1911. Tentaremos fazê-lo a partir de uma perspectiva jus-histórica – a que, cremos, mais perfeitamente serve os nossos intentos *in casu*.

A análise da Constituição Política de 1911 e a sua apreciação em termos críticos foram já feitas por larga plêiade de autores, e nos mais diversos *fora*. Eis porque, aqui, faremos esparzir mais ampla luz sobre a tessitura do projecto de Fernão Botto Machado, apenas chamando à colação as normas da Constituição quando se antolhe justificável.

A uma primeira e descomprometida leitura, o projecto do insigne solicitador poderia classificar-se – se nos é lícito expressar, desde já, a nossa humílima opinião – como um texto de um não-jurista <sup>7</sup>. Com efeito, pressente-se, amiúde, a inclusão de preceitos ou incisos que, numa escorreita técnica jurídica, se afigurariam incabíveis num diploma fundante. Mas que não sirva isto para apoucar o valor de tão apreciável trabalho, porquanto o seu próprio autor reconhece esta circunstância. A dado passo da exposição de motivos que precede o articulado, diz Botto Machado:

«Se por carencia d'auctoridade minha, *que não sou como toda a gente um bacharel formado (...)*» (sublinhado no original) <sup>8</sup>.

E, logo de seguida:

«Aventuro-me, porém, a opinar, – apesar de incompetente no meio de tantas competências, – porque, num paiz de livre opinião, as opiniões são livres (...).» <sup>9</sup>

E, por fim:

«Como não tenho sabedoria, nem capêlo, improvisei um systema philosophico *ad usum populi*. Vereis que é modesto e simples, como deseja ser o seu auctor (...).» <sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Posto se curasse de um solicitador encartado, e do administrador da prestigiada publicação *O Mundo Legal e Judiciário*, não possuía Fernão Botto Machado formação jurídica superior, o que naturalmente se reflecte na configuração formal do seu projecto de Constituição. Ressalvamos que, com isto, não pretendemos diminuir a sua importância nem desvalorizar tal projecto, pleno de relevantíssimas sugestões: apenas serve de factor explicativo de algumas observações que faremos *infra*.

<sup>8</sup> MACHADO, Fernão Botto, *Constituição ou Código Fundamental da Republica Portuguesa*, Lisboa, Typographia Bayard, 1911, *in No Parlamento – Discursos e Projectos prefaciados por S. de Magalhães Lima*, Lisboa, Tipografia Torres, 1929 (edição fac-similada da Câmara Municipal de Gouveia, 2015), p. VI.

<sup>9</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>10</sup> Cfr. ob. cit., p. VII.

Aqui se divisa, muito perfeitamente, o espírito de um homem cômico dos seus deveres e da realidade. De um homem que admite não ombrear com a preparação técnica dos juristas – que eram vários – presentes na Assembleia Constituinte, mas que também verbera ferozmente, com requintada e fina ironia, a pretensa sapiência de muitos, que, ao cabo, se não traduz em grandes obras... Botto Machado sabia bem que ao seu projecto seriam assacáveis reparos de índole técnico-jurídica, mas não ignorava duas coisas: a amplitude do seu saber e da sua experiência e, por outra banda e mais importante ainda, o conjunto de valiosos contributos que no mesmo se continham. E neste último ponto reside o seu mérito. Mas vejamos com maior detenção.

## **2. Análise comparativa do projecto de Fernão Botto Machado e da Constituição Política de 1911**

### **2.1. Estrutura e aspectos gerais; o catálogo de direitos fundamentais**

A estrutura da Constituição Política de 1911 compunha-se dos seguintes títulos <sup>11</sup>:

- Título I – «Da forma de Governo e do territorio da Nação Portuguesa» (art.ºs 1.º e 2.º);
- Título II – «Dos direitos e garantias individuaes» (art.ºs 3.º e 4.º);
- Título III – «Da Soberania e dos Poderes do Estado» (art.ºs 5.º a 65.º, subdivididos pelas Secções I – «Do poder legislativo», art.ºs 7.º a 35.º –, II –

---

<sup>11</sup> Usamos, para consulta, a edição *Constituição Política da República Portuguesa* (em linha), Coimbra, Livraria Editora F. França Amado, 1911, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/7517.pdf> (consultado em 1 de Agosto de 2015). Note-se que, inicialmente, a versão provida da comissão *ad hoc* colocava a organização dos poderes estaduais antes dos direitos e liberdades individuais, à semelhança do que sucedia na Carta Constitucional de 1826, o que veio a ser recusado em sede de discussão parlamentar (cfr. SOUZA, Marnoco e, *Constituição Política da República Portuguesa – Comentário*, coordenação de J. J. Gomes CANOTILHO, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2011, pp. 19-20).

«Do poder executivo», art.<sup>os</sup> 36.<sup>o</sup> a 55.<sup>o</sup> – e III – «Do poder judicial», art.<sup>os</sup> 56.<sup>o</sup> a 65.<sup>o</sup> –);

– Título IV – «Das instituições locais administrativas» (art.<sup>o</sup> 66.<sup>o</sup>);

– Título V – «Da administração das provincias ultramarinas» (art.<sup>o</sup> 67.<sup>o</sup>);

– Título VI – «Disposições geraes» (art.<sup>os</sup> 68.<sup>o</sup> a 81.<sup>o</sup>);

– Título VII – «Da revisão constitucional» (art.<sup>os</sup> 82.<sup>o</sup> a 87.<sup>o</sup> – inclui «Disposições transitorias», nos art.<sup>os</sup> 83.<sup>o</sup> a 87.<sup>o</sup>).

Temos, em síntese, o seguinte: definição da forma de Governo e do território – elementos indissociáveis do conceito de Estado independente –, catálogo de direitos individuais, estruturação dos poderes estaduais (legislativo, executivo e judicial), breve alusão à administração local e ultramarina (que se não pormenoriza, pelo menos na versão inicial), disposições genéricas, revisão constitucional e disposições transitórias (algo estranhamente amalgamadas no título atinente à revisão constitucional...).

Confronte-se esta ideia geral com a estruturação do projecto de Botto Machado:

– Título I – «Artigos preliminares» (art.<sup>os</sup> 1.<sup>o</sup> a 10.<sup>o</sup>);

– Título II – «Da soberania individual» (art.<sup>os</sup> 11.<sup>o</sup> a 26.<sup>o</sup>, subdivididos pelos Capítulos I – «Artigos preliminares», art.<sup>os</sup> 11.<sup>o</sup> a 13.<sup>o</sup> –, II – «Garantias do cidadão portuguez», art.<sup>os</sup> 14.<sup>o</sup> a 18.<sup>o</sup> – e III – «Dos vigilantes especiaes da Constituição», art.<sup>os</sup> 19.<sup>o</sup> a 26.<sup>o</sup> –);

– Título III – «Da soberania comunal, municipal e districtal» (art.<sup>os</sup> 27.<sup>o</sup> a 35.<sup>o</sup>);

– Título IV – «Da soberania nacional» (art.<sup>os</sup> 36.<sup>o</sup> a 105.<sup>o</sup>, subdivididos pelos Capítulos I – «Disposições preliminares», art.<sup>os</sup> 36.<sup>o</sup> a 42.<sup>o</sup> –, II – «Do poder legislativo», com as Secções I, «Princípios reguladores das leis, e sua codificação», art.<sup>os</sup> 43.<sup>o</sup> a 54.<sup>o</sup>; II, «Da 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> instancias legislativas», art.<sup>os</sup> 55.<sup>o</sup> a 73.<sup>o</sup>; III, «Da revista legislativa», art.<sup>os</sup> 74.<sup>o</sup> a 77.<sup>o</sup> –, III – «Do poder executivo», art.<sup>os</sup> 78.<sup>o</sup> a 88.<sup>o</sup> – e IV – «Do poder judicial», com as Secções I, «Artigos preliminares», art.<sup>os</sup> 89.<sup>o</sup> a 92.<sup>o</sup>; II, «Dos juizes», art.<sup>os</sup> 93.<sup>o</sup> a 102.<sup>o</sup>; III, «Do ministerio publico», art.<sup>os</sup> 103.<sup>o</sup> a 105.<sup>o</sup> –);

– Título V – «Das eleições» (art.<sup>os</sup> 106.<sup>o</sup> a 120.<sup>o</sup>, subdivididos pelos Capítulos I – «Do systema pluralista», art.<sup>os</sup> 106.<sup>o</sup> a 112.<sup>o</sup> – e II – «Do systema proporcional», art.<sup>os</sup> 113.<sup>o</sup> a 120.<sup>o</sup> –);

- Título VI – «Da instrucção publica» (art.ºs 121.º a 126.º);
- Título VII – «Altruismo e solidariedade social» (art.ºs 127.º a 131.º);
- Título VIII – «Da Fazenda Publica» (art.ºs 132.º a 140.º);
- Título IX – «Da força publica» (art.ºs 141.º a 146.º);
- Título X – «Da consolidação da Republica» (art.ºs 147.º a 153.º);
- «Disposições transitorias» (7 artigos).

Só com base nesta pequeníssima amostra, poderíamos já retirar algumas conclusões assaz seguras: o projecto de Botto Machado é, de longe e em geral, mais denso e pormenorizado (com justa razão, em quase todos os casos, porquanto a Constituição Política de 1911 furtou-se a regulamentar aspectos que, em bom rigor, nela deveriam ter achado guarida), colocando, ademais, a «soberania comunal, municipal e districtal» antes da «soberania nacional» propriamente dita. Cremos não ser inocente esta *nuance* estrutural. Os mais acrisolados republicanos eram, afinal, municipalistas, na esteira do pensamento de intelectuais como Alexandre Herculano, e o projecto de Botto Machado dá o cabido destaque a este ponto, na medida certa – nem se fica pelas dessoradas linhas da versão final da Constituição nem, tão-pouco, se ocupa com minudências relegáveis para um Código Administrativo, mas consagra, como compete, normas imprescindíveis numa Lei Fundamental.

Pensamos, pois, que o ilustre solicitador foi, no seu projecto, e em diversos aspectos, mais além do que a Constituição Política de 1911, o que cremos ser, aliás, notório. E isto sem embargo de alguns conjuntos de preceitos se antolharem dispensáveis. Entremos em matéria, com vagar.

Os primeiros cinco artigos do projecto de Botto Machado <sup>12</sup> correspondem, *grosso modo*, aos art.ºs 1.º, 2.º e 5.º da Constituição Política de 1911. O projecto principia pela formal proclamação de que «[f]ica extinto o regimen monarchico em Portugal» (art.º 1.º) – a Constituição Política, embora o não declare expressamente, vem a dizer o mesmo, quer no breve preâmbulo, o qual dá conta de que a Assembleia Nacional Constituinte sancionou, «(...) por unanimidade, na sessão de 19 de junho de 1911, a Revolução de 5 de outubro de 1910 (...)», quer na letra do seu art.º 1.º, que determina que «[a] Nação Portuguêsa, organizada como Estado Unitario, adopta como forma de governo

---

<sup>12</sup> Doravante, por comodidade expositiva, empregaremos a expressão abreviada «projecto FBM».

a Republica (...)). Botto Machado era, pois, por assim dizer, mais incisivo, mais directo, mesmo inequívoco. A razão de tal redacção compreende-se perfeitamente se atentarmos às interessantes considerações presentes na sua exposição de motivos, e ao afã com que o autor pretendia postergar, para todo o sempre, os resquícios que pudessem restar do anterior regímen político.

O art.º 3.º do projecto FBM acha correspondência no art.º 5.º da Constituição Política, apenas com uma pequena diferença terminológica (com possíveis implicações doutrinárias, aliás): o seu autor coloca o enfoque na «soberania do povo», «origem e fundamento de todo o poder publico», ao passo que a Constituição prefere a fórmula lapidar «[a] Soberania reside essencialmente em a Nação»<sup>13</sup> – sendo o conceito de Nação, aliás, usado diversas vezes ao longo do texto.

O art.º 6.º do projecto FBM não acha par na Constituição Política de 1911 – e aqui julgamos que talvez esta última haja pecado por omissão, porquanto poderá reconhecer-se dignidade constitucional a semelhante matéria<sup>14</sup>. Cura-se da delimitação do conceito de «cidadão português», de que a Lei Fundamental vigente na Primeira República se não ocupou<sup>15</sup>, mas que Botto Machado incluiu – e bem, a nosso ver – no seu projecto. De resto, já a Carta Constitucional de 1826<sup>16</sup> dispunha sobre isso, e, bem assim, o Código Civil de 1867 («Código de Seabra»<sup>17</sup>). Vejamos.

Segundo a Carta, seriam cidadãos portugueses (cfr. o seu art.º 7.º): os nascidos em Portugal ou seus domínios, ainda que filhos de pai estrangeiro e desde que este não residisse unicamente por serviço da sua Nação; os filhos de pai português, ou ilegítimos de mãe portuguesa, nascidos em país

---

<sup>13</sup> Curiosamente, tal fórmula viria a ser plasmada no texto da Constituição Política estado-novista de 1933, embora com a amputação do advérbio «essencialmente», assim ficando: «[a] soberania reside em a Nação (...)» (cfr. art.º 71.º deste texto constitucional, versão inicial). Na concepção do Estado ínsita ao pensamento de Salazar, o conceito de Nação desempenhava um papel muito próprio e sobremaneira estruturante, como bem se sabe.

<sup>14</sup> Assim o não considerava, porém, Marnoco e Souza, classificando esta matéria como sendo, inequivocamente, de Direito Civil, pelo que o Código Civil seria a sede adequada à sua exposição – cfr. a sua ob. cit., pp. 443-444 (note-se que o projecto da comissão *ad hoc* consagrava, à semelhança do projecto FBM, um capítulo intitulado «De como se adquire, perde e recupera a qualidade de cidadão português», que a Assembleia Constituinte rejeitou).

<sup>15</sup> Com efeito, o seu art.º 74.º limitava-se a remeter o assunto para a «lei civil» (é dizer, para o Código Civil de 1867, então vigente).

<sup>16</sup> Consultou-se a versão processada electronicamente do texto inicial de 1826, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1533.pdf> (consultado em 1 de Agosto de 2015).

<sup>17</sup> Designação informal que se vulgarizou no meio jurídico, em nítida homenagem ao seu autor, o insigne jurisconsulto Visconde António Luís de Seabra.

estrangeiro que se domiciliassem em Portugal; os filhos de pai português residente no estrangeiro, em serviço de Portugal, e ainda que os mesmos se não viessem a domiciliar em Portugal; os estrangeiros naturalizados.

O Código Civil de Seabra <sup>18</sup> veio densificar esta matéria, postulando, no seu art.º 18.º, que seriam cidadãos portugueses: os nascidos em Portugal, de pai e mãe portugueses, ou só de mãe portuguesa, caso fossem ilegítimos; os nascidos em Portugal, posto que filhos de pai estrangeiro (contanto que este cá não residisse em serviço da sua Nação), que não manifestassem vontade, por si ou por banda de representante, de não serem cidadãos portugueses; os filhos de pai português (ainda que expulso de Portugal) ou ilegítimos de mãe portuguesa que houvessem nascido no estrangeiro e se domiciliassem em Portugal ou manifestassem vontade, por si ou por representante, de serem cidadãos portugueses; os nascidos em Portugal, sendo filhos de pais incógnitos ou de nacionalidade desconhecida; os estrangeiros naturalizados; a mulher estrangeira que contraísse matrimónio com cidadão português.

Como se vê, estas disposições eram assaz prolixas. O projecto FBM simplificou notavelmente as coisas, ao conceder a nacionalidade portuguesa a «[t]odos os nascidos em Portugal, de pae portuguez, ou de mãe portugueza e pae incognito (...)», que se não naturalizassem estrangeiros (art.º 6.º, n.º 1.º), mas também aos «(...) nascidos no estrangeiro de pae portuguez» (*id.*, n.º 3.º). A mais disso, prescrevia, de guisa liberal, a possibilidade de o cidadão optar por outra nacionalidade a que houvesse jus nos seis meses subsequentes ao atingimento da idade adulta (então, ainda aos vinte e um anos – *id.*, n.º 2.º) e previa a possibilidade de naturalização de cidadãos estrangeiros (*id.*, n.º 4.º). Verdadeiramente inovadora e de saudar vinha a ser a disposição contida no § único do artigo a que nos vimos reportando, pois que arredava a possibilidade de o cidadão perder a nacionalidade portuguesa, outrora constante da Carta e vigente no Código de Seabra <sup>19</sup>, embora continuando a admitir a suspensão

---

<sup>18</sup> Consultou-se a edição *Código Civil Portuguez, aprovado por Carta de Lei de 1 de Julho de 1867* (em linha), 2.ª edição oficial, Lisboa, Imprensa Nacional, 1868, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1664.pdf> (consultado em 1 de Agosto de 2015).

<sup>19</sup> A Carta Constitucional previa, no seu art.º 8.º, que perdessem os direitos de cidadão português os naturalizados em país estrangeiro, os que, «(...) sem licença do Rei aceita[ssem] Emprego, Pensão ou Condecoração de qualquer Governo Estrangeiro» e os que fossem banidos por sentença. O Código de Seabra antolhava-se mais minucioso nesta matéria. Com efeito, o seu art.º 22.º, prevendo, *grosso modo*, os mesmos casos que vimos no texto da Carta, admitia: que os naturalizados em país estrangeiro recuperassem a nacionalidade portuguesa,

dos direitos de cidadania «(...) por incapacidade physica ou moral ou por sentença, enquanto durarem os seus efeitos»<sup>20</sup>. Um passo bem à frente do que se preceituou na Constituição Política de 1911, a qual se limitou a remeter, no que a este ponto respeita, para a lei civil (admitindo, *ipso facto*, a perda da cidadania – cfr. o seu art.º 74.º e § único).

Após uma disposição de cariz lapidar – a do art.º 7.º, que rezava que «[n]enhum cidadão e nenhuma collectividade deve, sem mandato, ou delegação expressa, ou legal, praticar por outrem o que esse cidadão, ou collectividade pode praticar por si» –, o projecto FBM inclui um artigo de vincado carácter idealista. Com efeito, assim se diz no art.º 8.º:

«Todo o cidadão, numa republica democratica é rei por virtude da lei e do voto. Tem o direito de reger-se como julgar melhor. A sua liberdade só tem por limite a liberdade alheia».

Esta afirmação, de retinto cariz panfletário, demonstra à saciedade o profundo sentir político-ideológico dos tempos mais fervorosos da revolução republicana. E isso explicará, julgamos, a sua inclusão por Botto Machado num projecto de Constituição, sede onde, por direitas contas, um artigo de semelhante teor seria incabível – pelo menos, nos moldes em que está composto. Cura-se, pois, de um arroubo revolucionário, de uma aspiração idealista, mas nada mais do que isso – nunca tal seria, se bem vemos, uma norma constitucional. No mesmo pé se acham os art.ºs 12.º e 13.º do mesmo

---

«(...) regressando ao reino com animo de domiciliar-se nelle, e declarando-o assim perante a municipalidade do lugar que eleger[em] para seu domicilio»; que os que aceitassem «(...) sem licença do governo (...) funções publicas, graça, pensão ou condecoração de qualquer governo estrangeiro (...)» pudessem reabilitar-se «(...) por graça especial do governo»; que os expulsos por sentença pudessem recuperar a nacionalidade após cessarem os efeitos daquela (art.º 22.º, n.º 3.º, *a contrario*). O Código Civil prescrevia, ainda, a perda da nacionalidade pela mulher portuguesa que casasse com cidadão estrangeiro, a menos que a lei do país do seu marido lhe não impusesse a naturalização (*id.*, n.º 4.º). Em todo o caso, ainda que naturalização houvesse, poderiam os seus efeitos ser remitidos se o matrimónio se dissolvesse e a mulher regressasse a Portugal com ânimo de cá se domiciliar (*id.*, n.º 4.º e 2.ª parte do n.º 1.º, por remissão). Curioso é notar que a naturalização, em país estrangeiro, de português casado com portuguesa não obstava a que se mantivessem os direitos do marido para com sua mulher de acordo com a lei portuguesa, salvo vontade em contrário da esposa, que podia escolher seguir a nova nacionalidade do cônjuge (*id.*, § 1.º). Também a naturalização de português em país estrangeiro, mesmo que casado com mulher estrangeira, não obstava a que se mantivessem, relativamente aos filhos menores havidos antes da naturalização, os direitos prescritos pela lei portuguesa, a menos que aqueles optassem, uma vez maiores ou emancipados, pela nova nacionalidade do seu pai (*id.*, § 2.º).

<sup>20</sup> Eram as situações já previstas no art.º 9.º da Carta.

projecto <sup>21</sup>, além de outros com que mais à frente topamos <sup>22</sup>. A efervescência conjuntural do país justificará que, aqui e ali, o génio do autor haja manifestado estas pequenas dispersões – plenamente compreensíveis, pois, atento o contexto da época, e que em nada maculam o que de muito bom aqui podemos encontrar.

Quer o projecto FBM, quer a Constituição Política de 1911 nos oferecem um catálogo de direitos fundamentais assaz extenso <sup>23</sup>: o primeiro, compreendendo 46 números, distribuídos por dois artigos (14.<sup>o</sup> e 15.<sup>o</sup>); a segunda, nos 38 números do seu art.<sup>o</sup> 3.<sup>o</sup>. Observemos em pormenor, a fim de notar que também aqui Botto Machado foi, amiúde, bem mais além do que o legislador republicano <sup>24</sup>.

A Constituição Política de 1911 exhibe um elenco único de direitos fundamentais, garantidos «(...) a portugueses e estrangeiros residentes no país (...)» <sup>25</sup>, e tendo por pilares fundamentais a «(...) liberdade, [a] segurança

---

<sup>21</sup> O art.<sup>o</sup> 12.<sup>o</sup> é especialmente interessante, visto consagrar um consabido princípio da filosofia kantiana como pedra-de-toque da moral informadora do texto constitucional. Aí se dizia: «[t]odo o bom cidadão deve proceder na sociedade, considerando o seu semelhante como fim e não como meio, e de maneira tal que a máxima de qualquer acção possa erigir-se em princípio de legislação moral e universal». Curava-se de uma espécie de «substituição» ideológica: arredava-se a moral cristã, que impregnara a Carta, e adoptava-se este célebre imperativo categórico. Neste sentido, *vd.*, ademais, as palavras do próprio Botto Machado na exposição de motivos que precede o projecto de Constituição – *ob. cit.*, p. XV.

<sup>22</sup> Bem ao lado destes, pontifica o art.<sup>o</sup> 11.<sup>o</sup> do projecto FBM, o qual assim reza: «[s]ó é constitucional o que respeita: 1.<sup>o</sup> ás [*sic*] garantias individuais do cidadão; 2.<sup>o</sup> á [*sic*] organização dos poderes públicos». Afigura-se-nos ser uma curiosa reminiscência (maugrado a aversão do seu autor ao regímen deposto...) do art.<sup>o</sup> 144.<sup>o</sup> da Carta Constitucional, que fora do seguinte teor: «[é] só Constitucional o que diz respeito aos limites e Atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos e Individuais dos Cidadãos. Tudo o que não é Constitucional pode ser alterado sem as formalidades referidas pelas Legislativas ordinárias».

<sup>23</sup> Em todo o caso, ambos os textos se acham repassados de um vincado individualismo – o que, de resto, está em absoluta consonância com o pensamento dominante à época. Se bem vimos, o conteúdo económico-social dos mesmos é relativamente diminuto, contrariamente ao que veio a suceder na Constituição Política estado-novista de 1933 e ao que acontece na Constituição vigente. É fácil de perceber que tal circunstância se fica devendo ao pensamento liberal-individualista que então imperava. Ainda assim, o projecto FBM logra uma apreciável morigeração desse vincado pendor individualista, mormente pela acendrada atenção que dedica à questão da solidariedade social, como veremos melhor adiante.

<sup>24</sup> Embora postulasse o insigne Doutor Marnoco e Souza que «[o] valor de uma Constituição não está tanto no que nela se encontra disposto, como no modo como ela é aplicada na prática. De nada vale consignar na Constituição as mais irrevogáveis imunidades e liberdades individuais, desde o momento em que as condições do meio social não as fortaleçam e protejam. / Por outro lado, para que os cidadãos possam exercer um direito individual não basta que o seu exercício ou o seu gozo se encontrem sancionados pela [C]onstituição (...). O exercício (...) dos direitos individuais supõe uma regulamentação pelo Estado, sem a qual não passam de uma simples promessa» (cfr. a sua *ob. cit.*, p. 45).

<sup>25</sup> Inciso inspirado, outrossim, na Constituição brasileira de 1891 – *vd.* o comentário de SOUZA, Marnoco e, *ob. cit.*, pp. 43-44.

individual e [a] propriedade (...)»<sup>26</sup>. O projecto FBM garante uma série de direitos «(...) a todo o cidadão» – no que, em fórmula mais concisa, corresponde à intenção universalista que vimos na Constituição Política. E há, no seu texto, uma *nuance* apreciável: a de incluir, no seu art.º 14.º, um catálogo de índole genérica e, no artigo imediato, um outro, somente dedicado à esfera das relações do cidadão com a justiça institucional. Não que a Constituição não contivesse disposições sobre tal ponto; mas é fora de dúvida que o projecto FBM foi mais pormenorizado e garantístico.

Ao olharmos para o art.º 14.º do texto de Botto Machado, não pode, desde logo, deixar de notar-se o seu n.º 1.º, que não encontra par na Constituição Política de 1911. Consagra-se, aí, um «direito de existência», e, decorrentemente, à «(...) assistência e ao trabalho (...)».<sup>27</sup> Aparentemente imperceptível, este inciso revela-nos uma claríssima preocupação com o aspecto da solidariedade e assistência sociais, o qual, apesar dos muitos clamores que a propósito constantemente se foram gerando, não viria a lograr, nos anos subsequentes, solução cabal (aliás, a Primeira República saldou-se, no campo previdencial, por um assinalável fracasso). O facto é que a inserção, logo à cabeça, de tal disposição no projecto FBM revela-nos limpidamente a clarividência e o apurado sentido social de alguém que devotou a maior parte da sua vida à causa dos desfavorecidos. E denota, outrossim, um pensamento precursor.

Para além da consagração de outros direitos essenciais – liberdade individual, associação, reunião, liberdade de pensamento, expressão e imprensa, inviolabilidade do domicílio, lei igual para todos, liberdade de trabalho, liberdade de culto e igual tratamento para todos os cultos, ausência de privilégios nobiliárquicos ou de nascimento, ensino primário obrigatório e

---

<sup>26</sup> São expressões presentes no art.º 3.º do texto constitucional, por influência da Constituição brasileira de 1891 e das anteriores Constituições portuguesas (cfr. SOUZA, Marnoco e, ob. cit., pp. 40-41). Realçando o sentido liberal-individualista do catálogo presente na Constituição Política de 1911, cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional...*, cit., p. 169.

<sup>27</sup> A Constituição Política apenas referia, no n.º 29.º do seu art.º 3.º, um lacónico «direito de assistência pública» (que Marnoco e Souza considerava uma manifestação do direito de fraternidade – cfr. a sua ob. cit., p. 41 –, mas cuja positivação no texto constitucional não foi pacífica em sede de discussão parlamentar, posto que com ela concordasse o insigne Mestre de Coimbra – *vd., ibid.*, p. 142). A formulação de Botto Machado, para além de convenientemente destacada, afigura-se bem mais sólida e consequente.

gratuito <sup>28</sup> –, também presentes na Constituição Política de 1911 <sup>29</sup>, o projecto FBM continha mais algumas originalidades. E não nos referimos tanto ao *habeas corpus* (art.º 14.º, n.º 15.º), que a Constituição Política também previu (art.º 3.º, n.º 31.º), embora incompletamente <sup>30</sup>. Reportamo-nos, desde logo, à consagração inequívoca do direito à greve (ou, como preferia exarar Botto Machado, e talvez mais escorreitamente, «direito de greve»), no n.º 11.º do artigo em menção. É importante salientar este aspecto, porquanto a Constituição Política de 1911 apresentava um assombroso silêncio relativamente ao mesmo, e a legislação avulsa da Primeira República não foi inequívoca neste aspecto: ainda hoje pode questionar-se se o regímen republicano trouxe um vero modelo de «greve-*direito*» ou, tão-somente, um paradigma de «greve-*liberdade*» <sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Postulando que a obrigatoriedade do ensino primário elementar pressupunha a sua gratuitidade, cfr. SOUZA, Marnoco e, ob. cit., p. 81.

<sup>29</sup> Embora o projecto FBM consagrasse os direitos de associação e de reunião sem quaisquer ressalvas (art.º 14.º, n.º 6.º), e a Constituição Política de 1911 remetesse «(...) a forma e condições do seu exercício» para «leis especiaes» (art.º 3.º, n.º 14.º). Justificando a necessidade de regulamentação subjacente a esta redacção do correspondente inciso constitucional (em razão, designadamente, da protecção de interesses sociais atendíveis), vd. SOUZA, Marnoco e, ob. cit., pp. 92 ss.

<sup>30</sup> No seu prefácio à reedição dos projectos apresentados à Assembleia Nacional Constituinte por Botto Machado, Magalhães Lima acentuava o carácter «profético» da previsão do *habeas corpus* no projecto de Constituição, declarando expressamente ser «(...) uma vergonha que a República (...) ainda não tenha o *habeas-corpus*» (*No Parlamento...*, cit., prefácio, p. III). Tal não correspondia inteiramente à verdade. A República tinha, ao menos *formalmente*, a garantia de *habeas corpus*, consagrada no texto constitucional (por influência da Constituição republicana brasileira de 1891 – cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional...*, cit., p. 170). Faltava, sim, a imprescindível densificação normativa de tal garantia, a sua regulamentação, que a Constituição Política remeteu para legislação especial que, aparentemente, nunca chegou a ser publicada (embora tenha sido apresentado um projecto de lei sobre o ponto, ainda à Assembleia Nacional Constituinte, pelo deputado Adriano Mendes de Vasconcelos – cfr. SOUZA, Marnoco e, ob. cit., pp. 148-150). Nesse sentido, foi mais prudente o projecto FBM, que, a mais de prever o *habeas corpus*, o densificou nos seus art.ºs 24.º a 26.º, conferindo-lhe, de certo modo, plena operacionalidade. Portanto, digamos que, se tal previsão garantística não foi exclusiva do projecto FBM, este último foi, no entanto, e também aqui, mais além do que a Constituição Política.

<sup>31</sup> As expressões que apresentamos são de uma cónita tipificação do insigne jurista Piero Calamandrei, que considerou, na evolução jus-histórica da figura da greve, estas três fases: «greve-*delito*», «greve-*liberdade*» e «greve-*direito*», atendendo ao seu tratamento pelo Direito e às consequências jurídicas da mesma advenientes. Para o que nos interessa, diremos o seguinte: apesar de um Decreto de 31 de Outubro de 1910 declarar que «(...) a Republica Portuguesa (...) aceita, como principio, o *direito á greve* (...)» [*sic*], o posterior Decreto de 6 de Dezembro do mesmo ano, maugrado consagrasse, no seu art.º 1.º, «(...) o direito de [os operários e patrões] se colligarem para a cessaçãõ simultanea do trabalho» (no que abrangia, pois, quer a greve, quer o *lock-out*), fazia-o de uma forma tão prudente e contida que, no fundo, seria duvidoso afirmar-se estarmos perante um vero «direito de greve» (aliás, este decreto ficou conhecido, no meio operário, por «decreto-burla»). É verdade que o seu art.º 14.º revogava a disposição constante do art.º 277.º do Código Penal de 1886, assim descriminalizando o comportamento grevista. Porém, e apesar de vária doutrina dos nossos dias vir pensando que a Primeira República consagrou um figurino de «greve-*direito*», sempre

É, outrossim, interessante constatar a preocupação social ínsita à questão do direito de propriedade. Pois a Constituição Política de 1911 o previa, no n.º 25.º do seu art.º 3.º, «(...) salvo as limitações estabelecidas na lei»; mas o projecto FBM ia mais longe, ao prescrever (art.º 14.º, n.º 17.º) a limitação do «(...) *direito* á propriedade e ao capital (...)» [sic] pelo «(...) *dever* da assistencia indispensavel ás classes desherdadas» [sic – sublinhado no original]. Adscrevia-se, de tal guisa, uma espécie de «função social» ao capital e à propriedade, o que bem seguia a linha de pensamento do autor. Mas mais: a consagração, no projecto de Constituição, de um «direito ao *homestead*» (*id.*, n.º 18.º)<sup>32</sup>, com base no qual se não poderia penhorar «(...) uma reserva de bens até 50\$000 réis, absolutamente indispensavel para a existencia da familia», é algo que merece um vivo reconhecimento.

Note-se, ainda, a presença, no texto do ilustre solicitador, de algo de há muito reivindicado: a abolição da obrigatoriedade de juramento, exigindo-se simplesmente uma promessa (*id.*, n.º 25.º)<sup>33</sup>. Realce-se, por outro lado, o

---

pensámos que tal se não verificou, e que apenas houve, sim, um paradigma de «greve-liberdade». Vale por dizer: a conduta grevista, de interrupção da prestação laboral, não tinha, de *per si* só, consequências jurídico-penais, não seria sancionada criminalmente, mas poderia sê-lo jus-civilmente, porquanto tal recusa de cumprimento da prestação de trabalho seria invocável pela entidade patronal como justa causa de resolução do respectivo contrato, ou seja, de cessação do vínculo laboral. Assim não seria se se consagrasse a greve como direito, caso em que não teria lugar nenhuma consequência de semelhante jaez. Se a Constituição Política houvesse disposto sobre o assunto, que não apenas a (equivoca...) lei ordinária (e esta – o Decreto de 6 de Dezembro de 1910, bem entendido – até dispunha, no seu art.º 13.º, que o assunto *sub iudice* deveria ser levado à consideração da Assembleia Nacional Constituinte, a qual terá recusado, de forma bem expressiva, a positivação deste direito no texto constitucional – cfr. CAETANO, Marcello, *Constituições Portuguesas*, cit., p. 88), talvez que tais dúvidas nunca viessem a surgir (embora, por exemplo, o ilustre Professor de Coimbra Doutor Marnoco e Souza haja considerado, a propósito, desnecessária tal positivação no texto constitucional, estribando-se na cláusula inscrita no art.º 4.º do mesmo e declarando que o direito à greve seria incabível na Constituição Política, atento, ademais, o facto de apenas beneficiar uma determinada classe, a dos trabalhadores, que não a todos os cidadãos – *vd.* a sua ob. cit., pp. 136-137, e CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional...*, cit., p. 170). Daí o acerto que reconhecemos à redacção proposta por Botto Machado.

<sup>32</sup> O instituto do *homestead*, já existente no direito comparado, veio a traduzir-se, entre nós, no chamado «casal de família», na prática apenas instituído pelo Decreto n.º 7.033, de 16 de Outubro de 1920. Prevendo tal diploma a possibilidade da existência de casais de família rústicos ou urbanos (art.º 2.º), beneficiariam os mesmos de diversas garantias, sobretudo das da indivisibilidade, inalienabilidade e impenhorabilidade (art.ºs 19.º e 20.º). Este regímen jurídico, que não haverá conhecido aplicação plena, foi substituído pelo do Decreto n.º 18.551, de 3 de Julho de 1930.

<sup>33</sup> O que ia de encontro a velhas propostas fundantes do pensamento republicano português, no sentido de uma progressiva laicização da sociedade – cfr. CAETANO, Marcello, *Constituições Portuguesas*, cit., p. 83. É de notar, a propósito, que a República suprimiu, por incompatível com os seus princípios mais puros, o juramento de cariz religioso, passando o cidadão a empenhar, em casos tais, a sua honra, guindada à posição de valor supremo. *Vd.*, a

previsto «direito de iniciativa» em qualquer proposta de lei, desde que subscrita por mais de mil eleitores (*id.*, n.º 19.º), bem como a liberdade de trânsito, «(...) podendo sahir do paiz sem passaporte» (*id.*, n.º 26.º).

Enfim, salientemos o curioso n.º 34.º do artigo a que nos vimos referindo – «[a]dmissão aos cargos publicos só pela competência, talento e virtudes», afirmação idealista mas, neste caso em particular, plenamente cabível num diploma fundante – e o «direito de revolução» constante do n.º 35.º, em caso de violação sistemática da Constituição: curava-se, nesta última situação, do direito de resistência, também previsto no art.º 3.º, n.º 37.º, da Constituição Política, se bem que Botto Machado usasse de uma formulação notoriamente mais radical<sup>34</sup>.

Também no art.º 15.º do projecto FBM encontramos notas interessantes, tais como o direito a não permanecer preso sem «nota de culpa» por mais de três dias (n.º 3.º) ou no caso de «(...) tres cidadãos, domiciliados no municipio, e solvaveis, se responsabilisarem pela conducta do preso, mediante fiança que o juiz arbitraré com moderação e prudencia» (n.º 4.º), a publicidade de todos os processos-crime, «(...) nomeando-se *ab initio* advogado aos réus, sob nullidade insanavel (...)» (n.º 10.º), a determinação de a investigação criminal ser feita por «(...) juiz diverso do do julgamento» (n.º 11.º) e, sobretudo, o «(...) direito de intentar acção popular por qualquer crime publico, só carecendo de auctorisação nos casos de estupro e adulterio» (n.º 21.º). Embora algumas disposições deste art.º 15.º possam haver-se em conta de espúrias ou atípicas num texto de índole constitucional, por bulirem, em diversos pontos, com matérias já de certa especialidade do direito processual penal (e que, portanto, melhor guarida achariam em codificação própria), o facto é que, à luz da época

---

propósito, COSTA, Mário Júlio de Almeida e MARCOS, Rui Manuel de Figueiredo, *A Primeira República no Direito Português*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 22 e nota 2 e pp. 48-49.

<sup>34</sup> A este propósito, notava Marnoco e Souza que a doutrina previa três tipos de resistência: passiva (o cidadão não executa uma ordem ilegal, a menos que a isso o coajam pelo uso da força), defensiva (o cidadão reage à imposição de uma ordem ilegal empregando a força) e agressiva (a insurreição, com o intuito de «(...) forçar o governo a retirar as ordens injustas e ilegais (...)»). Pois bem, o insigne Mestre defendia que esta última forma de resistência, posto que teoricamente defensável, nunca poderia ser prevista numa Constituição «(...) sem [esta] lançar o país na anarquia», até porque apenas apareceria «(...) quando se dá uma inteira opposição entre o Estado e a sociedade, de modo que este já não corresponda às exigências e às aspirações da vida colectiva. A revolução torna-se nestes casos uma necessidade fatal, como uma crise do corpo social. Estas situações não são nem podem ser previstas pelas [C]onstituições» (cfr. a sua ob. cit., p. 157). Ou seja: a Constituição preveria apenas a resistência passiva e a defensiva, nunca a agressiva.

em que este texto foi redigido, tal sistematização é, também ela, de saudar, não só pelo conteúdo sobremaneira garantístico em domínios onde, não raro, a injustiça campeia, mas, outrossim, pelo facto de a nossa legislação processual penal da altura ser uma amálgama caótica e quase inservível, pelo que esta norma do projecto FBM fica, indubitavelmente, como mais um lance lúcido e pleno de sentido de futuro <sup>35</sup>.

Embora, como vimos de analisar, o catálogo de direitos fundamentais presente no projecto FBM seja mais denso – e, em diversos aspectos, bem mais avançado e humanista – daquele que se acha na Constituição Política de 1911, notamos a ausência de algo: com efeito, o texto constitucional vigente continha, no seu art.º 4.º, uma cláusula de não-tipicidade dos direitos fundamentais; vale por dizer, admitia a existência de outros direitos para além dos que dele constavam <sup>36</sup>. É disposição prudente e avisada, porquanto, como bem se sabe, nem só na Constituição se plasmam estes direitos, mas em diversos outros textos legais, desde convenções internacionais a meras leis ordinárias. Por isso temos, ainda hoje, tal cláusula inscrita na nossa Constituição (veja-se o seu art.º 16.º, n.º 1). E este é um reparo que nos merece o projecto FBM: a Constituição Política republicana, posto que ostentando um catálogo não tão desenvolvido, franqueava, no entanto, as portas à consideração de outras dimensões ao nível dos direitos fundamentais.

O art.º 16.º do texto de Botto Machado vem a ser mais uma afirmação enfática e idealista – «[t]anto na vida como na morte, a unica guarda d'honra de qualquer cidadão serão as suas virtudes, especialmente o seu amor e serviços ao povo». Afirmação plena de sentido, embora aparentemente deslocada num texto constitucional. Explica-se, porém, a sua pertinência e inserção se

---

<sup>35</sup> No mais, diga-se que o projecto FBM repelia, naturalmente, a pena de morte (art.º 14.º, n.º 14.º) e as penas perpétuas (*id.*, n.º 22.º, incluindo-se neste número, aliás, a recomendação – ou dever? – de «(...) [h]umanisar-se, supprimir-se, ou substituir-se o systema penitenciario...»), como a Constituição Política o fazia (art.º 3.º, n.º 22.º, na linha do que já decorria do Acto Adicional à Carta de 1852, que abolira a pena de morte para crimes políticos, da Lei de 1 de Julho de 1867, que a abolira para os crimes civis, e do Decreto de 16 de Março de 1911, que a abolira para os crimes militares – cfr. SOUZA, Marnoco e, ob. cit., p. 119). Esta última viria, no entanto, a arrepiar caminho (parcialmente...) com a revisão constitucional de 1916 (Lei n.º 635, de 28 de Setembro desse ano), a qual repôs a pena de morte em teatro de guerra (cfr. o art.º 3.º, que introduziu no texto constitucional um novo art.º 59.º-A – *vd.*, deste, o seu § único).

<sup>36</sup> Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional...*, cit., p. 170.

atentarmos no alto valor que os republicanos atribuíam à honra, suprema virtude pessoal <sup>37</sup>.

Previa-se, no art.º 17.º, a suspensão das garantias constitucionais, «(...) no caso de guerra ou salvação do Estado, por periodos successivos de 3 a 9 dias, por acto do poder legislativo, ou, na sua falta, do executivo». Também o previa, *mutatis mutandis*, a Constituição Política, no n.º 38.º do referido art.º 3.º, desta forma: «[n]enhum dos Poderes do Estado pode, separada ou conjunctamente, suspender a Constituição ou restringir os direitos nella consignados, salvo nos casos na mesma taxativamente expressos».

Já no art.º 18.º do projecto FBM, estabelecia-se um princípio de revisão constitucional «(...) sempre que a soberania do povo o determinar (...)», adoptando-se, como critério supletivo, a periodicidade decenal, sempre que o exigissem «(...) dois terços de cada uma das instancias do poder legislativo, ou dos districtos, municípios ou communas» <sup>38</sup>. A Constituição Política adoptou o princípio da revisão decenal como critério primordial (art.º 82.º), admitindo, no entanto, uma antecipação de cinco anos, desde que «(...) aprovada por dois terços dos membros do Congresso em sessão conjunta das duas Camaras» (*id.*, § 1.º). Pré-traçava, outrossim, limites materiais a essa mesma revisão, dispondo que «[n]ão poderão ser admittidas como objecto de deliberação propostas de revisão constitucional que não definam precisamente as alterações projectadas, nem aquellas cujo intuito seja abolir a forma republicana do governo» (*id.*, § 2.º).

O que se antolha, nesta parte do texto de Botto Machado, como algo verdadeiramente precursor e visionário vem a ser a sua ideia de instituição de uma «Câmara de Censores» (terceira secção do Supremo Tribunal de Justiça), no que não podemos deixar de vislumbrar um interessante gérmen do nosso actual Tribunal Constitucional (cfr. os seus art.ºs 19.º ss.). Porém, a originalidade reside mais na intenção de institucionalizar, de guisa relativamente autónoma, uma instância de controlo da constitucionalidade do

---

<sup>37</sup> Relembre-se o que dissemos *supra*, nota 32.

<sup>38</sup> Jacinto Nunes defendeu solução idêntica na Assembleia Constituinte, a qual foi rejeitada, «(...) com o fundamento de que as reformas importantes como as que menciona a Constituição têm de fazer-se muito lentamente. Uma revisão sem tempo definido podia trazer perturbações de ordem graves. É natural que a Constituição precise de ser revista, mas para que essa revisão se faça é preciso que decorra o tempo necessário para se conhecerem quais as suas vantagens e os seus defeitos» (cfr. SOUZA, Marnoco e, *ob. cit.*, pp. 446-447).

que, propriamente, na forma de exercício desse controlo. Quanto a este último aspecto, o projecto FBM em quase nada se diferencia da Constituição Política, na medida em que preceituava expressamente que as decisões de tal Câmara «(...) não teem character geral. Não invalidam a lei ou acto senão no caso especial reclamado, e em relação á pessoa ou pessoas que tiverem reclamado» (art.º 22.º). Ou seja: estávamos perante um modelo de fiscalização concreta da constitucionalidade. E isso também a Constituição Política de 1911 previa, no seu art.º 63.º, ao dispor que «[o] Poder Judicial, desde que, nos feitos submettidos a julgamento, qualquer das partes impugnar a validade da lei ou dos diplomas emanados do Poder Executivo ou das corporações com autoridade publica, que tiverem sido invocados, apreciará a sua legitimidade constitucional ou conformidade com a Constituição e princípios nella consagrados»<sup>39</sup>. Inexistiam, portanto, outras formas de fiscalização que, hodiernamente, bem conhecemos (designadamente, a fiscalização abstracta).

Seguindo o texto de Botto Machado, é interessante notar, logo depois, aquilo que nos parece ser um maior realce que o mesmo atribuiu à administração local, precedendo as disposições fundamentais atinentes à mesma aquelas que se referem aos órgãos de soberania nacional<sup>40</sup>. Reconhecia o art.º 27.º os princípios da autonomia e da livre administração no que respeitava ao poder local, passando as respectivas circunscções a organizar-se em comunas (que pretendia substituísem as antigas paróquias, herdadas da Monarquia), municípios e distritos (art.º 28.º)<sup>41</sup>. Salvaguardavam-se, no entanto, as prerrogativas cabidas ao poder central (art.º 32.º).

E arribamos ao complexo de normas relativas à «soberania nacional» – tal a expressão empregada por Botto Machado, referindo-se, neste ponto, aos órgãos do poder central. Naturalmente que quer o seu projecto, quer a

---

<sup>39</sup> Similarmente, o texto de Botto Machado afirmava, no seu já referido art.º 22.º, que a todo o cidadão ou colectividade assistia a possibilidade de «(...) requerer a arbitragem dos Censores, no caso de julgar violado o seu direito constitucional (...)». A Constituição Política de 1911 terá sido inspirada, neste ponto da fiscalização concreta da constitucionalidade, uma vez mais, pela Constituição republicana brasileira de 1891, a qual, por sua vez, terá colhido basta influência da prática norte-americana do *judicial review*.

<sup>40</sup> Contrariamente ao que sucedia na Constituição Política, em que tais disposições surgiam quase na parte final do texto e se resumiam a um único artigo (66.º)...

<sup>41</sup> A designação de «comunas», de evidente cariz revolucionário, não vingou. As «paróquias» foram crismadas, no imediato, à falta de melhor denominação, de «paróquias civis» (cfr., v.g., o art.º 2.º da Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913). Com a Lei n.º 621, de 23 de Junho de 1916, passaram elas a denominar-se «freguesias» (art.º 2.º), termo que se manteve até aos nossos dias.

Constituição Política adoptam e afirmam expressamente o princípio da separação de poderes – legislativo, executivo e judicial –, independentes e harmónicos entre si (cfr. art.<sup>os</sup> 36.<sup>o</sup> e 37.<sup>o</sup> do projecto FBM e art.<sup>o</sup> 6.<sup>o</sup> da Constituição Política, muito similares)<sup>42</sup>. Porém, há singularidades no projecto do eminente vulto da República que ocorre salientar aqui. A primeira refere-se ao seu art.<sup>o</sup> 38.<sup>o</sup>: preconizava que, nos casos omissos no texto constitucional, ou em caso de conflito entre os poderes, se recorresse à «(...) arbitragem amistosa dos vigilantes da Constituição (...)». A segunda bole com os art.<sup>os</sup> 40.<sup>o</sup> e 41.<sup>o</sup>, onde se previa a criação de um Conselho de Estado, «(...) composto dos cidadãos da Republica mais respeitaveis e prestantes pelo seu saber, serviços e firmeza de character (...)» (art.<sup>o</sup> 40.<sup>o</sup>), ao qual competiria, *inter alia*, assumir «(...) interinamente, *pleno jure*, o governo da Republica, no caso de traição do chefe do poder executivo, e até que o poder legislativo eleja novo presidente» (*id.*, § único). Tal órgão não foi previsto na versão inicial da Constituição Política<sup>43</sup>, mas a Lei n.<sup>o</sup> 891, de 22 de Setembro de 1919, ao reconhecer a faculdade (até então inexistente) de o Presidente da República poder dissolver as Câmaras Legislativas<sup>44</sup>, quando assim o exigissem os «(...) superiores interesses da Pátria e da República (...)» (art.<sup>o</sup> 1.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 10.<sup>o</sup>), previu o funcionamento, em casos tais, de um Conselho Parlamentar, presidido pelo Presidente do Congresso da República (art.<sup>o</sup> 1.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 10.<sup>o</sup>, § 1.<sup>o</sup> a 4.<sup>o</sup>).

Por fim, concitemos a nossa atenção para o importante art.<sup>o</sup> 42.<sup>o</sup> do projecto em menção, o qual consignava uma importante disposição preventiva de eventuais compadrios ou promiscuidades entre os poderes político e económico – com efeito, aí se dizia que «[a]s sociedades civis, industriaes, commerciaes ou financeiras, nacionaes ou estrangeiras, que tenham membro do poder legislativo, executivo ou judicial nas suas direcções ou conselhos d'administração, não poderão tomar parte nas adjudicações, contractos ou fornecimentos feitos pelo Estado, districtos, camaras ou communas, nem

---

<sup>42</sup> Botto Machado acentuava, aliás, a independência dos três poderes com a declaração, *expressis verbis*, de que, «[e]xceptuados os cargos diplomaticos, são incompativeis as funções dos tres poderes e seus dependentes» (art.<sup>o</sup> 39.<sup>o</sup>).

<sup>43</sup> Existia, porém, na Carta Constitucional, posto que com configuração totalmente diferente da que lhe assinalava Botto Machado (cfr. art.<sup>os</sup> 107.<sup>o</sup> ss. da Carta).

<sup>44</sup> Curiosamente, o projecto FBM também parecia não prever tal possibilidade.

requerer ou receber subvenção, concessão ou favor d'essas entidades (...)»<sup>45</sup>. A Constituição Política continha disposições similares nos seus art.ºs 20.º e 21.º. O primeiro fixava que «[n]enhum membro do Congresso, depois de eleito, poder[ia] celebrar contratos com o Poder Executivo, nem acceitar d'este ou de qualquer governo estrangeiro emprego retribuido ou commissão subsidiada» – forma de garantir a desejável e conclamada independência dos poderes estaduais. O segundo estabelecia que «[n]enhum Deputado ou Senador poderá servir logares nos conselhos administrativos, gerentes ou fiscaes de empresas ou sociedades constituídas por contrato ou concessão especial do Estado ou que d'este hajam privilegio não conferido por lei generica, subsidio ou garantia de rendimento (salvo o que, por delegação do Governo, representar nellas os interesses do Estado) e outrosim [sic] não poderá ser concessionario, contratador ou socio de firmas contratadoras de concessões, arrematações ou empreitadas de obras publicas e operações financeiras com o Estado»<sup>46</sup>.

## 2.2. O poder legislativo

O capítulo que Botto Machado dedica, no seu projecto, ao poder legislativo principia por uma secção de «principios reguladores das leis, e sua codificação». Embora aí topemos com ideias fundamentais, naturalmente ínsitas a uma boa prática legislativa (máxima simplicidade e clareza na redacção das leis, ab-rogação de leis prévias sobre o mesmo assunto<sup>47</sup>, generalidade, irretroactividade como regra, etc.), mais uma vez tendemos a considerar tal conjunto de preceitos algo excrescente em sede constitucional. Claro que, como bem se sabe, tal forma de proceder não destoava grandemente dos cânones metódicos da época – tendo-se em mente que mesmo o Código Civil de Seabra (e, algo anacronicamente, até o nosso Código

---

<sup>45</sup> Previa-se, a este respeito, que «[t]oda a dissimulação praticada annulla o acto ou contracto, alem de obrigar a perdas e dannos».

<sup>46</sup> A infracção do disposto em ambos os artigos acarretava consigo a perda do mandato e a anulação dos respectivos actos e contratos (art.º 21.º, § único).

<sup>47</sup> Postulava-se a ab-rogação expressa, pela nova lei, da lei que anteriormente existisse sobre o mesmo assunto (art.º 44.º), aparentemente se arredando, assim, a admissibilidade de uma simples ab-rogação tácita.

Civil vigente, de 1966) consagrava princípios gerais relativos à vigência e à interpretação das leis. É, no entanto, de interesse realçar algumas marcas do pensamento do autor, como a ideia do «arbitrio mínimo» dos executores da lei (art.º 46.º) e a expressa declaração de nulidade dos diplomas que ofendessem a Constituição (art.º 53.º).

Quanto à organização do poder legislativo, Botto Machado idealizava um modelo que se nos afigura bicameral, à semelhança daquele que também a Constituição Política de 1911 adoptou. Assim, o projecto FBM consagrava duas instâncias do poder legislativo (art.º 55.º), as quais constituiriam o Congresso Nacional (art.º 56.º) – designação idêntica à que a Constituição Política adoptou (art.º 7.º, sendo, aqui, o Congresso composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado), de vincada inspiração anglo-saxónica. A essas acresceria, no mesmo projecto, um «supremo tribunal de revisão legislativa» (art.º 55.º, novamente), o que constitui uma sua originalidade.

A composição das câmaras é sensivelmente a mesma em ambos os textos: a «primeira instância» do projecto FBM corresponde, *grosso modo*, à Câmara dos Deputados prevista na Constituição Política. Seria essa «primeira instância» composta pelos eleitos pelas províncias ultramarinas e por 155 representantes eleitos no continente e ilhas adjacentes, adoptando-se o sufrágio directo dos eleitores inscritos nos «recenseamentos communaes» (art.º 57.º), no que coincidia, pois, quanto ao tipo de sufrágio adoptado, com o previsto na Constituição Política (art.º 8.º)<sup>48</sup>. Já a «segunda instância» incluiria um eleito por cada província ultramarina e dois por cada distrito, eleitos pelas câmaras distritais (art.º 58.º) – neste ponto, o Senado, previsto na Constituição Política (e que era o correspondente à «segunda instância» de Botto Machado), teria três indivíduos eleitos por cada distrito do continente e das ilhas adjacentes, e um por cada província ultramarina (art.º 9.º). O projecto FBM previa que os «mandatários» (termo seu) de cada uma das instâncias fossem eleitos por um período de quatro anos, com possibilidade de reeleição (art.º 59.º)<sup>49</sup>. Como se sabe, não era assim no régimen instituído pela

---

<sup>48</sup> Esta alusão ao «sufrágio directo» parecia, pois, excluir o – por muitos defendido – sufrágio universal (cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional...*, cit., p. 164). Este último apenas conheceu uma breve aparição aquando do período sidonista (1917-18).

<sup>49</sup> Era a duração da legislatura que já se previa na Carta Constitucional – cfr. o seu art.º 17.º.

Constituição Política de 1911, em que os Deputados tinham um mandato trienal (art.º 22.º) e os Senadores exerciam funções por seis anos (art.º 24.º) <sup>50</sup>.

O projecto FBM aprazava a reunião do Congresso Nacional para as 14 horas do dia 5 de Outubro de cada ano (art.º 62.º); na Constituição Política, a data passou a ser 2 de Dezembro (art.º 11.º) <sup>51</sup>. Concordavam, no entanto, em que a sessão legislativa duraria quatro meses, podendo, verificadas certas condições, ser prorrogada ou adiada (art.º 63.º do projecto FBM e art.º 11.º da Constituição Política). Garantia-se, também, em ambos os textos o carácter público das sessões, embora com ressalvas («(...) salvo se o bem da Republica o não permittir (...)» – projecto FBM, art.º 72.º; «(...) salvo deliberação em contrario» – Constituição Política, art.º 13.º) <sup>52</sup>. E, enfim, consagravam eles, similarmente, a inviolabilidade dos membros do poder legislativo (art.º 70.º do projecto FBM; art.º 15.º da Constituição Política, o qual, muito elucidativamente, dizia: «[o]s Deputados e Senadores são inviolaveis pelas opiniões e votos que emittirem no exercicio do seu mandato. O seu voto é livre e independente de quaesquer insinuações ou instrucções») e a garantia de os mesmos não poderem ser presos, embora com *nuances*: o projecto FBM consagrava-o *a contrario sensu*, no seu art.º 70.º, admitindo a prisão em caso de flagrante delicto, mas sendo «(...) logo afiançados reconhecida a sua identidade (...)». O competente julgamento far-se-ia «(...) pela instancia a que pertence[ssem], a cujo presidente se remetter[ia] o processo preparatorio, para ser lavrada a pronuncia, se fo[sse] caso d'isso, e se seguirem os tramites do julgamento» (*id.*). Já a Constituição Política dispunha, no seu art.º 17.º, que nenhum Deputado ou Senador pudesse ser ou estar preso, durante a sessão legislativa, «(...) sem previa licença da sua Camara, excepto em flagrante delicto a que seja applicavel pena maior ou equivalente na escala penal». E o

<sup>50</sup> Embora houvesse uma renovação parcial, de metade dos Senadores, aquando das eleições gerais dos Deputados, de três em três anos (cfr., novamente, o art.º 24.º da Constituição Política e CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional...*, cit., p. 171).

<sup>51</sup> O projecto emanado da comissão *ad hoc* propunha o dia 31 de Janeiro; já na Assembleia Constituinte o dia 5 de Outubro colheu maiores simpatias (tendo residido o alvitre de tais datas no evidente facto de serem ambas altamente representativas para o regimen republicano). O dia 2 de Dezembro acabou por ficar na versão final da Constituição Política, por questões de ordem prática, para não antecipar ou adiar em excesso os trabalhos parlamentares – cfr. SOUZA, Marnoco e, ob. cit., pp. 253-254.

<sup>52</sup> Com a revisão constitucional operada pela Lei n.º 1.154, de 27 de Abril de 1921, as Câmaras do Congresso da República passaram a funcionar, quer por secções, quer em sessões plenas, não sendo as sessões das primeiras públicas, ao contrário das segundas (cfr. o seu art.º 1.º, § 1.º a 3.º).

art.º 18.º complementava: «[s]e algum Deputado ou Senador fôr processado criminalmente, levado o processo até á [sic] pronuncia, o juiz communica-la-ha á [sic] respectiva Camara, a qual decidirá se o Deputado ou Senador deve ser suspenso e se o processo deve seguir no intervallo das sessões ou depois de findas as funcções do arguido».

Propugnava Botto Machado que coubesse a iniciativa das leis, em exclusivo, à «primeira instância», *ex vi* do art.º 60.º do seu projecto. A Constituição Política não adoptava, aparentemente, critério de tal maneira radical, apenas reservando à Câmara dos Deputados, de guisa privativa, a iniciativa legislativa relativa a um definido conjunto de matérias (art.º 23.º): impostos, «organização das forças de terra e mar», «discussão das propostas feitas pelo Poder Executivo», «(...) pronuncia dos membros do Poder Executivo, por crimes de responsabilidade praticados nessa qualidade, de acordo com o disposto na (...) Constituição», revisão constitucional e prorrogação ou adiamento da sessão legislativa. Por sua vez, ao Senado competiria, exclusivamente, «(...) aprovar ou rejeitar, por votação secreta, as propostas de nomeação dos governadores e commissarios da Republica para as provincias do Ultramar» (art.º 25.º). Ademais, previa a mesma Constituição, no seu art.º 27.º, a concessão de autorizações legislativas, por banda do poder legislativo<sup>53</sup>, ao poder executivo, o que não acha par no projecto de Botto Machado. Neste último, perfila-se interessante o art.º 67.º, o qual previa que a comunicação do chefe do Governo com o presidente do Congresso Nacional se fizesse por meio de mensagens<sup>54</sup>.

O art.º 69.º do projecto FBM cometia ao poder legislativo, por definição, um conjunto de funções bem definidas, quais fossem: fixação anual das despesas públicas e sua repartição pelos distritos (n.º 1.º), concessão (ou não) de entrada a forças estrangeiras (n.º 2.º), autorização de contracção de

---

<sup>53</sup> Forma algo rudimentar, mas já quase perfeitamente identificável, de «decretos-leis emanados no uso de autorização legislativa», como parece postular CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional...*, cit., pp. 792-793. Marnoco e Souza verberava ferozmente esta solução, que apelidava de algo «absurdo», «(...) visto a contradição ser inerente à própria faculdade de delegar (...)», pelo que, dessa forma, «(...) o poder legislativo chega[va] a negar-se a si mesmo» (cfr. a sua ob. cit., pp. 331-332).

<sup>54</sup> Não estando, pois, presente nas sessões legislativas, o que visaria, de certa forma, um reforço da separação de poderes. Essa, aliás, a orientação do projecto inicial de Constituição Política gizado pela comissão *ad hoc* formada no seio da Assembleia Nacional Constituinte, de que foi relator Magalhães Lima – cfr. CAETANO, Marcello, *Constituições Portuguesas*, cit., pp. 85-86.

empréstimos por banda do Governo (n.º 3.º), definição de providências relativas à dívida pública (n.º 4.º), regulação da alienação dos bens do Estado (n.º 5.º), criação ou supressão de empregos (n.º 6.º)<sup>55</sup>, actividade legiferante e interpretação das normas constitucionais (n.º 7.º) e arquivo dos «(...) exemplares autographos dos compromissos d'honra de guardar a Constituição, amar o povo, e fazer cumprir as leis, que aos seus presidentes enviará o presidente da Republica, apenas eleito, sem o que não tomará posse» (n.º 8.º). Caberia, outrossim, ao Congresso Nacional a eleição, «á [sic] pluralidade de votos», do «presidente do poder executivo», bem como de «(...) um primeiro e um segundo vice-presidentes» (art.º 64.º). O elenco presente na Constituição Política (art.º 26.º) é bem mais prolixo, posto que bastamente coincidente com o do projecto FBM. Apenas se previa, além do que vimos, que ao Congresso coubessem prerrogativas quanto à fixação dos pesos e medidas (n.º 10.º), à criação e supressão de alfândegas (n.º 8.º), à política monetária (n.º 9.º), à organização administrativa do país (n.º 13.º), a questões atinentes à guerra (n.º 14.º), a tratados e convenções (n.º 15.º) e à declaração do estado de sítio (n.º 16.º), à eleição e destituição do Presidente da República (n.ºs 19.º e 20.º) e à concessão de amnistia (n.º 18.º).

Quanto ao processo de formação das leis, duas notas apenas. A Constituição Política previa que um projecto de lei, aprovado numa das Câmaras do Congresso, fosse submetido à outra Câmara, e que, caso esta última igualmente o aprovasse, fosse o mesmo enviado ao Presidente da República para promulgação (art.ºs 29.º e 32.º)<sup>56</sup>. O Presidente da República teria, para fazê-lo, um prazo de quinze dias (art.º 31.º). O projecto FBM previa, da mesma forma, que «[q]ualquer projecto ou proposta de lei, aprovado na 1.ª instancia, será remetido á [sic] 2.ª, seguindo os tramites parlamentares do estylo» (art.º 68.º). Não se nos fala em promulgação pelo Presidente da República, mas faz-se uma interessante e ampla concessão ao poder local (na sequência, cremos, do ideal municipalista que informou, quase *ab origine*, o

<sup>55</sup> Empregos públicos, entenda-se.

<sup>56</sup> *Vd.* o que, a propósito, nos diz CAETANO, Marcello, *Constituições Portuguesas*, cit., p. 89. Segundo Marnoco e Souza, a promulgação conferia executoriedade à lei votada pelo Congresso, não podendo o Presidente da República exercer qualquer tipo de direito de veto (com efeito, a Constituição Política previa que o seu silêncio equivallesse à promulgação – art.º 31.º –, embora daqui resultasse uma certa incongruência, porquanto se não determinava quem, em vez do Presidente, promulgaria então a lei, o que vinha a equivaler, na prática, a um veto presidencial) – cfr. a sua ob. cit., pp. 335-339.

pensamento republicano português), quando se diz que, «[a]pprovada qualquer proposta pela 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> instancias, poderá ainda ser sujeita ao plebiscito ou *referendum* dos vereadores das camaras municipaes, antes de se converter em lei da Republica» (art.º 74.º). Mais curioso ainda é o facto de se preverem duas modalidades deste *referendum*: uma facultativa, dependente «(...) do livre-arbitrio do chefe do governo (...)», e uma outra, obrigatória, em leis que constituíssem agravamento de impostos (!) ou sempre que o mesmo fosse requerido «(...) por mais de metade dos presidentes districtaes, pela decima parte dos municipaes, ou por mais de mil communes» (art.º 75.º). Apenas o orçamento da República seria insusceptível de constituir objecto de consulta popular (art.º 76.º). Saliente-se, pois, o desenvolvimento que a figura do *referendum* conhece no texto de Botto Machado, o que tanto mais é de realçar quanto é certo que a Constituição Política de 1911 apenas lhe dedicava uma muito ténue alusão, no n.º 4.º do seu art.º 66.º, a qual, no fim de contas, vinha a resultar claramente inoperante, pois que apenas rezava, de modo assombrosamente lacónico, competir às instituições locais administrativas o «[e]xercício do *referendum* nos termos que a lei determinar»<sup>57</sup>. Também aqui o insigne vulto da República foi, portanto, mais além<sup>58 59</sup>.

---

<sup>57</sup> Apenas em 1916 o processo de *referendum* viria a ser densificado, por banda dos art.ºs 6.º ss. da Lei n.º 621, de 23 de Junho desse ano, posto que se não consagrassem os fins propostos por Botto Machado, e se concedesse, aliás, certa maleabilidade quanto aos fins da consulta popular (*vd.*, especialmente, os art.ºs 8.º, § 1.º, e 11.º, § 1.º). De qualquer forma, afigura-se-nos de meridiana clareza que nunca viria esta instituição a conhecer, na legislação vigente, o alto relevo que o insigne solicitador quis imprimir-lhe.

<sup>58</sup> Botto Machado acabava por consagrar um modelo de «*referendum* político», ao estilo suíço, ao passo que a Constituição Política previa apenas o «*referendum* administrativo» – cfr. SOUZA, Marnoco e, *ob. cit.*, p. 22 (autor que, no entanto, muito defendia a positivação do *referendum* no texto constitucional, a p. 431 da sua *ob. cit.*, considerando-o mesmo como «(...) uma feliz solução para corrigir os defeitos do regimen representativo (...)», permitindo ao povo «(...) disciplinar e orientar a administração local (...)»). É, porém, questionável se a sua sugestão seria exequível, em face da realidade portuguesa de então.

<sup>59</sup> O que não quer dizer que não hajam existido outras propostas no sentido da implementação do *referendum* no nosso país. Com efeito, ainda sob a vigência da Carta Constitucional de 1826, o insigne político monárquico José Luciano de Castro propôs uma «ratificação popular das alterações constitucionais», e, já no período da Assembleia Nacional Constituinte republicana, o deputado Goulart de Medeiros propugnou uma configuração algo *sui generis* desta forma de consulta popular, conexcionada com o problema da inconstitucionalidade das leis. A consagração, *expressis verbis*, de uma vera disposição de cariz referendário na nossa legislação constitucional apenas viria a suceder já no Estado Novo, por banda da Lei n.º 1.885, de 23 de Março de 1935, que, tendo revisto diversos preceitos da Constituição Política de 1933, admitiu que certas alterações ao texto da mesma, levadas a efeito pela Assembleia Nacional, fossem plebiscitadas (cfr. art.º 134.º). Sobre quanto dissemos, *vd.*, com maior detenção, URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires, *O referendo – Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 100-107.

### 2.3. O poder executivo

Vejamos, agora, o conspecto de normas atinentes ao poder executivo.

Como se sabe, a Constituição Política determinava, a este propósito, que tal poder fosse exercido por um Presidente da República e por Ministros (art.º 36.º)<sup>60</sup>. O projecto FBM – quiçá por se tratar de uma versão, decerto, preliminar, para ser sujeita a ulterior discussão – não se preocupava em atribuir uma especial designação ao Chefe do Estado, aludindo, muito simplesmente, a um «presidente do poder executivo» (art.ºs 78.º ss.)<sup>61</sup>. Não havia, outrossim, em tal projecto qualquer referência a eventuais requisitos de elegibilidade a observar para semelhante cargo, bem ao contrário do que previa a Constituição Política de 1911 (*vd.* os seus art.ºs 39.º e 40.º). Como vimos, Botto Machado remetia a eleição do Presidente para o Congresso Nacional (*cfr.* art.ºs 64.º e 84.º). A Constituição Política pormenorizava o processo electivo, que caberia ao Congresso, reunido, *ex proprio iure*, em sessão especial, no «(...) 60.º dia anterior ao termo de cada periodo presidencial» (art.º 38.º)<sup>62</sup>. Decidir-se-ia por escrutínio secreto, e a eleição seria por dois terços dos votos dos membros de ambas as Câmaras do Congresso, reunidas em sessão conjunta (*id.*, § 1.º). No caso de nenhum dos candidatos haver obtido tal maioria, prosseguiria a eleição, «(...) na terceira votação, apenas entre os dois mais votados, sendo finalmente eleito o que tiver maior numero de votos» (*id.*, *ibid.*). Previa-se, outrossim, que, aquando da tomada de posse, o Presidente pronunciasse, ante as Câmaras reunidas em sessão conjunta, uma declaração de compromisso

---

<sup>60</sup> Designação que constava já do projecto submetido à discussão da Assembleia Nacional Constituinte e relatado por Magalhães Lima – *cfr.* CAETANO, Marcello, *Constituições Portuguesas*, cit., pp. 85-86. Foi, no entanto, controvertida a consagração, no texto constitucional, desta figura cimeira do Estado (*vd.* o que nos diz CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional...*, cit., pp. 172-173), e a orientação precipuamente presidencialista de que se achava imbuído o projecto supra-referido conduziu à sua reformulação na versão final da Constituição Política, que tomou, destarte, um cunho muito mais parlamentarista (com os inconvenientes práticos que daí decorreram...) – *cfr.* novamente CAETANO, Marcello, *Constituições Portuguesas*, cit., pp. 85-86.

<sup>61</sup> Embora, previamente, no n.º 8.º do art.º 69.º, se falasse em «Presidente da República»...

<sup>62</sup> Aqui coincidindo, em parte, com o art.º 84.º do projecto FBM, que assim dispunha: «Trinta dias antes de expirarem os poderes do chefe d'Estado, convocará elle o Congresso Nacional, para eleger quem o substitua. Não o fazendo, reune-se o Congresso, por direito proprio, no mesmo dia».

(art.º 43.º) – o que, se bem virmos, Botto Machado também previa no seu projecto, posto que de guisa ligeiramente distinta (como já mencionámos *supra*, o Presidente da República firmaria um compromisso de honra, em duplicado, a ser arquivado nas primeira e segunda instâncias do poder legislativo, e remetê-lo-ia aos presidentes das mesmas tão logo fosse eleito, sendo essa *condictio sine qua non* da sua tomada de posse – cfr. art.º 69.º, n.º 8.º).

Previa-se, no projecto FBM, a impossibilidade de reeleição do Presidente para o mandato imediato, e que a sua permanência no cargo fosse quinquenal (art.º 78.º) – assim o previa também a Constituição Política, posto que adoptando a regra do mandato quadrienal (art.º 42.º). Ambos os textos dispunham, outrossim, que não pudesse o Presidente ausentar-se do território nacional sem permissão ou licença dos órgãos do poder legislativo (Botto Machado pormenorizava: por mais de 30 dias), sob pena de destituição (art.º 83.º, § único, do projecto FBM, e art.º 44.º da Constituição Política), e previam a atribuição dos correspondentes honorários (art.º 66.º do projecto FBM – que chegava a especificar o quantitativo dos mesmos <sup>63</sup> – e art.º 45.º da Constituição Política <sup>64</sup>). O texto constitucional incluía, ainda, no seu art.º 46.º, a faculdade de as Câmaras poderem destituir o Presidente, «(...) mediante resolução fundamentada e aprovada por dois terços dos seus membros e que claramente consigne a destituição, ou em virtude de condenação por crime de responsabilidade».

Quanto às funções do Presidente, previa o projecto FBM (art.º 83.º) que lhe competisse: «[a]ssegurar a independencia, progresso e bem estar da Republica» (n.º 1.º); «[e]xpedir decretos e regulamentos para a boa execução das leis» (n.º 2.º); «[n]omear os commandantes das forças de terra e mar, os agentes diplomaticos e commerciaes, e os empregados dos diversos ministerios» (n.º 3.º); «[d]ecretar, conforme as leis, a applicação dos redditos publicos» (n.º 4.º); «[f]azer tratados *ad referendum* do poder legislativo» (n.º 5.º); «[c]omunicar com o poder legislativo por meio de mensagens» (n.º 6.º –

<sup>63</sup> Marnoco e Souza preferia a consagração deste quantitativo na lei ordinária, na esteira das Constituições brasileira e norte-americana (como veio a consagrar-se, aliás, na Constituição Política), posto que exemplos houvesse de posituação constitucional do mesmo (como entre nós se fez na Constituição de 1838) – cfr. a sua ob. cit., p. 362.

<sup>64</sup> Este último artigo da Constituição Política continha, no seu § único, uma célebre e moralizadora disposição, que assim rezava: «Nenhuma das propriedades da Nação, nem mesmo aquella em que funcionar a Secretaria da Presidencia da Republica, pode ser utilizada para commodo pessoal do Presidente ou de pessoas da sua familia».

cfr. o art.º 67.º, por nós já visto *supra*); «[p]roteger e subsidiar as Universidades, e os institutos technicos e experimentaes, dentro das forças do orçamento» (n.º 7.º); «[m]andar ás [sic] Camaras, de dois em dois anos, o plano do orçamento, para ser discutido e approved» (n.º 8.º). A isto acrescentaria a nomeação e demissão dos ministros (art.º 79.º). Já a Constituição Política, no seu art.º 47.º, endossava, igualmente, ao Presidente da República a nomeação ou demissão dos ministros (n.º 1.º), mas também a convocação extraordinária do Congresso, sempre que o exigisse «(...) o bem da Nação» (n.º 2.º), a promulgação das leis e resoluções do Congresso, «(...) expedindo os decretos, instrucções e regulamentos adequados á [sic] boa execução das mesmas» (n.º 3.º), o provimento dos cargos civis e militares, bem como a exoneração, suspensão ou demissão dos respectivos titulares (n.º 4.º), a representação da Nação no estrangeiro e a condução da política externa, sem prejuízo do papel cabido ao Congresso (n.º 5.º), a declaração do estado de sítio (n.º 6.º), a negociação de tratados de paz, comércio ou arbitragem e o ajuste de outras convenções internacionais, para posterior submissão à ratificação do Congresso (n.º 7.º), o indulto e a comutação de penas (n.º 8.º) e o desempenho de todos os actos ínsitos à segurança interna e externa do Estado (n.º 9.º).

Quanto aos ministros, o projecto FBM era relativamente parco em pormenorizações. Seriam, como vimos, nomeados e demitidos pelo «presidente do poder executivo», que presidiria ao ministério, sem pasta; na sua falta, asseguraria tal presidência qualquer ministro, pela ordem da sua precedência (art.º 79.º). A Constituição Política previa, neste ponto, a existência de um «presidente do Ministério», nomeado, de entre os ministros, pelo Presidente da República, cabendo-lhe responder «(...) não só pelos negocios da sua pasta, mas tambem pelos de politica geral» (art.º 53.º)<sup>65</sup>. Voltando ao projecto FBM, dizia-se que «[o]s ministros da Republica limitam-se a executar as leis. Só dão contas e são responsaveis, politicamente, perante o chefe do Estado» (art.º 80.º). O art.º 81.º consagrava uma (aparentemente fixa e

---

<sup>65</sup> Assim se consagrando aquilo a que Gomes Canotilho chama «um regime de gabinete» – cfr. o seu *Direito Constitucional...*, cit., p. 173. No mesmo sentido, CAETANO, Marcello, *Constituições Portuguesas*, cit., p. 90 – enfatizando a existência, a par de uma responsabilidade individual de cada ministro pelos assuntos atinentes à respectiva pasta, de uma responsabilidade solidária de todos os ministros quanto à política geral. Defendendo que a Constituição Política não continha a nota da responsabilidade solidária ministerial, mas apenas uma responsabilidade do presidente do ministério pela política geral, *vd.* SOUZA, Marnoco e, *ob. cit.*, p. 393.

imutável) organização ministerial do Governo, qualquer que ele fosse, com a fixação das designações dos vários ministérios e de uma ordem de precedências dos mesmos, o que se antolha algo exótico num texto constitucional <sup>66</sup>. Saliente-se, não obstante, o facto de prever a existência de um «Ministério do Trabalho e Solidariedade Social», algo que a República apenas viria a ter mais tarde, em 1916, por banda da Lei n.º 494, de 16 de Março desse ano. <sup>67</sup>

Mais previa Botto Machado, no seu texto, que os ministros só pudessem ser acusados pela «primeira instância legislativa», e julgados pela segunda (art.º 82.º) <sup>68</sup>, sendo certo que os membros do poder legislativo que fossem nomeados ministros deixariam, nesse ínterim, de integrar este último poder enquanto desempenhassem funções, não podendo, pois, «(...) ser eleitos para o poder legislativo, ou qualquer função de ordem judicial» (art.º 85.º), nem sequer podendo auferir «(...) quaesquer ordenados, pensões, soldos, ou vencimentos, que por outro titulo recebessem da fazenda publica», mas apenas os honorários que lhes coubessem pelo exercício de funções governativas (art.º 87.º). A Constituição Política previa, identicamente, que não

---

<sup>66</sup> Por curiosidade, refira-se a ordem de precedências assim adoptada por Botto Machado: 1.º – Instrução Pública e Belas-artes; 2.º – Interior (compreendendo os Negócios Eclesiásticos); 3.º – Trabalho e Solidariedade Social; 4.º – Defesa Terrestre; 5.º – Defesa Marítima e das Províncias Ultramarinas; 6.º – Finanças; 7.º – Estrangeiros (negócios diplomáticos e consulares); 8.º – Fomento (agricultura, comércio, indústria, correios e telégrafos e obras públicas). Em todo o caso, não era esta sugestão, à época, totalmente descabida, porquanto o projecto de Constituição saído da comissão *ad hoc* também continha uma enumeração de ministérios (Interior; Justiça e Cultos; Finanças; Guerra; Marinha; Negócios Estrangeiros; Educação Nacional; Ultramar; Agricultura; Comércio e Indústria; Obras Públicas e Comunicações), posto que determinando que o aumento ou redução deste número seria do âmbito da lei ordinária. Como fosse tal assunto altamente discutido na Assembleia Constituinte, achou-se melhor eliminar semelhante preceito da versão final do texto constitucional (cfr. SOUZA, Marnoco e, ob. cit., p. 352 – entendendo, aliás, este insigne Mestre que «[o] número de Ministérios não deve figurar na Constituição porque não é matéria constitucional (...)», atenta a necessidade da sua constante adaptação «(...) ao progresso e à civilização (...)» e a contínua variabilidade daí decorrente; *vd.*, *ibid.*, p. 353).

<sup>67</sup> Na Constituição Política, consagrava-se, ainda, a referenda ministerial dos actos do Presidente da República – pelo menos, pelo ministro competente, sob pena de serem os mesmos «(...) nullos de pleno direito, não pode[ndo] ter execução e ninguem lhes deve[ndo] obediencia» (art.º 49.º). Botto Machado não inclui qualquer disposição correspondente no seu projecto. Sobre a referenda ministerial, *vd.* SOUZA, Marnoco e, ob. cit., pp. 376-377.

<sup>68</sup> Quanto a este ponto, a Constituição Política dispunha, no seu art.º 65.º, que, se algum ministro fosse processado criminalmente, uma vez levado o processo até à pronúncia, deveria o juiz comunicá-la à Câmara dos Deputados, decidindo esta última da suspensão do ministro em questão e se o processo deveria seguir «(...) no intervallo das sessões ou depois de findas as funções do arguido». Mas, diferentemente do projecto FBM, parece que, tal como no caso do Presidente da República (*vd.* nota seguinte), a Constituição Política determinava que os ministros fossem julgados pelos tribunais comuns.

pudessem os ministros «(...) acumular o exercício de outro emprego ou função publica, nem ser eleitos para a Presidencia da Republica, se não tiverem deixado de exercer o seu cargo seis meses antes da eleição» (art.º 50.º). No entanto, o texto constitucional admitia que os membros do Congresso que aceitassem ser nomeados ministros mantivessem o seu mandato naquele órgão legislativo (*id.*, § 1.º). No mais, aplicar-se-ia aos ministros o prescrito no art.º 21.º, por nós já analisado. Acresce referir que a Constituição Política enfatizava a responsabilização dos ministros, aos níveis político, civil e criminal, pelos actos praticados, cabendo o seu julgamento aos tribunais ordinários (que não já, como postulava Botto Machado, ao Congresso Nacional – cfr. art.ºs 51.º e 55.º do texto constitucional, neste último artigo se dizendo – § 1.º – que a condenação por crime de responsabilidade acarretaria consigo a perda do cargo e a incapacidade para o exercício de funções públicas; o art.º 72.º remetia a densificação do respectivo regímen jurídico para legislação especial)

69.

## 2.4. O poder judicial

Chegamos, enfim, ao poder judicial.

O projecto FBM reafirmava, logo no princípio do capítulo respectivo, o importante – e fundamental – postulado da independência do poder judicial

---

<sup>69</sup> A propósito, ocorre referir que o projecto FBM continha, relativamente ao Chefe do Estado, a importante norma dimanante do seu art.º 71.º, a qual previa que, em caso de traição à Pátria ou violação da Constituição, fosse o mesmo «(...) acusado pelo Tribuno do Povo, na 3.ª secção do supremo tribunal de Justiça, que remetterá o processo ao presidente da 2.ª instancia legislativa, afim [*sic*] de reunir o Congresso Nacional para julgar o réu» (note-se que o «Tribuno do Povo» vinha a ser, na contextura do projecto, o procurador-geral da República, quando actuasse perante a Câmara dos Censores, terceira secção do Supremo Tribunal de Justiça – cfr. art.º 105.º, § único). A Constituição Política dispunha, por sua vez, no art.º 64.º, que fosse o Presidente da República julgado, pelos crimes que viesse a praticar, nos tribunais comuns. Mais dizia (*id.*, § único) que, «[I]evado o processo até á [*sic*] pronuncia, o juiz comunicá-la-ha ao Congresso que, em sessão conjunta das duas Camaras, decidirá se o Presidente da Republica deve ser imediatamente julgado ou se o seu julgamento deve realizar-se depois de terminadas as suas funções». Quanto aos ministros, entende-se que Botto Machado postulasse um julgamento pelo Congresso Nacional, dado ser tendência dominante em diversas Constituições estrangeiras, posto que questionável. Acabou, porém, por vingar a tese que Afonso Costa expôs à Assembleia Constituinte: a de que «[o]s ministros são cidadãos como quaisquer outros indivíduos. A lei deve ser igual para todos. O poder judicial é o guarda da Constituição. Um acto delituoso não tem um carácter diferente por ser praticado por um ministro. É a solução democrática do assunto» (cfr. SOUZA, Marnoco e, *ob. cit.*, pp. 382-384).

relativamente aos demais poderes do Estado (art.º 89.º). Previa a existência de duas instâncias e de um Supremo Tribunal de Justiça (o «tribunal de revisão» a que alude o seu art.º 93.º) – também assim, de resto, a Constituição Política, no seu art.º 56.º. Ainda segundo o texto de Botto Machado, a primeira instância compor-se-ia de «juízes do povo», eleitos bienalmente pelos cidadãos de cada comuna, e de «juízes municipais», eleitos pelas Câmaras Municipais de entre os bacharéis em Direito do respectivo distrito, mas não do respectivo município (art.º 96.º – acresce referir que os «juízes do povo» se achariam subordinados aos «juízes municipais»). Já a segunda instância seria formada por duas Relações – de Lisboa e do Porto –, com dezoito juízes cada, «(...) eleitos pelos juizes municipaes de cada uma, na sua propria classe, ou entre advogados illustres e competentes, com mais de 15 annos de serviço profissional probó» (art.º 97.º). Por fim, o Supremo Tribunal de Justiça seria formado por vinte e um juízes, repartidos por três secções, de sete magistrados cada: 1.ª secção – cível e comercial; 2.ª secção – criminal; 3.ª secção – garantias individuais e direitos políticos (a «Câmara dos Censores», de que já falámos) – art.º 98.º. Também aqui se previam regras electivas: os juízes das primeira e segunda secções seriam eleitos, «(...) na sua propria classe, ou entre advogados e jurisconsultos eminentes, com mais de 25 annos de exercicio profissional, pelos juizes da 2.ª instancia» (*id.*, § único). Os da terceira secção («Câmara dos Censores») seriam eleitos pela forma prevista no art.º 20.º do mesmo projecto, para que remetemos, assim nos dispensando de reproduzi-lo aqui. Note-se que o projecto FBM previa, ainda, a abolição das comarcas, mantendo-se, no entanto, as varas e distritos judiciais existentes, e assegurando a presença de um juiz de primeira instância em cada município (art.º 94.º).

Quanto à matéria que vimos de expor, a Constituição Política era assaz parcimoniosa. Apenas previa que o Supremo Tribunal de Justiça tivesse a sua sede em Lisboa, distribuindo-se os tribunais de primeira e segunda instâncias pelo território nacional, «(...) conforme as necessidades da administração da justiça o exigirem» (art.º 56.º, § único).

O projecto FBM previa que os juízes fossem eleitos (art.º 90.º), o que contrastava flagrantemente com a Constituição Política, que postulava a sua nomeação (art.º 57.º). De qualquer forma, ambos os textos coincidiam quanto

ao princípio da inamovibilidade dos magistrados (*id.*, *ibid.*). A Constituição Política consagrava, outrossim, o princípio da irresponsabilidade do juiz pelos seus julgamentos, salvo as excepções legalmente previstas (art.º 60.º), o que Botto Machado não previu no seu projecto. Também impunha o texto constitucional que nenhum juiz pudesse aceitar do Governo funções remuneradas, exceptuando casos excepcionais, determinados por conveniência do serviço público (art.º 61.º). Falava-se, ainda, aí na instituição do júri, que se mantinha (art.ºs 58.º e 59.º)<sup>70</sup> – a ela aludia também o projecto FBM, nos n.ºs 12.º e 14.º do seu art.º 15.º.

No mais, Botto Machado incluía, no seu texto, diversas disposições que não acham par na versão definitiva da Constituição Política. Tais os casos do limite de idade para os juízes (75 anos – art.º 93.º), dos «tribunais populares», que exerceriam, nos municípios, a justiça penal, sendo presididos pelo juiz de direito (art.º 100.º), da determinação de (re-)codificar a legislação penal, num prazo de três anos, ficando, *ipso facto*, sem efeito quaisquer leis extravagantes anteriores (art.º 101.º)<sup>71</sup>, e do respeito pelos direitos adquiridos dos juízes «dignos» então em funções, apenas cessando «(...) toda a ingerencia do poder executivo, nas nomeações, transferencias, e aposentações dos magistrados», o que seria regulado por lei orgânica (art.º 102.º). Mais se previa uma reforma das custas judiciais, operando-se a total modificação do sistema vigente (art.º 102.º, § único). Como sinal da permanência de um fervilhante clima revolucionário, temos a norma constante do art.º 95.º, que postulava a demolição do edifício da Boa Hora, vendendo-se os materiais em hasta pública, e sua substituição por um outro Palácio da Justiça. É preceito incabível num texto constitucional, e repassado de acendrado radicalismo. Apenas se explica pelo furor, ainda bem intenso, dos primeiros tempos do novel regímen.

Botto Machado dedicava, ainda, alguns preceitos (o que a Constituição Política não fazia, talvez pela razão de pretender remeter tal matéria para lei ordinária, o que, de qualquer forma, nos parece cabido) ao Ministério Público. Os seus magistrados de primeira instância seriam nomeados pelos presidentes

---

<sup>70</sup> Segundo o art.º 59.º da Constituição Política de 1911, «[a] intervenção do jury será facultativa ás [*sic*] partes em materia civil e commercial, e obrigatoria em materia criminal, quando ao crime caiba pena mais grave do que prisão correccional e quando os delictos forem de origem ou de caracter politico».

<sup>71</sup> Vigorava, à época, o Código Penal de 1886 (no fundo, mera reforma do primeiro, de 1852), além de diversa legislação extravagante.

da segunda instância, «(...) mediante concurso, prévio e publico, oral e por escripto, ante os juizes d'esta 2.<sup>a</sup> instancia» (art.º 103.º). Já os procuradores da República, na segunda instância, seriam nomeados, «(...) em termos analogos, pelo presidente do supremo tribunal de justiça» (art.º 104.º). O procurador-geral da República deveria ser um «(...) jurisconsulto abalisado com 25 annos, pelo menos, de tirociniu [sic] profissional como advogado, magistrado, ou lente em direito d'alguma Universidade (...)», e seria «(...) da livre nomeação e confiança do presidente da Camara dos Censores» (art.º 105.º). Mais se dispunha ser ele «(...) amovivel. Escolhe *ad libitum* os seus ajudantes. Toma o nome especial de Tribuno do Povo sempre que funcione perante a Camara dos Censores, – vigilantes da Constituição» (*id.*, § único).<sup>72</sup>

## 2.5. Outras singularidades do projecto de Fernão Botto

### Machado

Temos comparado, desta forma, os mais importantes aspectos dos dois textos *sub iudice*. Até porque, a bem dizer, a Constituição Política pouco mais continha de relevo para além do que já mencionámos<sup>73</sup>. Não assim o projecto FBM, que se espalhava – acertadamente – por mais alguns aspectos de monta. Deles dêmos nota, de guisa sumária.

Os art.ºs 106.º ss. do texto de Botto Machado curavam do sistema eleitoral. Consagravam eles um sistema «pluralista», por um lado, e «proporcional», por outro. A Constituição Política nada dispunha sobre o ponto,

---

<sup>72</sup> Refira-se, ainda, posto que de passagem, o art.º 99.º, que dispunha que o julgamento dos juizes do povo (comunais) competiria aos juizes municipais. Já as nomeações, transferências, aposentações e julgamentos destes últimos caberiam aos presidentes das Relações, sendo eles ouvidos. Quanto ao julgamento dos juizes das Relações, competiria ele ao presidente do Supremo Tribunal de Justiça, perante as primeira e segunda secções reunidas.

<sup>73</sup> Excepção feita ao seu art.º 67.º, atinente à administração das províncias ultramarinas, o qual, embora remetesse a pormenorização do respectivo regimen jurídico para legislação especial, consagrava, na letra de forma do texto constitucional, o princípio da descentralização administrativa, que tão caro foi aos republicanos. É curioso notar que Botto Machado nada diz, no seu projecto, sobre isto, salvo o art.º 3.º das suas «Disposições transitorias», o qual determinava que, «[n]as províncias ultramarinas, a presente reforma constitucional irá sendo posta em vigor sucessivamente por decretos do governo, e quando o julgue opportuno». Mais tarde, a Constituição Política de 1911 viria a conhecer uma densificação dos preceitos respeitantes às províncias ultramarinas (agora denominadas «colónias»), por banda da revisão operada pela Lei n.º 1.005, de 7 de Agosto de 1920.

reservando essa missão à lei ordinária, aqui avultando, mormente, a Lei n.º 3, de 3 de Julho de 1913, que aprovou o Código Eleitoral.

Os art.ºs 121.º ss. do mesmo texto faziam esparzir o seu conteúdo por sobre o problema – candente, sem dúvida, sobretudo à época – da instrução pública. Embora o desenvolvimento que Botto Machado dá às matérias, neste ponto, se nos antolhe, uma vez mais, deslocado, no contexto de uma Constituição (onde bastaria a consagração do direito dos cidadãos à educação, ou, pelo menos, em face dos cânones da época, do carácter obrigatório e gratuito do ensino primário elementar, como quer a Constituição Política de 1911, quer o projecto FBM faziam, de resto – tudo o mais seria transponível para a lei ordinária), não deixamos, porém, de salientar duas coisas: o enfoque que ele, assim, colocava na questão da instrução e, por outro lado, as interessantes sugestões que no seu projecto se contêm. Notemos, a título meramente exemplificativo, a obrigatoriedade de as câmaras (comunais, municipais e distritais) manterem nas suas sedes escolas de diversos graus de ensino (instrução primária elementar, ensino primário complementar ou de segundo grau e ensino secundário ou técnico, respectivamente), todas elas sendo – repare-se bem – de frequência gratuita (art.º 121.º). Reforçava-se a autonomia científica das Universidades (art.º 122.º), incentivava-se a belíssima ideia dos cursos de extensão universitária, preleccionados, por lentes escolhidos por cada Universidade, nas capitais dos distritos ou dos municípios ou em centros fabris, sendo também de frequência gratuita e de carácter público (art.º 123.º), depurava-se o funcionamento da Academia das Ciências de Lisboa, com a suma preocupação de abri-la ao público e de levar a cultura às populações das várias regiões do país (art.º 124.º), e previam-se as bases do funcionamento da Universidade de Lisboa, a que Botto Machado pretendia atribuir o cunho indispensável a uma instituição de ensino superior digna de uma capital europeia (as suas projectadas directrizes bem no-lo demonstram). Portanto: se, em bom rigor, este Título VI – «Da instrução publica» – do projecto FBM poderá afigurar-se incabível, em termos de técnica legislativa, num texto constitucional, o seu conteúdo é profundo e valioso, e tanto bastaria para coroar de glória a mente aberta e precursora que o pensou e exarou.

Mas o título seguinte – VII, «Altruismo e solidariedade social» – é, outrossim, de supremo valimento. Desde logo, porque foi mais longe e mais

profundamente do que a Constituição Política em matéria de preocupações sociais <sup>74</sup>, numa época em que as classes laboriosas tanto careciam de protecção capaz, quase inexistente. Mas o interesse dos art.ºs 127.º ss. reside, por outra banda, no facto de serem os mesmos uma espécie de condensação dos projectos que o seu autor acalentava pôr em prática para benefício dos trabalhadores. Assim é que o art.º 127.º, desde logo, encerra em si um solene compromisso de prossecução de realizações tão necessárias como o seguro obrigatório dos trabalhadores, o regímen de oito horas diárias de trabalho e a moralização das lotarias. Mas também encontramos outros objectivos de monta, como fossem a abolição das touradas (por que Botto Machado muito se bateu, considerando-as indignas de um país civilizado), a criação de tribunais especiais para o julgamento de menores delinquentes, a reforma (e diminuição de preço) do *Diário do Governo*, o combate à mendicidade (através da promoção da obrigação de alimentos por banda dos parentes sucessíveis, e da interessante instituição de «juizes dos pobres»), o barateamento do crédito agrícola, a criação de uma instituição mutuária de cariz oficial (a «Mutuante Official Pignoraticia»), que praticasse empréstimos aos mais necessitados a juro aceitável, a fim de combater práticas usurárias, e, por fim, o combate à prostituição.

Mas havia mais: o § único do mesmo artigo alude à ideia do «Congiario Nacional», banquete que todas as Câmaras Municipais do país deveriam ofertar, aos indigentes do respectivo município, no 1.º de Janeiro de cada ano, sendo a despesa resultante da sua realização «(...) cobrada, coercivamente dos 40 maiores contribuintes». Quanto à propriedade, detectamos ideias já bastante avançadas e, em certo sentido, socializantes, ao postular-se a expropriabilidade de terras a quem (proprietário, companhia ou empresa) houvesse mais de trezentos hectares seus, sobretudo nos casos de incultura ou pousio. A expropriação far-se-ia ao preço da respectiva matriz predial, e as terras em questão seriam, *a posteriori*, vendidas ou arrendadas a quem as pretendesse cultivar, pagando uma módica anuidade (art.º 130.º). Nas propriedades que haviam sido da Coroa (Tapadas de Mafra, Vila Viçosa, Ajuda,

---

<sup>74</sup> Sobre a ausência, no texto da Constituição Política de 1911, de normas positivamente consagradoras dos chamados «direitos sociais» e a persistência, no mesmo texto, de um espírito vincadamente liberal, cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional...*, cit., pp. 167-168.

Queluz, Sintra e Alfeite), previa-se a criação de «colónias agrícolas», segundo o sistema socialista da Nova Zelândia, «(...) onde os portugueses infelizes, sem domicilio e sem pão, possam trabalhar, consoante as suas forças, por salario modico» (art.º 128.º). Ao cabo de dez anos, facultava-se a aquisição, pelos trabalhadores, de um a dois hectares de terra, «(...) por arrendamento vitalicio e semigratuito (...)», sendo certo que o «(...) usufructo d'esses terrenos constituirá uma reserva familiar isenta d'arresto ou penhora» (algo de similar ao *homestead*, que já vimos).

Enfim, previa-se, no art.º 131.º, que o pagamento dos vales do correio passasse a efectuar-se no próprio domicilio da pessoa a favor da qual houvessem sido emitidos, pelos empregados telegráficos, carteiros ou empregados especiais.

Os art.ºs 132.º ss. consagravam algumas normas atinentes à gestão da fazenda pública. Também estas não acham par no texto da Constituição Política. Sublinhemos, aqui, a projectada reforma do sistema fiscal, com a previsão (altamente precursora, diga-se) de um imposto único para cada cidadão, cujo valor resultaria do somatório das diversas contribuições que a cada um ineririam, em matriz única, especificando-se, no entanto, a «(...) natureza das parcelas» (art.º 132.º) – e isto pese embora se mantivesse a contribuição industrial para juizes, advogados, solicitadores, notários e funcionários forenses e administrativos, paga separadamente, «(...) por meio de sello especial, aposto, sob nullidade, em todos os trabalhos que fizerem» (art.º 134.º). Previa-se, no art.º 135.º, um perdão geral das dívidas dos pobres à Fazenda Pública até 5 de Outubro de 1910, como forma de comemorar o advento do novel régimen. Consagrava-se, no art.º 136.º, a socialização das indústrias de carácter geral e a municipalização dos serviços públicos, com o magno intuito da extinção dos monopólios e «(...) afim [*sic*] de que desapareça a cupidez dos grandes dividendos, e para não se lucupletarem [*sic*] á [*sic*] custa dos consumidores os grandes industriaes e emprezarios das classes privilegiadas». Previa-se o princípio da (limitada) progressividade do imposto (art.º 138.º – «(...) limitadamente progressivo em relação á riqueza de cada um») e a isenção de direitos de importação para os livros e «(...) instrumentos, machinas ou aparelhos destinados a experiencias de caracter scientifico (...)» (art.º 139.º), medida de sumo relevo e de grande visão. Por fim,

registe-se a curiosa (e moralizadora...) norma dimanante do art.º 140.º, que assim rezava: «[t]odo o cidadão que manejar dinheiro, ou valores, pertencentes a qualquer administração pública, será obrigado, antes de sahir do cargo, a apresentá-los e contá-los publicamente perante o seu superior, e sempre que este lh'o ordene, sob pena de ser acusado como depositario infiel».

Os art.ºs 141.º ss. aludiam à «força pública». Postulava-se a obrigatoriedade do serviço militar (art.º 141.º) – como o fazia também a Constituição Política (art.º 68.º) –, com instrução militar obrigatória entre os dezassete e os vinte anos (art.º 143.º). Previa-se, também similarmente ao que sucedia no texto constitucional, que as forças públicas fossem «(...) essencialmente passivas e obedientes (...)» (cfr. art.º 146.º do projecto FBM e art.º 69.º da Constituição Política) <sup>75</sup>.

Botto Machado fez consignar, ainda, no seu projecto um título que continha medidas destinadas à «consolidação da República». Cura-se de preceitos de certo radicalismo – tanto assim que não passaram para a versão final da Constituição Política –, posto que compreensíveis, se tivermos em conta que a sua elaboração se situa nos alvares do novel régimen, época, por definição, de muitas incertezas. Com tal título – que, a mais de declarar banida do país a dinastia de Bragança (art.º 147.º), postulava, *inter alia*, a nacionalização dos bens da Coroa e do morgado de Bragança (art.ºs 148.º e 149.º) <sup>76</sup>, a proibição de o monarca deposto ou seus parentes até ao quarto grau poderem possuir, no território nacional, bens imobiliários, sob qualquer título (art.º 150.º), o apeamento das estátuas de D. Pedro IV presentes em Lisboa e Porto (art.º 152.º), a afectação dos Palácios Reais da Ajuda, de Belém, das Necessidades e de Sintra a serviços públicos ou outros fins de

---

<sup>75</sup> Embora os corolários daí resultantes não fossem exactamente iguais nos dois textos: o projecto FBM determinava que nenhum membro de força pública pudesse, em efectividade de serviço, «(...) exercer cargo politico preponderante nos tres [sic] poderes fundamentaes do Estado». A Constituição Política, por seu turno, dispunha que a força pública não podia «(...) formular petições ou representações collectivas, nem reunir senão por autorização ou ordem da autoridade competente (...)», posto que os corpos armados não pudessem deliberar.

<sup>76</sup> Em todo o caso, inseria-se, no art.º 151.º, uma honesta disposição, que preceituava que deveria a Assembleia Nacional Constituinte contabilizar o valor do património detido pela Casa de Bragança à data da revolução, descontando-lhe todas as dívidas e respectivos juros; no caso de existir saldo positivo, seria o mesmo pago aos membros da Família Real deposta, emitindo-se os títulos de assentamento necessários e colocando os juros desses títulos, a 31 de Dezembro de cada ano, «(...) n'um banco de Londres, Paris ou Berlim, á escolha, e á disposição dos ex-regios juristas [sic]».

interesse geral (art.º 153.º)<sup>77</sup> e a venda, em hasta pública, das jóias da Coroa, revertendo a receita em prol da assistência social (*id.*, § único) – pretendia ele cimentar a República, ajudando-a, nos primeiros tempos da sua caminhada, a ganhar a ansiada firmeza, e apagando-se, do mesmo passo, os vestígios sobrantes de um regímen progresso que tamanho repúdio lhe causava. Previsões claramente idealistas...

Aludamos, ainda, às «Disposições transitorias» do projecto FBM – tendo entendido o seu autor adoptar, aqui, uma numeração autónoma relativamente ao restante articulado, algo pouco usual. Previa-se a manutenção do direito vigente, enquanto se não procedesse às indispensáveis reformas legislativas, sendo, no entanto, o mesmo interpretado e aplicado tão conformemente quanto possível à índole do novo texto constitucional (art.º 1.º) – também a Constituição Política previa isso, no seu art.º 80.º.<sup>78</sup> Postulava-se a publicação de um novo Código Administrativo, que, entre outras coisas, consolidasse a proposta organização administrativa do território (art.º 2.º)<sup>79</sup>, e impunha-se a aceitação oficial da Constituição por todas as autoridades civis e militares (art.º 4.º)<sup>80</sup>, cominando-se, contra quem recusasse «(...) prometter, sob a sua honra, acatá-la e defendê-la (...)», a perda da cidadania e consequente expulsão do território nacional (art.º 5.º) – norma, esta última, de absoluto cariz radical, bem como a do art.º 7.º, que encerrava o texto: «[o] governo fica auctorizado, durante dois annos, a depurar a magistratura e a burocracia, removendo ou destituindo quaesquer empregados civis ou militares, que, abusando da sua posição, opprimam ou vexem o povo, ou contrariem, por qualquer fórma, a regeneração e a prosperidade politica e social da Patria Portuguesa». Embora,

---

<sup>77</sup> É assaz curiosa a parte final deste artigo: «(...) com excepção dos primeiros, nenhum [dos Palácios] poderá permanecer em condições de aparentar que espera pelos seus antigos moradores»...

<sup>78</sup> Tal o teor do preceito inserto na Constituição Política: «[c]ontinuem em vigor, enquanto não forem revogados ou revistos pelo Poder Legislativo, as leis e decretos com força de lei até hoje existentes, e que como lei ficam valendo, no que explicita ou implicitamente não for contrario ao systema de governo adoptado pela Constituição e aos principios nella consagrados».

<sup>79</sup> Algo que a República nunca veio a cumprir (maugrado haja sido apresentado um projecto nesse sentido à Assembleia Nacional Constituinte), tendo «ressuscitado», simplesmente, o Código Administrativo monárquico de 1878 (o mais liberal de quantos até então houvera), conjugado com disposições do de 1896 e diversa legislação parcelar (como as já cit. Leis n.ºs 88 e 621). Só com o Estado Novo surgiria um novo Código deste jaez (o de 1936, obra devida, em grande medida, a Marcello Caetano). Cfr., a propósito, COSTA, Mário Júlio de Almeida e MARCOS, Rui Manuel de Figueiredo, *A Primeira República...*, cit., pp. 24-29.

<sup>80</sup> A correspondente disposição da Constituição Política (art.º 81.º) apenas dizia que, uma vez aprovada, seria ela «(...) decretada e promulgada pela Mesa da Assembleia Nacional Constituinte e assinada pelos membros d'esta».

uma vez mais, se entenda a *ratio* que presidiu à elaboração de semelhante norma transitória, não podemos deixar de classificá-la como a pior de todo o projecto, pela plêiade de situações de acendrada arbitrariedade que a mesma poderia motivar (sobretudo havendo em vista o seu espectro de aplicação, por demais lato). Cremos mesmo ser ela dissonante em um texto imbuído, todo ele, de ideais profundamente humanistas, solidários, justos e tolerantes, pelo carácter quase totalitário que dela ressuma.<sup>81</sup>

Antes de concluirmos, refiramos, apenas, outros aspectos, que o projecto FBM não previa, mas sobre que a Constituição Política dispôs: inexistência de indulto para crimes e delitos eleitorais, embora pudesse haver, em determinados casos, amnistia (art.º 71.º); consagração do princípio da arbitragem «(...) como o melhor meio de dirimir as questões internacionais» (art.º 73.º); reconhecimento das distinções militares existentes à data da aprovação da Constituição Política, e manutenção das medalhas ao mérito, filantropia e generosidade e de bons serviços no Ultramar (art.ºs 75.º e 76.º); obrigação de o Congresso destinar, anualmente, algumas das suas sessões para «(...) tratar exclusivamente dos interesses locais e reclamações feitas ao Poder Legislativo pelos corpos administrativos, na parte em que o Estado deve intervir» (art.º 77.º); previsão da concessão de pensões de sangue às famílias dos militares mortos em combate, ou de pensões aos militares inutilizados (art.º 78.º), e, bem assim, de diplomas por feitos cívicos e actos militares, que poderiam ser acompanhados de medalhas (art.º 79.º).

### 3. Conclusão

Posto isto, e sopesados os argumentos que vimos expressos, sob a forma de normas constitucionais, em ambos os textos em referência – um, que não passou de um projecto apresentado à Assembleia Nacional Constituinte; outro, a Constituição Política aprovada em 1911 e efectivamente vigente –, cumprenos registar a nossa sumária e final apreciação.

---

<sup>81</sup> Refiramos, ainda, em breve alusão, o art.º 6.º das «Disposições transitorias», que mandava reanalisar os processos dos presos condenados ao degredo ou a penitenciária, no continente ou nas ilhas adjacentes, sendo as condenações reduzidas a metade.

Que o texto de Botto Machado acusava algumas falhas no que à técnica legislativa diz respeito, cremos evidente e fundamentado – referimo-nos, note-se, ao aspecto estritamente formal, pese embora a Constituição Política também não seja isenta de reparos a este propósito (ao remeter, *v.g.*, as «disposições gerais» para o final do texto, em amálgama informe e algo desconexa). Por outro lado, ambos os textos coincidem em diversos pontos, embora tomando, não raro, rumos mais ou menos distintos no seu desenvolvimento. Julgamos haver ficado, outrossim, demonstrado que o projecto dimanado da pena do distinto solicitador foi, em múltiplos aspectos, de um arrojo que se não viu na versão definitiva da Constituição Política. Tal facto, aliado à profunda importância que o mesmo concedeu a aspectos de tão grande relevo como a instrução pública e a solidariedade social (o que relega para um plano secundário certas marcas mais radicais – e evitáveis, de certa forma – que vão surgindo aqui e acolá), permite-nos aquilatar do seu acendrado mérito e valor histórico, bem como do talento inquestionável do seu autor, cujo nome ficará perenemente inscrito, em letras destacadas, nos fastos da República Portuguesa. E isso nos permite rematar com uma certeza, à laia de desabafo: que pena algumas das suas sugestões, verdadeiramente precursoras e revolucionárias, não haverem conhecido posituação na Constituição Política de 1911! Talvez que, assim, o nosso país se tivesse adiantado alguns passos na senda do progresso...

## Bibliografia

CAETANO, Marcello, *Constituições Portuguesas*, 4.<sup>a</sup> edição, Lisboa, Verbo, s.d.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Almedina, 2003.

COSTA, Mário Júlio de Almeida e MARCOS, Rui Manuel de Figueiredo, *A Primeira República no Direito Português*, Coimbra, Almedina, 2010.

MACHADO, Fernão Botto, *Constituição ou Código Fundamental da República Portuguesa*, Lisboa, Typographia Bayard, 1911, *in No Parlamento – Discursos e Projectos prefaciados por S. de Magalhães Lima*, Lisboa, Tipografia Torres, 1929 (edição fac-similada da Câmara Municipal de Gouveia, 2015).

MELO, Alípio de, «O sonho de um idealista», in «Celebrar hoje Fernão Botto Machado no seu 150.º Aniversário», suplemento ao jornal *Notícias de Gouveia* n.º 4.620, de 10 de Julho de 2015.

SOUZA, Marnoco e, *Constituição Política da República Portuguesa – Comentário*, coordenação de J. J. Gomes CANOTILHO, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2011.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires, *O referendo – Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998.

### Documentos electrónicos

*Carta Constitucional de 29 de Abril de 1826* (em linha), versão processada electronicamente do texto inicial de 1826, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1533.pdf> (consultado em 1 de Agosto de 2015).

*Código Civil Portuguez, aprovado por Carta de Lei de 1 de Julho de 1867* (em linha), 2.ª edição oficial, Lisboa, Imprensa Nacional, 1868, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1664.pdf> (consultado em 1 de Agosto de 2015).

*Constituição Política da República Portuguesa* (em linha), Coimbra, Livraria Editora F. França Amado, 1911, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/7517.pdf> (consultado em 1 de Agosto de 2015).

Data de submissão do artigo: 31/01/2016

Data de aprovação do artigo: 16/04/2016

Edição e propriedade:

**Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL**

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: [upt@upt.pt](mailto:upt@upt.pt)