

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

Assunto: 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)

Data de admissão: 6 de novembro de 2019

Comissão de Cultura e Comunicação (12.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Consultas e contributos
- V. Avaliação prévia de impacto
- VI. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Rafael Silva (DAPLEN) — Teresa Montalvão (DILP) — Rosalina Espinheira (Biblioteca) — Maria Mesquitela (DAC)
Data: 26 de novembro de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

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 que, ainda hoje, a sua aceitação não é nem pacífica nem as suas diretrizes são acatadas pela esmagadora maioria da 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 judice* 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.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Em termos de [enquadramento constitucional](#) sobre a matéria, mencionam-se os seguintes artigos:

- O artigo 11.º («Símbolos nacionais e língua oficial»), que refere que «a língua oficial é o Português»;
- O artigo 78.º («Fruição e criação cultural»), que refere, na sua *alínea d)*, que incumbe ao Estado «desenvolver as relações culturais com todos os povos, especialmente os de língua portuguesa, e assegurar a defesa e a promoção da cultura portuguesa no estrangeiro».

A matéria da presente iniciativa tem relação direta com os seguintes diplomas:

A [Resolução da Assembleia da República n.º 26/91, de 23 de agosto](#), que aprovou, para ratificação, o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, assinado em Lisboa a 16 de dezembro de 1990. A presente versão contempla todas as alterações aprovadas pela [Retificação n.º 19/91, de 7 de novembro](#). Pretendeu-se com este Acordo, concertado em 1990, criar uma ortografia unificada para o português, a ser utilizada por todos os países de língua oficial portuguesa, concorrendo assim, nos termos do preâmbulo do Acordo, para aumentar o prestígio internacional do português. Convém salientar, que o artigo 3.º do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1990) previa a sua entrada em vigor a 1 de janeiro de 1994, mediante a ratificação de todos os membros. No entanto, a sua entrada em vigor ficou pendente, pois só três países da CPLP ratificaram o Acordo (Portugal, Brasil e Cabo Verde).

O [Decreto do Presidente da República n.º 43/1991, de 23 de Agosto](#), veio ratificar o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, assinado em Lisboa, em 16 de dezembro de 1990.

Dois protocolos modificativos surgiram posteriormente no quadro jurídico português:

- [A Resolução da Assembleia da República n.º 8/2000, de 28 de janeiro](#), que «Aprova o Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, assinado na Praia, Cabo Verde, em 17 de Julho de 1998, pelos Governos da

República de Angola, da República Federativa do Brasil, da República de Cabo Verde, da República da Guiné-Bissau, da República de Moçambique, da República Portuguesa e da República Democrática de São Tomé e Príncipe»; O [Decreto do Presidente da República n.º 1/2000 de 28 de janeiro](#), veio ratificar o Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa;

- O Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa foi consignado na [Proposta de Resolução n.º 71/X, de 15 de maio de 2008](#), dando origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 35/ 2008, de 29 de julho](#), que «Aprova o Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, adoptado na V Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), realizada em São Tomé em 26 e 27 de Julho de 2004».

Por não estarem reunidas as condições para que o novo programa de língua portuguesa, homologado em 31 de março de 2009, fosse aplicado nas escolas do ensino básico, a [Portaria n.º 114/2010, de 25 de fevereiro](#), suspendeu a sua entrada em vigor, disposição revogada pela [Portaria n.º 266/2011, de 14 de setembro](#), passando o programa de Língua Portuguesa do ensino básico a aplicar-se a partir do ano letivo de 2011-2012.

A aplicação da Resolução n.º 35/2008, de 29 de julho, veio a refletir-se, em termos práticos, na aprovação da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de janeiro](#), que «Determina a aplicação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa no sistema educativo no ano lectivo de 2011-2012 e, a partir de 1 de Janeiro de 2012, ao Governo e a todos os serviços, organismos e entidades na dependência do Governo, bem como à publicação do *Diário da República*».

Nesta sequência, importa ainda mencionar a criação, na Assembleia da República, de um Grupo de Trabalho para o Acompanhamento da Aplicação do Acordo Ortográfico (proposta do Grupo Parlamentar do Partido Comunista), inserido na Comissão de Educação, Ciência e Cultura da XII Legislatura (2011-2015), integrando

elementos de todos os grupos parlamentares, e que produziu um [relatório](#) sobre esta matéria.

Considera-se também relevante, para apreciação desta matéria, a leitura do [relatório](#), aprovado na reunião de 19 de julho de 2019, elaborado pelo Grupo de Trabalho para a Avaliação do Impacto da Aplicação do Acordo Ortográfico, criado por proposta do Grupo Parlamentar do PSD e que teve como relator o Senhor Deputado José Carlos Barros (PSD).

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se não se encontrarem pendentes iniciativas legislativas ou petições sobre a matéria da iniciativa legislativa em apreciação.

- **Antecedentes parlamentares**

Regista-se que, na anterior legislatura, deu entrada na Assembleia da República a [Petição n.º 273/XIII/2.ª](#) (António Duarte Arnaut e outros)— Solicitam a desvinculação de Portugal do Tratado e Protocolos Modificativos ao Acordo Ortográfico de 1990 e a revogação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011 —, subscrita por 20 483 cidadãos e já concluída.

Esta petição levou à apresentação do Projeto de Resolução n.º 1340/XIII/3.ª (PCP) Recomenda o recesso de Portugal do Acordo Ortográfico de 1990, acautelando medidas de acompanhamento e transição, a realização de um relatório de balanço da aplicação do novo Acordo Ortográfico da língua portuguesa e uma nova negociação das bases e termos de um eventual Acordo Ortográfico, que foi discutido em Plenário em conjunto com a petição em 21/02/2018 e rejeitado em 22/02/2018.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

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 junho¹, 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 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.

Com efeito, a verificação deste limite e dos limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento — não infringir princípios constitucionais e definir concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa — implica uma análise de cada uma das normas.

¹ Alterada pela Lei n.º 26/2012, de 24 de julho, Lei Orgânica n.º 1/2016, de 26 de agosto, e Lei n.º 52/2017, de 13 de julho.

O artigo 1.º suspende, por prazo indeterminado, a entrada em vigor do Acordo Ortográfico de 1990 para que sejam elaborados estudos complementares. O artigo 2.º (Disposição transitória) estabelece que a ortografia constante de atos, normas, orientações ou documentos provenientes de entidades públicas, de bens culturais ou outros recursos didático-pedagógicos oficiais será a que vigorou até 31 de dezembro de 2009. Por último, o artigo 3.º revoga apenas as disposições da [Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de julho](#), incompatíveis com a lei agora proposta pelos cidadãos (apesar das regras de legística recomendarem a concretização das revogações, poderá ter-se em consideração que os cidadãos detêm um menor conhecimento das mesmas).

A redação destas normas suscita dúvidas no enquadramento dos seus efeitos no direito interno e no direito internacional. Mesmo a Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de julho, para além de aprovar o Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (artigo 1.º; o acordo em anexo altera as regras do início de vigência do Acordo Ortográfico e possibilita a adesão da República Democrática de Timor-Leste), tem normas de aplicação no direito interno (artigo 2.º).

A competência da Assembleia da República para aprovar tratados e acordos internacionais está prevista na alínea *i*) do artigo 161.º da Constituição. Segundo os constitucionalistas Gomes Canotilho e Vital Moreira², por um lado, e Jorge Miranda e Rui Medeiros³, por outro, «a competência para a aprovação de tratados e acordos abarca a competência para a emissão de reservas, para a aprovação de alterações e para a desvinculação». O artigo 198.º Regimento apenas refere a competência de iniciativa legislativa originária do Governo para a aprovação de tratados ou acordos.

² “Por identidade de razão compete também à AR a aprovação da *denúncia* de convenções que lhe compete aprovar.” Gomes Canotilho, J.J., Moreira, V. (2010), *Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume II*. Coimbra, Coimbra Editora, pág. 295.

³ “Miranda, J., Medeiros, R. (2006), *Constituição da República Portuguesa Anotada – Tomo II*. Coimbra Editora, pág. 499. Página 503: “A aprovação de tratados e acordos é, na sua essência, uma faculdade *stricto sensu* e de fiscalização, e, de qualquer modo, à Assembleia da República é cometido, em geral, um poder de apreciação dos actos do Governo e da Administração”.

Em face do exposto, o projeto de lei parece obedecer aos limites constitucionais, legais e regimentais à admissão das iniciativas⁴, 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, detendo os Deputados o poder exclusivo de iniciativa superveniente, para propor e aprovar propostas de alteração.

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.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa — 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) — traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário⁵, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Dado que, de acordo com o disposto no artigo 3.º, se propõe a revogação apenas das disposições da Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de julho, incompatíveis com o projeto de lei, e uma vez que, segundo as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração»⁶, sugere-se a seguinte alteração ao título:

⁴ Nesse sentido cfr., por exemplo, projetos de lei n.ºs 592/XII/3.ª, 737/V/4.ª e 502/III/2.ª.

⁵ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

⁶ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.

«Primeira alteração à Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de julho, que aprova o Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, adotado na V Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), realizada em São Tomé em 26 e 27 de Julho de 2004».

Desta forma, a iniciativa também cumpriria o dever disposto no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro — «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida» —, devendo essa informação constar igualmente do articulado.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa *sub judice* não contém uma norma de entrada em vigor, pelo que, caso seja aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas «entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da *lei formulário*.

IV. Consultas e contributos

Consultas facultativas

Sugere-se a consulta, em sede de debate na especialidade, às seguintes entidades:

Ministra da Cultura

Ministro dos Negócios Estrangeiros

Academia das Ciências de Lisboa

APEDI – Associação de Professores para a Educação Intercultural
Ciberdúvidas da Língua Portuguesa
OLP – Observatório da Língua Portuguesa
Associação Portuguesa de Escritores
CLUNL - Centro de Linguística da Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
Movimento de Cidadãos contra o Acordo Ortográfico de 1990
Clube dos Jornalistas
Centro de Estudos Comparatistas da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa
APEL - Associação Portuguesa de Editores e Livreiros
Camões - Instituto da Cooperação e da Língua PORTUGAL
SPA - Sociedade Portuguesa de Autores
ANPROPORT - Associação Nacional de Professores de Português
Associação Portuguesa de Linguística
Instituto Internacional de Língua Portuguesa
Instituto de Linguística Teórica e Computacional
Faculdades de Letras das várias Universidades
Universidade Católica
Departamentos de Língua Portuguesa
Associação Portuguesa de Editores e Livreiros
Escolas Superiores de Educação
CRUP
CCISP
Associações de Tradutores
CONFAP
CNIPE
ARPESE – Associação de reflexão e intervenção na política educativa das ESSE
Conselho Nacional de Educação
AEEP – Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo
APESP – Associação Portuguesa do Ensino Superior

V. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, que fixa o «Regime jurídico de avaliação de impacto de género de atos normativos», determina que são objeto de avaliação prévia de impacto de género (...) os projetos e as propostas de lei submetidos à Assembleia da República.

Por outro lado o mesmo regime estabelece normas sobre a adaptação de regras procedimentais (artigo 15.º) e sobre formação (artigo 16.º) que dificilmente seriam aplicáveis aos cidadãos subscritores de iniciativas legislativas.

Assim não parece dever impor-se tal requisito às ILC, que dispõem de um regime próprio até ao momento da admissão, previsto em lei especial que consagrou a vontade do legislador em facilitar o exercício deste instrumento de democracia participativa.

Linguagem não discriminatória:

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada, recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

VI. Enquadramento bibliográfico

BARROSO, Ivo Miguel – Inconstitucionalidades das normas do Acordo Ortográfico, bem como das Resoluções da Assembleia da República, do Governo e dos órgãos regionais que o implementam (síntese). **O direito**. Lisboa. A. 144, Vol. 2 (2012), p. 317-324.

Cota: RP-270

Resumo: «Neste artigo de síntese, o autor expõe as conclusões de um trabalho que versa sobre a deteção dos problemas jurídicos relacionados com o “Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa”: as questões prévias pertinentes, relacionadas sobretudo com o direito internacional público; as inconstitucionalidades orgânicas e formais das normas constantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, um regulamento independente emitido a «descoberto», que não só invade a reserva de competência da Assembleia da República, mas também carece da forma, constitucionalidade exigida, de decreto regulamentar; a violação do património cultural imaterial da língua portuguesa; as várias questões atinentes à ortografia plasmada na versão oficial da Constituição instrumental portuguesa; as restantes inconstitucionalidades materiais das normas consagradas no Acordo Ortográfico, no artigo 2.º, n.º 2, da Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008 e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011; as consequências das inconstitucionalidades mencionadas, designadamente o direito de resistência que os particulares têm, de desobediência às normas do Acordo Ortográfico e dos atos de Direito interno aludido; o demérito do Acordo Ortográfico.»

EMILIANO, António – **Apologia do desacordo ortográfico: textos de intervenção em defesa da língua portuguesa contra o Acordo Ortográfico de 1990**. Lisboa: Verbo, 2010. 193 p. ISBN 978-972-22-2970-8. Cota: 36.11 – 159/2010

Resumo: De acordo com o autor, «a elaboração, aprovação e aplicação do Acordo Ortográfico é um escândalo nacional. Um verdadeiro *case study* sobre a falta de transparência e democraticidade com que dossiers da Cultura, da Educação e da Ciência são sistematicamente tratados em Portugal.»

Neste conjunto de textos o autor lança as seguintes perguntas: Onde estão os estudos de custo-benefício da aplicação do Acordo Ortográfico (AO)? As atas de encontros científicos em que o AO tenha sido debatido e analisado por especialistas em todas as suas vertentes? Os estudos científicos que precederam a aprovação do AO? As previsões de longo prazo do impacto do AO no sistema escolar, nos vocabulários técnico-científicos, no sector livreiro, nos sistemas de catalogação e processamento de informação? O plano para a aplicação faseada? Os programas de formação dos professores? Os mecanismos de avaliação e supervisão da aplicação da reforma nos vários níveis de ensino? As diretrizes para a elaboração de instrumentos normativos e de referência?

Para o autor, «a presente reforma ortográfica significa nem mais nem menos do que a morte do conceito de ortografia em Portugal, o fim de uma norma gráfica estável, a abolição de noções claras de correção. [...] O Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990 é objetivamente um atentado contra o nosso património, o nosso povo e o nosso desenvolvimento.»

EMILIANO, António – **O fim da ortografia: comentário razoado dos fundamentos técnicos do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1990)**. Lisboa: Guimarães Editores, 2008. 160 p. ISBN 9-78972-665527-5. Cota: 36.11 – 572/2008

Resumo: Nesta obra, «adaptação de um parecer entregue em mãos em junho de 2008 ao Presidente da República, o linguista António Emiliano propõe um «comentário razoado» do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1990). Usando um estilo expositivo claro e simples, o autor analisa os fundamentos do Acordo Ortográfico, apontando as suas múltiplas deficiências e mostrando por que razão o mesmo não deve ser aplicado. Não sendo um comentário exaustivo de pormenor, é, no entanto, uma análise profunda e implacável.»

FERNANDES, Carlos – **O Acordo Ortográfico de 1990 não está em vigor: prepotências do Governo de José Sócrates e do Presidente Cavaco Silva**. Lisboa: Guerra & Paz, 2016. 117 p. ISBN 978-989-702-188-6. Cota : 36.11 – 49/2016

Resumo: Neste livro, o Embaixador Carlos Fernandes demonstra, «em três textos lapidares, que a ortografia em vigor em Portugal é a de 1945. Em primeiro lugar, por não ter sido juridicamente revogada; em segundo lugar, porque o processo de entrada em vigor do AO de 1990, não tendo o Governo cumprido os passos processuais que a sua aprovação implicava, é como se legalmente não existisse. São três estudos [...] propositadamente provocadores de discussão real, invetivando os adversários a vir à luta sabática, linguística e jurídica, a fim de clarificar, quanto antes e definitivamente, uma situação em que se está abusivamente mutilando a língua portuguesa.»