

Projeto de Lei n.º 173/XV/1.ª (PAN)

Título: Determina a realização de um estudo sobre renegociação ou perdão da dívida da Ucrânia a Portugal

Data de admissão: 21/06/2022

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

I. A INICIATIVA

A proponente refere que a invasão da Ucrânia está a causar uma crise humanitária, mortes e destruição naquele país. Defende que a reconstrução da Ucrânia e das infraestruturas básicas destruídas terá elevado custo financeiro requerendo solidariedade de todos os países e organizações internacionais.

A Proponente reconhece que Portugal, para além do apoio concedido através de equipamento militar, humanitário e sanções à Rússia, celebrou com a Ucrânia um acordo de cooperação financeira, através do qual concederá àquele país 250 milhões euros. Contudo, defende que, atendendo a que a Ucrânia antes da invasão era já um dos países mais pobres da Europa, cujo crescimento económico e social se encontrava já fortemente limitado pela elevada dívida externa, a solidariedade para com aquele país deverá ir mais longe.

Assim, na disposição única da iniciativa que apresenta, é proposto que, no prazo de 60 dias, o Governo elabore e entregue à Assembleia da República um estudo sobre a viabilidade de um processo de renegociação ou de perdão da dívida da Ucrânia. Com base nesse estudo, será posteriormente definido se é possível avançar para um tal processo e definir os passos subsequentes.

Cumprir notar, por fim, que a iniciativa objeto de análise é muito idêntica nos seus termos, aos do [Projeto de Resolução 125/XV/1 \(PAN\)](#) “Recomenda ao Governo que estude a possibilidade de renegociação ou perdão da dívida da Ucrânia a Portugal”, reproduzindo parcialmente o seu conteúdo.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada única representante do partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º

e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)¹ e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigo único, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que a iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, cumprindo o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento³, relativo aos limites à admissão das iniciativas.

No que respeita ao cumprimento da alínea a) do mesmo artigo, porém, cumpre referir alguns aspetos.

O artigo único da presente iniciativa impõe ao Governo a elaboração e entrega à Assembleia da República de um estudo sobre a viabilidade de um processo de renegociação ou de perdão da dívida da Ucrânia a Portugal, prevendo para o efeito o prazo de 60 dias após a entrada em vigor da lei.

Esta norma parece conter uma injunção de carácter juridicamente vinculativo dirigida ao Governo, pelo que poderá suscitar dúvidas relativamente ao respeito pelo princípio da separação de poderes, subjacente ao princípio do Estado de direito democrático e previsto nos artigos 2.º e 111.º da Constituição.

Com efeito, a decisão para a realização de estudos parece envolver uma margem de discricionariedade e juízos de oportunidade por parte do órgão de soberania que o pratica. A vinculação legislativa neste sentido, nomeadamente com a fixação de prazo para o efeito, e ainda a matéria a que respeita (processo de renegociação ou de perdão da dívida da Ucrânia a Portugal), poderá ser suscetível de interferir com a autonomia do Governo na condução da política geral do País e no exercício da sua competência

¹ Diploma retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Diploma retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ De acordo com o qual não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados [(alínea a)] e que não definam concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa [(alínea b)].

administrativa, previstos nos artigos 182.º e 199.º da Constituição). Refira-se que a condução da política geral do País compreende «quer a política interna, quer a política externa, uma e outra, (...) indesligáveis e necessariamente congruentes».⁴

A este respeito, Gomes Canotilho e Vital Moreira escrevem que «o Governo é autónomo no exercício da função governativa. Não pode ser vinculado por instruções ou injunções do PR ou da AR. (...) As relações do Governo com o PR e com a AR são relações de autonomia e de prestação de contas e responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência.».

Ainda sobre a problemática da separação de poderes, o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/2011](#)⁵ refere que «dentro dos limites da Constituição e da lei, o Governo é autónomo no exercício da função governativa e da função administrativa. Nas zonas de confluência entre actos de condução política e actos de administração a cargo do Governo, a dimensão positiva do princípio da separação e interdependência de órgãos de soberania impõe um limite funcional ao uso da competência legislativa universal da Assembleia da República [artigo 161.º, alínea c), da CRP], de modo que esse poder de chamar a si do Parlamento não transmude a forma legislativa num meio enviesado de exercício de competências de fiscalização com esvaziamento (...) do núcleo essencial da posição constitucional do Governo enquanto órgão superior da Administração Pública (artigo 182.º da CRP), encarregado de dirigir os serviços da administração directa do Estado [artigo 199.º, alínea d), da CRP]». Neste acórdão, o Tribunal considera que a Assembleia da República não pode ordenar ao Governo «a prática de determinados actos políticos ou a adopção de determinadas orientações».

Sem prejuízo, será de assinalar que, embora sendo desaconselhável do ponto de vista da técnica legislativa, é usual a existência de preceitos semelhantes ao previsto no presente projeto de lei, ou seja, textualmente próximos do cariz recomendatório próprio das recomendações políticas ao Governo, nos Orçamentos do Estado, designadamente no Orçamento do Estado para 2022⁶.

⁴ MEDEIROS, Rui e MIRANDA, Jorge, Constituição Portuguesa Anotada, II vol., 2.ª ed., Universidade Católica Editora, anotação ao artigo 182.º, p. 644.

⁵ Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁶ A título de exemplo, veja-se os artigos 204.º, 212.º e 254.º da [Lei n.º 12/2022 de 27 de junho](#).

No caso em apreço, considerando que a iniciativa legislativa tem como único objeto a imposição da elaboração de um estudo pelo Governo, poderá merecer alguma ponderação o conteúdo jurídico-normativo do texto e, em termos de legística material, a opção por uma solução normativa para o efeito visado.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 17 de junho de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação de impacto de género](#). Foi admitido a 21 de junho, data em que, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento e Finanças (5.^a) com conexão à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (2.^a), tendo sido anunciado na reunião Plenária do dia 22 de junho.

A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a sessão plenária de 7 de julho, por arrastamento com o Projeto de Resolução n.º 20/XV/1.^a (BE) - Pelo perdão total da dívida externa Ucrainiana.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)⁷⁸ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

Antes de mais, assinala-se que o projeto de lei em apreciação, que «Determina a realização de um estudo sobre renegociação ou perdão da dívida da Ucrânia a Portugal», tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei suprarreferida.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República* nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

⁷ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁸ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre publicação, identificação e formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

No que respeita à entrada em vigor, nada dispondo o projeto de lei sobre a esta matéria, a mesma deve ocorrer no quinto dia após a sua publicação, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

No âmbito do [programa da Comissão Europeia \(CE\)](#) para para o mandato 2019-2024, uma das prioridades definidas pela foi alcançar o «[Uma Europa mais forte no mundo](#)» defendendo a Comissão Europeia o multilateralismo e uma ordem mundial assente em regras, devendo a UE desempenhar um papel mais ativo e exprimindo-se com uma voz mais forte na cena mundial.

Neste contexto, em resposta à invasão da Ucrânia pela Rússia, [a UE está solidária com a Ucrânia](#), estando a agir de forma rápida e decisiva para pôr termo à agressão da Rússia através da imposição de sanções e medidas abrangentes. Paralelamente, a UE encontra-se a apoiar o povo ucraniano através da prestação de assistência financeira, militar e humanitária. Com efeito, a UE mobilizou cerca de 4,1 mil milhões de euros para apoiar a resiliência económica, social e financeira global da Ucrânia sob a forma de assistência macrofinanceira, apoio ao orçamento, ajuda de emergência, resposta a situações de crise e ajuda humanitária, tendo também foi prestada assistência militar no âmbito do [Mecanismo Europeu de Apoio à Paz](#), num montante de 1,5 mil milhões de euros, que será utilizado para reembolsar os Estados-Membros pela ajuda militar em espécie fornecida à Ucrânia, e está em curso a mobilização de mais 500 milhões de euros.

Relativamente ao [apoio à reconstrução futura da Ucrânia](#), defende a UE que o esforço de reconstrução deverá ser liderado pelas autoridades ucranianas, em estreita parceria com a UE e outros parceiros fundamentais, como o G7 e o G20 e outros países terceiros, bem como com instituições financeiras internacionais e organizações internacionais.

A UE anunciou, igualmente, uma plataforma de coordenação internacional, a «plataforma de reconstrução da Ucrânia», coliderada pela Comissão Europeia e pelo Governo ucraniano, sendo esta plataforma responsável pela aprovação de um plano de reconstrução, elaborado e executado pela Ucrânia, com apoio administrativo e assistência técnica por parte da UE. Esta plataforma reuniria os parceiros e as organizações que prestam apoio à Ucrânia, nomeadamente os Estados-Membros da UE, outros parceiros bilaterais e multilaterais e instituições financeiras internacionais, sendo que o Parlamento ucraniano e o Parlamento Europeu participariam na qualidade de observadores.

Para apoiar o plano de reconstrução, a Comissão propôs a criação do [Mecanismo «RebuildUkraine»](#) enquanto principal instrumento jurídico do apoio da UE à Ucrânia, através de uma combinação de subvenções e de empréstimos. Este Mecanismo seria integrado no orçamento da UE, garantindo assim a transparência, a responsabilização e a boa gestão financeira desta iniciativa, com uma ligação clara aos investimentos e às reformas.

Por fim, destacar que no [Conselho Europeu de 23 e 24 de junho de 2022](#), foi registado que a Comissão apresentaria em breve uma proposta com vista a conceder à Ucrânia uma nova assistência macrofinanceira excecional que poderá ascender a nove mil milhões de euros no ano de 2022, convidando a Comissão Europeia a apresentar rapidamente as suas propostas relativas ao apoio da UE para a reconstrução da Ucrânia, em consulta com parceiros, organizações e peritos internacionais.

IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Na pesquisa efetuada à base de dados da atividade parlamentar (AP), identificamos as seguintes iniciativas pendentes, sobre matéria idêntica à da presente iniciativa:

- [Projeto de Resolução 20/XV/1 \(BE\)](#) “*Pelo perdão total da dívida externa Ucrâniana*”;

- [Projeto de Resolução 124/XV/1 \(CH\)](#) “*Por uma Moratória de 20 anos no Pagamento da Dívida Externa da Ucrânia e responsabilização da Rússia*”
- [Projeto de Resolução 125/XV/1 \(PAN\)](#) “*Recomenda ao Governo que estude a possibilidade de renegociação ou perdão da dívida da Ucrânia a Portugal*”

Todos os projetos de resolução referidos *supra*, encontram-se agendados para a reunião plenária de 7 de julho de 2022, data em que, como já referido, será igualmente discutida, na generalidade, a iniciativa objeto de análise.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Incidindo sobre matéria conexa com a tratada na iniciativa em análise, foi identificado o [Projeto de Resolução 11/XV/1 \(PAN\)](#) “*Recomenda ao Governo que adote medidas fiscais de reforço e incentivo da solidariedade para com a Ucrânia, o seu povo e os refugiados e deslocados resultantes da crise humanitária causada pela invasão russa da Ucrânia*”, que foi rejeitado, na reunião plenária de 17/06/22, com os votos contra do PS, a abstenção do PCP e os votos a favor do PSD, CH, IL, BE, PAN e L.