

**NOTA DE ADMISSIBILIDADE**

[Para efeitos de despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º do Regimento]

<b>Forma da iniciativa:</b>	<b>Proposta de Resolução</b>
<b>Nº da iniciativa/LEG/sessão:</b>	<a href="#">13 / XV / 1.ª</a>
<b>Proponente/s:</b>	Governo
<b>Título:</b>	«Aprova as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional»
<b>A iniciativa foi agendada pela CL ou tem pedido de arrastamento?</b>	Não.
<b>Comissão competente em razão da matéria e eventuais conexões:</b>	<b>Comissão de Defesa Nacional (3.ª)</b>
<p><b>Observações:</b> A iniciativa é apresentada nos termos do n.º 2 do artigo 7.º<sup>1</sup> e da alínea d) do artigo 11.º<sup>2</sup> da Lei de Defesa Nacional, aprovada pela <a href="#">Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho</a>, na redação dada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto, que a alterou.</p> <p>A presente proposta de resolução é a primeira iniciativa apresentada após a entrada em vigor dessa alteração<sup>3</sup>, que prevê a aprovação das grandes opções do conceito estratégico de defesa nacional (CEDN) pela Assembleia da República. Não especificando a lei a forma que estas grandes opções devem revestir, levantam-se dúvidas sobre se o Governo deverá fazer a sua apresentação à Assembleia através de proposta de lei ou de proposta de resolução, como foi a opção tomada.</p> <p>Recuando ao processo legislativo que esteve na origem da <a href="#">Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto</a>, foi possível constatar que o legislador, em 2014, não pretendeu estabelecer expressamente a forma de proposta de lei, dado que, na especialidade, aprovou a redação vigente, constante da <a href="#">Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª (GOV)</a>, em detrimento da redação que especificava a aprovação por lei da Assembleia da República, a qual foi rejeitada<sup>4</sup>.</p> <p>De referir que o conceito estratégico de defesa nacional é aprovado por resolução do Conselho de Ministros - n.º 3 do artigo 7.º da Lei de Defesa Nacional.</p>	

<sup>1</sup> «2 - As grandes opções do conceito estratégico de defesa nacional são objeto de debate e aprovação na Assembleia da República, por iniciativa do Governo.»

<sup>2</sup> «d) Apreciar as orientações fundamentais da política de defesa nacional constantes do programa do Governo e debater e aprovar as grandes opções do conceito estratégico de defesa nacional». De referir que as alíneas e) a o) deste artigo contêm competências legislativas expressas da Assembleia da República.

<sup>3</sup> Na III Legislatura foi apresentada a Proposta de Resolução n.º 14/III/1ª (GOV) - «Grandes Opções do Conceito Estratégico da Defesa Nacional», retirada enquanto proposta de resolução, não obstante essas grandes opções terem sido debatidas pela Assembleia da República.

<sup>4</sup> [Projeto de Lei n.º 374 /XII/2.ª \(PCP\)](#):

Artigo 7.º - «2 – As grandes opções do conceito estratégico de defesa nacional são aprovadas por lei da Assembleia da República, mediante proposta do Governo, (...).»

Artigo 11.º - «d) (...) e aprovar a Lei de Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, sob proposta do Governo.»

Sobre a possibilidade de as grandes opções do CEDN assumirem a forma de resolução, há que ter em consideração o n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, que prevê que revestem a forma de resolução os demais atos da Assembleia da República, que não observem a forma de leis constitucionais, leis orgânicas, leis e moções (n.ºs 1 a 4).

Apesar de o texto constitucional apresentar a definição das resoluções por exclusão de partes, segundo Jorge Miranda e Rui Medeiros<sup>5</sup>, «em nome do princípio da competência, como resoluções apenas podem configurar-se os atos que, não estando abrangidos pelos dispositivos a que se referem os n.ºs 1 a 4, possam estear-se noutras normas constitucionais para além destes.»

No seguimento deste raciocínio e referindo os preceitos constitucionais ao abrigo dos quais são emanados atos sob a forma de resolução, procedem a uma classificação tricotómica das resoluções. Assim, «há resoluções que são pressupostos de outros atos jurídico-constitucionais, resoluções relativas à situação de órgãos e de titulares de órgãos, assim como resoluções que resultam do exercício da fiscalização política parlamentar».

Não obstante a Constituição não prever a forma de resolução para a matéria deste ato, o que, aceitando-se a teoria destes autores, poderia levantar dificuldades de conformação constitucional, o facto é que a Assembleia da República tem aprovado resoluções sobre matérias igualmente não elencadas constitucionalmente, como resoluções a consagrar determinadas datas como “dias nacionais”, embora nestes casos tendo por origem projetos de resolução (e nunca propostas de resolução).

O Governo tem apresentado propostas de resolução à Assembleia da República apenas sobre tratados e acordos internacionais. Consultada a base de dados AP, as únicas exceções encontradas são bastante antigas e na maioria não tiveram o processo legislativo concluído: a já referida (e retirada) [Proposta de Resolução n.º 14/III/1ª \(GOV\)](#); a [Proposta de Resolução n.º 15/III/1ª \(GOV\)](#) - «Estabelece normas quanto à constituição de uma comissão e Inquérito ao Acidente de Camarate», substituída, na sua parte resolutiva, pelo [Projeto de Resolução n.º 40/III/2.ª \(PS, PSD\)](#); e a [Proposta de Resolução n.º 71/VII/3.ª \(GOV\)](#) - «Referendo relativo às questões da Europa.»

Sobre esta questão, Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>6</sup>, em comentário à competência do Governo para apresentar propostas de resolução, prevista na alínea d), n.º 1, do artigo 197.º, referem que «as propostas de resolução incluem aparentemente apenas as que visam aprovar convenções internacionais, cuja apreciação seja da competência da AR, ou o Governo decida submeter-lhe (v. arts. 161º/i e 166º-4) e as que se destinem a fazer aprovar iniciativas parlamentares de referendo (cfr. arts. 161º/j, 166º-5 e 167º).»

Em termos regimentais, as propostas de resolução seguem uma tramitação especial (nomeadamente, a apreciação na generalidade e especialidade, por regra, em comissão, e a sujeição a uma votação global), que contempla apenas os casos de aprovação de tratados e acordos (artigos 198.º a 204.º).

Quanto à possibilidade regimental de apresentação de propostas de resolução sobre outras matérias, como é o caso da presente iniciativa, levantar-se-iam dúvidas sobre a tramitação a seguir para a sua apreciação e votação. O artigo 128.º do Regimento, com a epígrafe «Projetos e propostas de resolução», dispõe no seu n.º 1 que «Admitido qualquer projeto ou proposta de resolução, o Presidente da Assembleia da República envia o seu texto à comissão parlamentar competente em

<sup>5</sup> MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, Coimbra Editora, 2005, pág. 546.

<sup>6</sup> GOMES CANOTILHO, JJ / MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa anotada, volume II, Coimbra Editora, 2007, pág. 474.

razão da matéria.» De uma primeira leitura das restantes normas deste artigo 128.º parecia resultar, do mero elemento literal, em especial do seu n.º 6, a possibilidade de as propostas de resolução seguirem, na sua discussão e votação, as regras do processo legislativo comum. Todavia, quanto à questão da interpretação deste artigo do Regimento, na Súmula n.º 51/XIV da Conferência de Líderes foi clarificado expressamente que «Os n.ºs 2 a 6 não se aplicam, pela sua natureza, às propostas de resolução, que seguem um processo especial (artigos 198.º a 204.º do RAR)», parecendo afastar a hipótese da existência de outras propostas de resolução para além daquelas que se referem à aprovação de tratados e acordos.

Refira-se ainda, quanto à opção de plasmar a presente matéria em proposta de lei, que em comentário à alínea o) do artigo 161.º da Constituição, que estabelece que compete à Assembleia da República desempenhar as demais funções que lhe sejam atribuídas pela lei, Gomes Canotilho e Vital Moreira referem que os artigos 161.º a 163.º da Constituição «não esgotam as atribuições e competências da AR», podendo «ser alargadas por lei»<sup>7</sup>.

Como exemplo disso poder-se-á indicar leis com carácter maioritariamente programático, como sejam a lei que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal, a [Proposta de Lei n.º 46/XV/1.ª \(GOV\)](#) - «Aprova o Programa Nacional de Habitação para o período 2022-2026», aprovada na generalidade em 20/01/2023, ou a lei das Grandes Opções (não obstante esta estar prevista constitucionalmente).

Apesar de a presente iniciativa também ter esse carácter, por regra as leis são compostas por normas jurídicas, definidas por Ana Prata como «toda a regra destinada a regular relações intersubjetivas que relevam na vida social e/ou económica, emanada dos órgãos ou pelos meios considerados competentes para definir o direito em certa sociedade, e dotadas das características da generalidade, abstração, hipoteticidade e coercibilidade»<sup>8</sup>.

Caso se considere que a iniciativa deve revestir a forma de proposta de lei, estará ao abrigo da competência legislativa genérica da Assembleia da República, carecendo de outros requisitos formais – designadamente, forma articulada e ficha de avaliação de impacto de género – e, em caso de aprovação, de promulgação pelo Presidente da República.

**Conclusão:** A apresentação desta iniciativa parece **cumprir** os requisitos formais de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República, com ressalva da dúvida assinalada respeitante à sua forma.

Data: 29 de maio de 2023

Os assessores parlamentares,  
Rafael Silva e Sónia Milhano

<sup>7</sup> GOMES CANOTILHO, JJ / MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa anotada, volume II, Coimbra Editora, 2007, pág. 296.

<sup>8</sup> PRATA, Ana / Dicionário Jurídico, Volume I - Direito Civil, Direito Processual Civil e Organização Judiciária, pág. 963.