

## Constituição Universal como cultura – prolegómenos para um tribunal constitucional internacional para a democracia na sociedade da informação

António Francisco de Sousa<sup>1</sup>

**Sumário:** I. Enquadramento geral. II. Sobre a estrutura da Constituição universal. Preâmbulo. 1. Dignidade humana. 2. Direitos fundamentais gerais. 3. Desenvolvimento económico, social e cultural. 3.1. Desenvolvimento económico. 3.1.1. Princípios fundamentais para o desenvolvimento económico. 3.1.2. Controlo da livre iniciativa e da concorrência. 3.1.3. Controlo dos sistemas e das instituições financeiras. 3.2. Desenvolvimento científico e cultural. 3.3. Direitos sociais. 3.3.1. Realização da dignidade humana e dos direitos fundamentais. 3.3.2. Saúde e medicamentos. 4. Ordem e segurança públicas. 4.1. Prevenção do perigo para a ordem e segurança públicas. 4.2. Repressão da perturbação da ordem e segurança públicas. 4. 3. Migrações. 5. Resolução de conflitos: mesa redonda. 6. *Media* e redes digitais: regulação, vigilância e controlo. 7. Ambiente e natureza: preservação e promoção. 8. Património cultural: preservação e promoção. 9. Organização democrática da União Universal, dos Continentes e dos Estados integrantes. 8.1. Território, povo, poder. 8.2. Separação de poderes: legislativo, executivo e judicial. 8.3. Limitação de mandatos: poder a prazo. 8.4. Responsabilização pelo poder. 8.5. *Compliance*: prevenção e combate à corrupção. 10. Tribunal Constitucional Universal.

**Resumo:** Uma Constituição universal deve ter o seu apoio nos valores (princípios) fundamentais da cultura jurídica mundial. Estão em causa *valores jurídicos comuns* à Humanidade, como direitos fundamentais ou como princípios jurídicos, radicados na dignidade humana. Uma Constituição universal deve desempenhar as funções de estímulo e limite na promoção e defesa da herança cultural comum dos povos, na garantia de ordem e segurança públicas, na união de passado, presente e futuro pela responsabilidade intergeracional. Uma Constituição universal deve orientar-se para a realidade, para a efetivação dos direitos e liberdades. Para isso, deve promover o desenvolvimento económico, social e cultural, uma cultura de liberdade responsável, de poder para servir, de integração e solidariedade, de integridade e combate a todas as formas de arbítrio e corrupção. Deve ser *constitutional law in public action*. A garantia de eficácia de uma tal Constituição universal terá de ficar a cargo de um Tribunal Constitucional Universal.

**Abstract:** A universal constitution must have its support in the fundamental values (principles) of the world legal culture. These are legal values common to Humanity, as fundamental rights or as legal principles rooted in human dignity. A universal constitution must play the role of stimulus and limitation in the promotion and defense of the common cultural heritage of peoples, in guaranteeing public order and security, in the union of past, present and future by intergenerational responsibility. A universal constitution must be oriented towards reality, for the realization of rights and freedoms. To this end, it must promote economic, social and cultural development, a culture of responsible freedom, power to serve, integration and solidarity, integrity and fight against all forms of arbitrariness and corruption. It must be constitutional law in public action. The guarantee of effectiveness of such a universal Constitution will have to be in charge of a Universal Constitutional Court.

---

<sup>1</sup> Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

## I

### Enquadramento geral

Um *tribunal constitucional internacional para a democracia na sociedade da informação* terá por base de ação um direito constitucional universal, com núcleo essencial numa *Constituição universal*<sup>2</sup>. Sendo *universal*, a sua marca identitária será cultural, de uma cultura que congrega os povos, a natureza, o território, enfim o Planeta no seu todo, na sua unidade ontológico-cultural. Com a expressão ‘Constituição universal como cultura’ pretendemos focar o ‘comum cultural’ a todos os povos que uma Constituição universal deve conter. Uma Constituição universal será norma jurídica orientada para o essencial<sup>3</sup>, com vista à preservação e à promoção do ser humano e do seu meio ambiente. Essa Constituição universal necessitará de garantia de eficácia<sup>4</sup>, que será assegurada por um *tribunal constitucional universal*.

O núcleo de uma Constituição universal deve centrar-se no ser humano e na natureza<sup>5</sup>, no direito que os defende e promove. Isto é cultura: ser humano essencialmente cultural e natureza preservada e transformada pela ação humana<sup>6</sup>.

Foi a importância e atualidade desta temática que, no contexto do tema proposto para este Congresso, ditou a escolha para esta reflexão.

Há muito que se iniciaram estudos importantes para uma teoria da Constituição universal<sup>7</sup>. Destacam-se, no passado recente, como um dos primeiros e mais importantes contributos dogmáticos, a *Teoria da Constituição como ciência cultural*, do eminente Peter HÄBERLE, de 1982<sup>8</sup>, obra que o autor tem vindo a

---

<sup>2</sup> A necessidade de estabelecer regulações jurídicas de âmbito universal também no direito privado levou G. TEUBNER a propor a criação de „Constituição civil universal“. Segundo ele, a „sociedade mundial“ deve ter uma „Constituição civil universal“ que congregue o comum e mais importante do direito mundial, tanto no direito público, como no direito privado. Necessitam de regulação universal, por exemplo, questões como o ciberespaço ou a segurança de voo.

<sup>3</sup> A Constituição universal deve ser curta, resumida ao essencial. Não são bons exemplos aquelas Constituições que se aproximam dos 500 artigos ou mesmo a Constituição portuguesa, que se aproxima dos 300 artigos. Uma Constituição universal que integra, como sua parte essencial, princípios jurídico-fundamentais, exige um esforço acrescido de interpretação e delimitação, trabalho que ficará a cargo fundamentalmente de um tribunal constitucional universal, que criará paulatinamente uma jurisprudência própria, um seu direito jurisdicional próprio, um direito pretoriano do tipo do TJUE.

<sup>4</sup> Cf. Peter HÄBERLE, „*Effizienz und Verfassung*“, *AöR* 98 (1973), pág. 625 e segs.

<sup>5</sup> Faz então todo o sentido que uma Constituição universal estabeleça princípios de proteção da natureza e estimule uma educação para a cidadania e para a proteção da natureza. Quanto ao segundo aspeto, o art.º 131.º da Constituição da Baviera (versão de 1984), diz: „Os supremos objectivos educacionais são o respeito a Deus ... espírito aberto a tudo o que é verdadeiro, bom e belo e a consciência da responsabilidade pela natureza e pelo meio ambiente“. Assim, as escolas devem contribuir para a formação de uma consciência de responsabilidade pela natureza e pelo meio ambiente, mas também de respeito pelo outro, de igualdade, de liberdade responsável, enfim, uma educação para os valores fundamentais deve fazer parte da formação/educação escolar desde a infância e isso deve ser proposto ou mesmo imposto numa Constituição universal. Sobre a grande importância da formação/educação escolar desde a infância em matérias como a cidadania, a educação para os valores e para a responsabilidade e a educação ambiental, cf. espec., pelo seu pioneirismo no direito público, STOCK, *Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule*, 1971, espec. pág. 291 e segs.

<sup>6</sup> Paisagem transformada pelo homem; seres vivos cuidados e ajudados pelo homem.

<sup>7</sup> VERDROSS, Alfred, falou numa Constituição da comunidade de direito internacional público. O autor tomou a moral universal como fundamento do direito internacional público convencional (*in: O fundamento do direito internacional*). Já para os estóicos o mundo era „praticamente uma cidade comum aos deuses e aos homens, sendo cada um de nós parte desse mundo ....“.

<sup>8</sup> Häberle, P., *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1982 (tese de doutoramento; foi publicada uma 2.ª ed. em 1998). Veja-se também Paulo FERREIRA DA CUNHA, *Direito Constitucional Aplicado*, 2007, p. 357 e segs.

aprofundar desde então em diversos estudos de grande relevância<sup>9</sup>. Mas os progressos em termos de criação de uma Constituição universal têm sido lentos e custosos<sup>10</sup>. Talvez este seja um motivo para que a teoria da Constituição, como qualquer outra, tome a liberdade de se questionar a si mesma. Qualquer Constituição, e também a Constituição universal, necessita de confirmação prática. Toda a “teoria” tem de provar que se pode transformar em prática e em que medida.

Há todas as razões para que se procure em primeira mão as raízes de uma Constituição universal no humanismo ibérico de VITÓRIA, SUAREZ ou VIEIRA, que será, séculos mais tarde, desenvolvido a partir da dignidade humana com o contributo do idealismo alemão, sem que isto signifique menor importância de contributos vindos de outras latitudes e longitudes.

FRANCISCO SUAREZ (Granada, 1548 – Lisboa, 1617), figura maior da Universidade de Coimbra, foi precursor de uma Comunidade universal<sup>11</sup> e de uma Constituição Universal ao sustentar que os seres humanos como criações iguais de Deus, recebem por natureza o poder de Deus sobre o seu destino, que depois delegam num seu líder, o monarca. É a primeira ideia de *soberania popular*. Todos os seres humanos que habitam o Mundo formam uma comunidade civil de filhos de Deus, todos criados à Sua imagem e semelhança<sup>12</sup>. Para SUAREZ, “a raça humana, embora dividida por vários reinos e povos, não deixa de ser uma unidade não apenas de espécie, mas também, por assim dizer, política e moral .... É por isso que qualquer Estado soberano, república ou reino, apesar de completo em si mesmo e firmemente estabelecido, é ainda, ao mesmo tempo, de alguma forma, um membro deste grande universo, em consideração ao género humano”. Esta foi a primeira vez que o Estado organizado foi proclamado como membro do grande grupo formado por todos os seres humanos, surgindo assim a ideia de comunidade universal dos Estados cristãos e dos não-cristãos. Esta ideia foi também sustentada pelo Padre ANTÓNIO VIEIRA (1608-1697), que nos seus inúmeros sermões pregou a igualdade de todos os seres humanos, numa luta empenhada, e mesmo feroz, contra os discriminados de então, fossem

---

<sup>9</sup> Destes estudos, merecem destaque os seguintes: *Dos dias feriados* (1987), *Dos hinos nacionais como elementos de identidade cultural do Estado Constitucional* (2007), *Das bandeiras nacionais* (2008), *A cultura comemorativa no Estado Constitucional* (2011). “*Teoria da Constituição como ciência cultural*” (1.ª ed., 1982, 2.ª ed. 1988); *Teoria da Constituição Europeia* (1.ª ed. 2001/2002, 7.ª ed. 2011), “*Comparação constitucional com intenção europeísta e cosmopolita*” (“últimos escritos”, 2009); *Europäische Rechtskultur*, Suhrkamp, 2.ª ed. 1994.

<sup>10</sup> Embora a uma escala bem mais reduzida e num espaço cultural mais homogénio, têm sido igualmente lentos e custosos os passos que têm vindo a ser dados no sentido da criação de uma Constituição (igualmente cultural) para a União Europeia, embora aqui se registem já passos significativos.

<sup>11</sup> Para SUAREZ, o género humano, ainda que dividido em povos e em reinos, forma também uma unidade. Esta unidade constitui o fundamento da comunidade internacional.

<sup>12</sup> A unidade da humanidade é, para os cristãos, o resultado da fraternidade humana sob um Deus pai comum a todos os seres humanos, a própria base do cristianismo. Não admira, pois, que a conceção universalista da Idade Média se tenha desenvolvido sobretudo a partir do próprio cristianismo, especialmente pelos jesuítas, com especial destaque para VITÓRIA, SUAREZ ou VIEIRA. Para eles, a ideia de um mundo unido e indivisível, subordinado a um governo central era a coisa mais natural. E precisamente nesta época o domínio universal é disputado entre o papa e o imperador. Enquanto uns sustentavam que Deus deu diretamente o poder temporal ao Imperador e o poder espiritual ao papa, para outros Deus deu os dois poderes ao papa e este daria o poder temporal ao imperador. Aqui SUAREZ inova de forma determinante: Deus dá a dignidade humana a todos os seres humanos e estes delegam o poder de organização da sociedade no rei. O papa é o representante de Deus da Terra, ocupando-se da parte espiritual. SUAREZ, por sua vez, reconheceu aos Estados o poder de criar direitos comuns, por tratado universal ou pelo costume internacional. Para ele, o direito criado por todos os Estados em conjunto é extraído do consentimento geral. SUAREZ fala num *ius gentium* como direito entre os Estados (*inter gentes*) e como direito para todos os seres humanos (direito das gentes). Diz SUAREZ no seu *De Legibus*: “é necessário o direito das gentes, como convém à natureza humana, constituída em comunidades civis, pois muitas são as utilidades dos homens, que vivem em comunidades, que não dizem somente respeito à comodidade da natureza humana”.

judeus ou cristãos-novos. As raízes do pensamento de SUAREZ e VIEIRA estão no igualmente jesuíta FRANCISCO VITÓRIA (1483-1546), que antecedeu o italiano ALBERICO GENTILI (1552 – 1608)<sup>13</sup> e ao holandês HUGO GRÓCIO (1583-1645)<sup>14</sup>, e que também defendeu a igualdade dos seres humanos de todas as raças e idades. Para VITÓRIA, o Estado é apenas uma parte do mundo, apenas uma província da República universal. VITÓRIA já reconheceu normas jurídicas impostas por um consentimento universal. PUFENDORF (1632-1694), que conheceu de perto o *De legibus*<sup>15</sup> de SUAREZ, sustentou, depois, que o direito internacional público não abarca apenas os cristãos, mas toda a humanidade; todas as nações formam a humanidade. Todos são precursores do direito internacional público, como norma suprema universal para a Comunidade universal.

Na atualidade, podemos conceber a criação de uma “Constituição universal” com base inspiradora num conjunto de Constituições nacionais, das Constituições mais evoluídas tecnicamente e mais universais na sua orientação humanitária e ambientalista. Podemos também partir de importantes textos internacionais já existentes de vocação humanitária e universal, como por exemplo a Convenção da UNESCO sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005). São muitos e diversificados os materiais que podem ser usados numa oficina para uma Constituição universal, que considere adequadamente os elementos fundamentais da cultura jurídica universal. Importante é que seja salvaguardado e promovido juridicamente tudo o que é essencial do património coletivo da humanidade. Contudo, o universal não deve eliminar a diversidade; pelo contrário, deve proteger a particularidade cultural, enquanto marca identitária de povos e nações.

## II

### Sobre a estrutura de uma Constituição universal

#### CONSTITUIÇÃO UNIVERSAL

#### de uma

#### UNIÃO UNIVERSAL E FRATERNA DOS POVOS

Passamos à apresentação da nossa perspetiva pessoal sobre a estrutura fundamental de uma Constituição universal. Assim, resumido ao *comum essencial*, os pilares fundamentais de uma Constituição universal devem ser os seguintes:

Uma Constituição universal pressupõe encontrar o *comum à humanidade*. Mas encontrar o *comum* a uma grande diversidade de Estados ou de povos não é tarefa fácil. O esforço desenvolvido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) para a formação de um direito administrativo europeu<sup>16</sup> baseado no ‘comum’ aos Estados-Membros da União Europeia (UE) é disso um exemplo. O individual alia-se ao

---

<sup>13</sup> A sua obra fundamental foi *De iure belli*, 1598.

<sup>14</sup> Obra principal: *De iure belli ac pacis (Das leis de guerra e paz)*, 1625).

<sup>15</sup> *De Legibus ac Deo legislatore (Tratado sobre as leis e sobre Deus legislador)*, Coimbra 1612.

<sup>16</sup> Cf. SOUSA, A. F., *Direito administrativo europeu*, Porto, Vida Económica, 2016; P. GUGGENHEIM, *Ius publicum europaeum; Jus Publicum Europaeum*, ed. por A. von BOGDANDY, P. M. HUBER, P. Cruz VILLALÓN, vol. I, 2007. Também Peter HÄBERLE (*in JöR* 3 (1954), pág. 1 e segs.) fala num *ius publicum europaeum*.

coletivo, ao comum a todos os seres humanos, ao povo mundial, na sua unidade e diversidade, com as suas tradições e vivências no tempo<sup>17</sup> e no espaço, com as suas aspirações criadoras, portanto, orientadas para o futuro; a união dos povos e a autoridade, a legitimidade e a responsabilidade que dela emana para a realização da vontade coletiva, sempre renovada, dos cidadãos do mundo (*We, the citizens of the world*)<sup>18</sup>. Uma Constituição universal da Comunidade Universal (União Universal) necessitará sempre de agregar todos os Estados e comunidades regionais e os seus regimes jurídicos com base no princípio da subsidiariedade<sup>19</sup>.

Uma Constituição universal do ‘comum essencial’ à Humanidade e à Natureza pode ser estruturado da seguinte forma:

## **Preâmbulo**

### **1. Dignidade humana**

### **2. Direitos fundamentais gerais**

### **3. Desenvolvimento económico, social e cultural**

#### 3.1. Desenvolvimento económico

##### 3.1.1. Princípios fundamentais para o desenvolvimento económico

##### 3.1.2. Controlo da livre iniciativa e da concorrência

##### 3.1.3. Controlo dos sistemas e das instituições financeiras

#### 3.2. Desenvolvimento científico e cultural

#### 3.3. Direitos sociais

##### 3.3.1. Realização da dignidade humana e dos direitos fundamentais

##### 3.3.2. Saúde e medicamentos

### **4. Ordem e segurança públicas**

#### 4.1. Prevenção do perigo para a ordem e segurança públicas

#### 4.2. Repressão da perturbação da ordem e segurança públicas

---

<sup>17</sup> Cf. Peter HÄBERLE, “Zeit und Verfassung”, *ZfP* 21 (1974), pág. 111 e segs. (129 e seg.).

<sup>18</sup> O preâmbulo da Constituição dos EUA, de 1787, começa com a expressão „*We, the People*“, sendo a primeira Constituição do Mundo a ser outorgada pelo povo soberano e não pelo Rei. A própria Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), que à partida se apresentava como uma tarefa bem mais simples, continua com problemas em aberto quanto ao comum na UE. Esta é uma tarefa para a teoria da Constituição universal que não cabe aqui aprofundar. Em última análise, uma Constituição universal só faz sentido quando se reconhecer formalmente o Mundo como uma Comunidade política. Mas, a avaliar pela UE, onde a criação da Europa comunitária como „união constitucional europeia“ se tem revelado tarefa árdua e penosamente lenta, que ainda se arrastará por décadas, acreditamos que a formação de uma comunidade política universal (“União Fraterna Universal”) não é já para amanhã, embora esse seja o caminho futuro inevitável.

<sup>19</sup> Segundo o princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da competência exclusiva da União, ela apenas intervém “se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União” (art.º 5.º III do TUE). Cf. SOUSA, António Francisco de, *Direito Administrativo Europeu*, Porto 2016, p. 39 e seg. Ao nível da UE, foi aprovada em 1985a Carta Europeia de Administração Autónoma Municipal, que veio a ser complementada com a intensificação da regionalização e com o princípio da subsidiariedade.

#### 4. 3. Migrações

### 5. Resolução de conflitos: mesa redonda

### 6. *Media* e redes digitais: regulação, vigilância e controlo

### 7. Ambiente e natureza: preservação e promoção

### 8. Património cultural: preservação e promoção

### 9. Organização democrática da União Universal, dos Continentes e dos Estados integrantes

8.1. Território, povo, poder

8.2. Separação de poderes: legislativo, executivo e judicial

8.3. Limitação de mandatos: poder a prazo

8.4. Responsabilização pelo poder

8.5. *Compliance*: prevenção e combate à corrupção

### 10. Tribunal Constitucional Universal

Passemos a uma fundamentação breve:

#### Preâmbulo

O Preâmbulo é sempre parte integrante das Constituições e desempenha nelas uma função importante. O Preâmbulo deve começar por fazer uma alusão ao passado histórico comum da humanidade, seguindo-se uma alusão ao passado recente de regulação jurídica universal, com os seus antecedentes da Sociedade das Nações e a evolução para a ONU. O Preâmbulo, deve ainda apelar aos valores fundamentais comuns da humanidade e a uma educação para os valores<sup>20</sup>, deve socorrer-se do poderoso instrumento integrador da “cultura comemorativa”<sup>21</sup>, aliando a *ratio* à

---

<sup>20</sup> O art.º 131.º da Constituição da Baviera de 1946/1984 é exemplar neste aspeto: “As escolas devem transmitir não só saber e conhecimento, mas também formar o coração e o carácter”.

<sup>21</sup> Se quiser criar e manter bem unida uma comunidade universal única, sólida, efetivamente integrada, solidária e cooperante, a Constituição universal deve fomentar e desenvolver uma “cultura comemorativa”. A oficina dos Estados constitucionais fornece instrumentos de eficácia comprovada neste domínio: língua, hinos nacionais, bandeiras, brasão e escudo de armas e mesmo uma capital funcionam como fatores marcantes de união e integração. Estes elementos simbólicos, que representam ideais, unem os seres humanos em torno deles. Pense-se na força mobilizadora e integradora do hastear da bandeira ou do entoar do hino nacional cantado antes de um grande desafio de futebol, no fim de uma maratona nos jogos olímpicos, ou do hino da alegria na final da *UEFA European Championship*. Esses são momentos de união, de grande emoção, de apelo à conjugação de esforços, de estímulo (Constituição como estímulo – R. SMEND), de sentimento de fraternidade. A união de um povo, também do povo universal, é uma chama que precisa de ser continuamente alimentada e determinados símbolos são aptos a desempenhar essa função. Setorialmente, as Nações Unidas já exploram o sentimento humano na sensibilização da humanidade para determinadas questões importantes para a humanidade: dia da paz, dia do desarmamento, dia do holocausto, dia do não fumador, dia sem tabaco, dia do professor, dia da criança, dia da alfabetização, dia do ambiente, dia das famílias, dia do comércio justo (a lista aproxima-se já das 15 dezenas). A *emotio* é pois, também um instrumento muito importante na perspetiva da educação para causas e da prevenção de danos e riscos. É *emotio* é um poderoso instrumento de mobilização de massas em torno de ideais nobres e fundamentais para a humanidade.

*emotio*<sup>22</sup>, e deve estabelecer horizontes dignificantes e ambiciosos para a humanidade e para o Planeta. Uma Constituição universal deve conter metas futuras, linhas de orientação que apontem os caminhos do futuro da humanidade<sup>23</sup>, um Norte de orientação que dê sentido e fomenta uma vontade de aperfeiçoamento e dignificação humana. Um *quantum de utopia*, de sonho que incentive a humanidade a chegar mais longe<sup>24</sup>. É importante sonhar e acreditar no possível. A integração europeia<sup>25</sup> é disto um exemplo, não obstante a fase difícil que atravessa. Avanços e recuos fazem parte do caminho, também do caminho dos povos. Neste domínio, a educação para os valores<sup>26</sup>, para a ciência, para a liberdade (cultural), desempenha um papel fundamental. É necessário que a humanidade tenha metas a atingir e acredite na possibilidade de realizar os seus sonhos. Sonhar é já uma forma de viver: sonhando vivo duas vezes, diz o poeta<sup>27</sup>.

## 1. Dignidade humana

O primeiro pilar fundamental de uma Constituição universal como cultura deve ser a dignidade humana: o Homem, na sua essência, antes de tudo e no centro de tudo na Constituição<sup>28</sup>. A organização mundial e a Constituição universal existem para o homem, para a sua proteção e dignificação. A dignidade humana é a marca identitária antropológico-cultural da humanidade: todos os seres humanos são iguais

---

<sup>22</sup> Uma Constituição universal alia a razão das normas, que impõem e limitam valores e regras fundamentais, à emoção. A *emotio* desperta sentimentos nos seres humanos, porque estes são feitos também de sentimentos. Os seres humanos são dominados em geral por sentimentos, como os de segurança ou insegurança, bem estar ou mal estar, fraternidade, partilha, solidariedade, cooperação, integração ou exclusão. Desde logo, sentimentos de pertença a uma comunidade, à família humana. A emoção (*emotio*) é importante elemento estrutural da pessoa humana que deve ser conhecido e tido em conta na Constituição universal. Pela *emotio* a Constituição pode conseguir a adesão a causas do cidadão. A emoção é despertada também por símbolos, como hinos, bandeiras, escudos de armas, etc.. Trata-se de interpelar as pessoas pelo irracional, pelo emocional, muitas vezes superior à razão. A finalidade consiste em criar nas pessoas abertura, predisposição, disposição, cativação. A “cultura comemorativa” é aqui a via constitucional adequada. Entre as pessoas, o consenso emocional não é menos importante que o consenso racional. Na UE subsistem materialmente o hino da Europa (hino da Alegria) e a bandeira da Europa. Saíu frustrada uma tentativa do Tratado Constitucional de 2004 para consagrar o dia 9 de maio como o ‘Dia da Europa’.

<sup>23</sup> A Constituição universal é uma conquista cultural, uma conquista feita por processos culturais, que une o passado - como „herança cultural“ dos povos – o presente – como acordos e convenções das NU – e o futuro – como metas a atingir, por exemplo em matéria ambiental. A Constituição universal é, pois, um instrumento de conservação, mas também pedagógico e de desenvolvimento.

<sup>24</sup> M. Koskeniemi, *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*, 1989.

<sup>25</sup> A realidade atual da União Europeia é marcada por um elevado grau de integração “num leque cada vez mais alargado de atribuições, que reclama a formação de um direito administrativo europeu que vá ao encontro das necessidades da União e dos seus cidadãos, sem contudo esquecer as especificidades dos Estados-Membros e das suas regiões e autarquias” (SOUSA, António Francisco de, *Direito Administrativo Europeu*, Porto, 2016, p. 40).

<sup>26</sup> Veja-se o art.º 131.º da Constituição da Baviera de 1946/1984, anteriormente citado: “As escolas devem transmitir não só saber e conhecimento, mas também formar o coração e o caráter”. As escolas devem também formar uma consciência de responsabilidade pela natureza e pelo meio ambiente, de respeito pelo outro, de igualdade material, de liberdade responsável, valores que devem fazer parte dos programas escolares desde o primeiro ano.

<sup>27</sup> MÁRIO MOTA, *Traço-de-União*.

<sup>28</sup> Uma Constituição universal deve fundar-se no ser humano e dirige-se para ele: o cidadão do mundo. Morram as teorias, vivam os homens(!), sentenciou POPPER. Para além de texto jurídico (conjunto de normas e princípios jurídicos), a Constituição exprime um estado e um nível de desenvolvimento cultural, reflete a cultura de um povo, desde a sua herança cultural às suas aspirações culturais. Uma Constituição universal far-se-á de cultura, viverá como cultura, será interpretada e aplicada culturalmente, uma cultura jurídica universal amiga do ser humano e do meio em que ele vive.

em dignidade e nenhum ser humano pode prescindir dela ou pode perdê-la. Uma dignidade essencialmente cultural, que se aprende, respeita e vive todos os dias. Apesar da proposta de HÄBERLE de uma “Teoria da Constituição sem direito natural”<sup>29</sup>, o direito natural deve permanecer como ‘última reserva’ numa Constituição universal. A dignidade humana não prescinde do recurso ao direito natural, enquanto sua premissa antropológico-cultural anterior à Constituição.

Acima de tudo, a dignidade humana não pode significar uma coisa num Estado de base cultural-religiosa cristã e outra coisa distinta, por exemplo, num Estado de base cultural islâmica. A dignidade humana tem a mesma exigência antropológico-cultural para todo o ser humano, independentemente da sua religião ou ideologia. Do mesmo modo, a proteção das minorias, a proteção do ambiente. são exigências do ser humano e da humanidade<sup>30</sup>. As novas tecnologias desempenham um papel determinante na aproximação cultural dos povos. A globalização económica e em geral de todas as condições de vida colocam-nos perante novas realidades e novos desafios<sup>31</sup>. A cultura universal expande-se à medida que o mundo se converte em pequena aldeia global<sup>32</sup>.

## 2. Direitos fundamentais gerais

Associados à dignidade humana e como seu desenvolvimento surgem os direitos humanos gerais, fundamentais para a realização da dignidade humana e da pessoa humana. Fundamentalmente, trata-se de direitos e deveres de igualdade e de liberdade, com as suas múltiplas manifestações, como a liberdade de expressão ou de desenvolvimento da personalidade, mas também a liberdade/dever fundamental de solidariedade humana, de respeito pelo outro, de cooperação<sup>33</sup>. O património cultural dos Estados constitucionais, especialmente dos mais desenvolvidos, e da teoria da Constituição são aqui auxiliares importantes para a determinação do ‘comum essencial’ à humanidade a inscrever numa Constituição universal. O cariz cultural desta componente não necessita de demonstração. A dignidade humana e os direitos

---

<sup>29</sup> HÄBERLE, in *AöR* 99 (1974), pág. 437 e segs. (reproduzido in M. Friedrich (org.), *Verfassung*, 1978, pág. 418 e segs. (traduzido em português por A. FRANCISCO DE SOUSA e ANTÓNIO FRANCO, in: *Revista de Direito Público* 12, n.º 66, 2016). Neste artigo, o autor sintetiza o seu pensamento nos seguintes termos: „A alternativa ‚direito natural ou direito positivo‘ tem de se tornar supérflua para a teoria constitucional, isto é, uma teoria e uma prática constitucionais da comunidade política deveriam conseguir, seja acima ou abaixo do direito natural, mas em todo o caso independentemente dele, desenvolver problemas, argumentos e correlações de fundamentação, princípios materiais e processuais, *princípios constitucionais* ‚próprios‘ e *auto-suficientes*. Trata-se de uma teoria constitucional democrática e moderna para além do direito natural.“

<sup>30</sup> Provam-no diversas convenções internacionais assinadas no âmbito das Nações Unidas.

<sup>31</sup> Hans-Dietrich GENSCHER (1927 – 2016) costumava referir-se a uma „ordem internacional de vizinhança“.

<sup>32</sup> A globalização económica e em geral de todas as condições de vida colocam-nos perante novas realidades e novos desafios. À medida que o mundo se converte em pequena aldeia global, a cultura universal expande-se e aproxima-se.

<sup>33</sup> O Preâmbulo da Carta da Organização dos Estados Americanos, ou Carta de Bogotá, de 1948, estabelece: “a missão histórica da América é oferecer ao Homem uma terra de liberdade e um ambiente favorável ao desenvolvimento de sua personalidade e à realização de suas justas aspirações.” Com as devidas adaptações, esta pode também ser a missão principal de uma Constituição universal. Também o Preâmbulo da CEDH, de 1950, determinou que o propósito da Convenção era o de „estabelecer ... um sistema de liberdade pessoal e de justiça social no âmbito de instituições democráticas ... no respeito pelos direitos essenciais da pessoa humana“, pela „criação de condições mediante as quais cada um possa ... gozar dos seus direitos“. E o art.º 2.º da Declaração Francesa dos Direitos do Homem de 1789 determinava: “O fim de todo o agrupamento político é a conservação dos direitos humanos naturais e inalienáveis. Estes direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”.

fundamentais são assimilados pelo direito (constitucional universal) fundamentalmente como princípios jurídico-fundamentais<sup>34</sup>, como acontece no direito interno de Estados constitucionais ou, por exemplo na UE, em áreas geográficas de maior amplitude.

### 3. Desenvolvimento económico, social e cultural

A colocação do desenvolvimento logo na terceira posição, como terceiro pilar fundamental, não deve surpreender<sup>35</sup>, embora não obedeça aos cânones tradicionais. Esta perspetiva de prioridade radica no pragmatismo e garantia de eficácia que deve acompanhar qualquer sistema jurídico, ainda que uma Constituição universal não seja apenas norma jurídica. O ponto de partida é o de que sem desenvolvimento não há direitos (e liberdades) efetivos (as), mas eventualmente meros direitos formais, direitos meramente aparentes<sup>36</sup>. O ser humano não é apenas genes, nem sobretudo genes, mas, antes, ser eminentemente cultural. E a cultura custa muito dinheiro. O ser humano realiza-se, antes de mais, pela sua dignidade e pelos seus direitos fundamentais<sup>37</sup>, através do seu desenvolvimento cultural, numa aceção ampla, abarcando o desenvolvimento económico, científico e cultural (aqui em sentido mais estrito)<sup>38</sup>. O direito tem de ser pragmático, para poder cumprir a sua função social primordial de atuar sobre a realidade<sup>39</sup>, aperfeiçoando-a. Uma Constituição universal

---

<sup>34</sup> Na sua obra fundamental *Grundsatz und Norm in der richterlichen Rechtsfortbildung (Princípio e norma na elaboração jurisprudencial do direito privado)*, Josef ESSER desenvolveu, em 1956, para o direito civil, mas com inteira aplicação aos “princípios gerais do direito público”, a relação entre as duas. O reconhecimento de princípios gerais do direito público pôs termo ao estatismo das fontes do direito, reconhecendo-se como “direito”, p. ex., princípios jurídicos pré-estabelecidos, ‘pré-positivos’, ou mesmo “direitos humanos universais”. Veja-se também do mesmo autor *Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung (Pré-compreensão e escolha do método no processo de identificação do direito)*, 1970. Importa salientar que a primeira das obras aqui indicadas de J. ESSER viria, alguns anos mais tarde, a influenciar determinantesmente a *Theorie der Grundrechte (Teoria dos Direitos Fundamentais)* de Robert ALEXY, publicada em 1985.

<sup>35</sup> Já em 1928 H. HELLER deu especial ênfase às funções do Estado, muitas vezes apresentadas como cláusulas de desenvolvimento („Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung“, *VVDStRL*, vol. 4 (1928), pág. 37 e segs.).

<sup>36</sup> A Carta das Nações Unidas (1945) declara, no seu Preâmbulo, a determinação dos Estados subscritores em recorrer às instituições internacionais para “promover o progresso económico e social de todos os povos”. A Carta apresenta-se, no seu art.º 1.º, n.º 3, como instrumento “para solucionar problemas internacionais de natureza económica, social, cultural e humanitária e para promover e consolidar o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção da raça, do sexo, da língua ou da religião”. Por seu lado, a Declaração sobre Princípios de Amizade e Cooperação, da Assembleia Geral da ONU de 24.10.1970, diz, quanto à igualdade de direitos e à autodeterminação dos povos, que “todos os povos têm o direito de determinar livremente, sem interferência externa, o seu estatuto político e de prosseguir seu desenvolvimento económico, social e cultural”.

<sup>37</sup> Cf. uma abordagem crítica em LUHMANN, *Grundrechte als Institution*, 1965.

<sup>38</sup> A Constituição universal deve ser um „contrato universal“ entre as nações e os seres humanos, um contrato com fins pedagógicos, que elege e adere a valores fundamentais comuns de orientação, como a separação de poderes (em sentido clássico), o pluralismo, o império do direito e especialmente dos direitos fundamentais, a abertura e a liberdade cultural (que é, em geral, ‘amiga’ dos valores religiosos, ideológicos e sociais do ser humano, da humanidade e da natureza), a independência dos tribunais, etc. Tudo somado: um contrato universal para a formação de uma comunidade democrática, pluralista e solidária. Esta Constituição universal é uma Constituição de direito internacional público, que setorialmente já se vem constituindo há décadas.

<sup>39</sup> O direito atende à realidade, dirige-se para ela, atua sobre ela. A transposição dos conteúdos normativos para a realidade tem sido tema de diversas abordagens científico-jurídicas nas últimas décadas. A „ciência da realidade concreta“ à qual H. HELLER („Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung“, *VVDStRL*, vol. 4 (1928), pág. 37 e segs.) deu uma especial atenção, tem destacado que o Estado de direito não se basta com a normatividade ‘ideal’, mas exige uma ‘normalidade social’, tornada realidade,

deve orientar-se para a realidade<sup>40</sup>, para o concreto, deve fazer exigências de efetivação<sup>41</sup>, deve pretender transformar a realidade no sentido do seu aperfeiçoamento contínuo. O direito universal, a começar pela Constituição universal, deve orientar-se especialmente para a sua função social<sup>42</sup>, a sua interferência na realidade, em defesa e promoção dos valores sociais, do património cultural da humanidade e do meio ambiente, no sentido da crescente dignificação do ser humano. A Constituição universal não pode simplesmente atrelar-se à ‘caravana da moda’ de certas teorias jurídico-constitucionais e sociais, embora ela esteja condicionada pelo tempo. A Constituição universal tem de se abrir à discussão<sup>43</sup> teórico-científica e teórico-social, em toda a extensão e profundidade. Só embrionária e pontualmente, em termos de abertura, essa discussão se vem realizando sobre temas tão importantes como democracia e planeamento económico a médio e longo prazos, educação para a cidadania responsável.

A questão dos custos - na perspetiva social, financeira, político-constitucional e jurídico-fundamental - tem de ser abordada com orientação para as consequências práticas. O racionalismo crítico<sup>44</sup> tem revelado a importância do tratamento científico ‘plural’<sup>45</sup>. A viva discussão a que se tem assistido na Europa nestes anos de crise em torno de temas como a organização económica, a estabilização dos mercados e o crescimento da economia mostrou a grande relevância das ciências económicas para questões fundamentais da teoria da Constituição, como os direitos económicos, sociais e culturais.

### 3.1. Desenvolvimento económico

O desenvolvimento e a realização humana custam dinheiro, muito dinheiro. Sem dinheiro a própria dignidade humana ou é nado morto, ou morre: morre-se por falta de dinheiro para operações cirúrgicas e medicamentos; morre-se pela não satisfação de necessidades básicas de alimentação e higiene, talvez mais lentamente, mas morre-se. Aqui o desenvolvimento económico não é um fim em si mesmo, mas uma via indispensável para se atingir outros fins, concretamente o fim de proporcionar ao ser humano uma vida em dignidade e uma liberdade cultural<sup>46</sup>. O art.º 3.º, n.º 2, da

---

efetivada, especialmente no plano dos direitos fundamentais. Por isso, as Constituições têm vindo a introduzir cláusulas de realização ou efetivação dos direitos fundamentais.

<sup>40</sup> O direito mantém com a realidade uma ligação forte e permanente. Ele destina-se a atuar sobre a realidade, seja para a manter (por exemplo proteção da paisagem), para a alterar. F. WIEACKER considerava que a realidade é assunto principal da ciência jurídica. Mas ela tornou-se também assunto principal da Constituição e da teoria do Estado constitucional. Os fins do Estado de direito social visam atuar sobre a “justiça social”. Também visam atuar sobre a relação entre as pessoas, impondo a igualdade material (“igualdade de oportunidades”) ou no sentido da exigência de efetivação e otimização dos direitos fundamentais.

<sup>41</sup> Já no séc. XIX G. JELLINEK (1851-1911) alertou para a „força normativa do fáctico“ como fonte de legitimação da intervenção. Para ele, validade e eficácia deveriam caminhar juntas para que a efetividade da norma se produzisse. Já Max WEBER considerava a efetividade como as oportunidades de aplicabilidade. Em geral, cf. Thomas HOLZNER, *Die normative Kraft des Faktischen: Die Vertrauensfrage nach art.º 68 GG – stiller Verfassungswandel hin zu einem Selbstauflösungsrecht?*, Duncker & Humblot, 2009.

<sup>42</sup> A teoria científica é sempre parte da teoria social e esta tem implicações naquela. Esta interação tem sido abordada criticamente.

<sup>43</sup> Abertura no sentido de HESSE e EHMKE, baseada num racionalismo crítico.

<sup>44</sup> Cf. por exemplo ALBERT, *Plädoyer für kritischen Rationalismus*, 1971, pág. 71

<sup>45</sup> Cf. POPPER, “Zur Theorie der Politik”, *Rechtstheorie* 4 [1973], pág. 88 e seg.

<sup>46</sup> De forma pragmática, a UE consagrou no seu art.º 3.º, n.º 3, frase 3: “A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros.”

Constituição italiana de 1947, constitui aqui um bom exemplo: “É tarefa da República eliminar os obstáculos de natureza económica e social que restringem de facto a liberdade e a igualdade dos cidadãos e que impedem o pleno desenvolvimento da personalidade humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores na organização económica e social do país”<sup>47</sup>.

### 3.1.1. Princípios fundamentais para o desenvolvimento económico

Uma Constituição universal cingida ao essencial deve instituir, em matéria de desenvolvimento económico, princípios universalmente reconhecidos como fundamentais para assegurar o desenvolvimento económico em todos os Estados do Planeta. Estão em causa princípios económicos como a boa gestão, a poupança, a economicidade ou o *compliance*, entre outros. Mas como uma Constituição universal também deve defender e promover a Natureza, devem ser incluídos princípios ecológicos fundamentais, como o princípio da responsabilidade<sup>48</sup>, das energias limpas, da reciclagem, no contexto de um programa de desenvolvimento económico em harmonia com a Natureza. E porque o desenvolvimento económico deve ser generalizado a todo o Planeta, faz todo o sentido estabelecer princípios como os do auxílio ao desenvolvimento ou da solidariedade dos Estados mais ricos e desenvolvidos aos Estados mais pobres e menos desenvolvidos.

### 3.1.2. Controlo da livre iniciativa e da concorrência

A livre iniciativa e a concorrência são princípios fundamentais do desenvolvimento económico, mas que correm o risco de serem distorcidas pelos mais poderosos, no contexto de uma economia mundial em forte competição. A nível universal, deve ser criada uma Alta Autoridade de Vigilância e Controlo da Livre Iniciativa e da Concorrência. Ao risco elevado, já reconhecido, de violação num setor essencial deve ser respondido com um mecanismo preventivo capaz de assegurar eficazmente os interesses em presença. Os perigos de posições de monopólio e de posições dominantes a nível universal, já tão bem conhecidos ao nível da União Europeia, são uma forte razão para que se atue preventivamente logo na Constituição universal.

---

<sup>47</sup> Em sentido idêntico, estabelece o art.º 9.º, n.º 2, da Constituição de Espanha (1978): “Cabe aos poderes do Estado criar as condições para que a liberdade e a igualdade do indivíduo e dos grupos em que ele se insere sejam reais e efetivas, eliminar os obstáculos que tornam impossível ou dificultam o seu pleno desenvolvimento e permitir a participação de todos os cidadãos na vida política, económica, cultural e social”. Também o art.º 9.º, al. d), da Constituição portuguesa (1976) contém uma redação exemplar ao estabelecer, como tarefa fundamental do Estado, o dever de “promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais”.

<sup>48</sup> Hans JONAS, *Das Prinzip Verantwortung, Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt/M, 1979. O princípio da responsabilidade foi nesta obra (p. 36) formulado por H. JONAS nos seguintes termos: “age de maneira a que as tuas ações não comprometam a existência de uma vida humana autêntica sobre a Terra”.

### **3.1.3. Controlo dos sistemas e das instituições financeiras**

Outro grande perigo de consequências imprevisíveis, mas seguramente tendencialmente desastrosas, de uma economia a nível universal, é o que resulta dos sistemas e instituições financeiras. O conhecimento e a experiência acumulados nos últimos anos, especialmente ao nível de certas regiões do Planeta e de certos Estados constitucionais, deve funcionar aqui como uma oficina de conhecimento para a prevenção de perigos seguros para o futuro. Por esta razão, estamos num domínio em que a palavra de ordem deve ser a prevenção; uma Constituição universal deve conter o essencial em função desse objetivo.

### **3.2. Desenvolvimento científico e cultural**

O desenvolvimento económico é apenas uma dimensão do desenvolvimento. Foi referido em primeiro lugar, porque só ele pode pagar os elevados custos de outras dimensões do desenvolvimento, como a científica e a cultural em sentido estrito. A realização da dimensão humana na sua plenitude exige, como aspeto nuclear, o desenvolvimento científico e cultural: o ser humano como ser eminentemente cultural. Uma Constituição universal deve apontar o rumo, também com orientações concretas neste domínio<sup>49</sup>.

A ciência é o motor do desenvolvimento. Fazer ciência tem muitos custos económicos, mas ela é imprescindível ao desenvolvimento e progresso da humanidade e à proteção da natureza. Também aqui a oficina dos Estados constitucionais, especialmente dos mais desenvolvidos cientificamente, deve ser a fonte de inspiração do legislador de uma Constituição universal. Abertura e promoção da investigação científica amiga do ser humano e da natureza são as palavras de ordem. No mesmo sentido se orienta a proteção e promoção da cultura em sentido estrito (→ 8. Património cultural: preservação e promoção).

### **3.3. Direitos sociais**

#### **3.3.1. Realização da dignidade humana e dos direitos fundamentais**

A colocação dos direitos sociais depois do desenvolvimento económico pode surpreender, mas não é senão lógica, pois dele depende inteiramente. Se pretendemos uma Constituição universal com garantia de eficácia, com condições de ser efetivamente concretizada, então devemos ser pragmáticos e realistas. Os direitos sociais<sup>50</sup> são reconhecidamente importantes para os seres humanos e para a própria realização da dignidade humana<sup>51</sup>, mas estão dependentes da existência de amplos

---

<sup>49</sup> Pode servir de exemplo o art.º 9.º, n.º 2, da Constituição de Espanha (1978), que determina: „Cabe aos poderes do Estado criar as condições para que a liberdade e a igualdade do indivíduo e dos grupos em que ele se insere sejam reais e efetivas, eliminar os obstáculos que tornam impossível ou dificultam o seu pleno desenvolvimento e permitir a participação de todos os cidadãos na vida política, económica, cultural e social“.

<sup>50</sup> Habermas entende os direitos fundamentais como “princípios de uma ordem jurídica global de Estado social” (*Theorie und Praxis*, 4.ª ed., 1971, pág. 118 e segs).

<sup>51</sup> Por ser inerente ao ser humano, o livre desenvolvimento da personalidade foi elevado a direito fundamental na generalidade das Constituições de Estado de direito democrático, incluindo a CRP. Neste

recursos financeiros, sob pena de esses direitos não passarem do papel (*constitutional law in the books*, em vez de *constitutional law in public action*)<sup>52</sup>. A realidade atual dos direitos sociais em sociedades economicamente pouco desenvolvidas ou mesmo subdesenvolvidas mostra uma realidade cruel de eles não terem qualquer aplicação à generalidade da população. Educação, habitação, transportes, emprego, sem garantia de eficácia nada significam no dia a dia das pessoas<sup>53</sup>. Consagrar direitos meramente ilusórios pode fazer sonhar, mas é sobretudo uma forma de enganar o povo e de servir interesses de grupos dominantes.

### 3.3.2. Saúde e medicamentos

Uma Constituição universal deve ter referências expressas a garantias fundamentais em sede de saúde e de medicamentos<sup>54</sup>, não apenas porque eles são fundamentais para a própria realização da dignidade humana, mas também porque estamos num domínio essencialmente humanitário. A solidariedade humana deve mostrar-se antes de mais aqui. *Hic Rhodus, hic salta!* Os grandes lucros gerados pelo setor da saúde e do medicamento arrasta consigo o desejo do seu controlo por parte de grandes grupos económicos. Por isso, é fundamental que a Constituição universal faça imperar eficazmente o valor fundamental da solidariedade humana, especialmente dos mais desenvolvidos e ricos em prol dos mais necessitados. Para isso, deve ser criado um mecanismo eficaz de garantia de medicamentos acessíveis, em espécie e em custo, a quem necessita deles.

## 4. Ordem e segurança públicas

A ordem e segurança públicas são condição sem a qual não há gozo de diversos direitos e liberdades fundamentais<sup>55</sup>. A situação de grave insegurança pública vivida nalguns países, como se assiste presentemente em certas zonas do Rio de Janeiro e de S. Paulo, mas também em diversas zonas da Venezuela ou de África, comprovam que sem ordem e segurança públicas não só a vida, como também a liberdade, são fortemente ameaçadas e muitas vezes perdidas. Uma Constituição universal deve estabelecer para os Estados da União princípios básicos e objetivos a

---

sentido, a DUDH garante os direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis à dignidade humana e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. No mesmo sentido, também o Pacto Internacional Sobre os Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP, 1966) garante, numa perspetiva universal, no seu art.º 1.º, n.º 1, a todos os povos o seu “desenvolvimento económico, social e cultural”. Esta é mais uma marca do direito internacional público de cultura.

<sup>52</sup> Exemplo do realismo constitucional de que aqui se fala é o art.º 3.º, n.º 2, da Constituição da Itália de 1947, na sua versão atual, diz: „É tarefa da República eliminar os obstáculos de natureza económica e social que restringem de facto a liberdade e a igualdade dos cidadãos e que impedem o pleno desenvolvimento da personalidade humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores na organização económica e social do país“.

<sup>53</sup> Como refere R. ZUCK: „O cidadão está alheado da Constituição, ela não tem nada a ver com a sua vida diária (FAZ de 18 de Março de 2009, pág. 23). Também A. ARNDT alertou, em 1960, para a „Lei Fundamental não cumprida“.

<sup>54</sup> Na UE, foi criada a Agência Europeia de Medicamentos (EMA) com a finalidade de garantir a avaliação científica, a supervisão e o controlo da segurança dos medicamentos para uso humano e animal. A nível universal, uma agência universal do medicamento deveria cuidar também da acessibilidade dos cidadãos aos medicamentos, assegurando a sua disponibilização em quantidade, qualidade e a preço acessível.

<sup>55</sup> Cf. SOUSA, António Francisco de, *Manual de Direito Policial*, Porto 2016; *idem*, *A polícia no Estado de direito*, S. Paulo 2009.

atingir em sede de ordem e segurança públicas, embora se trate de matéria que deve permanecer essencialmente na esfera de competência dos Estados constitucionais.

#### 4.1. Prevenção do perigo para a ordem e segurança públicas

Como na saúde, também na ordem e segurança públicas, a via preventiva é a mais eficaz, a mais barata e, assim, a mais sensata. A sociedade, seja ao nível do Estado constitucional ou ao nível da Comunidade universal, livre, desenvolvida e de direitos fundamentais efetivos, exige níveis elevados de ordem e segurança públicas, sem as quais ficam seriamente comprometidos a dignidade humana, a liberdade, os direitos fundamentais. Ainda que a *boa ordem* esteja há séculos associada às ideias de *direito* e de *justiça* material<sup>56</sup>, no contexto que aqui se toma, a *boa ordem* é associada a um estado ou situação concreta que permite o livre exercício dos direitos e liberdades fundamentais.

#### 4.2. Repressão da perturbação da ordem e segurança públicas

Quando os mecanismos *preventivos* não tenham prevenido o perigo para a ordem e segurança públicas e se tenha, conseqüentemente, consumado a perturbação da ordem e segurança públicas, a via preventiva dá lugar à *via repressiva*, nos estritos limites previstos e estabelecidos na lei.

#### 4.3. Migrações

Sobretudo o passado recente e a situação atual vieram provar que, por insegurança ou falta de condições económicas, as migrações são um problema importantíssimo da sociedade atual a nível mundial e que se este problema não for entendido e resolvido corretamente, os danos podem ser devastadores<sup>57</sup>. Sobretudo a pobreza e as guerras geram o desejo e a necessidade de milhões de seres humanos abandonarem a terra em que nasceram em busca de mais segurança e de melhores condições de vida<sup>58</sup>. A Constituição universal deve tomar posição nesta questão e apontar a única solução que nos parece correta a médio e longo prazos para se evitarem males maiores de conseqüências imprevisíveis: estabelecer claramente o dever de solidariedade humana para com as regiões mais inseguras e mais pobres. O

---

<sup>56</sup> „O direito como a arte da boa ordem e da equidade“ („*ius est ars boni et aequi*“). É com esta frase que se inicia a mais influente obra de jurisprudência romana (*Digesto*, 1, 1, 1). Is significa que a regulação deve permitir a distribuição justa dos bens e dos encargos, que a regulação deve ponderar com justiça os interesses antagónicos, que a punição dos ilícitos seja justiça, enfim, que as questões jurídicas sejam resolvidas com justiça. Vivemos na época do império da justiça material sobre a mera justiça formal, que é injustiça. R. ZIPPELIUS caracteriza a época atual, com muita propriedade, como a „época do *direito da equidade*...“ que permite „corrigir iniquidades da lei pela identificação ou da complementação de lacunas (ZIPPELIUS, *Das Wesen des Rechts*, 6.ª ed. 2012, cap. 6b).

<sup>57</sup> Ao nível da UE, são imputados aos imigrantes de fora da Europa, nos últimos anos, danos concretos tão importantes como o Brexit e o aparecimento e rebostecimento com grande força de movimentos radicais, tendo alguns deles chegado ao governo, como na Hungria, na Áustria, na Finlândia. E o governo sueco acaba de não resistir a uma moção de censura apresentada por partidos de extrema direita. Uns pretendem defender a cultura europeia, outros pretendem mostrar solidariedade sem olhar ao efeito global a médio e longo prazo.

<sup>58</sup> Segundo dados da ONU de 2017, mais de 175 milhões de pessoas vivem fora do seu país de origem. Passou-se de 2,5 milhões de refugiados em 1970 para mais de 25 milhões em 2017.

problema não se resolve simplesmente abrindo as fronteiras, pois que esta solução tem custos sociais, culturais e políticos muito significativos. A solidariedade e auxílio a prestar deve ser sobretudo ao desenvolvimento económico e social dos locais mais pobres do Planeta. Em rigor, quase todos os locais habitados do Planeta são bons para viver bem e em segurança. Criem-se, pois, essas condições. As culturas locais não devem ser perdidas, nem com a chegada de um número excessivo de imigrantes, nem com a partida de populações inteiras. As famílias também não devem ser forçadas à sua desintegração. Com solidariedade efetiva internacional, também no Burundi, no Malawi, no Chade e até no deserto do Sara se poderá viver bem e em segurança. Certas zonas da Arábia Saudita, outrora inóspitas, provam-no com a sua elevada qualidade de vida<sup>59</sup>: “Deus quer, o homem sonha, a obra nasce.”<sup>60</sup>

## 5. Resolução de conflitos: mesa redonda

Um espaço global tão amplo e diversificado presta-se constantemente ao surgimento de conflitos de raiz cultural, religiosa, ideológica ou económica. A Constituição universal deve contar com isto e prever formas efetivas de resolução dos conflitos.

A via diplomática é a que é própria ao ser humano: os conflitos resolvem-se pelo diálogo e pelo peso dos argumentos. A diplomacia deve estar sempre em estado de alerta e à altura dos acontecimentos. A Constituição universal, que deve ser feita de diálogo, em mesa redonda, deve privilegiar igualmente soluções de diálogo, de “mesa redonda”<sup>61</sup> como forma de assegurar uma coexistência pacífica, cooperação, igualdade, diálogo e dialética nas relações entre os povos e na composição (pacífica) dos conflitos, numa base de respeito-mútuo e rompendo com quaisquer formas totalitárias de poder. Os povos têm de se entender e de se tolerar numa base de igualdade, de respeito mútuo, de pluralismo e de cooperação. A mesa redonda é o ADN cultural da humanidade e as conquistas do direito internacional público provam-no enquanto Constituições parciais em diversas áreas culturais.

Não se revelando possível ou suficientemente eficaz a diplomacia, há-de estar aberta, igualmente com garantia de eficácia, a via judicial, seja de um Tribunal Constitucional universal, seja de tribunais setoriais ou de tribunais nacionais ao serviço da Comunidade universal, à semelhança do modelo em funcionamento na UE.

## 6. *Media* e redes digitais: regulação, vigilância e controlo

Os *media* exercem uma influência determinante na opinião pública, manipulando-a e articulando-a facilmente, razão por que eles são frequentemente apelidados de “quarto poder”. Juridicamente, esta imputação não é correta, uma vez que a opinião pública não é um ‘poder do Estado’. No entanto, atendendo à sua força política, os *media* detêm um poder importante na estrutura dos poderes oligárquicos.

---

<sup>59</sup> A Arábia Saudita prepara-se para constituir, num deserto das proximidades de Riade, um enorme jardim futurista, que será o maior projeto paisagístico e botânico do mundo, e que será dedicado à coleção, cultivo e exposição de uma enorme diversidade de plantas e de outros seres vivos. Outro exemplo: o oásis Wadi em Omã.

<sup>60</sup> Fernando PESSOA, do poema ‘O infante’, in: *Mensagem Mar Português*.

<sup>61</sup> A comunidade universal deve ter como marca cultural identitária a ‘mesa redonda’, símbolo da unida por consenso, de cooperação e de solidariedade, de aliança para paz, para os direitos humanos, para a defesa da natureza.

O poder dos *media* (especialmente quando concentrados)<sup>62</sup> e das redes digitais atingiu proporções difíceis de controlar nos Estados. Com a globalização, os *media* e as redes digitais (a par das grandes instituições financeiras) detêm um poder de influência à escala mundial tão grande que representa uma séria ameaça para as democracias e para o próprio Planeta. A constituição universal deve prever mecanismos capazes de assegurar eficazmente o controlo nestes domínios, sob pena de a própria Constituição sucumbir. Vigilância e controlo são aqui as palavras de ordem. A Constituição universal deve, antes de mais, submeter os *media* – também já apelidados de “escola noturna da nação” – ao pluralismo.

Os meios de comunicação social tanto podem estar ao serviço de uma informação objetiva, como de uma manipulação dos acontecimentos políticos. Podem, de igual modo, ampliar significativamente as reivindicações de minorias ruidosas ou não destacar problemas reais importantes das populações (pobreza, opressões, corrupções)<sup>63</sup>.

Também a cultura de *slogans* recorrentemente usados nos meios de comunicação social pode representar um perigo sério para a democracia referendária. Corre-se o perigo de cair numa *mediocracia* ou numa *telecracia*<sup>64</sup> alimentada e reforçada por produtores de opinião e de visões do mundo (comentadores políticos tornam-se poderosos). Dominada a opinião pública, o acesso ao poder político e legislativo fica facilitado.

Por outro lado, o desejo de maior lucro condiciona a escolha dos assuntos a divulgar, mais do que critérios de relevância contéudal. Tendencialmente, os *media* reportam factos espetaculares, sensacionais, porque são de sucesso garantido ou ‘vendem melhor’.

Em suma, os *media* são, por um lado, indispensáveis para a formação democrática da vontade, mas são simultaneamente uma forte ameaça para a democracia, pelo seu elevado poder manipulador da opinião pública e da liberdade. À escala mundial, o perigo, sobretudo no caso de grandes empresas resultantes de grandes concentrações, pode ser uma ameaça real de enormes proporções. A palavra de ordem será, pois, *prevenção*.

## 7. Ambiente e natureza: preservação e promoção

O Planeta é a casa comum do ser humano e da Natureza. A sobrevivência dos seres vivos, sejam os seres humanos, as plantas ou os animais, deve ser assegurada de forma a permitir que as futuras gerações possam existir com qualidade. A Constituição

---

<sup>62</sup> A revista alemã *Media Perspektiven* publica regularmente informações sobre a concentração no mercado dos *media* (→ <http://www.ard-werbung.de/media-perspektiven/fachzeitschrift/2018>).

<sup>63</sup> A ‘opinião pública’ difere frequentemente da ‘opinião publicada’. Por exemplo, as opiniões de minorias ruidosas surgem frequentemente sobre-representadas nos *media*, enquanto as opiniões da maioria silenciosa são frequentemente sub-representadas.

<sup>64</sup> Os *media* influenciam facilmente a opinião pública. Há o risco elevado de, especialmente na democracia direta, os *media* gerirem a opinião e de a democracia se transformar numa telecracia. Os *media* também podem condicionar a democracia representativa na forma como exploram o escândalo político e secundarizando a sabedoria política. Na comunicação dos acontecimentos políticos mundiais, os titulares de poder podem desempenhar o ator espetacular sensível ao aplauso ou à reprovação do público.

universal deve consagrar o princípio da responsabilidade perante as gerações futuras<sup>65</sup> e as demais condições necessárias aos interesses em presença.

## 8. Património cultural: preservação e promoção

O domínio da preservação e promoção do património cultural será um daqueles em que, pela força integradora da ONU, mais se avançou em termos de Constituição universal (setorial)<sup>66</sup>. Uma Constituição universal deve ser o fundamento jurídico e cultural da preservação e promoção do património cultural comum da humanidade, que abarca os patrimónios culturais locais. Este é um dos domínios em que já existe uma Constituição universal formal, em diversos diplomas de direito internacional público (Constituições parcelares)<sup>67</sup>, bastante desenvolvida, bastante ativa, bastante mobilizadora, e fortemente enraizada e aceite na mente e no coração das pessoas. A consciência universal do povo tem-se manifestado intensamente um pouco por toda a parte. Em Portugal, têm sido muitas as iniciativas de elevação de dimensões culturais a património cultural da humanidade<sup>68</sup>, algumas até objeto de controvérsia, como o cante alentejano<sup>69</sup>, o fado<sup>70</sup>, o chocalho alentejano<sup>71</sup> ou os bonecos de Estremoz<sup>72</sup>. Mais consensuais são centros históricos, monumentos e reservas ecológicas<sup>73</sup>.

A nível da Europa, o Preâmbulo do TUE refere-se ao “património cultural, religioso e humanístico da Europa”. São diversas as disposições normativas deste

---

<sup>65</sup> Em 1979, H. JONAS formulou o princípio da responsabilidade nos seguintes termos: “age de maneira a que as tuas ações não comprometam a existência de uma vida humana autêntica sobre a Terra” (Hans JONAS, *Das Prinzip Verantwortung, Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt/M, 1979, p. 36).

<sup>66</sup> Desta Constituição universal por setores fazem parte muitos tratados da ONU, nos mais diversos domínios, como os direitos das crianças, a proibição da tortura, proteção dos portadores de deficiência. A Constituição universal baseada no atual direito internacional público existe e desenvolve-se por setores, pontualmente, como pedras soltas de um mosaico que se vai formando lentamente pela integração das lacunas e pela sua expansão natural. A atual ordem jurídica universal baseia-se no direito internacional público (Constituição universal por setores), onde também se destacam diplomas como a Carta das Nações Unidas, os Pactos sobre os Direitos Humanos de 1966, o Estatuto do Tribunal de Justiça Internacional, os tribunais especiais da ONU. Os temas são transversais a todas as áreas fundamentais para o ser humano e o meio em que vive: proteção das crianças, dos deficientes, dos idosos, dos refugiados, da natureza (flora e fauna), dos recursos naturais, da saúde, da vida humana, da dignidade humana, da segurança e ordem pública, etc. A lista não pára de aumentar, o que reflete uma consciencialização crescente de que todos os seres humanos são habitantes de uma casa comum, próxima e precária. A proteção é geracional e intergeracional, orientada para o presente e para o futuro, mas também para o passado.

<sup>67</sup> Em 1972, foi estabelecida a Convenção da UNESCO para o Património Mundial (Convenção para a Protecção do Património Mundial Cultural e Natural). Esta Convenção foi adotada por Portugal em 1980. Portugal dispõe de uma vasta lista de património cultural da humanidade, que abarca centros históricos, monumentos e até paisagens. Diz o art.º 11.º, n.º 1, desta Convenção: „1 - Cada um dos Estados parte na presente Convenção deverá submeter, em toda a medida do possível, ao Comité do Património Mundial um inventário dos bens do património cultural e natural situados no seu território e susceptíveis de serem inscritos na lista prevista no parágrafo 2 do presente artigo. Tal inventário, que não será considerado exaustivo, deverá comportar uma documentação sobre o local dos bens em questão e sobre o interesse que apresentam.“

<sup>68</sup> O *Centro Histórico do Porto* foi classificado, em 1996, como Património Cultural da Humanidade.

<sup>69</sup> A UNESCO reconheceu, em 2014, o *cante alentejano* como Património Imaterial da Humanidade.

<sup>70</sup> A UNESCO reconheceu, em 2011, o *fado* como Património Imaterial da Humanidade.

<sup>71</sup> Em 2015, o *chocalho alentejano* foi classificado como Património Imaterial da Humanidade, com necessidade de salvaguarda urgente.

<sup>72</sup> Os *bonecos de Estremoz* são, desde 2017, Património Imaterial da Humanidade.

<sup>73</sup> A *laurissilva da Madeira* que com os seus 15.000 ha ocupa 20% da área da Madeira, foi declarada pela UNESCO, em 1999, património natural da humanidade.

diploma que se referem ao “património cultural comum”, destacando-se o art.º 3.º, n.º 3, frase 4 do TUE: “A *União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu*”.

## **9. Organização democrática da União Universal, dos Continentes e dos Estados integrantes**

Apesar de a democracia não ser em si um seguro de vida, continua a ser o melhor modelo até agora encontrado para organizar e manter em funcionamento a sociedade humana. Trata-se de um modelo que se desenvolve por etapas e que atinge níveis de aperfeiçoamento consoante os impulsos culturais e económicos de cada sociedade<sup>74</sup>. A democracia é em si um processo cultural que precisa de ser assimilado e praticado pelos cidadãos. A Constituição universal deve, aproveitando o conhecimento e a experiência já existentes, estabelecer o quadro estruturante da democracia nas instituições universais e, como parte dela, da democracia em todos os Estados da Comunidade universal.

A democracia – poder a prazo (K. POPPER) – proporciona à minoria a oportunidade de se tornar maioria. A democracia alimenta-se de iniciativas e de alternativas. Ela é marcada pela abertura a alternativas. O pluralismo e o concurso de ideias fazem parte do seu ADN. A aceitação da exposição à crítica permite o desenvolvimento do racionalismo crítico. A própria liberdade implica a existência de alternativa.

O sistema democrático assenta em eleições políticas que permitem ao povo escolher entre as alternativas apresentadas, codeterminado assim o rumo a seguir. Mas as eleições políticas são também uma oportunidade de ajuste de contas em relação ao mandato terminado, funcionando, pois, em certa medida, como controlo retrospectivo. Para a realização do máximo de democracia possível, o processo político deve ser tão transparente quanto possível<sup>75</sup>. A publicidade torna compreensíveis e controláveis as ações dos órgãos do Estado (p. ex. debates parlamentares e debates judiciais). Também servem à transparência os deveres de fundamentação de atos de autoridade, sejam administrativos, legislativos ou judiciais.

### **9.1. Território, povo, poder**

Os elementos da Comunidade universal são os três clássicos reportados ao Estado: território, povo e poder, sempre numa perspetiva cultural.

O *território* é a ‘oficina’ da Constituição universal, onde se desenvolve a teoria constitucional cosmopolita universal. O ‘território’ deve ser entendido como um

---

<sup>74</sup> Do ponto de vista civilizacional, a democracia encontra-se ainda numa fase embrionária, mesmo nos países mais desenvolvidos. A democracia que temos assenta em larga medida em suposições ou conjeturas não confirmadas. A razão deve-se ao facto de ela, assim como está, servir bem aos interesses das minorias que dela colhem os benefícios, como os principais partidos, sindicatos, lóbis, etc. Por isso, grande parte da população não vota, está de costas voltadas para esta democracia que é marcada por profundas injustiças materiais e desigualdades de oportunidades. A democracia é seguramente a via mais segura, mas tem de se desenvolver muito até que se possa dizer que ela é efetiva e realiza a dignidade humana e os direitos fundamentais.

<sup>75</sup> Contudo, frequentemente, a transparência falta logo nos próprios processos partidários, sendo libertada à medida de interesses pessoais e de grupo.

espaço culturalmente marcado (antes demais, espaço onde se respeita o ser humano e a natureza) e não culturalmente neutro; um território vivo, dinâmico culturalmente falando, onde se pratica cultura (p. ex. onde se respeita a dignidade humana), onde se é livre culturalmente falando (p. ex. livre na escolha e no exercício da profissão). Por natureza, o território da Constituição universal não suscita problemas de delimitação, abarcando todo o Planeta.

O desenvolvimento da teoria da Constituição universal não pode deixar de considerar os crescentes “processos de globalização”<sup>76</sup>, auxiliados de forma determinante pela *Internet* (o computador como ‘motor da evolução’), e sua exploração comunicacional e comercial. A “globalização” moderna desenvolve-se por processos culturais, mas também e seguramente sobretudo, pelas relações económicas. Vivemos num “mundo único”, que se vem formando com base no direito internacional público (Constituições parcelares, nomeadamente sobre direitos humanos). A globalização<sup>77</sup> dos Estados, sem abdicar da sua integração interna, abre-os ao exterior, ao Mundo. O ser humano torna-se “sujeito de direito internacional público”<sup>78</sup>, cidadão do Mundo<sup>79</sup>; a integração universal é função da Constituição universal. Os direitos nacionais devem ser interpretados e aplicados de forma “amiga do direito internacional público”.

O *povo* na Constituição universal são todos os seres humanos que habitam o Planeta, na sua identidade comum e nas suas diferenças ou identidades próprias: todos diferentes e todos iguais, na sua fraternidade natural e na sua personalidade específica. O ser humano não é escravo dos seus genes, mas ser essencialmente cultural, necessitado de garantia de segurança e liberdade, razão por que adere ao contrato social. O poder público vem do povo, mas nem todo o poder público. Há valores e princípios naturais que não podem ser desrespeitados ou alterados pelo ser humano ou pelo povo<sup>80</sup>. A ligação da Constituição universal ao povo é inevitável, desde logo numa ligação ao povo passado (herança cultural, costumes, valores)<sup>81</sup>, ao povo presente (abertura ao espírito do povo, ao seu sentimento ético, às suas necessidades, às suas aspirações), ao povo futuro (contrato intergeracional, princípio da responsabilidade em matéria de proteção da natureza). Por outro lado, o texto de uma Constituição universal deve abrir-se, reconhecer e proteger os diversificados contextos culturais<sup>82</sup>. O espírito de uma Constituição universal deve também refletir o espírito

---

<sup>76</sup> A globalização económica é o resultado da crescente integração das economias em todo o mundo, especialmente por força de trocas de bens e serviços, de fluxos financeiros e de transferência de mão-de-obra ou de conhecimento. As novas tecnologias, a modernização dos transportes e do progresso técnico fomentaram a globalização, que apresenta também dimensões políticas, económicas, culturais e ambientais

<sup>77</sup> Da doutrina: P. HÄBERLE, „Menschenrechte und Globalisierung“, *JöR* 55 (2007), pág. 397 e segs.

<sup>78</sup> Sobre o assunto, A. PETERS, „Das subjektive internationale Recht“, *JöR* 59 (2011), pág. 411 e segs.

<sup>79</sup> PLUTARCO: „Não sou nem ateniense, nem grego, mas cidadão do mundo“. A figura do ‘cidadão do mundo’ não se refere apenas a personagens com obra ou feitos de expressão mundial, como ARISTÓTELES, PLATÃO, CÍCERO, DA VINCI, BETHOVEN, GANDHI ou MANDELA, mas também ao cidadão comum, enquanto membro da Comunidade Mundial. Todos, cada um à sua medida, são ‘ativos da humanidade’, são ‘cidadãos do mundo’.

<sup>80</sup> Por isso, a ideia Constituição sem direito natural não é aceite pela doutrina em geral. O próprio P. Häberle, reconheceu-o, após o seu artigo „Constituição sem direito natural“. No entanto, para HABERMAS, o direito natural necessita nos nossos dias de „justificação filosófica vinculativa“ (*in: Theorie und Praxis*, 4.ª ed., 1971, pág. 89 (118)). Para uma abordagem geral dos problemas com que se defronta atualmente o direito natural, cf. espec. ERIK WOLF: *Das Problem der Naturrechtslehre. Versuch einer Orientierung*, Karlsruhe: C. F. Müller. 1955. (3.ª ed., 1964).

<sup>81</sup> Por exemplo, a dignidade da pessoa tem uma dimensão passada, presente e futura, não estática, mas dinâmica, não morta, mas viva. Para ser vivida, a dignidade humana faz renovadas exigências em matéria de tolerância, com sempre novos limites ajustados a um consenso universal.

<sup>82</sup> A Constituição universal não se limita a ser uma ordem jurídico-fundamental de juristas e para juristas e não deve ser interpretada apenas como norma jurídica. Para além de texto jurídico (conjunto de normas

universal dos povos. O plano nacional do espírito do povo deve coexistir com o plano universal do povo. A Comunidade universal, com a sua Constituição, converter-se então em Comunidade constitucional universal. O povo, como realidade essencialmente cultural, tem os seus valores, que são realidades dinâmicas<sup>83</sup> e que ligam o passado ao presente e garantem o futuro. Os valores mais importantes são transformados em norma jurídica imperativa, como marca identitária de um povo, de uma nação. Por isso, já anteriormente assumimos que uma Constituição universal deve contemplar, antes de mais, os valores fundamentais do ser humano, da sociedade humana e do meio em que vive, como condição da sua existência e sobrevivência. Esses valores são reconhecidos, antes de mais, na forma de dignidade humana e de direitos fundamentais.

Por fim, também o *poder* é uma realidade cultural, todo ele é cultura. Mas deve imperar uma cultura de poder limitado, de *poder* como *dever*<sup>84</sup>, de poder para servir os outros<sup>85</sup>, de poder aberto à cooperação e ao diálogo, de poder responsável, de poder ao serviço da humanidade. O arbítrio que prolifera um pouco por toda a parte é o oposto desta cultura de poder<sup>86</sup>. Aqui há um longo caminho a percorrer, especialmente nas sociedades mais corruptas e menos desenvolvidas do ponto de vista civilizacional<sup>87</sup>. Mas também por isso, a Constituição universal deve apontar e impor metas, desenvolver uma ação pedagógica e assegurar eficácia de ação, nomeadamente pela via de um controlo jurisdicional eficaz.

---

e princípios jurídicos), a Constituição é contexto e exprime um estado e um nível de desenvolvimento cultural, reflete a cultura de um povo, desde a sua herança cultural às suas aspirações culturais. A Constituição universal far-se-á de cultura, viverá como cultura, será interpretada e aplicada culturalmente, uma cultura jurídica universal amiga do ser humano e do meio em que ele vive. As Constituições são estabelecidas e entendidas como processos culturais que envolvem texto e contexto. Por exemplo em certos países africanos, como Angola ou Moçambique, algumas árvores são consideradas como sendo espíritos e, por isso são veneradas e respeitadas suscitando-se a questão de saber se a proteção dessas árvores deve ser prevista na Constituição. o texto de uma Constituição universal deve abrir-se, reconhecer e proteger os diversificados contextos culturais. O espírito de uma Constituição universal deve também refletir o espírito universal dos povos. O plano nacional do espírito do povo deve coexistir com o plano universal do povo.

<sup>83</sup> O exemplo ilustrativo é o da liberalização do aborto em Portugal: em 1975, foi criado o Movimento pela Contraceção, Aborto Livre e Gratuito- MCALG; em março de 1977 foi entregue uma petição de 5 mil assinaturas na Assembleia da República exigindo a legalização do aborto; em 1979 foi criada a CNAC- Campanha Nacional pelo Aborto e Contraceção; a lei 6/84 permite o aberto em certas situações; em junho de 1998, realiza-se um referendo cujo resultado não foi vinculativo (60% de abstenções, 49% Sim, 51% Não); referendo de fevereiro de 2007 (votaram 43,57% dos eleitores), com vitória do sim (59,25%; não: 40,75%) (com limitações); em 2017 tinham sido feitos, desde 2007, 145 mil interrupções voluntárias da gravidez em Portugal (lei aprovada por ¼ dos cidadãos que podiam votar).

<sup>84</sup> O art.º 4.º, n.º 2, do Código Europeu de Boa Conduta Administrativa (CEBCA) diz: “Os agentes públicos regem-se por critérios de dignidade, integridade e probidade, desempenhando as suas funções de modo responsável, competente e diligente.”

<sup>85</sup> Devem ser aqui lembradas as sábias palavras de AGOSTINHO DA SILVA: „Nenhum político deve esperar que lhe agradeçam ou sequer lhe reconheçam o que faz; no fim de contas era ele quem devia agradecer pela ocasião que lhe ofereceram os outros homens de pôr em jogo as suas qualidades e de eliminar, se puder, os seus defeitos.“

<sup>86</sup> O art.º 7.º do Código Europeu de Boa Conduta Administrativa (CEBCA) dispõe: “Os agentes públicos atuam com justiça e equidade, sendo vedadas práticas ou decisões arbitrárias.”

<sup>87</sup> Como diz ZIPPELIUS, „Quanto menos evoluída estiver essa cultura administrativa, tanto mais apertadas têm naturalmente de ser as malhas da tutela legal e dos controlos judiciais, de acordo com a fórmula ainda válida de Tácito: „*Corruptissima re publica plurimae leges*” (Annalen III 27, 3) [Estado muito corrupto, muitas leis].“ (in: *Allgemeine Staatslehre*, 17.ª ed., Munique 2017, § 30, *fine*).

## **9.2. Separação de poderes: legislativo, executivo e judicial**

Para que a democracia seja garantida de forma efetiva, a Constituição universal deve assegurar o respeito pelos seus princípios fundamentais, antes de mais a separação de poderes entre legislativo, executivo e judicial. O Estado de direito democrático é hoje um modelo de Estado profundamente estudado e desenvolvido, sendo conhecidas as suas qualidades e defeitos, as suas vantagens e desvantagens, enfim os seus princípios conformadores gerais. Trata-se de um modelo em desenvolvimento que deverá resistir e merecer a preferência numa Comunidade universal, até que surja outro melhor que lhe tome o lugar.

## **9.3. Limitação de mandatos: poder a prazo**

A sede insaciável de poder de grande parte dos detentores de poder público, recomenda que a Constituição limite os mandatos, de preferência a um mandato apenas. Desta forma, a tentação de perpetuação no poder e de abuso de poder estariam à partida amplamente limitados. Não faltam substitutos à altura e eventualmente melhores. Ninguém é insubstituível e a prevenção é sempre a solução mais sensata.

## **9.4. Responsabilização pelo poder**

Uma forma de garantir razoabilidade, bom senso e juridicidade no exercício do poder consiste em responsabilizar quem toma as decisões pela juridicidade das mesmas. O poder submetido à lei e ao direito passa assim a estar legitimado e tenderá a ser exercido para o fim para que foi outorgado.

## **9.5. *Compliance*: prevenção e combate à corrupção**

A corrupção é o maior flagelo das sociedades modernas e que as leva à decadência e à pobreza. Prevenir e combater a corrupção é tão importante como garantir direitos e liberdades fundamentais. Por isso, a Constituição universal deve exigir *compliance*<sup>88</sup> nas instituições públicas (e privadas). O *compliance* assegura integridade e transparência na ação pública. Ele vem-se revelando um instrumento

---

<sup>88</sup> O termo *compliance* deriva do verbo inglês *to comply*, que significa cumprir, agir em conformidade com um princípio, uma regra, uma ordem, uma solicitação, uma diretriz ou uma orientação interna. O *compliance* é dirigido a pessoas, a procedimentos de ação, a culturas de gestão e administração. No *compliance* não está em causa, portanto, um ativo fixo fácil de constatar, de medir e de demarcar na sua existência, nas suas condições materiais, no seu uso adequado. O *compliance* só pode ter resultados positivos e constituir uma mais valia se for dirigido às pessoas, especialmente aos colaboradores mais diretos, para que tomem consciência plena do sistema, de que são sua parte integrante e do que isso significa concretamente para si. *Compliance* significa cumprir, realizar o que é estatutária ou legalmente imposto. O *compliance* significa, assim, uma obrigação de cumprir e de fazer cumprir, em conformidade com as leis e os regulamentos externos e internos aplicáveis à empresa, organização ou instituição em causa. O *compliance* surgiu e desenvolveu-se nos últimos anos sobretudo em instituições e empresas privadas, primeiramente no setor financeiro. Mas o *compliance* tem-se alastrado com grande intensidade a todo o setor empresarial e, mais recentemente também a instituições públicas, com particular incidência naquelas que são mais fortemente regulamentadas e controladas.

eficaz sobretudo da prevenção da corrupção<sup>89</sup>. No entanto, a montante dos mecanismos de controlo, é importante que uma Constituição universal destaque a importância de uma educação para a cidadania e para os valores<sup>90</sup>, de um direito com valores, de uma cultura de valores<sup>91</sup>.

## 10. Tribunal Constitucional Universal

Por fim, mas de modo algum por último, a Constituição universal deve criar um Tribunal Constitucional Universal (TCU) com garantia de eficácia das suas decisões. Só uma tal alta instância jurisdicional será capaz de assegurar a eficácia de toda a Constituição universal e, em última análise, de toda a Sociedade Universal em si mesma e nas suas partes. Um Tribunal Constitucional Universal apresenta-se como a pedra de fecho da abóbada da Constituição universal e do sistema jurídico que ela estabelece para a humanidade e para a natureza. Dele também depende não só a interpretação última da Constituição universal, mas também o desenvolvimento de um direito constitucional universal (de base jurisdicional). Também a Constituição universal é *law in action*, que só se vive, só se realiza, pela interpretação. O juiz não deve simplesmente remeter-se para o papel „*bouche qui prononce les paroles de la loi*“. Ele deve criar um direito jurisdicional na interpretação da lei e na integração das suas lacunas<sup>92</sup>. Os tribunais sempre criam algum direito na sua interpretação e aplicação da lei<sup>93</sup>. A avaliar pela experiência colhida no TJUE ao nível da UE, numa escala bem menor, mas significativa, um TCU desempenhará um papel fundamental no desenvolvimento do próprio direito constitucional universal<sup>94</sup>, que será sempre a

---

<sup>89</sup> Embora não se possa prescindir de desenvolvimentos legais mais detalhados. Por exemplo, a nível da UE, os colaboradores do Espaço Atlântico (EA) “devem agir em todas as situações de acordo com critérios consubstanciados numa conduta honesta e diligente, combatendo ativamente todas as formas de corrupção, ativa ou passiva. Deve ser prestada uma especial atenção aos favores e às cumplicidades que possam induzir a criação de vantagens ilícitas, que constituem formas subtis de corrupção ...”.

<sup>90</sup> Cf. VALENTE, Maria Odete, „A educação para os valores“ (fc.ul.pt/~movalente/educacao\_valores). Cf. ainda RATHS, Louis; HARMIN, Merrill; SIMON, Sidney B. — *Values and Teaching*, Charles E. Merrill, Columbus, Ohio, 1966.

<sup>91</sup> Sobre os valores em Constituições contemporâneas, cf. Paulo FERREIRA DA CUNHA, *Direito Constitucional Aplicado*, 2007, p. 145 e segs.

<sup>92</sup> Por exemplo, o direito fundamental à *autodeterminação informacional* foi criado pelo Tribunal Constitucional Federal alemão na conhecida *Volkszählungsurteil* de 1983 (E 65, 1). Já mais recentemente, o mesmo tribunal criou um novo „direito fundamental à garantia de confidencialidade e de integridade dos sistemas informáticos de uso próprio“. Assim, na busca *online*, a polícia não pode „violiar o núcleo da intimidade e das formas de vida privada do indivíduo“ (pois este é um núcleo absolutamente protegido da corformação da vida privada) (*BverfGE* 120,274 – *Online Duchsuchung*). Vejam-se os comentários a este acórdão de W. HOFFMANN-RIEM, „Der grundrechtliche Schutz der Vertraulichkeit und Integrität eigengenutzter informationstechnischer Systeme“, *JZ* 2008, pág. 1009 e segs.; Christoph HERRMANN, *Das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität Das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme*, 2010; Jan-Christoph WEHAGE, *Das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität*, 2012; J. REICHERT, *Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung in den Polizeigesetzen*, 2013; Marcus HEINMANN, *Grundrechtlicher Schutz informationstechnischer Systeme: unter besonderer Berücksichtigung des Grundrechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme*, Duncker & Humblot, 2015. Em língua portuguesa, Laura S. F. MENDES, cf. *Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor - Linhas gerais de um novo direito fundamental*, Saraiva 2014.

<sup>93</sup> Sobre esta questão, cf. ALBERS, Marion, *Höchstrichterliche Rechtsfindung und Auslegung gerichtlicher Entscheidungen*, in: *VVDStRL - Congresso de Professores de direito público realizado em Münster - 71* (2012), pág. 257 e segs.; R. WANK, *Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung*, 1978, pág. 19 e segs.

<sup>94</sup> Na UE, o TJUE sempre criou algum direito na sua interpretação e aplicação da lei.

base e o motor da evolução e do progresso da Constituição universal<sup>95</sup>, em sintonia com a evolução própria das ciências da natureza e das ciências sociais, políticas e económicas, no contexto da cultura universal.

### III

#### Conclusão

Uma Constituição universal de cultura da comunidade dos povos deve ser, antes de mais, um repositório dos valores universais. Deve ser cooperativa, aberta e responsável pelos valores universais, num ‘Mundo dos cidadãos’, com a sua identidade cultural universal, pluralista, tolerante, amiga das liberdades, das religiões, das minorias (étnicas, culturais ou religiosas).

Uma Comunidade universal dos povos, cosmopolita, é um fórum de debate de questões de verdade. Não existem verdades absolutas e acabadas<sup>96</sup>, nem mesmo numa Constituição universal; por isso, não se coloca a questão da imposição jurídica de verdades absolutas universais<sup>97</sup>. Mais propriamente, ainda que possam existir verdades, o ser humano não é capaz de as reconhecer racionalmente<sup>98</sup>. Neste âmbito, a ação humana não passa de projeto e conjectura<sup>99</sup>. Mas se uma Constituição universal não contém verdades acabadas e absolutas, contém princípios, valores e direitos fundamentais que são verdades provisórias, sujeitas à prova e que resistirão até prova (argumentativa) em contrário<sup>100</sup>. Deste modo, o horizonte de validade dos direitos fundamentais, das liberdades culturais, da democracia enquanto “poder a prazo” (K. POPPER), com separação de poderes e pluralista, não sendo eterno, está assegurado até ao surgimento de soluções comprovadamente melhores. Até lá, a democracia é o caminho certo para derrubar ditadores sem derramamento de sangue e para que morram antes as teorias que os homens.

---

<sup>95</sup> Uma Constituição universal não deve converter-se num ‘seguro de vida’ político ou jurídico.

<sup>96</sup> Certas Constituições procuraram absolutizar, mas sempre sem sucesso, verdades parciais. Será preferível, considerando a evolução constante e rápida que caracteriza a nossa época, deixar o caminho aberto para ‘alternativas’. Em geral, cf. P. HÄBERLE, *Wahrheitsprobleme im Verfassungsstaat*, 1995. Noção de ciência de W. von HUMBOLDT: esforço por alcançar a verdade como “alguma coisa ainda não totalmente descoberta e que nunca se poderá completamente achar” (cf. *BVerfGE* 35, 79 (113)). POPPER fala em “carácter provisório de todos os conhecimentos científicos” ou em “saber presumível”.

<sup>97</sup> „Eu posso-me enganar; tu podes ter razão; nós os dois em conjunto talvez possamos estar no caminho da verdade“ (Karl POPPER: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, 2003, pág. 281).

<sup>98</sup> São, a este propósito, sábias as palavras de Agostinho DA SILVA: „O homem tem preguiça, em geral, de pensar todo o pensável e contenta-se com fragmentos de ideias, recusa-se a uma coerência absoluta. Não leva até ao fim o esforço de entender. E, exactamente porque não o faz, toma, em relação à sua capacidade de inteligência, uma absurda posição de orgulho. Compara o pouco que entendeu com o menos que outros entenderam, jamais com o muito que os mais raros puderam perceber“.

<sup>99</sup> No domínio científico, mas também no domínio político, trabalha-se com hipóteses, com ‘verdades provisórias’ pelo método da tentativa e erro, eliminando-se sucessivamente o erro.

<sup>100</sup> Segundo DREIER, ainda que não haja “um direito natural válido para sempre e uma teoria sobre a boa ordem social que se tenha furtado à crítica”, o direito vigente e a sociedade exigem o “controle permanente do grau de emancipação e de justiça social atingido, que na perspectiva histórica ... são objectivamente possíveis” (in: “Zum Selbstverständnis der Jurisprudenz als Wissenschaft”, *Rechtstheorie* 2 (1973), pág. 37 (53)).

Apoiando-nos na sociedade aberta e no “espírito aberto” de Karl POPPER, uma Constituição universal deve permitir uma “abertura para a frente”, para o futuro, para o progresso, para o desenvolvimento, para o aperfeiçoamento, mas também uma “abertura para trás”, que institucionaliza experiências bem-sucedidas, positivamente comprovadas, que reconhece e protege a herança histórica e cultural da humanidade.

Recebido para publicação em 07-09-18; aceito em 08-10-18