

RUI MEDEIROS

DIREITO CONSTITUCIONAL
ENSINAR E INVESTIGAR



CAPÍTULO I

JUSTIFICAÇÃO

O presente relatório¹ tem por objeto a disciplina de Direito Constitucional integrada no segundo semestre do primeiro ano do plano curricular indicativo da licenciatura em Direito da Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

A escolha adotada pode causar surpresa. Efetivamente, embora esteja em causa uma área de eleição da atividade docente e de investigação do responsável por estas linhas, o Direito Constitucional tem sido trabalhado por diferentes autores no contexto de provas académicas. Ainda recentemente, mesmo na Faculdade de Direito da Universidade Católica, se bem que na Escola do Porto, esta unidade curricular foi o objeto escolhido para relatório por Manuel Afonso Vaz no âmbito das suas provas de agregação, procurando “essencialmente” o autor oferecer uma visão do “que tem sido e é a disciplina de Direito Constitucional lecionada na Escola de Direito do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa”. Daí que seja legítimo questionar o valor acrescentado de um novo relatório sobre uma disciplina de Direito Constitucional.

Em rigor, porém, afigura-se que há suficiente espaço para propor, e que se justifica apresentar, uma tentativa de revisão do ensino do Direito Constitucional. Na verdade, a leção desta disciplina coloca, pelo menos, quatro desafios fundamentais ao docente – um primeiro, transversal, os demais, advenientes do contexto institucional em que a disciplina de Direito Constitucional é lecionada. São eles: *(i)* o desafio do

¹ Relatório sobre uma unidade curricular apresentado em 2016 para efeitos de prestação de provas de atribuição do título académico de agregado em Direito, na especialidade de Ciências Jurídico-Políticas, na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

ensino do Direito Constitucional no dealbar do século XXI; (ii) o desafio de responder a uma estrutura curricular específica resultante da concreta concretização, pela Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica, do Processo de Bolonha; (iii) o desafio da internacionalização; (iv) o desafio do ensino integrado.

Uma clara e rigorosa percepção destes desafios e do modo de os enfrentar é determinante para compreender a proposta de ensino do Direito Constitucional aqui apresentada.

1. O desafio do ensino do Direito Constitucional no dealbar do século XXI

O *futuro da Constituição* neste princípio do século XXI constituiu, como é sabido, o ponto de partida e o mote do livro que o autor deste relatório publicou recentemente sobre *A Constituição portuguesa num contexto global*².

Por um lado, num quadro marcado pela dinâmica da desnacionalização, a Constituição, sem prejuízo da sua vocação abrangente, tende hoje a transformar-se numa “Constituição territorial parcial (*territoriale Teilverfassung*)”³. Consequentemente, também a ideia da Constituição como lei suprema e limite ao poder sofre uma erosão, uma vez que “o primado do direito constitucional já não é exclusivo. Prevalece sobre o direito interno ordinário e sobre os atos que aplicam o direito nacional, não” necessariamente em geral⁴. Por isso, em coerência, embora emane do povo e seja expressão da soberania popular, a Lei Fundamental “não pode já garantir que qualquer poder público com eficácia no interior do Estado tenha a sua fonte no povo e seja democraticamente legitimado pelo povo”⁵, havendo mesmo quem afirme que se assiste a uma “capitulação” constitucional agravada pela “capitulação” democrática⁶.

Por outro lado, entre as grandes interpelações constitucionais do nosso tempo, incluem-se questões fundamentais que se prendem com o próprio sentido último do Estado de direito democrático nos alvares do século XXI. Concretamente, na síntese de Nico Krisch, tudo reside em

² Cf. RUI MEDEIROS, *A Constituição portuguesa num contexto global*, Lisboa: UCE, 2015, *passim*.

³ Cf. CLAUDIO FRANZIUS, *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation*, in *AöR*, 138 (2013), p. 209.

⁴ Cf. DIETER GRIMM, *The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World*, in *The Twilight of Constitutionalism?* (ed. Petra Dobner / Martin Loughlin), Oxford University Press, 2010, p. 16.

⁵ Cf. DIETER GRIMM, *The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World*, p. 16.

⁶ Cf. JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO, *Sobre la Constitución normativa y la globalización*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 7 (2004), p. 248.

saber como garantir hoje a democracia, como salvaguardar o Estado de direito e como articular as diferentes ordens normativas entre si⁷.

Compreende-se, a esta luz, que o programa e o conteúdo de uma disciplina de Direito Constitucional deva refletir as interrogações constitucionais decisivas do nosso tempo e que a obra a que já se fez referência sirva de mote ao modo como o programa e os conteúdos da disciplina de Direito Constitucional são agora revisitados.

2. O desafio de responder a uma estrutura curricular específica no quadro da concretização do Processo de Bolonha

I. A Católica assumiu o *Processo de Bolonha como oportunidade* prioritária. Por isso, em resultado da profunda reflexão nessa ocasião realizada, não só recusou apoiar a ideia segundo a qual o ensino do Direito, atenta a sua especificidade, deveria constituir uma exceção às alterações exigidas pelo Processo de Bolonha, como também rejeitou a opção por uma mera compressão quase forçada de um plano de licenciatura pensado para cinco anos num primeiro ciclo de estudos de apenas 240 ECTS.

Para a Católica, o Processo de Bolonha foi visto como uma oportunidade única para, num contexto em que se verificava uma redução significativa da procura e da qualidade dos estudantes que se inscreviam nos seus cursos (bem evidenciada na redução das médias de acesso até ao ano letivo de 2001/2002), adotar reformas profundas na licenciatura, mestrado e doutoramento. Por outras palavras, numa fase marcada por uma acentuada diminuição da procura e por uma concorrência cada vez mais forte, tornava-se imperiosa e urgente a criação de fatores de diferenciação positiva relativamente aos cursos congéneres ministrados pelas Faculdades de Direito das Universidades Públicas. Além disso, a concretização de Bolonha – com a conseqüente integração da Faculdade de Direito no *European space of legal education* – constituiu uma peça relevante da estratégia de internacionalização da Católica.

Não se ignorou com isto os desafios colocados por uma redução da duração da licenciatura num contexto caracterizado pela crescente complexidade do mundo jurídico. No entanto, para além de não estar

⁷ Cfr. NICO KRISCH, *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford University Press, 2012, pp. 263 e ss.

demonstrado que a qualidade de um licenciado seja diretamente proporcional à duração do seu plano de estudos, a Católica entendeu que os desafios advenientes do aumento das áreas reguladas pelo Direito, da globalização e europeização e de outros fatores ligados à maior complexidade da vida contemporânea poderiam ser corretamente enfrentados num quadro em que se assumisse uma distinção nítida entre a *formação de base de um jurista* – cuja qualidade depende em grande medida do desenho claro de áreas formativas essenciais, bem como da qualidade dos docentes e do processo pedagógico adotado –, e a *formação mais especializada* que ele venha a adquirir numa fase mais avançada do seu percurso académico. Subjacente à opção tomada esteve a convicção de que não se deve pretender de um jurista nos dias de hoje um conhecimento enciclopédico do Direito, devendo antes exigir-se-lhe que seja capaz de compreender a sociedade, que pense os problemas jurídicos, que saiba trabalhar em equipa e exprimir-se oralmente e por escrito, que conheça as traves mestras do sistema jurídico nacional, europeu e internacional, e que esteja apto a continuar a aprender, a atualizar-se e a especializar-se.

Sem surpresa, neste contexto, a Católica levou a cabo uma profunda reflexão sobre a concretização do Processo de Bolonha, tendo, de forma pioneira no universo das Faculdades de Direito concorrentes, aprovado as principais medidas da reforma em 2003. E, nesse contexto, houve *três opções fundamentais* então adotadas que se apresentam hoje determinantes para a configuração do programa e dos conteúdos de Direito Constitucional.

II. Uma primeira opção assumida no quadro da refundação da licenciatura passou pela *semestralização efetiva das disciplinas anuais*, com eliminação total de disciplinas anuais (mesmo quando estavam em causa disciplinas “de cúpula” tradicionalmente ministradas “solenemente numa cadeira anual”⁸). Considerou-se, na verdade, que o modelo de disciplinas semestrais permitia, entre outras vantagens, promover a concentração do estudo, possibilitando a avaliação dos estudantes em módulos temporais mais reduzidos, e conferir maior flexibilidade na organização da licenciatura.

Concretamente, no caso das matérias que tradicionalmente eram lecionadas na disciplina obrigatória de Direito Constitucional, a operação de semestralização deu origem, na Escola de Lisboa, à autonomização

⁸ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Direito Constitucional II – relatório*, in *Suplemento da RFDL*, 2001, p. 38.

de duas disciplinas: *direito constitucional* e *direitos fundamentais*. Posteriormente, por deliberação do Conselho Científico Regional, ampliou-se o objeto da segunda disciplina, que se passou a designar *direitos fundamentais e justiça constitucional*. A verdade, porém, é que, sem prejuízo da problemática da articulação entre direitos fundamentais e justiça constitucional ser uma das questões centrais do constitucionalismo, a agregação numa única disciplina com uma carga letiva semanal de 4h30 de duas temáticas tão complexas e vastas dificultou a análise em profundidade das matérias em causa. Daí que a disciplina tenha regressado à sua matriz inicial, estando hoje centrada nos *direitos fundamentais*.

Tudo visto, na Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica, a disciplina de Direito Constitucional – agora semestralizada e com uma carga letiva semanal de 6h – tem um objeto abrangente, estando apenas dele necessariamente excluído o domínio dos direitos fundamentais.

III. A segunda opção determinante quando se enfrenta o desafio de responder a uma estrutura curricular específica resultante da concreta concretização, pela Católica, do Processo de Bolonha traduz-se no *emagrecimento do tronco comum obrigatório da licenciatura*.

Recorde-se que, quando a proposta de concretização do Processo de Bolonha foi aprovada em 2003, num momento em que se desconhecia ainda qual seria, no âmbito do Direito, a solução que iria prevalecer quanto à duração do primeiro e do segundo ciclos (perante a alternativa entre um modelo 3+2 – 180 + 120 ECTS – e um modelo 4+1, 1,5 ou 2 – 180 + 60, 90 ou 120 ECTS), a redução da extensão temporal do tronco comum de disciplinas obrigatórias visava também permitir que, num cenário em que se optasse por uma licenciatura com apenas 180 ECTS, não fosse necessária uma nova reforma do curso de Direito, possibilitando assim a evolução futura para qualquer dos modelos equacionáveis de concretização da Declaração de Bolonha.

Todavia, independentemente de a concentração preferencial do tronco comum nos três primeiros anos ter oferecido a vantagem de permitir facilmente a adaptação do curso a qualquer das alternativas que se abriam no quadro da concretização do Processo de Bolonha, a opção pela redução da extensão do tronco comum – sem deixar de assegurar uma formação jurídica de base consistente e sólida – traduzia igualmente uma aposta na promoção de uma autonomia responsável dos estudantes universitários, permitindo, com a flexibilização que proporcionava – e

que possibilitava, inclusivamente, a prazo, a criação e estruturação de licenciaturas plurinacionais e de licenciaturas mistas (*v.g.*, Direito e Gestão) –, a adoção de soluções de geometria variável que potenciassem os fatores de diferenciação de cada aluno e facilitassem o acesso a um mercado de trabalho crescentemente heterogéneo.

A opção ulterior por uma licenciatura de quatro anos conduziu, é certo, ao reforço das disciplinas obrigatórias. Em qualquer caso, a redução do tronco comum obrigatório da licenciatura tornou-se incontornável e tem ainda hoje implicações determinantes no momento em que se estrutura o ensino do Direito Constitucional.

De facto, atualmente, após a reforma de Bolonha, a Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica oferece apenas uma disciplina introdutória no quadro do Direito Público.

O programa de *Fundamentos de Direito Público* – disciplina introdutória com uma carga letiva semestral de 6h lecionada no primeiro semestre do primeiro ano – está hoje estruturado em três grandes partes. Na primeira, sobre *Formação e Evolução do Poder Político e do Direito Público*, estuda-se a origem da sociedade politicamente organizada, o eterno dilema da autoridade política – entre a democracia e a ditadura (revisitando o diálogo entre Péricles e Xenofonte, Platão e Aristóteles, e as reflexões de Popper) –, a civilização romana e a construção do Direito, a origem do poder e da justiça no período medieval, Estado, soberania e absolutismo (e as teorizações de Maquiavel e de Jean Bodin), liberdade, igualdade e os três pilares do constitucionalismo (enquadrados nas construções de Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu e Jean-Jacques Rousseau), igualdade, solidariedade e Estado social, o Estado entre o localismo e a globalização e, por fim, a questão do fim da história e do futuro do Estado. A segunda parte, por seu turno, com o título *O Estado de Direito: o Ser, o Estar e o Agir*, aborda questões tão relevantes como a da multidimensionalidade do Estado, os tradicionais elementos do Estado, a estruturação interna do Estado, quer em matéria de funções, órgãos e atos, quer no que se refere aos sistemas de governo, quer ainda em relação às formas de Estado. Enfim, na terceira parte, versam-se em geral, de forma sumária, os *Princípios Fundamentais do Direito Público*, compreendendo, depois de uma primeira aproximação ao papel dos princípios jurídicos em geral, uma referência tanto aos princípios gerais da organização do poder e da atividade jurídico-pública, como aos princípios específicos de alguns ramos do Direito Público e até a alguns princípios instrumentais (*v.g.*, tipicidade dos atos legislativos, publicidade dos atos jurídicos, fixação constitucional

da competência, solidariedade governamental, especialização dos tribunais, desburocratização).

Por aqui se vê que, estando em causa uma disciplina introdutória sobre as bases do Direito Público em geral, o objeto de *Fundamentos de Direito Público* não abrange, no essencial, o estudo em profundidade do Direito Constitucional positivo português. Isto significa – para evitar que Bolonha conduza a um “ensino apressado”⁹ – que, deixando a matéria dos *direitos fundamentais*, o desafio que se coloca na estruturação da disciplina de Direito Constitucional reside na seleção criteriosa das matérias a incluir nesta (única) disciplina semestral com vocação abrangente.

IV. A terceira opção adotada no quadro da concretização do Processo de Bolonha, que se afigura determinante quando se pensa num ensino do Direito Constitucional devidamente contextualizado, prende-se com a *inserção desta disciplina semestral, de acordo com o plano curricular indicativo oferecido pela Escola, no segundo semestre do primeiro ano*. Este terceiro fator traz dificuldades acrescidas, pois do que se trata é de lecionar uma disciplina nuclear como o Direito Constitucional a estudantes recém-chegados à Faculdade.

É sabido – e não se justifica neste contexto insistir no tema – que o ingresso na Universidade traduz a entrada num *mundo novo*, que pode revelar-se *admirável*, mas que se mostra frequentemente *traumatizante*. As dificuldades associadas à superação do paradigma do ensino secundário são visíveis em especial no ano da grande rutura (como pode ser evidenciado pelas elevadas taxas de reprovação nas disciplinas nucleares do primeiro ano).

A solução para este problema não deve, porém, passar por abdicar da aposta na formação de juristas de elevada qualidade, com uma sólida formação e capazes de pensar problematicamente o Direito.

Um docente do primeiro ano enfrenta, pois, um enorme desafio: conseguir estruturar uma disciplina de Direito Constitucional em termos que se revelem – no seu programa, conteúdos e métodos – simultaneamente exequíveis, atrativos e exigentes.

⁹ Cfr., mas noutro contexto, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições de Direito Constitucional*, I, Lisboa: AAFDL, 2015, p. 5.

3. O desafio da internacionalização

Como se lê na versão para discussão das *Linhas Estratégicas – Reinventing Legal Teaching & Research 2015/2020* – disponibilizada pelo Diretor da Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa em maio de 2015, “sensivelmente desde 2002 que a Escola de Lisboa tem vindo a apostar decisivamente na internacionalização como fator distintivo dos seus diversos níveis de ensino. Esse investimento iniciou-se e desenvolveu-se mais intensamente ao nível dos seus programas avançados e traduziu-se institucionalmente na criação, em 2009, da *Católica Global School of Law*”.

O mesmo documento acrescenta que “os patamares de qualidade e reconhecimento alcançados pela *Católica Global School of Law*, sobretudo por causa da posição cimeira que os seus programas de *LL.M.* têm alcançado em *rankings* internacionais – em especial os do *Financial Times* –, têm sido e devem continuar a ser colocados ao serviço da Escola no seu todo, incluindo naturalmente o curso de licenciatura”. A verdade, porém, é que neste domínio “subsistem ainda importantes obstáculos à internacionalização” que urge ultrapassar. Consabidamente, muitos dos “alunos que hoje se inscrevem na licenciatura fazem-no pelo facto de reconhecerem que se trata efetivamente do programa de Direito mais internacional do País e, nesse sentido, o que melhor os prepara para trabalhar e competir num mundo global, onde atuam os mais prestigiados escritórios de advogados e as empresas nacionais de maior dimensão ou mais dinâmicas”.

Neste contexto, os reflexos da internacionalização no ensino não devem esgotar-se no *Transnational Law Curriculum*, isto é, no conjunto coerente e integrado de disciplinas optativas em direito transnacional que a Escola oferece já hoje aos seus alunos de licenciatura. Para além disso, entre as medidas projetadas para reforçar a internacionalização da licenciatura, inclui-se concretamente o *desafio da “renovação pedagógica e metodológica do programa da licenciatura, designadamente através da incorporação de métodos de ensino interativos e de elementos de direito comparado e transnacional na generalidade das disciplinas lecionadas”*.

Significa isto que, quando se pensa no ensino do Direito Constitucional na licenciatura oferecida pela Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica, impõe-se levar a sério este terceiro desafio, ou seja, o desafio da construção de um programa que incorpore conteúdos de direito comparado, internacional e transnacional.

4. O desafio do ensino teórico-prático integrado

Um quarto importante desafio para quem é chamado a lecionar Direito Constitucional na Católica prende-se com uma outra dimensão fundamental da reforma de Bolonha aprovada em 2003.

Não se está com isto a pensar apenas na alteração dos tempos letivos para 75 minutos efetivos. Sem dúvida que o alargamento da duração de cada aula tem a vantagem de permitir reduzir as perdas marginais de tempo que existem quando as aulas se estendem apenas por um período de 45 ou 50 minutos. Sobretudo, atenta a dificuldade da generalidade dos docentes em prender a atenção de um estudante numa aula puramente expositiva durante um período tão longo, a opção por tempos letivos de 75 minutos constitui, por si só, um instrumento que potencia uma abordagem teórico-prática das matérias em cada sessão.

Mais relevante, em qualquer caso, mas numa vertente que se articula com a preferência por um ensino teórico-prático, é a ideia abraçada pela reforma da licenciatura de 2003 de substituição do modelo clássico de repartição entre aulas teóricas e aulas práticas por um *modelo de ensino teórico-prático integrado* por um único docente para grupos de dimensão reduzida, com componentes de exposição teórica, de colocação de questões e ilustração prática e de apresentação de contributos pelos próprios estudantes.

Em Direito Constitucional, em virtude da existência de um número de doutores suficiente, a Escola de Lisboa adota um sistema de ensino integrado. Significa isto que cada docente, na sua disciplina, dispõe de quatro tempos letivos de 75 minutos (ou, em termos arredondados, 6h semanais) para, numa turma de pequena/média dimensão, oferecer um ensino teórico-prático. Logo, na estruturação da disciplina de Direito Constitucional no contexto institucional em que se insere o ensino, este quarto desafio não pode ser descurado pelo docente.

ÍNDICE

CAPÍTULO I JUSTIFICAÇÃO

1. O desafio do ensino do Direito Constitucional no dealbar do século XXI	6
2. O desafio de responder a uma estrutura curricular específica no quadro da concretização do Processo de Bolonha	7
3. O desafio da internacionalização	12
4. O desafio do ensino teórico-prático integrado	13

CAPÍTULO II PROGRAMA E CONTEÚDOS

1. Preliminares	15
2. Opções fundamentais	21
3. Concretização do programa, dos conteúdos e das sugestões básicas de leitura	80

CAPÍTULO III ENSINO TEÓRICO-PRÁTICO INTEGRADO

1. Sentido geral	115
2. Apresentação dos conteúdos para um ensino integrado	122