

# A CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976

MARCELO CAETANO

Ex-Presidente do Conselho de Ministros  
de Portugal. Professor Titular na Uni-  
versidade de Lisboa

## I — Os Antecedentes da Constituição

1. A Constituição da Republica Portuguesa, aprovada e promulgada em 2 de abril de 1976, para entrar em vigor em 25 desse mês, consagra a revolução social desencadeada pelos militares organizados em Movimento das Forças Armadas (M. F. A.) no dia 25 de abril de 1974.

Nesses dois anos o processo revolucionário sofreu várias vicissitudes, cujo conhecimento, embora muito sumário, é indispensável para a compreensão do texto da Constituição.

2. O Movimento das Forças Armadas (M. F. A.), como organização conspiratória, antes da Revolução obedecia a uma Comissão Coordenadora onde, nas semanas anteriores a 25 de abril de 1974, ganharam nitida preponderância os oficiais de idéias marxistas, cuja formação política se refletiu no programa do Movimento submetido ao General Spínola e que este modificou em sentido menos socializante.

No dia 25 de abril de 1974 o General Spínola resolveu sobrepor à Comissão Coordenadora do Movimento das Forças Armadas uma Junta de Salvação Nacional, cujos membros (3 do Exército, 2 da Armada e 2 da Força Aérea) foram imediatamente promovidos a oficiais-generais de quatro estrelas, posto que só dois (Costa Gomes e Spínola) até aí possuíam.

Para disciplinar a atuação dos novos governantes, a Junta de Salvação Nacional publicou várias leis constitucionais, a mais importante das quais foi a n.º 3, de 14 de maio de 1974.

Segundo essa lei, era prevista a eleição de uma Assembléia Constituinte até 31 de março de 1975 para elaborar e aprovar a nova Constituição Política, devendo fazê-lo no prazo de 90 dias, contados a partir da data da diplomação dos seus membros, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 90 dias pelo Presidente da República, ouvido o Conselho de Estado. A Assembléia dissolver-se-ia no momento da aprovação da Constituição ou, caso expirasse o prazo para o fazer sem cumprir a sua missão, devendo, neste caso, ser substituída por outra, a eleger no prazo de 90 dias.

Até à aprovação da nova Constituição, o Poder seria exercido pelo Presidente da República (escolhido pela Junta de Salvação Nacional de entre os seus membros), pela Junta de Salvação Nacional, e seus membros distribuiriam entre si as funções do Alto Comando das Forças Armadas, por um Conselho de Estado e pelo Governo Provisório.

O Conselho de Estado era formado pelos membros da Junta de Salvação Nacional, por sete representantes das Forças Armadas e por sete cidadãos de reconhecido mérito designados pelo Presidente da República, e competia-lhe exercer os poderes constituintes até a eleição da Assembléia, aprovar os decretos-leis propostos pelo Governo Provisório e definir as linhas gerais da política a seguir, bem como praticar vários atos de assessoria do Presidente, formando uma espécie de miniparlamento.

O Governo Provisório exerceria as tradicionais funções governativas e de supervisão da administração; mas a estrutura das Forças Armadas ficava "totalmente independente da estrutura do Governo Provisório", sendo os assuntos que lhes respeitasse atribuídos ao Conselho dos Chefes dos Estados-Maiores sob a presidência do Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, ao qual era reconhecida "categoria idêntica à do Primeiro-Ministro, sucedendo-lhe imediatamente na hierarquia da função pública".

Havia, pois, a par das leis da Junta de Salvação Nacional, decretos-leis do Governo Provisório e decretos-leis do Conselho dos Chefes de E. M.

3. Alarmado com o crescente domínio comunista no país e nas Forças Armadas, e vendo fugir-lhe das mãos o processo de descolonização do Ultramar, cujo plano oferecera à Nação num livro célebre que desde logo os observadores consideraram utópico, o General Spínola procurou consolidar a sua autoridade: primeiro, mediante a realização imediata da eleição do Presidente da República por sufrágio direto, universal e secreto, proposta que foi rechassada em Conselho de Estado; depois, mediante uma manifestação popular plebiscitária, para a qual era convocada a "maioria silenciosa", mas que o Partido Comunista fez gorar, levantando barricadas nas vias de acesso a Lisboa e ao local da manifestação.

O General Spínola viu-se então privado de meios de intervenção numa situação manifestamente sediciosa. As tropas escolhidas para a defesa da Revolução estavam agrupadas no Comando Operacional do Continente (C.O.P.C.O.N.), dependente do Chefe do Estado Maior das Forças Armadas e colocado às ordens de um jovem major esquerdista graduado em General. Essas tropas favoreciam os adversários do Presidente. Este solicitou ao Conselho de Estado a declaração do estado de sítio, que lhe foi reusado. O episódio, que ficou conhecido pela data de 28 de Setembro, encerrou-se com dramática renúncia do General Spínola à Presidência da República, no dia 30, num discurso em que disse: "encontro-me perante a evidência de o Programa do Movimento das Forças Armadas estar a evoluir no quadro de uma ação política tendente, afinal, à sua própria neutralização, em verdadeiro clima de inversão de uma moral cívica à margem da qual se torna impossível a prática da democracia e da liberdade. Inversão em que, por fidelidade ao espírito do Movimento e pelo respeito aos compromissos que assumi ao aceitar este cargo, não devo nem posso participar."

"... A paz, o progresso e o bem-estar da Nação são comprometidos pela crise econômica para que caminhamos aceleradamente, pelo desemprego, pela inflação incontrolada, pela quebra no comércio, pela retração dos investimentos e pela ineficácia do poder central. Isto porque o que se vem fazendo à sombra do programa do Movimento das Forças Armadas pouco menos é que o assalto aos meios de produção; é a reivindicação com base em decisões tomadas a níveis sem competên-

cia nem legitimidade para o fazer, enfim, é a inversão das estruturas à margem da sanção democrática do povo... Neste clima generalizado de anarquia, em que cada um dita a sua lei, a crise e o caos são inevitáveis em flagrante contradição com os propósitos do Movimento”.

4. Com a saída de Spínola foram expurgados da Junta de Salvação Nacional três membros da sua confiança. Reduzida apenas a três vogais, estes designam para ocupar interinamente a Presidência da República o General Francisco da Costa Gomes, C.E.M.F.A., que não abandonou estas funções por via das quais conservava o controle do aparelho militar, incluindo o COPCON, investido no papel de polícia política. A Junta de Salvação Nacional foi reconstituída pela designação de novos membros.

Em 15 de novembro de 1974 foram publicadas as leis eleitorais (Decretos-Leis n.ºs 621-A e 621-B). A eleição para a Assembleia Constituinte teria lugar em março de 1975 por sufrágio universal, direto e secreto, e pelo sistema da representação proporcional dos partidos políticos, segundo o método de Hondt. Foram privados do direito de votar e de ser eleitos alguns milhares de cidadãos incluídos em determinadas categorias de governantes, funcionários e colaboradores do antigo regime. Outros, somando centenas de milhares, foram declarados inelegíveis por terem exercido — entre 28 de maio de 1926 e 25 de abril de 1974 — funções administrativas como as de presidente da Câmara Municipal (Prefeito) ou terem pertencido a associações cívicas, algumas das quais, como o Movimento Nacional Feminino, criadas para apoiar moral e materialmente os soldados destacados para a África e as respectivas famílias.

Não sendo nosso intuito fazer a história do período, mas unicamente registrar os fatos que tiveram influência na orientação da Assembleia Constituinte, limitar-nos-emos a mencionar dois pontos de maior relevo no processo revolucionário.

O primeiro foi o da progressiva aliança do M.F.A. com o Partido Comunista. Este, apesar de minoritário, era constituído por um grupo muito consciente e ativo de militantes que aproveitaram posições conquistadas durante os anos de clandestinidade ou obtidas depois de 25

Nesse título se faz a enumeração dos **órgãos de soberania**, adotando a expressão usada na Constituição de 1933 em vez de “poderes do Estado”. Esses órgãos de soberania são o Presidente da República, o Conselho da Revolução, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais (art. 113) que devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição (art. 114).

Note-se que na Constituição de 1933 os órgãos de soberania eram o Chefe do Estado (Presidente da República), a Assembleia Nacional, o Governo e os Tribunais.

Além dos órgãos de soberania a Constituição refere-se aos órgãos das regiões autónomas e aos órgãos de poder local (arts. 114 e 115).

14. Na enumeração constitucional parece, pois, que o mais importante órgão de soberania é o Presidente da República o qual, segundo reza o art. 123, “representa a República Portuguesa e desempenha, por inerência, as funções de Presidente do Conselho da Revolução e de Comandante Supremo das Forças Armadas”.

Eleito por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos portugueses eleitores que estiverem presentes à data da eleição no território nacional (art. 124) de entre candidatos propostos por um mínimo de 7.500 e um máximo de 15.000 cidadãos eleitores (art. 127), por maioria absoluta dos votos expressos no primeiro escrutínio ou, não sendo então conseguida, num segundo a que concorram apenas os dois candidatos mais votados (art. 129), o Presidente exerce um mandato de cinco anos (art. 131), reelegível para um segundo mandato (art. 126).

A sua competência é discriminada quanto ao funcionamento de outros órgãos (Conselho da Revolução, de que é presidente, Assembleia da República, Governo, regiões autónomas, art. 136), para a prática de atos próprios (Comando Supremo das Forças Armadas, promulgação das leis e dos decretos, declaração do estado de sítio ou de emergência, indulto e comutação de penas, art. 137) e nas relações internacionais (nomeação de embaixadores sob proposta do Governo, ratificação de tratados, declaração de guerra e conclusão de paz, art. 138).

15. A realidade, porém, é que a chefia do Estado pertence ao Conselho da Revolução, caracterizado no art. 142 como garante do regular funcionamento das instituições democráticas, do cumprimento da Constituição e do espírito da Revolução, além de ser "órgão político e legislativo em matéria militar".

O art. 143 fixa a composição do Conselho, pela ordem seguinte: o Presidente da República, o Chefe e o Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, os Chefes dos Estados Maiores dos três ramos das Forças Armadas, o Primeiro Ministro quando seja militar, catorze oficiais, sendo oito do Exército, três da Força Aérea e três da Armada, designados pelos respectivos ramos das Forças Armadas.

Esta composição merece alguns comentários. Em primeiro lugar nota-se que, num órgão político e legislativo da importância do Conselho, o Primeiro-Ministro só tem assento quando seja militar e nesse caso ocupando o sétimo lugar, e o Ministro da Defesa Nacional está excluído, mesmo sendo militar.

Depois repare-se que existem duas classes de membros: os que se podem chamar **membros-natos** por exercerem o lugar por inerência com certas funções (Presidente da República e Chefes dos Estados-Maiores) e os **membros vitalícios** que são os 14 oficiais inicialmente designados pelas Forças Armadas mas que, por força do n.º 2 do art. 143, só abrem vaga "em caso de morte, renúncia ou impedimento permanente verificado pelo próprio Conselho". Foge, pois, o Conselho à regra dos mandatos temporários, constituindo-se como órgão autocrático.

A competência do Conselho da Revolução está expressa nos artigos 145 e 148.

Só com **autorização** do Conselho pode o Presidente da República declarar a guerra, fazer a paz declarar o estado de sítio, ausentar-se do território nacional.

É ao Conselho que cabe a **iniciativa** do processo para a efetivação da responsabilidade do Presidente da República por crimes praticados no exercício das suas funções (art. 133). Compete-lhe ainda de-

clarar a impossibilidade física permanente do Presidente e verificar os impedimentos temporários do exercício das suas funções (art. 143, e).

O Presidente pode dissolver a Assembléia da República precedendo **parecer favorável** do Conselho da Revolução, salvo nos casos de dissolução obrigatória (art. 136, e).

Para nomear e exonerar o Primeiro-Ministro carece o Presidente de ouvir o Conselho da Revolução a fim de que ele se pronuncie, bem como para exercer o direito de veto suspensivo quanto aos diplomas aprovados pela Assembléia da República e para dissolver ou suspender os órgãos das regiões autônomas (arts. 136, f e i, 139 e 147). Do mesmo modo tem de o ouvir para designar o ministro que substitua o Primeiro-Ministro nas ausências e impedimentos deste (art. 188).

Tem o Conselho da Revolução poderes para se pronunciar sobre a constitucionalidade de quaisquer diplomas antes de serem promulgados ou assinados pelo Presidente da República, e, portanto, para evitar a promulgação ou assinatura.

Deve "velar pela emissão das medidas necessárias ao cumprimento das normas constitucionais, podendo para o efeito formular recomendações" e tem competência para "apreciar a constitucionalidade de quaisquer diplomas publicados ou a publicar", devendo para este efeito serem-lhe enviados todos os decretos remetidos ao Presidente da República para serem promulgados como lei ou decreto-lei ou que consistam na aprovação de tratados ou acordos internacionais. O envio ao Presidente e ao Conselho será simultâneo, não podendo a promulgação ter lugar antes de passarem cinco dias sobre a sua recepção no Conselho (art. 277).

O presidente da República é, pois, vigiado e condicionado de perto pelo Conselho da Revolução de que faz parte e que constitui o verdadeiro órgão supremo do poder político.

Trata-se de um enxerto claramente ditatorial numa Constituição que se pretende democrática. Caráter acentuado pela competência exclusiva do Conselho da Revolução em matéria militar, caso de que não conhecemos outro exemplo em nenhuma Constituição do Mundo.

Na verdade, prescreve o art. 148 que “na qualidade de órgão político e legislativo em matéria militar compete ao Conselho da Revolução: a) Fazer leis e regulamentos sobre a organização, o funcionamento e a disciplina das Forças Armadas; b) Aprovar os tratados ou acordos internacionais que respeitem a assuntos militares”.

“Os decretos-leis do Conselho da Revolução têm valor idêntico ao das leis da Assembléia da República” acrescenta o n.º 3 do art. 149.

Deste modo o Governo, e especialmente o Ministro da Defesa Nacional, é simples executor das providências tomadas pelo Conselho da Revolução sobre a organização e utilização das Forças Armadas, não participando da respectiva discussão nem tendo a iniciativa delas. Por isso mesmo o orçamento da despesa das Forças Armadas tem sido aprovado pelo Conselho e remetido ao Ministério das Finanças que se limita a incluí-lo no Orçamento Geral do Estado.

Resta anotar que os Conselheiros vitalícios têm a categoria e os vencimentos de Ministros de Estado, segundo a lei orgânica do Conselho, que é da competência exclusiva deste (art. 144).

16. Vêm a seguir os títulos consagrados à Assembléia da República e ao Governo.

Como a matéria de mais interesse é a referente às relações entre os dois órgãos, incluindo a repartição pelos dois da competência legislativa, vamos limitar-nos a breves notas sobre as estruturas.

A **Assembléia da República** é composta por um mínimo de 240 e o máximo de 250 deputados, eleitos por círculos eleitorais proporcionalmente ao número de eleitores neles inscritos. As candidaturas são apresentadas pelos partidos políticos e a eleição tem lugar segundo o sistema da representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt (arts. 151 a 155). A Assembléia tem funções legislativas e de fiscalização (arts. 164 e 165). A legislatura dura quatro anos e cada sessão legislativa ordinária oito meses, de 15 de outubro a 15 de junho (arts. 174 e 177). Funciona em reuniões plenárias e por comissões (art. 181), e no intervalo das sessões legislativas ou durante as suspensões

destas fica em exercício uma Comissão Permanente encarregada de acompanhar a atividade do Governo e da Administração e de preparar a abertura da nova sessão (art. 182).

O **Governo** é “o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública” (art. 185), sendo constituído pelo Primeiro-Ministro e por Ministros, Secretários de Estado e Subsecretários de Estado cujo número, designação e atribuições são determinados nos decretos de nomeação dos titulares ou em decreto-lei (art. 186).

Ao Conselho de Ministros só assistem normalmente o Primeiro-Ministro e os Ministros, podendo ser criados por lei Conselhos especializados em razão da matéria (art. 187).

O Primeiro-Ministro “é nomeado pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho da Revolução e os partidos representados na Assembléia da República e tendo em conta os resultados eleitorais”. Os restantes membros do Governo são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro (art. 190).

Curiosamente a estrutura do Governo e a sua competência pouco divergem da Constituição de 1933.

17. Quanto às relações entre o Governo e a Assembléia da República, podem ser considerados três pontos fundamentais: a investidura do Governo, a responsabilidade governamental e a partilha da competência para legislar.

**Investidura do Governo** — Como ficou dito, a nomeação do Primeiro-Ministro é da competência do Presidente da República depois de feitas as consultas determinadas no art. 150. Nomeado o Primeiro Ministro, este, a seguir, forma o Governo e elabora o programa que deverá apresentar à Assembléia da República no prazo máximo de 10 dias a contar da nomeação (art. 195) e donde devem constar as principais medidas políticas e legislativas a adotar ou a propor para execução da Constituição (art. 191).



A Assembléia que, no caso de não se encontrar em funcionamento efetivo, será convocada pelo seu presidente, tem cinco dias para apreciar e debater o programa do Governo, devendo no final proceder à votação, na qual só por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (e não dos presentes) o programa poderá ser rejeitado (art. 195). No caso de rejeição o Governo apresentará a sua demissão ao Presidente da República, que tem de aceitá-la (art. 198), pois só no caso de três rejeições consecutivas de diferentes programas de governo lhe é lícito dissolver a Assembléia (art. 136, letra c e art. 198, n.º 2).

**Responsabilidade governamental** — O Governo é politicamente responsável perante o Presidente da República e a Assembléia da República, sendo essa responsabilidade solidária quando se trate de cumprir o programa ou deliberações tomadas em Conselho de Ministros (artigos 192 e 193).

A Constituição distingue, porém, no art. 194, entre responsabilidade política e responsabilidade governamental.

Perante o Presidente da República só é responsável politicamente o Primeiro-Ministro; os restantes membros do Governo respondem perante o Primeiro-Ministro. Isto quer dizer que o Presidente da República pode exonerar o Primeiro-Ministro desde que tenha a anuência do Conselho da Revolução ou seja aconselhado a fazê-lo por este (art. 147). O Primeiro-Ministro pode propor quando entender a exoneração dos membros do seu Governo.

Quanto à responsabilidade governamental é, como ficou dito, solidária, vinculando o Primeiro-Ministro e os Ministros (só estes) aos votos da Assembléia da República.

Os membros do Governo têm direito a comparecer e a usar da palavra nas reuniões plenárias da Assembléia (art. 180) e podem ser convocados para tomar parte nos trabalhos das comissões (art. 181).

O Governo pode solicitar à Assembléia a aprovação de um voto de confiança sobre uma declaração de política geral ou sobre qualquer assunto relevante de interesse nacional. (art. 196).

Um grupo parlamentar ou um quarto dos deputados em efetividade de funções podem apresentar uma moção de censura ao Governo, que 48 horas após a apresentação será submetida a debate de duração não superior a 3 dias, findo o qual se passará à votação (art. 197).

A não aprovação da moção de confiança pedida pelo Governo ou a aprovação de duas moções de censura com, pelo menos, 30 dias de intervalo, por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, implicam a demissão do Governo (art. 198).

Se, no decorrer de uma legislatura, a Assembléia provocar três substituições de governo por censura de confiança ou votação de censura, o Presidente da República dissolvê-la-á obrigatoriamente (art. 198, n.º 3).

**Partilha da competência para legislar** — A Constituição de 1976 manteve, nas suas linhas gerais, o sistema do regime anterior quanto à partilha de competência para legislar entre o Governo e a Assembléia. De novo, como se disse, existe a competência legislativa do Conselho da Revolução.

Cada um destes órgãos possui a sua competência exclusiva. O Governo e a Assembléia têm, no domínio alheio ao que lhes é exclusivo, competência concorrente.

É exclusiva do Conselho da Revolução a competência para fazer decretos-leis sobre a organização, o funcionamento e a disciplina das Forças Armadas, bem como para elaborar os respectivos regulamentos (art. 148, n.º 1, a), e para regular a organização e o funcionamento do próprio Conselho (art. 144, n.º 1) e da sua Comissão Constitucional (art. 285, n.º 1).

A Assembléia da República tem competência exclusiva para legislar sobre a lista de matérias reservadas que consta do art. 167.

O Governo tem competência exclusiva para legislar sobre a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento (art. 201, n.º 2).

Mas ao Governo é permitido fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembléa da República (art. 201, n.º 1, a), criando-se portanto uma zona em que ambos os órgãos podem legislar.

E nas matérias da competência exclusiva da Assembléa da República pode esta autorizar o Governo a fazer decretos-leis mediante resolução que defina o objeto e extensão da autorização, bem como a sua duração, que pode ser prorrogada (arts. 168 n.º 1 e 169 n.º 4).

Os decretos-leis estão sujeitos à ratificação que é tacitamente concedida se no prazo fixado no art. 172 os deputados não requererem a sua discussão. A recusa da ratificação não invalida os atos praticados à sombra do decreto até à data da publicação da resolução da Assembléa no jornal oficial.

18. Resta fazer referência aos tribunais, que o art. 205 diz serem "órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo", independentes (art. 208), mas cumprindo-lhes "reprimir a violação da legalidade democrática" (art. 206).

Com base nestes textos não têm faltado críticas violentas às decisões de juizes e tribunais pautadas segundo a lei aplicável aos fatos provados e de acordo com a consciência dos julgadores. Como escreveu um advogado representativo do pensamento socialista, "qualquer magistrado que não esteja com a Revolução que a Constituição de 1976 institucionalizou ou que não a tenha, sequer minimamente, compreendido, será sempre um mau juiz". E compreender a Constituição é estar identificado com os seus princípios quanto à transformação de Portugal numa sociedade sem classes com a transição para o socialismo, mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras. Assim se consagra a doutrina comunista da instrumentalidade da lei: as normas jurídicas não são padrões de comportamento nem limites de liberdade de conduta, devendo ser interpretadas e aplicadas sempre como meios de realização do socialismo.

A Constituição readmitiu o júri, mas apenas para os crimes graves, quando a acusação ou a defesa o requeiram (art. 216)), e per-

mitiu a criação de juizes populares bem como o estabelecimento de outras formas de participação popular na administração da justiça (art. 217).

19. Estes são os traços característicos fundamentais da Constituição Portuguesa de 1976 que só poderá ser revista no decorrer da 2.ª legislatura da Assembléa da República, ou seja, no período de 1980 a 1984.

Segundo o art. 290, as leis de revisão constitucional terão de respeitar um certo número de princípios enumerados em 15 alíneas, entre os quais se contam "o princípio de apropriação coletiva dos principais meios de produção e solos bem como dos recursos naturais" e "os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais".

Juridicamente, porém, tudo o que está numa lei constitucional pode ser alterado por outra lei constitucional. Não se encontrou ainda modo de fazer prevalecer num texto de Direito interno normas superconstitucionais. De modo que o respeito desses princípios só pode ser imposto pela permanência, para além do chamado período de transição, da ditadura do Conselho da Revolução.