



Comissão Parlamentar de Cultura e Comunicação (12ª)

Parecer

Projeto de Lei n.º 1195/XIII/4.ª (ILC)

Autor: Deputado Pedro Cegonho

“Revogação da Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de julho (Aprova o Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa)”



Comissão Parlamentar de Cultura e Comunicação (12ª)

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO (A) DEPUTADO(A) AUTOR(A) DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

1 - Introdução

O Projeto de Lei n.º 1195/XIII/4.ª (ILC) é subscrito por 21 206 cidadãos eleitores, nos termos da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, que regula a iniciativa legislativa dos cidadãos, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa foi entregue a 10 de abril de 2019. Tendo em conta que a recolha de assinaturas decorreu desde 2010, período durante o qual houve alterações legais relativas ao requisito da identificação de todos os proponentes, bem como a solicitação da verificação administrativa da autenticidade dessa identificação ao Instituto do Registo e do Notariado, I.P., por amostragem, foram considerados 21 206 eleitores subscritores.

Quanto aos restantes requisitos formais de admissibilidade, previstos no artigo 6.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, o projeto de lei, escrito sob a forma de articulado, contém uma designação que descreve sinteticamente o seu objeto principal, uma exposição de motivos — requisitos formais igualmente estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento — e é acompanhado pela identificação dos elementos que formam a comissão representativa dos cidadãos subscritores, com a indicação de um domicílio para a mesma.

O artigo 3.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, limita as matérias que podem ser objeto das iniciativas legislativas de cidadãos. O articulado do projeto de lei, de acordo com a nota de admissibilidade e a nota técnica dos serviços da Assembleia da República “*parece* não colocar em causa” a competência reservada do Governo para negociar e ajustar convenções internacionais — alínea b) n.º 1 do artigo 197.º da Constituição —, caso em que o seu objeto estaria vedado pelo disposto na alínea c) do artigo 3.º da referida lei.

Concluem os serviços da Assembleia da República que “o projeto de lei *parece* obedecer aos limites constitucionais, legais e regimentais à admissão das iniciativas,

Comissão Parlamentar de Cultura e Comunicação (12ª)

quer no âmbito de aplicação interna das suas normas quer porque as eventuais dúvidas que os seus efeitos suscitem no direito internacional podem ser discutidas durante o processo legislativo”.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 10 de abril de 2019. Foi renovado na XIV Legislatura, iniciada a 25 de outubro, a requerimento da comissão representativa, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho. A sua admissão, baixa na generalidade à Comissão de Cultura e Comunicação (12.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, e anúncio em reunião plenária ocorreu a 6 de novembro.

Foi promovida no dia 19 de novembro de 2019, pelas 14h30m, a audição da comissão representativa dos cidadãos subscritores do Projeto de Lei n.º 1195/XIII/4.ª (Iniciativa legislativa de cidadãos) - Revogação da Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de julho (Aprova o Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa).

2- Objeto e Motivação do Projeto de Lei

Na extensa exposição de motivos da iniciativa em apreço, os seus autores referem que o *«Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (AO), tendo atravessado um longo processo, não apenas legislativo como de discussão pública (que de facto nunca existiu), durante mais de 19 anos, e tendo por fim entrado oficialmente em vigor no passado dia 1 de Janeiro, por força do determinado na Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de Julho, veio criar na sociedade portuguesa uma situação de total indefinição, não colhendo recetividade por parte de largos estratos da população e nem mesmo por parte das estruturas e serviços do Estado, salvo raras e pontuais exceções»*.

Consideram também os autores da iniciativa que, ainda hoje, a sua aceitação não é nem pacífica nem as suas diretrizes são acatadas pela esmagadora maioria da

Comissão Parlamentar de Cultura e Comunicação (12ª)

população e, nesse sentido, que não resta outra solução que não seja a de revogar, de imediato, a Resolução da Assembleia da República que determina a entrada em vigor do Acordo Ortográfico de 1990.

Por fim, saliente-se que o projeto de lei sub iudice dispõe de três artigos preambulares: o primeiro respeitante à entrada em vigor do Acordo Ortográfico de 1990; e o segundo e terceiro, respetivamente, à disposição transitória e revogatória.

3 – Análise do Projeto de Lei face ao enquadramento constitucional e legal

Estatuí a Constituição da República Portuguesa, na sua alínea b) n.º 1 do artigo 197.º, que é competência reservada do Governo para negociar e ajustar convenções internacionais. Ora, se este preceito constitucional for atingido pela presente iniciativa legislativa de cidadãos, o seu objeto estaria vedado pelo disposto na alínea b) do artigo 3.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho.

Foi-nos remetido pela comissão representativa dos cidadãos subscritores um parecer do Professor Francisco Ferreira de Almeida (Faculdade de Direito da UC) sobre a ILC-AO, que analisava a viabilidade jurídica e formal da ILC enquanto instrumento capaz de revogar a RAR 35/2008. Nesse parecer afirma-se:

“ 1 - Do ponto de vista do Direito Constitucional, importa ter em mente que, ainda que adoptada na sequência de um projecto do Governo, a Resolução nº 35/2008 constitui um acto da Assembleia da República. Ora, fazer depender o exercício do poder revogatório da AR – relativamente a um acto da sua competência – de uma solicitação do Governo, significaria um cerceamento das competências do órgão parlamentar que, além de juridicamente insólito em termos gerais, não encontra (não poderia encontrar...) qualquer respaldo na Constituição da República Portuguesa;

2 - Acresce, no que respeita aos tratados internacionais, que a competência do Governo é meramente residual, cingindo-se, como é sabido, à respectiva negociação e à subsequente aprovação, em Conselho de Ministros, de uma proposta de resolução a submeter à AR. Compete a esta (e apenas a esta), ex vi do art. 161.º, i), da CRP,

Comissão Parlamentar de Cultura e Comunicação (12ª)

proceder à aprovação desses tratados solenes, pelo que, aceitar-se como válida a tese de que a revogação da supracitada Resolução nº 35/2008 carece de uma prévia proposta do Governo nesse sentido, redundaria numa autêntica subversão (essa sim) do sistema de repartição de competências entre ambos os órgãos de soberania, na matéria em apreço. E isto, note-se, estando em causa uma Resolução discrepante com a Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados, de 1969 (à qual o Estado português se encontra vinculado) – desconformidade essa que viola o princípio da prevalência, ou, quando menos, da preferência aplicativa, do Direito Internacional face ao direito interno infraconstitucional;

3 - Sublinhe-se, por último, não ser possível contestar a compatibilidade – quer no plano formal, quer no plano substantivo – da presente ILC com a CRP. O entendimento acima descrito, de cujo bem fundado nos permitimos discordar frontalmente, teria apenas uma consequência: a de, adrede e sem qualquer justificação material válida, esvaziar completamente de sentido o instrumento da ILC.”

No entanto, socorremo-nos das lições do *Curso de Direito Internacional Público*, do Professor Doutor Jorge Miranda, para recordarmos que *“se a vinculação jurídica do Estado a um tratado ou acordo reclama a colaboração de diferentes órgãos, de harmonia com estritas regras de competência e de forma, também a desvinculação há-de obedecer a idênticos requisitos”*, postulando mais adiante: *“o que se diz da denúncia (denúncia stricto sensu e recessu) vale analogamente para a suspensão de vigência ou para outra eventual cessação de vinculação de Portugal a convenção internacional”*.

Assim, concluiu-se na Comissão de Cultura e Comunicação (12ª) que existiam dificuldades, ou pelo menos legítimas dúvidas constitucionais, relativamente à iniciativa da Assembleia da República, sem a intervenção prévia do Governo, no uso dos seus poderes constitucionais exclusivos em matéria de relações e direito internacional. Tal conclusão, por ser prejudicial, levou a que se suscitasse a

Comissão Parlamentar de Cultura e Comunicação (12ª)

intervenção prévia da comissão permanente que tem competência em matéria de assuntos constitucionais.

Após o que, a Comissão Parlamentar de Cultura e Comunicação, em reunião realizada no dia 3 de março de 2020, apreciou o relatório distribuído a 26 de fevereiro e aprovou o seguinte parecer:

O Projeto de Lei n.º 1195/XIII/4.ª é uma Iniciativa Legislativa de Cidadãos. Face à existência de dúvidas razoáveis, ou de diferentes posições doutrinárias, quanto a reunir os requisitos constitucionais necessário, delibera-se solicitar parecer prévio à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª), ao abrigo da cooperação institucional entre comissões, quanto à questão prejudicial da constitucionalidade, após o qual se verificará a existência dos requisitos legais e regimentais, para agendamento e apreciação da iniciativa pelo Plenário da Assembleia da República.

Nos termos das *Competências das Comissões Parlamentares Permanentes da Assembleia da República*, aprovadas pela Conferência de Presidentes das Comissões Parlamentares em reunião de 11 de dezembro de 2019, e nos termos da prática parlamentar consolidada nas últimas Legislaturas, compete à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª) “ocupar-se das questões que tenham por objeto a interpretação ou a aplicação de preceitos constitucionais” e, nesse contexto, “dar parecer sobre questões de interpretação da Constituição”, bem como “dar parecer sobre a constitucionalidade de propostas e projetos de lei ou outras iniciativas parlamentares, quando tal lhe seja solicitado pelo Presidente da Assembleia da República ou por outras Comissões Parlamentares permanentes”

Assim, instada por comunicação de 4 de março pela Senhora Presidente da 12ª Comissão, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª) apreciou e analisou, com detalhe e profundidade, o pedido formulado, as questões colocadas, os dados normativos, enquadramento, e antecedentes, e analisou juridicamente o objeto da iniciativa legislativa de cidadãos, e o seu enquadramento

Comissão Parlamentar de Cultura e Comunicação (12ª)

quanto ao processo de desvinculação de convenções internacionais, e quanto às possibilidades de intervenção cidadã em matéria de convenções internacionais.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª), emitiu parecer a 24 de junho, deliberando as seguintes conclusões, por maioria, sem votos contra, com os votos favoráveis dos Grupos Parlamentares do PS e do PSD, e as abstenções dos Grupos Parlamentares do BE e do PCP, na ausência do CDS-PP, PAN, CH e da Deputada Não Inscrita:

1. *O conteúdo do Projeto de Lei n.º 1195/XIII, visando a desvinculação de Portugal de uma convenção internacional, não traduz o exercício de competências legislativas da Assembleia da República, pelo que não cumpre os requisitos constantes da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, não devendo, conseqüentemente, ser admitida a sua tramitação, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º da referida lei.*

2. *O consenso doutrinal e a prática parlamentar consolidada apontam no sentido de que a desvinculação de uma convenção internacional deve obedecer a um princípio de paralelismo com os procedimentos observados na vinculação, o que acarreta, em sede parlamentar, entre outras conseqüências, as seguintes:*

a) *A sujeição a uma reserva de iniciativa do Governo, expressamente prevista no n.º 1 do artigo 198.º Regimento e resultante do artigo 182.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição;*

b) *A sujeição à forma de resolução, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição e dos artigos 198.º e seguinte do Regimento da Assembleia da República.*

3. *Ainda que o recurso à iniciativa legislativa de cidadãos não se afigure apto à realização do propósito dos subscritores do presente Projeto de Lei, os cidadãos têm ao seu dispor outras ferramentas da democracia participativa, em especial o exercício do direito de petição junto da Assembleia da República, para que esta recomende ao Governo a adoção das mediadas desejadas, ou diretamente junto do próprio executivo.*

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O Deputado relator exime-se, em sede da Comissão Parlamentar de Cultura e Comunicação, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa”, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

A Comissão Parlamentar de Cultura e Comunicação, em reunião realizada no 14 de julho de 2020, aprova o seguinte parecer:

O Projeto de Lei n.º 1195/XIII/4.ª é uma Iniciativa Legislativa de Cidadãos, mas nele não se verificam os requisitos constitucionais, legais e regimentais, para agendamento e apreciação da iniciativa pelo Plenário da Assembleia da República, com fundamento nas conclusões do parecer emitido pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª), ao abrigo da cooperação institucional entre comissões permanentes:

1. O conteúdo do Projeto de Lei n.º 1195/XIII, visando a desvinculação de Portugal de uma convenção internacional, não traduz o exercício de competências legislativas da Assembleia da República, pelo que não cumpre os requisitos constantes da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, não devendo, consequentemente, ser admitida a sua tramitação, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º da referida lei.

Comissão Parlamentar de Cultura e Comunicação (12ª)

2. O consenso doutrinal e a prática parlamentar consolidada apontam no sentido de que a desvinculação de uma convenção internacional deve obedecer a um princípio de paralelismo com os procedimentos observados na vinculação, o que acarreta, em sede parlamentar, entre outras consequências, as seguintes:

a) A sujeição a uma reserva de iniciativa do Governo, expressamente prevista no n.º 1 do artigo 198.º Regimento e resultante do artigo 182.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição;

b) A sujeição à forma de resolução, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição e dos artigos 198.º e seguinte do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV - ANEXOS

Para uma melhor análise e compreensão deste Parecer deverá constar, como anexo, a Nota Técnica elaborada pelos Serviços Parlamentares, bem como o Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª) emitido a 26 de junho de 2020.

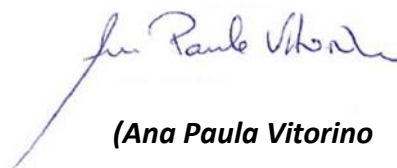
Palácio de S. Bento, 14 de julho de 2020

O Deputado autor do Parecer



(Pedro Cegonho)

A Presidente da Comissão



(Ana Paula Vitorino)