

**COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO  
CONSTITUCIONAL**  
(8.<sup>a</sup> Revisão)

38.<sup>a</sup> Reunião  
12 de julho de 2023

**Sumário**

O Sr. Presidente (José Silvano) deu início à reunião às 17 horas e 8 minutos.

Procedeu-se à audição, a requerimento do CH, do Professor Doutor António Pinto Pereira sobre as normas do processo de revisão constitucional relativas à matéria das relações internacionais e União Europeia (artigos 7.º, 8.º, 161.º, 227.º e 295.º).

Usaram da palavra os Deputados Diogo Pacheco de Amorim (CH), João Paulo Rebelo (PS), Paulo Moniz (PSD), João Cotrim Figueiredo (IL), Catarina Martins (BE) e Inês de Sousa Real (PAN).

O Sr. Presidente encerrou a reunião eram 17 horas e 56 minutos.

O Sr. **Presidente** (José Silvano): — Boa tarde a todos, vamos dar início a esta reunião.

*Eram 17 horas e 8 minutos.*

Vamos começar esta série de audições, que tínhamos combinado na reunião de Mesa e Coordenadores. Eram para ser 11, mas ficaram 8, porque o PAN e o PCP não tiveram interesse em convidar ninguém — situação que era perfeitamente livre.

A Assembleia Regional da Madeira também mandou um *email* a dizer que até dia 31 tinha atividades e que, portanto, não podia estar presente nesta fase. Por isso, ficaram oito audições. Seguidamente, tivemos de adaptar estas oito audições à disponibilidade de cada orador, daí que tenha ficado a grelha que viram. Assim, as audições terão lugar hoje, amanhã e sexta-feira, e depois, na terça-feira, dia 18, serão quatro reuniões seguidas, com o que terminam as audições.

Vamos seguir o seguinte método, tal como combinado: o orador convidado dispõe de 10 minutos; segue-se o partido político responsável por este convidado, com uma primeira intervenção; e depois começamos com o partido mais votado e acabamos no último partido, dispondo os Srs. Deputados de 5 minutos cada um. No final, o nosso convidado tem mais 10 minutos para responder às questões que forem levantadas ou a outras que ache oportunas, para complementar.

Vou começar, então, pelo Prof. Dr. António Pinto Pereira. O tema é sempre relativo e específico, mas o que nos foi indicado, na altura, pelo Chega foi que incidirá sobre matérias relacionadas com relações internacionais e a União Europeia, nomeadamente sobre os artigos 7.º, 8.º, 161.º, 227.º e 295.º. Isto não quer dizer que sejam estes artigos só, mas são estes artigos que tratam destas problemáticas.

Posto isto, agradecendo desde já a sua presença, vou passar a palavra ao Sr. Professor para nos fazer a sua alocução inicial sobre esta matéria.

O Prof. Dr. **António Pinto Pereira**: — Muito obrigado, Sr. Presidente da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, Sr. Deputado José Silvano.

Quero começar por agradecer o honroso convite que me foi dirigido pelo líder e pelo Grupo Parlamentar do Chega, e também por V. Ex.<sup>a</sup>, para me pronunciar sobre as normas do processo de revisão constitucional relativas às matérias das relações internacionais e da União Europeia contempladas especificamente, e é disso que vou cuidar de tratar, nos artigos 7.º, 8.º, 161.º, 227.º e 295.º do texto constitucional.

Quanto ao artigo 7.º, numa análise genérica da norma, começaria por dizer que o n.º 1 deve manter-se intacto, uma vez que alude a princípios do Direito Internacional Geral ou Comum que há muito se encontram estabelecidos entre os Estados.

Do n.º 2 diria o que me parece evidente, que é a ausência da necessidade de manutenção de referências relativas ao imperialismo e ao colonialismo — compreensíveis numa perspetiva puramente histórica, reportada a 1974 ou a 1976, data da Constituição. O mesmo em relação à alusão à dissolução dos blocos político-militares, que vai contra os compromissos internacionais de Portugal em matéria de defesa e de segurança externa, embora mantendo e adaptando o resto do dispositivo.

Os n.ºs 3 e 4, com menção à autodeterminação ou à insurreição, ou à amizade e cooperação, são inócuos, embora enquadrados numa perspetiva humanista e civilizacional nacional, pelo que nada impede que se mantenham na norma.

Os n.ºs 5 e 6 referem-se à União Europeia, pelo que se impõe a sua retirada de uma disposição legal que tem por epígrafe «Relações

internacionais» e a sua colocação numa norma autónoma e específica, que pode ser a do artigo 9.º, que deverá receber por título «União Europeia» ou «Direito da União Europeia» — não «Direito europeu», na medida em que é uma designação imprópria que tanto serve para mencionar o direito internacional emanado das organizações de cooperação regionais europeias — como o Conselho da Europa — como o direito específico da União Europeia, pelo que se torna numa categoria quase indeterminada e imprópria.

Por outro lado, é hoje indiscutível que o direito internacional e o direito da União Europeia são reconhecidos e estudados cientificamente como dois ramos de Direito autónomos, independentes, sem qualquer relação entre si, a não ser pontualmente em determinadas perspetivas de observação, como as que se prendem com a organização e estrutura dos próprios tratados fundadores da União Europeia.

Neste contexto, não faz qualquer sentido colocar as matérias dos n.ºs 5 e 6 do artigo 7.º e as dos n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do texto constitucional no mesmo lugar, já que correspondem a áreas de densidade normativa diferenciadas, não se admitindo que o legislador continue a criar esta promiscuidade no espírito do intérprete.

O n.º 7 do artigo 7.º deve manter-se, por dizer respeito à justiça internacional, embora devesse ser substituída a expressão «Portugal pode» por «Portugal aceita», uma vez que hoje não está em causa qualquer pressuposto ou condição de verificação futura, quando está em causa o reconhecimento da jurisdição do Tribunal Penal Internacional, que não se discute no Estado português.

Quanto à disciplina dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 8.º, não se pode deixar de considerar que existe uma evitável sobreposição de matérias, na medida em que o artigo 7.º diz respeito às relações internacionais e o artigo 8.º diz respeito ao direito internacional, no que é exatamente a mesma coisa para efeito de tratamento constitucional.

Talvez oferecesse maior rigor uma solução que permitisse arrumar as matérias dos n.ºs 1, 2, 3, 4 e 7 do artigo 7.º, juntando as áreas dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 8.º, no que diz respeito ao direito internacional. Nesta conformidade, poderiam os n.ºs 5 e 6 do artigo 7.º ser agregados aos segmentos contidos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º, para os sujeitar especificamente agora ao direito da União Europeia.

Ainda assim, sempre seria de alterar a redação do n.º 6 do artigo 7.º, uma vez que aí se confundem obrigações próprias da organização, ou da participação de Portugal na União Europeia, com regras do direito internacional, como as que decorrem do princípio da reciprocidade, que é próprio do direito internacional, mas não tem cabimento no quadro específico da União.

Dito de outro modo, não há lugar à aplicação de condições de reciprocidade no contexto do direito da União Europeia, pelo que esta expressão deve ser retirada da norma, podendo manter-se a atual redação, que não tira nem acrescenta nada, uma vez que os Estados-Membros da União Europeia, na atual fase da evolução do sistema, são obrigados a acatar as alterações decorrentes dos tratados de revisão no quadro da União, por força do princípio da primazia deste direito.

Assim é, porque os Estados europeus são soberanos sem o serem. É uma dicotomia pouco escolástica, mas compreensível do ponto de vista prático. Dentro da União Europeia, os Estados mantêm na sua esfera jurídica a titularidade dos poderes soberanos, cujo exercício delegam às instituições da União nas matérias sujeitas à integração. Fora dela, os Estados mantêm intactos os seus poderes de soberania, como o *ius tractuum*, o *ius belli* ou o *ius legaciones*.

Caso os n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º sejam integrados numa única disposição relativa à União Europeia, como faria sentido, imporia refletir sobre a redação destas normas tendo em conta exatamente duas coisas. Em primeiro

lugar, a aplicabilidade direta como característica genérica do direito da União Europeia, que subsiste mesmo no caso de as constituições nacionais não o reconhecerem. Daí que esta constatação não permita contradição no texto constitucional.

Em segundo lugar, e agora por remissão para o atual n.º 4 do artigo 8.º, podia ser substituída a expressão «são aplicáveis» por «são diretamente aplicáveis», devendo a norma manter-se, ainda que devendo terminar com a expressão «nos termos definidos pelo direito da União Europeia.»

A parte restante do n.º 4 do atual artigo 8.º — nomeadamente a dependência da validade do direito da União Europeia à observância dos princípios fundamentais do Estado de direito — é hoje uma quimera que nem sequer é objeto de discussão teórica, pela simples razão de que a União Europeia evoluiu de uma fase de integração económica para uma fase de integração política, que era desconhecida ao tempo em que o legislador constitucional criou o atual artigo 8.º.

Por isso, deve ser atualizada a redação normativa, tendo em conta que a União é, hoje, uma realidade que assenta em princípios democráticos e em valores que herdaram todo o património civilizacional comum ao Ocidente, o que é refletido na impossibilidade de conflito entre a dimensão constitucional dos tratados em que se funda a União e a tutela nacional do Estado de direito democrático.

Quanto ao artigo 161.º, o mesmo reflete, na sua epígrafe e na sua densidade normativa, uma confusão absolutamente evitável entre as matérias que dizem respeito à competência política e as que dizem respeito à competência legislativa do Parlamento. Nesta medida, bem ficaria a apresentação dos respetivos conteúdos em dispositivos distintos, ainda para mais porque a epígrafe do artigo começa por referir a competência política, quando no seu interior inicia a abordagem das áreas de competência legislativa, deixando as restantes áreas de competência política para o final

da disposição, o que é um contrassenso, trocando no fim o que apresenta no início, o que conduz a alguma falta de precisão.

São sujeitos a enquadramento legislativo o âmbito das alíneas de *a)* a *e)*, *n)* e *o)* e são sujeitos a enquadramento político o âmbito das alíneas *f)* a *m)*, pelo que se percebe, só por aqui, a necessidade de ajuste dos temas, por forma a separar as áreas legislativas das áreas políticas.

Até este momento, apenas fiz uma análise de conjunto da disposição do artigo 161.º. Numa perspetiva mais de pormenor, deveria ser modificada a alínea *n)*, em que é dito que a Assembleia da República se pronuncia, nos termos da lei, sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada.

E porquê? Em primeiro lugar porque o Parlamento português não se pronuncia sobre as matérias legislativas da União Europeia nos termos da lei interna, mas sim nos termos dos tratados em que se funda a União. Em segundo lugar, o Parlamento não se pronuncia sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada, como está erradamente escrito no artigo.

O Tratado de Lisboa definiu, pela primeira vez, o papel dos parlamentos nacionais na União Europeia, isto é: podem acompanhar os projetos de atos legislativos; podem examinar as propostas legislativas da União para verificar se respeitam o princípio da subsidiariedade; participam no espaço de liberdade, segurança e justiça, estando associados ao controlo e avaliação da Europol (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation) e da Eurojust (European Union Agency for Criminal Justice Cooperation); participam nos processos de revisão dos tratados; acompanham os pedidos de adesão de novos Estados à União Europeia e participam na cooperação interparlamentar.

Hoje, o atual artigo 12.º do Tratado da União Europeia assinala a contribuição ativa dos parlamentos nacionais para o bom funcionamento da União Europeia. Por isso, poderia a redação do artigo 12.º do Tratado da União Europeia servir precisamente para enunciar os conteúdos atualmente conferidos aos parlamentos nacionais mencionados nas sucessivas alíneas de *a) a f)* dessa disposição.

Nestes termos, o artigo 12.º do Tratado da União Europeia poderia ser aproveitado para a redação de uma nova norma, autónoma, do texto constitucional português que sufrague o papel da Assembleia da República no processo de construção e de consolidação da grande empresa europeia.

Quanto ao artigo 227.º, em particular no que às suas alíneas *v)* e *x)* diz respeito quanto às relações entre as regiões autónomas e a União Europeia, sempre se poderá ter presente que as duas regiões autónomas portuguesas são consideradas regiões ultraperiféricas e, como tal, assinaladas nos artigos 349.º e 355.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

As nossas regiões autónomas estão, de algum modo, representadas no Comité das Regiões Europeu (CR), que é a assembleia que reúne representantes eleitos de autoridades regionais e locais, sendo um órgão consultivo que é convidado a pronunciar-se sobre propostas legislativas, a fim de garantir que as mesmas tenham o ponto de vista das suas diversas regiões da União Europeia.

Neste enquadramento, as regiões têm sempre uma palavra a dizer em temas como é o caso do emprego, da política social, da coesão económica e social, dos transportes, da energia e das alterações climáticas, podendo emitir pareceres a pedido das instituições ou por iniciativa própria.

Em tese geral, as alíneas *v)* e *x)* do artigo 227.º poderiam ser completadas com a menção a que alude o artigo 229.º, n.º 2 da Lei Maior, quanto à consulta das regiões autónomas pelos órgãos de soberania nacionais nas questões da competência das regiões autónomas.



O que o rigor não autoriza, parece-me, é a alusão que consta da parte final da alínea *x*) do artigo 227.º da Constituição, quando declara que as regiões autónomas transpõem atos jurídicos da União Europeia. É o caso da figura da diretiva, um ato legislativo no quadro da União Europeia, por definição, obrigatória em todos os seus elementos e, por princípio, um ato carecedor de transposição para o direito interno de cada país — de acordo, é certo, com as regras de competência estabelecidas nas diversas Constituições nacionais. Isto é, pode ser a Assembleia ou o Governo a terem competência para o fazer, mas a transposição é feita através de atos legislativos nacionais, o que conduz à intervenção da Assembleia ou do Governo, mas não me parece cabível que esta matéria seja pertencente às regiões autónomas.

Dito de outro modo, o terceiro parágrafo do artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia impõe que a diretiva vincule o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, do que resulta que essa vinculação legislativa seja concretizável por lei ou decreto-lei na enumeração dos atos normativos ínsita no artigo 112.º, n.º 1 da Lei Fundamental, mas não por meio de decreto legislativo regional, o que, por evidente consequência, exige a alteração da norma do artigo 227.º, alínea *x*) da Constituição.

Por fim, o artigo 295.º da Lei Fundamental contempla a possibilidade de um referendo nacional, quando estejam em causa processos de revisão dos tratados. Sobre este tema, há que começar por observar que os tratados da União Europeia, na sua génese, são instrumentos jurídicos sujeitos ao direito internacional e, como tal, entram em vigor depois de terem sido ratificados por todos os Estados, no quadro das respetivas normas constitucionais — tal é a expressão mencionada, por exemplo, no artigo 54.º do Tratado da União Europeia ou no artigo 357.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Em Portugal, refere o artigo 115.º, n.º 3 da Constituição, que o referendo só pode ter por objeto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pelos órgãos de soberania competentes. Nestes termos, nada impede a convocação de um referendo sobre a aprovação de um tratado de revisão no quadro da União Europeia, contanto que o mesmo respeite a multiplicidade de competências previstas no sistema típico de freios e contrapesos, ou de *checks and balances*, que caracteriza a nossa lei constitucional, com a intervenção da Assembleia e do Presidente da República.

Serve isto para dizer que a ratificação dos tratados da União Europeia, no quadro constitucional português, pode ter na sua origem a sujeição prévia a referendo da decisão a tomar e posterior aprovação por parte da Assembleia da República.

Talvez esta disciplina exija a adequada harmonização, com vista a levar a norma do artigo 295.º — até porque está situada no segmento relativo às disposições finais e transitórias — ao campo de intervenção subsequente aos n.ºs 3 e 5 do artigo 115.º, onde deveria estar, já que esse é o local próprio para tratar da figura do referendo.

Sr. Presidente, cheguei ao fim da minha intervenção, espero ter contribuído modestamente para o sucesso dos trabalhos desta Comissão. Muito obrigado pela vossa atenção.

O Sr. **Presidente**: — Vou passar, em primeiro lugar, ao Grupo Parlamentar do Chega, que pediu esta audição, dando a palavra ao Sr. Deputado Diogo Pacheco Amorim.

O Sr. **Diogo Pacheco de Amorim (CH)**: — Sr. Presidente, no projeto de revisão constitucional apresentado pelo Chega não se propôs qualquer alteração na parte referente ao direito internacional e às questões de política

externa não por as não considerarmos importantes e relevantes, como é evidente, mas por entendermos que nada havia a alterar ao que, sobre a matéria atual, a Constituição já contempla. Contudo, e tendo em conta as propostas de outros partidos apresentadas nesta Comissão, pareceu-nos que seria útil ouvir a opinião de alguém que consideramos devidamente credenciado, reservando-nos a possibilidade de podermos, nesta fase, apresentar as nossas próprias propostas.

Ouvida a intervenção inicial do Sr. Dr. António Pinto Pereira, parece-nos que há, de facto, várias coisas a propor e que fazem todo o sentido. Quero, assim, agradecer ao Sr. Dr. António Pinto Pereira pela sua presença nesta Comissão e agradecer-lhe também, antecipadamente, pelas respostas às seguintes perguntas — aliás, em parte, já respondidas, mas eu gostaria de ter a coisa mais clarificada.

A primeira pergunta diz respeito a várias propostas que estão em debate no âmbito deste processo de revisão constitucional, que visam incluir no artigo 7.º preocupações de cariz ambiental. Será que considera pertinente esta inclusão, Sr. Doutor?

A segunda pergunta refere-se a propostas que visam a eliminação do n.º 4 do artigo 8.º, relativo à aplicação das normas dos tratados que regem a União Europeia e ao facto de as normas emanadas das suas instituições serem aplicáveis na ordem interna. Qual é, na sua opinião, o justo equilíbrio entre essa aplicação das normas dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições e a salvaguarda da nossa soberania, neste caso materializada pelo poder delegado pelos portugueses nesta Assembleia da República?

Ainda uma terceira pergunta. Num outro campo, o Bloco de Esquerda e o Partido Comunista Português vêm propor que o envolvimento de contingentes militares e de forças de segurança no estrangeiro tenha que passar pela Assembleia da República. Esta é uma opção política que, por

razões que nos parecem óbvias, não acompanhamos, mas também sobre este ponto era importante ouvir a sua opinião.

Por fim, uma pergunta que já está praticamente toda respondida. Pergunto se ainda faz sentido que as regiões autónomas possam participar em negociações de tratados e acordos internacionais que diretamente lhes digam respeito, podendo inclusivamente pedir a suspensão das negociações. Parece-nos um claro exagero. O Sr. Dr. António Pinto Pereira já respondeu a isto em grande parte, mas de qualquer forma queria que isto ficasse bem claro.

O Sr. **Presidente**: — Passo, agora, a palavra ao Sr. Deputado João Paulo Rebelo, pelo Grupo Parlamentar do PS.

O Sr. **João Paulo Rebelo** (PS): — Sr. Presidente, cumprimento as Sr.<sup>as</sup> e Srs. Deputados e cumprimento, naturalmente, o Dr. António Pinto Pereira, a quem agradeço a exposição que fez, com a partilha da sua visão sobre estes artigos muito concretos da nossa Constituição, como já referido, os artigos 7.º, 8.º, o 161.º, o 227.º e o 295.º, que tratam das matérias que têm que ver com as relações internacionais, com o direito internacional e com algumas competências políticas e legislativas, bem como o tema muito específico do Tratado Europeu.

Refiro alguns pontos prévios.

A sua presença e esta conversa que estamos a ter decorre de uma proposta do Chega — cabendo cumprimentar igualmente o Partido Chega por ter sugerido o seu nome — sendo que, evidentemente, a sua experiência traz a esta Comissão uma perspetiva e uma base para se refletirem algumas alterações.

Não posso deixar de notar — ainda que o Sr. Deputado Pacheco de Amorim o tenha referido na sua intervenção — que o Chega não fez qualquer

proposta de alteração para nenhum destes artigos concretos. É certo que, no âmbito do processo de revisão constitucional, eles vão poder ser alterados e vão poder ser alterados, inclusivamente, com propostas ou sugestões que agora o Partido Chega faz, mas não queria deixar de notar porque, inicialmente, quando percebemos que o Sr. Doutor vinha a falar especificamente destes artigos — e tendo sido proposto pelo Partido Chega —, ficámos com alguma curiosidade de perceber exatamente o intuito concreto. Agora fica mais esclarecido.

Assim, em nome do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, o que é que posso dizer? Nada de muito novo em relação ao que se tem vindo a dizer. O Grupo Parlamentar do PS entende esta revisão como sendo uma revisão na continuidade. Do ponto de vista substancial, não entendemos que sejam necessárias grandes alterações à nossa Constituição.

Contudo, ao nível de direitos fundamentais, nomeadamente em relação aos já aqui referidos direitos ambientais e direitos digitais, somos convocados e simpatizantes a que sejam feitas algumas alterações no âmbito destes direitos.

Além disso, depois de termos passado pela pandemia da covid-19 e por alguns aspetos concretos com os quais fomos confrontados para lidar com essa pandemia, também nos parece pertinente que possamos ajustar a Constituição a esses aspetos.

Do ponto de vista destes artigos concretos, diria que a sua perspetiva é, ou pode ser, enriquecedora deste debate. Quanto a mim, pessoalmente, devo dizer que sou sensível a determinados argumentos que nos trouxe relativamente a alguns dos artigos — nomeadamente, o que referiu na alínea *n*) do artigo 161.º parece-me, à partida, fazer sentido, sendo que, naturalmente, isto obrigará a discussões internas do próprio grupo parlamentar.

Relativamente ao último artigo, isto é, ao artigo 295.º, percebi — e, já agora, pedia-me que esclarecesse — que não tem nada contra a realização de referendos, achando que é uma questão de forma, isto é, que o artigo não deveria estar neste capítulo e poderia estar num outro da Constituição. Julgo ter compreendido bem.

Para terminar, diria que compreendo a sua posição relativamente a algumas referências e a alguma semântica, se quisermos, nomeadamente no que se refere ao imperialismo, ao colonialismo, aos blocos político-militares. Penso que compreenderia até melhor se estivéssemos não em 2023, mas em 2021. Isto porque, desde o ano passado, esta questão dos blocos político-militares, se calhar, ganhou alguma atualidade, assim como mesmo a do imperialismo, pelo menos devido a algumas tentativas que temos vindo a observar. Com isto, julgo que já percebeu claramente ao que me refiro, ou seja, à invasão da Ucrânia.

Concluo, agradecendo a sua exposição, a sua locução, a esta Comissão, porque dá um contributo, do meu ponto de vista, positivo para a discussão que está em curso.

O Sr. **Presidente**: — Tem agora a palavra, pelo Grupo Parlamentar do PSD, o Sr. Deputado Paulo Moniz.

O Sr. **Paulo Moniz** (PSD): — Sr. Presidente, cumprimento as Sr.<sup>as</sup> e Srs. Deputados, bem como o Dr. António Pinto Pereira, a quem agradeço o ter partilhado connosco as suas opiniões e as suas visões em sede desta Comissão Eventual de Revisão Constitucional.

Sobre a matéria do processo de construção da União Europeia, e vamos centrar a nossa intervenção neste âmbito, o PSD entendeu apresentar um novo artigo 162.º-A e pô-lo sob um único chapéu a que chamamos «Competência quanto à participação na União Europeia».

Como sabe, no âmbito do processo de construção da União Europeia, quer em matéria da apreciação legislativa que faz, quer do próprio acompanhamento da construção política, a Assembleia da República já tem um enquadramento que decorre da Lei n.º 43/2006, tendo, aliás, uma comissão permanente, que é a Comissão de Assuntos Europeus, a 4ª Comissão, que, sob a égide deste enquadramento normativo, faz exatamente este acompanhamento do processo de construção da União Europeia.

Contudo, o PSD entende que, havendo a oportunidade que a revisão constitucional propicia, poder-se-ia — e, do nosso ponto de vista, deve-se — criar na Constituição um reforço desta atividade de acompanhamento, no respeito, por um lado, da reserva legislativa da Assembleia da República, reforçando igualmente o poder de escrutínio e de regulação da atividade do Governo em matéria da representação do País e das suas opções junto da União Europeia.

Neste sentido, o PSD propõe um novo artigo 162.º-A, que se refere, no fundo, a um reforço da competência da Assembleia da República em matéria de acompanhamento na participação da construção da União Europeia, servindo este, de algum modo, para elevar a um grau superior o respeito pelo acompanhamento que a Assembleia da República faz, e também fazer verter esta elevação no texto da Constituição. Portanto, este é o espírito da nossa proposta.

De facto, concretamente no que diz respeito ao n.º 4 deste novo artigo, o que acrescentamos, face ao que já existe na Lei n.º 43/2006, é fundamentalmente o seguinte: que, em matérias da reserva de competência legislativa exclusiva da Assembleia da República, o Governo não se possa vincular perante a União Europeia sem a prévia audição parlamentar sobre estas matérias, nos termos da lei. De resto, este é um procedimento que outros países já têm no seu texto constitucional, e até na sua *praxis*, em matéria de construção europeia.

Por conseguinte, há uma vontade de não deixar só na Lei n.º 43/2006 o tema referente à regulação das questões do escrutínio das iniciativas, bem como os aspetos que dizem respeito à pronúncia da Assembleia da República relativamente a todos os processos de decisão europeia em matéria legislativa, e ainda, de algum modo, consagrar e verter na Constituição a capacidade de fiscalização e de acompanhamento do próprio Governo — ou seja, o escrutínio da atividade do Governo — quanto às decisões junto da União Europeia que vinculam o País.

Portanto, há um elevar da importância destas ações e dos contributos do País, em particular na matéria legislativa de construção do processo europeu, no sentido de tal dever estar consagrado explicitamente na Constituição e não somente na lei ordinária, como acontece hoje.

Esta é a nossa visão de uma valoração reforçada do papel da Assembleia da República em matéria de construção europeia, refletindo um alinhar com as práticas mais avançadas no que diz respeito a vincular previamente os Executivos ou para endossar a sua capacitação para, em nome do país, assumir perante a União Europeia compromissos que são da reserva exclusiva de competência legislativa desses países.

O Sr. **Presidente**: — Segue-se a Iniciativa Liberal, pelo que dou a palavra ao Sr. Deputado João Cotrim Figueiredo.

O Sr. **João Cotrim Figueiredo** (IL): — Sr. Presidente, saúdo-o a si, a todas as Sr.<sup>as</sup> e Srs. Deputados, dirigindo uma saudação especial, e um agradecimento pela sua presença, ao Sr. Professor António Pinto Pereira pela riqueza da sua exposição inicial, que respondeu a algumas perguntas que eu ia colocar, pelo que não irei incidir sobre delas.

Outras questões foram já colocadas, mas subsistem duas.

Aproveito também para pedir-lhe se podemos ficar com uma cópia da



sua intervenção inicial, porque há vários aspetos que gostaria de reler.

Os aspetos que subsistem e que penso que merecem ser objeto de pedido de esclarecimento são, em primeiro lugar, a sua opinião — aqui acho que posso dizer académica — sobre a jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI) relativamente ao enquadramento jurídico português.

A Constituição tem uma redação um pouco vaga. Até agora, não me suscitava muitas dúvidas, mas, depois da discussão que aqui tivemos, gostava de confirmar que é uma redação um pouco dúbia porque pode sujeitar a norma interna à jurisdição do TPI, sabendo nós que o TPI tem um enquadramento penal substancialmente diferente daquilo que a Constituição permite às leis portuguesas. A minha pergunta é, pois, como é que isto funciona? Trata-se de uma jurisdição que pode existir, mas só parcialmente, relativamente a algumas decisões?

Sei que a lei portuguesa já prevê, no contexto da cooperação internacional, algumas limitações de direitos que possam existir, exatamente por diferentes enquadramentos sancionatórios — nomeadamente a existência de pena de morte —, mas gostava de saber se neste caso é suficiente a forma como a norma está redigida na Constituição portuguesa, ou se precisamos de ter mais algum cuidado adicional, sendo que, obviamente, a Iniciativa Liberal nunca defenderia o que propõe o PCP, que é a simples revogação dessa disposição.

A outra matéria que foi aqui longamente discutida e que ainda me deixou dúvidas que, penso, a sua experiência e conhecimento podem ajudar a esclarecer é a dos impactos práticos daquilo que se pode chamar a desconformidade do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira relativamente à Constituição — nomeadamente quanto àquelas matérias que nunca foram adaptadas às versões que na República foram adotadas no que respeita à incompatibilidade de exercício de cargos públicos por parte de titulares de cargos políticos, que nunca foram transpostas para o

enquadramento jurídico da Região Autónoma da Madeira, tendo-o sido nos Açores em larguíssima medida — e de como as competências que o artigo 227.º prevê para essas autoridades regionais são exatamente as que decorrem do estatuto político-administrativo. Ora, não estando ele completamente conforme, receio que isso possa significar que não há cobertura para o exercício das competências que esse próprio artigo 227.º prevê.

Portanto, tendo em conta esse limbo jurídico que pode estar aqui a criar-se, pergunto, mais uma vez, se não seria avisado por parte destes revisores constituintes terem mais cuidado com a redação do artigo 227.º, para precaver essa situação.

O Sr. **Presidente**: — Passo agora a palavra ao Bloco de Esquerda e à Sr.ª Deputada Catarina Martins.

A Sr.ª **Catarina Martins** (BE): — Sr. Presidente, cumprimento todas e todos. Agradeço ao Dr. António Pinto Pereira por estar aqui e partilhar connosco a sua visão.

Temos visões diferentes e há uma matéria que gostaria de compreender. Há perguntas que já foram aqui feitas e que não vou repetir, até para poupança do nosso tempo, sendo que esperarei pela sua resposta.

As Constituições são filhas do seu tempo, seguramente. Há, ainda assim, questões que se calhar não estão tão desatualizadas quanto isso.

Na verdade, questões que orientam a nossa política internacional, como os direitos humanos, o respeito pela autodeterminação dos povos, o combate aos imperialismos, aos blocos político-militares, são, julgo eu, o que pode fundar um consenso no País, que é muito alargado, por exemplo, quando nos deparamos com situações como a invasão da Ucrânia.

Bem sei que, depois, noutras matérias, a Constituição é materialmente incumprida e também nas relações internacionais e isso podia levar-nos a

uma longa discussão sobre a NATO (North Atlantic Treaty Organization) — que também não pretendo abrir aqui.

Há igualmente outras questões, como, por exemplo, o colonialismo, que diria que são importantes como guias nas nossas relações internacionais. É importante não esquecer, por exemplo, o Saara Ocidental — a última colónia em África, provavelmente —, e como é determinante que na nossa Constituição o combate ao colonialismo esteja presente quando falamos das relações com os nossos vizinhos Marrocos e Espanha.

Portanto, diria que, às vezes, coisas que podem parecer muito filhas do seu tempo acabam por ser guias no tempo de hoje.

Há uma outra questão que, na sua intervenção, me levanta mais dúvidas, que tem a ver com uma atualização do texto constitucional à evolução da construção europeia.

Tenho muitas reticências de princípio sobre o que possa ser uma subordinação da nossa Constituição aos tratados europeus, ou seja, sobre a própria hierarquia das questões, sendo que sou acérrima defensora da cooperação internacional e, portanto, também da construção com respeito pelos povos. Mas, para lá das questões de princípios, que podíamos estar aqui a discutir, há uma questão dos tempos.

A última revisão constitucional mais lata foi em 2004, depois houve uma revisão constitucional muito cirúrgica em 2005, por causa da questão do referendo europeu. O Tratado de Lisboa é de 2007. Na verdade, as revisões constitucionais em Portugal, exigindo, aliás, uma maioria ampla de dois terços, são raras, isto é, tendem a ser raras. E a legislação europeia bem pode mudar, neste tempo.

Pergunto-me se a ideia de conformação ou de subordinação dos princípios constitucionais ao que é, hoje, a construção de tratados europeus não pode, de facto, deixar o País descalço. É que a estabilidade do direito europeu, ou da legislação europeia — ou dos próprios tratados —, não é tão

grande quanto isso; não só porque, neste período, algo como o Tratado de Lisboa foi assinado, como apareceram também, por exemplo, o pacto orçamental e o semestre europeu, que alteraram em muito as relações europeias.

Enfim, falou de uma integração política em que há um património comum de valores. Quando há Estados autoritários como a Hungria, e também quando observamos o Brexit, pergunto-me se estamos tão certos desse património comum e de qual será o caminho que vamos ter. Entre uma revisão constitucional e outra, aconteceu tudo na União Europeia: tivemos um país a sair da União Europeia e estamos até hoje a tentar resolver os problemas que isso cria para um outro Estado, a Irlanda, nomeadamente com o Acordo de Sexta-feira Santa — este é ainda um problema por resolver. Portanto, compreendendo eu que algumas das sugestões que faz são de uma atualização que tem a ver com o facto de a Constituição ser filha do seu tempo, pergunto-me se outras não correriam o risco de tornar a Constituição da República Portuguesa não apenas subordinada a tratados europeus, mas, ainda por cima, subordinada a uma realidade que é bastante mais instável do que o consenso democrático em Portugal.

O Sr. **Presidente**: — Passo, agora, a palavra à Sr.<sup>a</sup> Deputada Inês de Sousa Real, do PAN.

A Sr.<sup>a</sup> **Inês de Sousa Real** (PAN): — Sr. Presidente, agradeço a presença do Prof. Dr. António Pinto Pereira nesta Comissão.

Tendo em conta que surgiram aqui algumas questões — e tive o cuidado de estar a acompanhar a audição, e as intervenções, no gabinete —, há um aspeto que gostaria de deixar como tema prévio: para o PAN, esta Constituição é um elemento norteador de direitos humanos que, para nós, é imprescindível. E esta revisão constitucional deve servir sempre para

densificar os direitos humanos, para acompanhar uma visão mais progressista da sociedade — nomeadamente em matéria de sustentabilidade, proteção ambiental e também proteção animal — e jamais para constituir um retrocesso civilizacional.

O Sr. Professor afirmou, há pouco, que a Constituição é filha do seu tempo. Já tivemos — nomeadamente quem propôs esta audição — afirmações de que esta Constituição deveria ir para o caixote do lixo da História. Pergunto-lhe se, quando refere que a Constituição é filha do seu tempo, acompanha este tipo de opções políticas ou se, de facto, acha que esta revisão constitucional deve manter a linha de harmonização e a articulação quer com as normas internacionais em vigor, quer com o Tribunal Penal Internacional, quer ainda, como aqui já foi referido, com o Direito da União Europeia e, acima de tudo, com a defesa intransigível dos direitos humanos.

O Sr. **Presidente**: — Tem, agora, a palavra, para terminarmos esta audição, o Sr. Prof. Dr. António Pinto Pereira, para fazer as considerações que achar convenientes sobre esta matéria.

O Sr. Prof. Dr. **António Pinto Pereira**: — Sr. Presidente, começo por responder a algumas das questões colocadas pelo Chega, que, creio, abordei na minha intervenção inicial, e que farei chegar ao Sr. Presidente. Penso que tal fará sentido.

Em resposta genérica aos vários partidos, não procurei aqui fazer análises valorativas ou politizadas, quer da Constituição, quer dos textos dos tratados; procurei fazer uma análise jurídica mais ou menos técnica, tanto quanto possível rigorosa, das matérias que aqui nos trazem, porque ensino estas matérias há 30 anos e, quando estou a ensinar aos meus alunos que há normas que tratam do direito internacional e do direito da União Europeia no mesmo sítio, tenho dificuldade em fazê-lo. E os meus alunos, que já percebem um bocadinho das

matérias — especialmente porque já são finalistas nas várias áreas da licenciatura —, também não entendem. Portanto, por uma questão de rigor, independentemente de ideologias, o texto tem de ser alinhado; tem de ser alinhado com uma atualização mais rigorosa na redação dos artigos que aqui foram referidos.

As participações de cariz ambiental hoje dominam o mundo, como as questões relativas aos combates climáticos. Portanto, são matérias que podem, perfeitamente, ser inseridas no texto constitucional, porque não são privativas dos Estados, mas do mundo.

Quanto à questão da eliminação do n.º 4 do artigo 8.º, julgo que não há necessidade, nem se deve fazê-lo. Deve antes fazer-se uma adaptação da norma, porque quase que se fica com a ideia de que as normas no Direito da União Europeia só são aplicáveis se houver vontade do Estado nesse sentido, e isso é um contrassenso do ponto de vista da ciência jurídica.

Portanto, talvez colocasse ali a especificidade da aplicabilidade direta do Direito da União Europeia, mantendo o restante dispositivo, com as alterações que depois deixo no texto que corresponde à intervenção que aqui fica. É um estudo simplificado daquilo que diria numa aula. E para quem estuda estas coisas é de acesso fácil. Não surte grande complicação em termos de raciocínio aquilo que acabei por dizer. Não são versões próprias, não vim aqui defender uma versão completamente atípica, mas aquilo que me parece que resulta do rigor jurídico. E é isso que faço quando aqui venho, em resposta à honrosa missão que me conferem.

No que diz respeito à questão das obrigações de Portugal, relativamente, por um lado, à cooperação internacional e ao Tratado do Atlântico Norte e, por outro lado, às missões não só militares, como de paz, como de gestão e manutenção de conflitos e de pacificação que a União Europeia nos impõe — e por isso é que temos contingentes militares de Portugal, por força de missões quer da NATO quer da União Europeia —, isso não me parece que exija, enfim,

uma autorização específica porque, se o Parlamento tivesse de recusar uma dessas missões, era o próprio Estado que estaria a ficar em causa no âmbito das relações pacíficas que tem, quer com as organizações internacionais, neste caso de cooperação militar, quer com a União Europeia. Portanto, não faz sentido esse grau de dependência.

Foi colocada aqui por vários grupos parlamentares uma questão que desde 1960 — peço desculpa em dizê-lo — está ultrapassada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. O Direito da União Europeia prima sobre o direito nacional contrário. Podemos é estabelecer graus de dependência, para não dizer «todo o direito interno é dependente do direito da União.» Creio que não. Os tratados são mais importantes do que as Constituições nacionais — prova disso é que sempre que há uma revisão dos tratados se alteram as Constituições, para não entrarem em rota de colisão com os tratados. Aconteceu isso várias vezes em Portugal, portanto, não se pode dizer que a Constituição está acima de um tratado da União, porque isso seria ausência de rigor. Não tenho outra expressão para qualificar isto.

Já quando falamos em atos das instituições, regulamentos, diretivas e decisões, aí não têm uma superioridade em relação às Constituições nacionais, têm em relação aos atos legislativos nacionais.

Portanto, diria que, em quatro andares, temos: os tratados, as Constituições, os atos legislativos da União e os atos legislativos nacionais. E temos de manter esta respeitabilidade, porque, senão, estamos a ir contra as regras do jogo e isso não faz sentido, por mais que eu compreenda que está sempre em causa o interesse da pátria, de Portugal, e os nossos interesses nacionais. Temos compromissos que já são longos — desde 1986 que os assumimos — e, embora, enfim, ao início fôssemos um Estado mais incumpridor do Direito da União, apesar de tudo, hoje somo-lo menos. Acho que não faz sentido voltar outra vez a debater essa questão.

Quanto às demais questões, agradeço muito a simpatia e a delicadeza com que mas colocaram.

Relativamente ao PS, diria que há aquele aspeto formal de o Chega não ter feito um contributo específico aos atos que aqui estão, mas penso que devíamos passar à frente desse aspeto, porque é a Constituição que sai a ganhar, é o País que sai a ganhar e é o rigor que faz com que estejamos aqui a discutir mais do que questões ideológicas subjacentes às matérias do direito internacional e da União Europeia.

Por isso, o contributo aqui é o de esta Comissão fazer um trabalho, que se impõe, não diria de atualização da Constituição, mas de maior rigor no que diz especificamente respeito a estas disposições, sempre nesta procura de compatibilização da reserva de competência legislativa absoluta e relativa da Assembleia da República e também, ao mesmo tempo, com a distribuição de competências entre os Estados e a União — tive o cuidado de dizer isso.

A partir do momento em que os Estados aderem a uma organização de integração, perdem, em certa parte. Se Jean Bodin ou Montesquieu fossem vivos, morriam outra vez, mas é mesmo isto que acontece: os Estados são soberanos sem o serem.

Há uma noção flexível que, hoje em dia — para quem sabe direito —, se entende assim: a tutela, a titularidade do exercício de direitos é do Estado, e transfere-se, ou cede-se, temporariamente o exercício desses poderes às instituições enquanto o Estado permanecer na organização. Quando sair, e tem o direito de o fazer sempre, como aconteceu com o Reino Unido — porque há uma cláusula de retirada da União, após o Tratado de Lisboa —, volta outra vez a recuperar intactos os seus poderes, que delegou temporariamente à organização enquanto dela fez parte.

A Sr.<sup>a</sup> Deputada do Bloco de Esquerda coloca-me aqui questões relativamente à revisão dos tratados. A revisão dos tratados é muito cautelosa,



no sentido de dizer que o processo de revisão constitucional é um problema interno de cada Estado.

Portanto, se o Estado revê, por uma intervenção da Assembleia da República ou por intervenção de um referendo, isso é um problema de cada País. O tratado, na sua génese, é direito internacional e, portanto, o que exige é que tenha de haver uma aprovação por unanimidade de todos os Estados, segundo as normas constitucionais nacionais. Portanto, não é uma questão que seja transportada e que justifique uma reflexão, enfim, além desta.

Os valores da União, hoje, resultam dos artigos 49.º e seguintes, do artigo 1.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Nós evoluímos nos anos, e aquilo que era, antigamente, uma construção puramente económica de integração é hoje uma construção de integração política.

Falta-nos dar pequeninos passos: devíamos ter Forças Armadas europeias comuns, devíamos ter uma política externa e de segurança comum ativa e efetiva, que está prevista nos tratados, desde 1992, mas que não existe. Por esta razão é que os Estados continuam a falar sozinhos sempre que há um problema como o da Ucrânia, que aqui foi referido, e não devia ser assim, pois devia haver uma resposta mais efetiva. Digo isto por uma razão muito simples: a Europa é um gigante económico com pés de barro, do ponto de vista político; não é um ator político, pois não consegue dialogar com os Estados Unidos ou com a China e fica refém das posições destes países, isto porque ainda não tem a força política que, na minha opinião, devia ter e que está contemplada nos tratados. Falta um bocadinho de vontade política dos próprios Estados para dar esse passo.

Foi aqui referido, pela Sr.<sup>a</sup> Deputada do PAN, que a Constituição deve ir para o caixote do lixo, mas eu nunca ouvi essa expressão em parte alguma. Esta é uma Constituição das mais notáveis que estudei até hoje, ao seu tempo. A Constituição de 1976 — que demorou um bocadinho de tempo a fazer, de 1974 a 1976 —, além de ter tido a participação de juristas notáveis, alguns deles vivos, brilhantes constitucionalistas, como o Prof. Jorge

Miranda, o Vital Moreira, o Gomes Canotilho, o Lucas Pires, o Freitas do Amaral, o Francisco Sá Carneiro, é uma Constituição brilhante para o seu tempo. Recordo-me, por exemplo, de um artigo que utilizei em 1993, para intentar uma ação contra o Estado, no âmbito do processo do Aquaparque, um processo no âmbito da omissão do exercício da função legislativa sobre parques aquáticos, que era o artigo 22.º da Constituição, e que, ao seu tempo, é absolutamente pioneiro e é único na Europa.

Portanto, a Constituição não é nada para mandar para o lixo, é uma Constituição referencial — ao seu tempo, em 1976 —, e continua, no essencial, atualizada.

O que vim aqui dizer é que há pequenos artigos — estes, em específico, da União e do Direito Internacional — que deviam ser objeto de maior cuidado e rigor na redação da norma, não mais do que isso. Julgo que respondi às questões que genericamente me foram colocadas.

O Sr. **Presidente**: — Muito obrigado, Sr. Professor. Agradeço a sua presença e os esclarecimentos que deu.

Srs. Deputados, começámos bem estas audições porque todos cumprimos as regras, nomeadamente a grelha de tempos, hoje até por defeito, em alguns casos, o que vai ser ainda mais necessário na próxima terça-feira, dia 18, porque temos quatro audições seguidas, terminando com a Assembleia Regional dos Açores, que traz uma delegação de 13 membros.

Srs. Deputados, está encerrada a reunião.

*Eram 17 horas e 56 minutos.*

### **Folha de Presenças**

Estiveram presentes nesta reunião os seguintes Senhores Deputados:

Marta Freitas (PS)  
Marta Temido (PS)  
Patrícia Faro (PS)  
André Coelho Lima (PSD)  
Emília Cerqueira (PSD)  
José Silvano (PSD)  
Mónica Quintela (PSD)  
Paula Cardoso (PSD)  
Paulo Moniz (PSD)  
Sara Madruga Da Costa (PSD)  
Diogo Pacheco De Amorim (CH)  
João Cotrim Figueiredo (IL)  
Alma Rivera (PCP)  
Catarina Martins (BE)  
Inês De Sousa Real (PAN)  
João Paulo Rebelo (PS)  
Romualda Nunes Fernandes (PS)  
Sara Velez (PS)  
Clara Marques Mendes (PSD)  
Cristiana Ferreira (PSD)  
Jorge Paulo Oliveira (PSD)

Faltaram os seguintes Senhores Deputados:

---

Estiveram ausentes em Trabalho Parlamentar os seguintes Senhores Deputados:

Alexandra Leitão (PS)  
António Monteiro (PS)  
Fátima Correia Pinto (PS)  
Francisco Dinis (PS)  
Isabel Alves Moreira (PS)  
Ivan Gonçalves (PS)  
Jorge Botelho (PS)  
Pedro Delgado Alves (PS)  
Sérgio Ávila (PS)  
Alexandre Poço (PSD)  
Rui Tavares (L)  
Joaquim Miranda Sarmento (PSD)

A DIVISÃO DE REDAÇÃO.