

**Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República**

Registo	V. Ref.^a	Data
I_COM1XV/2023/152	ENTRADAS/2023/6332	18/10/2023

Assunto: Parecer sobre o recurso apresentado pela DURP do PAN do Despacho n.º 87/XV, de 9 de outubro, de Sua Ex.^a o PAR que recusou a admissão do Projeto de Resolução n.º 925/XV/2.^a (PAN) no qual se propõe a assunção de poderes de revisão constitucional extraordinária pela Assembleia da República para assegurar a consagração da proteção de animais na Constituição

Na sequência do despacho de Vossa Excelência de 12 de outubro último, relativo ao [Despacho n.º 87/XV](#), de 9 de outubro, cumpre-me, nos termos e para os efeitos do disposto nos n.ºs 3 a 4 do Regimento da Assembleia da República, tendo em vista o agendamento do recurso para a reunião plenária de hoje, enviar o parecer desta Comissão sobre o recurso apresentado pela DURP do PAN da decisão de não admissão do [Projeto de Resolução n.º 925/XV/2.^a \(PAN\)](#) no qual se propõe a assunção de poderes de revisão constitucional extraordinária pela Assembleia da República para assegurar a consagração da proteção de animais na Constituição, que foi aprovado na reunião de hoje, nos seguintes termos:

- as conclusões 1 a 7, designadamente **no sentido de que o despacho de não admissão do projeto se afigura juridicamente correto e o recurso apresentado pelo PAN não deve ter provimento**, foram aprovadas com os votos a favor do PS e do PSD e contra do PAN;
- as conclusões 8 a 12 foram aprovadas com votos a favor do PS e do Pane contra do PSD.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARECER

PROJETO DE RESOLUÇÃO 925/XV/2.^a (PAN) – Recurso do Despacho n.º 87/XV, de 9 de outubro, de Sua Ex.^a o PAR que recusou a admissão do Projeto de Resolução n.º 925/XV/2.^a (PAN) no qual se propõe a assunção de poderes de revisão constitucional extraordinária pela Assembleia da República para assegurar a consagração da proteção de animais na Constituição

a) Apresentação

1. A Deputada Única Representante do Partido (DURP) do PAN apresentou um projeto de resolução no qual se propõe a assunção de poderes de revisão constitucional extraordinária pela Assembleia da República como forma de tornar mais expedita a consagração da proteção de animais em sede do processo de revisão constitucional em curso no âmbito do mandato da Comissão Eventual de Revisão Constitucional, constituída pela Deliberação 9-PL/2022.

O PAN fundamenta esta iniciativa com os riscos inerentes a uma eventual declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma penal que criminaliza os maus-tratos aos animais de companhia, e que justificam que a Assembleia da República (AR) delibere no sentido de permitir que a Comissão Eventual de Revisão Constitucional já constituída possa assumir poderes de revisão constitucional extraordinária para rapidamente deliberar sobre esta matéria sem condicionar ou acelerar o debate mais amplo que se está a ter no âmbito do processo de revisão.

Para que tal possa suceder é necessário que a AR aprove uma resolução a assumir poderes de revisão constitucional.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Assim, a parte resolutiva do projeto apresentado pelo PAN determina que *“A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º e do n.º 2 do artigo 284.º da Constituição da República Portuguesa, assumir, de imediato, poderes de revisão extraordinária da Constituição tendo em vista a consagração constitucional da proteção dos animais e inserir as competências de apreciação deste processo nas fases da generalidade e da especialidade no âmbito do mandato da Comissão Eventual de Revisão Constitucional, constituída pela Deliberação 9-PL/2022.”*

2. O Projeto em apreço foi objeto de decisão de não admissão por parte de Sua Ex.^a o PAR, através do seu Despacho n.º 87/XV, de 9 de outubro, nos termos do artigo 120.º, n.º 1, alínea a) do Regimento da Assembleia da República (RAR), que determina que *“Não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados”*.

Considera-se no despacho que o projeto não reúne os requisitos de admissibilidade, de acordo com aquele preceito do RAR, por violar o disposto na Constituição quanto às regras temporais e de iniciativa de revisão constitucional, nomeadamente os artigos 284.º e 285.º da CRP, com os seguintes fundamentos:

- A assunção de poderes extraordinários de revisão constitucional permite que o Parlamento, por maioria de quatro quintos dos Deputados, inicie um processo de revisão antes de decorridos cinco anos sobre a última revisão constitucional, mas não serve para tornar o processo de revisão em si mais expedito;

- É um imperativo lógico que um processo de revisão apenas possa ser iniciado depois de concluído o que está em curso, não sendo admissível a abertura de dois processos de revisão constitucional concomitantes;

- Os factos invocados pelos autores da iniciativa são anteriores ao início do processo de revisão constitucional em curso.

3. Por sua vez, o PAN recorreu deste despacho de não admissão, invocando essencialmente:

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Que a alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do RAR só se aplica a projetos de lei e a propostas de lei ou de alteração e não a projetos de resolução;
- Que o projeto não viola quaisquer limites temporais ou circunstanciais de revisão constitucional;
- Que o artigo 284.º, n.º 2, da CRP diz que a AR pode assumir em qualquer momento poderes de revisão extraordinária por maioria de quatro quintos dos Deputados em efetividade de funções;
- Que a recusa de admitir o projeto viola o direito dos Deputados previsto no artigo 156, alínea b) 1.ª parte da CRP (apresentar projetos de resolução);
- Apesar de a situação em apreço (a desaplicação por inconstitucionalidade dos preceitos relativos à tutela penal dos maus-tratos a animais) não ser superveniente ao processo de revisão constitucional em curso, ocorreu entretanto o pedido de fiscalização com força obrigatória geral apresentado obrigatoriamente pelo Ministério Público por a norma ter sido julgada inconstitucional em três casos concreto (artigo 281.º, n.º 3, da CRP).

b) Apreciação

Cumpra agora analisar a situação *sub judice*, com a brevidade que os prazos aplicáveis impõem.

4. O artigo 285.º, n.º 2, da CRP determina que “*apresentado um projeto de revisão constitucional, quaisquer outros terão de ser apresentados no prazo de trinta dias*” e, por sua vez, o artigo 286.º, n.º 2, estabelece que “*as alterações da Constituição que forem aprovadas serão reunidas numa única lei de revisão*”. Daqui se retira uma ideia de unidade do processo de revisão por forma a “*garantir uma ponderação globalizante das modificações constitucionais*”¹.

¹ Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa anotada*, volume III, 2.ª Edição, Lisboa, 2020, pág. 786.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Isto não significa que, uma vez apresentado um projeto de revisão constitucional e os subsequentes projetos no prazo de trinta dias, não possa haver uma ampliação do objeto da revisão² - o que não pode haver é uma aceleração do processo de discussão e aprovação de apenas algumas das disposições desse(s) projeto(s).

Aliás, se uma ou mais disposições constantes de um ou mais projetos de revisão constitucional fosse votada, aprovada e publicada mais depressa que as restantes isso também implicaria uma violação do n.º 2 do artigo 286.º da CRP, nos termos do qual *“todas as alterações da Constituição que forem aprovadas serão reunidas numa única lei de revisão”*.

Acresce que a assunção de poderes de revisão constitucional tem como objeto a abertura de um processo de revisão constitucional autónomo, não podendo ser usada para tornar mais expedito um processo de revisão ordinário já em curso – como, aliás, é afirmado no Despacho n.º 87/XV de Sua Ex.^a o PAR.

No vaso vertente, vários projetos de revisão constitucional contemplam alterações no sentido de consagrar a proteção dos animais, portanto não está em causa ampliar o objeto da revisão. O que o PAN pretende é exatamente a antecipação da votação e entrada em vigor desses preceitos que teriam, por isso, um processo mais rápido do que os restantes.

Ora, a criação de um “processo de revisão constitucional a duas velocidades” não se afigura possível, desde logo por violar o n.º 2 do artigo 286.º da CRP, mas também por razões lógicas e de unidade sistemática do processo de revisão constitucional, que decorrem claramente do disposto no n.º 2 do artigo 118.º do RAR.

² Como admitem expressamente JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *op. cit.*, pág. 787.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Razão pela qual o despacho de Sua Ex.^a o PAR não merece reparo e o recurso apresentado pelo PAN não deve ter provimento, não colhendo, tão pouco, o argumento literal retirado da alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Efetivamente, apesar de este preceito se referir apenas a projetos de lei e a propostas de lei ou de alteração que *“infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados”* e não a projetos de resolução, deve considerar-se, salvo melhor opinião, que a alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do RAR também se aplica a estes, ao contrário do que é invocado no recurso do PAN.

Primeiro, porque, a alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º do RAR confere ao PAR competência quanto aos trabalhos da Assembleia para *“admitir ou não admitir os projetos e propostas de lei ou de resolução, os projetos de deliberação, os projetos de voto e os requerimentos, verificada a sua regularidade regimental, sem prejuízo do direito de recurso para o Plenário”*.

Efetivamente, apesar de não conterem normas e, portanto, não serem passíveis de padecer de inconstitucionalidades materiais, as resoluções podem acarretar inconstitucionalidades formais, violando, por isso, a Constituição.

Por outro lado, porque o n.º 8 do artigo 128.º do RAR determina que *“sem prejuízo do disposto no presente artigo, aplica-se subsidiariamente à tramitação, discussão e votação dos projetos e propostas de resolução as regras do processo legislativo comum, com as necessárias adaptações”* - o que inclui, designadamente, os artigos 125.º e 126.º do RAR relativos à admissibilidade dos projetos, aos poderes do PAR nessa matéria e ao procedimento a adotar subsequentemente.

5. Questão diversa é a de saber se a AR pode assumir poderes extraordinários de revisão constitucional na pendência de um processo de revisão constitucional ordinária.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

No Despacho de Sua Ex.^a o PAR é referido, como argumento adicional, que *“é um imperativo lógico que um processo de revisão apenas possa ser iniciado depois de concluído o que está em curso, sendo tão pouco admissível a abertura de dois processos de revisão constitucional concomitantes”*.

Salvo o devido respeito, não se afigura que este argumento seja assim tão evidente.

É que na pendência de um processo de revisão ordinária pode haver uma razão de urgência que justifique um processo extraordinário mais rápido sobre uma ou mais matérias delimitadas.

A revisão extraordinária é exatamente uma “válvula de escape” do sistema, permitindo-se a realização de uma revisão constitucional quando se conclua pela necessidade ou conveniência em iniciar um procedimento de revisão antes de decorridos cinco anos sobre a data da publicação da última revisão constitucional, exigindo-se para isso uma maioria especialmente qualificada de quatro quintos dos Deputados em efetividade de funções³.

Ou seja, a revisão constitucional extraordinária é especialmente vocacionada para a resolução mais célere de questões constitucionais delimitadas que circunstâncias concretas exijam.

É por isso que JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS admitem que haja lugar a uma revisão extraordinária mesmo que já tenham passado cinco anos sobre a última revisão ordinária (e, portanto, pudesse haver lugar a um processo ordinário), desde que *“haja uma necessidade imperiosa de alterar uma matéria específica regulada na Constituição sem que se pretenda concomitantemente abrir um debate mais alargado em torno de outras alterações da Constituição”*. Caso contrário, se não se admitir uma revisão

³ V. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *op. cit.*, pág. 782.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

extraordinária para isto, então teria de se abrir uma revisão ordinária para resolver o tal caso concreto, obstando a uma outra revisão (mais geral) nos próximos cinco anos⁴.

Deste excuroso retira-se que a revisão extraordinária tem um objeto diferente da revisão ordinária, dirigindo-se precisamente à resolução célere de problemas constitucionais concretos, desde que se verifique que tal é necessário e urgente.

Acresce que, em rigor, nenhuma disposição constitucional impede expressamente a possibilidade de abertura de um processo de revisão extraordinária estando em curso um processo de revisão constitucional ordinária. Isso não corresponde nem a um limite temporal nem a um limite circunstancial de revisão constitucional (cfr. os artigos 284.º e 289.º da CRP).

Pode apresentar-se uma outra objeção, que se prende com a garantia da unidade da revisão constitucional, contudo esta regra opera dentro do mesmo processo e não no âmbito de um processo autónomo.

Note-se que esta conclusão é de natureza orgânico-formal e não material, o que significa que a pré-existência de um processo ordinário de revisão não retira por si só à AR o poder de assumir poderes de revisão extraordinária.

Coisa diferente é saber quais as circunstâncias materiais concretas que justificam a assunção de tais poderes – mas isso, salvo melhor opinião, é uma ponderação de natureza substancial que compete aos Deputados e que estes só podem deliberar por uma maioria qualificada de quatro quintos dos Deputados em efetividade de funções.

É verdade que, no caso vertente, a situação que justifica o projeto do PAN já existia à data em que foi iniciado o processo ordinário de revisão constitucional (tanto assim que

⁴ Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *op. cit.*, pág. 784.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

vários projetos preveem alterações à Constituição nesse sentido), mas isso não impede a AR de fazer uma ponderação sobre a eventual agudização do problema, por exemplo, devido à apresentação do pedido de fiscalização com força obrigatória geral apresentado obrigatoriamente pelo Ministério Público.

A assunção de poderes extraordinários de revisão deve ser circunscrita ao problema constitucional que se pretende resolver e essa delimitação deve constar da resolução que assume tais poderes.

Neste sentido, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA defendem que a *“Constituição não estabelece a exigência de que a assunção de poderes de revisão deva indicar as matérias sobre as quais há-de incidir a revisão; mas a razão de ser da revisão constitucional extraordinária assim o parece exigir, pois não é lógico considerar inadiável e imprescindível uma revisão constitucional sem uma definição das matérias carecidas dela”*⁵.

Em sentido contrário, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS entendem que não há fundamento constitucional para sustentar esta delimitação do âmbito material das revisões extraordinárias. Além de faltar base literal, consideram que a revisão extraordinária é *“um ato livre no fim”*⁶. E continuam: *“Em conformidade, a simples assunção de poderes de revisão, ainda que acompanhada de indicação das normas constitucionais que carecem de uma revisão extraordinária, não delimita o âmbito potencial da revisão”*⁷

Contudo, mesmo que se acompanhe estes últimos Autores e não a posição de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, isso apenas significa que a delimitação do âmbito material da revisão extraordinária não é uma imposição constitucional mas é sempre uma

⁵ V. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, volume II, 4.ª Edição, Coimbra, 2010, pág. 997.

⁶ Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *op. cit.*, pág. 783.

⁷ *Op. cit.*, pág. 793. E de facto, por exemplo, a quinta revisão constitucional em 2004 foi aberta para permitir a ratificação do Tratado de Roma e, no entanto, foram alteradas outras normas.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

faculdade dos Deputados. Isto é, os Deputados podem, por maioria de quatro quintos, limitar o âmbito da revisão constitucional no projeto de resolução através do qual se assumem esses poderes.

c) Conclusões

1. A Deputada Única Representante do Partido (DURP) do PAN apresentou o Projeto de Resolução n.º 925/XV/2.^a no qual se propõe a assunção de poderes de revisão constitucional extraordinária pela Assembleia da República como forma de tornar mais expedita a consagração da proteção de animais em sede do processo de revisão constitucional em curso no âmbito do mandato da Comissão Eventual de Revisão Constitucional, constituída pela Deliberação 9-PL/2022.
2. O PJR 925/XV/2.^a (PAN) foi objeto de decisão de não admissão por parte de Sua Ex.^a o PAR, através do seu Despacho n.º 87/XV, de 9 de outubro, nos termos do artigo 120.º, n.º 1, alínea a) do RAR, por violar o disposto na Constituição quanto às regras temporais e de iniciativa de revisão constitucional, nomeadamente os artigos 284.º e 285.º da CRP.
3. O PAN recorreu deste despacho de não admissão, invocando essencialmente que a alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º da CRP só se aplica a projetos de lei e a propostas de lei ou de alteração e não a projetos de resolução e que o projeto não viola quaisquer limites temporais ou circunstanciais de revisão constitucional.
4. Dos artigos 285.º, n.º 2, e 286.º, n.º 2, da CRP decorre uma regra de unidade do processo de revisão por forma a garantir uma ponderação sistemática das modificações constitucionais.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

5. A assunção de poderes de revisão constitucional extraordinária tem como objeto a abertura de um processo de revisão constitucional autónomo e não tornar mais expedito um processo de revisão ordinário já em curso.
6. Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º do RAR compete ao PAR admitir ou não admitir os projetos e propostas de lei ou de resolução.
7. Por isso, o despacho de Sua Ex.^a o PAR ao não admitir o projeto afigura-se juridicamente correto e o recurso apresentado pelo PAN não deve ter provimento.
8. Questão diversa é a de saber se a AR pode assumir poderes extraordinários de revisão constitucional na pendência de um processo de revisão constitucional ordinária se surgir uma razão de urgência que o justifique.
9. A revisão constitucional extraordinária é especialmente vocacionada para a resolução mais célere de questões constitucionais delimitadas quando as circunstâncias concretas o exigiam.
10. Nenhuma disposição constitucional impede expressamente a possibilidade de abertura de um processo de revisão extraordinária estando em curso um processo de revisão constitucional ordinária, não correspondendo nem a um limite temporal nem circunstancial de revisão constitucional (cfr. os artigos 284.º e 289.º da CRP).
11. A garantia da unidade da revisão constitucional opera dentro do mesmo processo e não no âmbito de um processo autónomo de revisão extraordinária, desde que as circunstâncias materiais concretas justifiquem a assunção desses poderes, cabendo essa ponderação a quatro quintos dos Deputados em efetividade de funções.
12. A assunção de poderes extraordinários de revisão deve ser circunscrita ao problema constitucional que se pretende resolver e essa delimitação deve constar da resolução respetiva.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

ANEXOS

Anexam-se os seguintes documentos:

- Projeto de Resolução n.º 925/XV/2.ª (PAN);
- Despacho n.º 87/XV de Sua Ex.ª o Presidente da Assembleia da República;
- Nota de admissibilidade;
- Recurso apresentando pelo PAN.

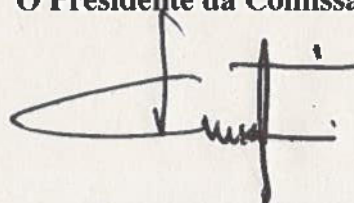
Palácio de S. Bento, 18 de outubro de 2023

A Deputada Relatora



(Alexandra Leitão)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)