



**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

**Parecer**

**Proposta de Lei n. º11/XIII/1ª**

**Autor:** Deputada  
Isabel Santos (PS)

---

**Grandes Opções do Plano para 2016**



**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

**INDÍCE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE IV- CONCLUSÕES**

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

### PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Ao abrigo do disposto na alínea d) do nº 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, a 5 de Fevereiro de 2016, a Proposta de Lei nº11/XIII/1ª que aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019, que acompanha a proposta relativa ao Orçamento de Estado para 2016 e o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2016-2019.

Por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República a referida Proposta baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa que a remeteu às Comissões especializadas para emissão de parecer sobre as matérias das suas respetivas competências.

Nesta medida, e nos termos do disposto no nº3 do artigo 205º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a elaboração de parecer sobre as matérias da sua competência.

Assim, o presente parecer incidirá sobre as matérias constantes da Proposta de Lei nº11/XIII/1ª que aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019 que versam exclusivamente sobre a Política Externa Portuguesa.

### PARTE II – CONSIDERANDOS

#### **Análise dos Conteúdos da Proposta**

#### **1. Eixos prioritários das Grandes Opções do Plano 2016-2019**

As Grandes Opção do Plano para 2016-2019 têm como objetivo delinear e estabelecer as opções estratégicas do XXI Governo Constitucional em torno de quatro eixos prioritários: estimular o crescimento e o emprego através do aumento do rendimento das famílias e da melhoria das condições de investimento das empresas; defender o Estado Social e a coesão social através das políticas de segurança social, educação e saúde; cimentar a visão de futuro

## **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

para Portugal no investimento na Ciência, Inovação, Educação e Cultura; e, finalmente, consolidar o posicionamento de Portugal no mundo, respeitando os seus compromissos e defendendo os seus interesses, sobretudo no que respeita à sua participação na União Europeia.

Concretamente, sobre este último eixo prioritário relativo à Política Externa, o Governo considera que Portugal deve “projetar uma filosofia” de promoção da paz, dos Direitos Humanos, da Democracia e do Estado de Direito, e que será dado particular destaque à promoção da Língua Portuguesa, cidadania lusófona e estreitamento da ligação às comunidades portuguesas no estrangeiro.

### **2. Um Portugal Global**

A consecução da afirmação e do reforço da presença de Portugal na Europa e no Mundo, enquanto objetivos gerais da política externa do nosso país, deverá ter em linha de conta, antes de mais, as várias dimensões que enformam a identidade nacional: europeia, lusófona, ibero-americana e atlântica. Nesta medida consideram-se privilegiadas as relações multilaterais e bilaterais com organizações e países desses espaços geográficos.

No entanto, os interesses estratégicos de Portugal não são exclusivos dessas geografias, pelo que é fundamental reforçar e estabelecer relações de natureza económica, política, científica e cultural com outras regiões e países onde Portugal tem interesses específicos, ao mesmo tempo que deve ser dado particular ênfase às relações multilaterais através de organizações internacionais, sobretudo na ONU.

Neste sentido, e tendo em conta estes princípios orientadores da atuação externa portuguesa, o Governo elenca como prioritárias as seguintes áreas:

- Reforço das relações bilaterais e multilaterais com parceiros estratégicos;
- Diplomacia económica e internacionalização das empresas;
- Promoção da Língua Portuguesa e da Cidadania Lusófona;
- Políticas de cooperação para o desenvolvimento;
- Políticas de Emigração e relações com as Comunidades Portuguesas;

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

### 2.1. Relações multilaterais e bilaterais

O Governo adota o multilateralismo como “princípio básico da orientação política externa portuguesa”, consubstanciando-o na presença reforçada nas instituições internacionais a que pertence. Neste ponto são de salientar as candidaturas portuguesas a diversos órgãos das Nações Unidas aos vários níveis das suas estruturas orgânicas, incluindo posições de liderança; e os mandatos enquanto membro do Conselho de Direitos Humanos e do Comité do Património Mundial da UNESCO. Sublinha-se ainda a apresentação de candidatura à posição de Secretário-Executivo da CPLP e o empenho na conclusão da Nova Visão Estratégica dessa organização. Tendo em conta o atual contexto global, os seus interesses geoestratégicos e as vantagens em ser um interlocutor privilegiado em determinadas regiões, Portugal dará relevância às relações com organizações regionais do Mediterrâneo, África Subsariana e América Latina, sendo um dos participantes na organização das Cimeiras Ibero-Americanas.

No que respeita às relações bilaterais, Portugal privilegiará o diálogo com países com quem tem laços identitários e históricos e onde possui interesses específicos. Neste sentido, destacam-se os Estados Unidos da América, desde logo pela importância de uma solução reciprocamente benéfica relativamente à Base das Lajes e pelos benefícios da cooperação económica e nos domínios da ciência e tecnologia e ensino superior. De seguida, destaca-se a parceria ibérica com a Espanha, pelo reforço da integração económica e pela afinidade de interesses em organizações de comum participação. No espaço lusófono o Brasil continua a ser um parceiro privilegiado, não só pela importância da promoção da Língua Portuguesa como pelas oportunidades de triangulação económica no espaço lusófono, onde se destacam as parcerias e cooperação com os países africanos de língua portuguesa e ainda com Timor-Leste.

Portugal dará ainda particular atenção às seguintes regiões e países:

- África Austral, Ocidental e Oriental;
- Países do Magrebe, Médio Oriente e mundo árabe em geral;
- América Latina;
- Países da Europa de leste e da Ásia Central;
- Países da Ásia do Sul e Sudeste, grande região Ásia-Pacífico, incluindo as grandes potências asiáticas: China, Japão, Coreia do Sul e Indonésia.

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

### **2.2. Diplomacia económica e internacionalização da economia**

Dando resposta à necessidade de relançar o crescimento económico do país e reconhecendo, ao mesmo, o papel central das empresas portuguesas exportadoras para a consecução desse objetivo, o Governo propõe concertar esforços no sentido de promover e facilitar a internacionalização da economia e a exploração de novos mercados. Neste âmbito serão levadas a cabo medidas específicas de atração de investimento direto estrangeiro e de investimento português no estrangeiro. Entre elas, destaca-se o reforço do trabalho desenvolvido pela AICEP, a uma maior e melhor articulação entre as políticas de internacionalização e de inovação, a facilitação da entrada de empreendedores estrangeiros, e a dinamização da relação com a diáspora enquanto alavanca da internacionalização da economia portuguesa.

### **2.3. Promoção da Língua Portuguesa e da cidadania lusófona**

A Língua Portuguesa é uma mais-valia cultural, científica, política e económica, que deve ser valorizada e potencializada nas várias vertentes da ação externa de Portugal. Por essa razão é dada prioridade ao reforço e desenvolvimento das relações diplomáticas no espaço lusófono, nomeadamente através da cooperação política, económica, científica, cultural e social no quadro da CPLP. Das medidas específicas propostas pelo Governo para a promoção da Língua Portuguesa, salientam-se as de cariz educativo, como programas de intercâmbio universitário e a criação de um espaço comum para ensino à distância; as de cariz económico, como a criação de um espaço económico da Língua Portuguesa e do estatuto de Empresa do espaço lusófono; e as de cariz institucional, como seja o empenho na promoção da utilização do Português como língua oficial em organizações internacionais, nomeadamente nas Nações Unidas.

O Governo considera ainda prioritária a promoção da cidadania lusófona, através da atribuição alargada de direitos de cidadania no espaço lusófono, com o intuito de facilitar a mobilidade e circulação dos cidadãos dos países de língua oficial portuguesa. Para alcançar esse objetivo o Governo propõe um conjunto de medidas que passam, entre outras, pela criação de um

## **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

instrumento jurídico de reconhecimento de direitos, denominado “Carta de Cidadão Lusófono”, ou pela aposta estratégica num programa de cooperação no sector da energia.

### **2.4. Políticas de cooperação para o desenvolvimento**

As políticas de cooperação para o desenvolvimento, enquanto instrumentos de promoção de modelos de desenvolvimento sustentado, são particularmente relevantes em países e regiões historicamente próximos de Portugal, onde a capacitação institucional, desenvolvimento económico e coesão social são a base para um investimento recíproco a longo prazo. No entanto, o Governo reconhece que estas carecem de eficácia e de coerência, pelo que pretende reavaliar as políticas de cooperação à luz do novo quadro conceptual fornecido pela Agenda 2030. Assim, é sublinhada a importância de uma melhor articulação público-privada, a diversificação das fontes de financiamento, as oportunidades de parceria com os vários atores de desenvolvimento, e a necessidade de melhorar a implementação dos programas, tornando-os mais eficazes.

### **2.5. Política para a Emigração e relações com as Comunidades Portuguesas**

A vaga de emigração que se fez sentir nos últimos anos em Portugal obriga a um repensar da política de emigração no sentido de, por um lado, facilitar as condições de regresso e de circulação de emigrantes e, por outro, de aproximação e apoio adequado às comunidades de portuguesas no estrangeiro.

O Governo considera que é uma prioridade a valorização das comunidades no estrangeiro, de forma a potenciar o papel que já desempenham enquanto embaixadoras do valor e dos valores de Portugal no mundo. Como medidas concretas o Governo propõe:

- Facilitar a ligação dos emigrantes às entidades públicas portuguesas;
- Potenciar o exercício da cidadania e a representatividade das comunidades, nomeadamente através de novas modalidades de voto;
- Reforçar a solidariedade para com as comunidades, através do reforço dos instrumentos de segurança social;

### Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

- Manter vivas a cultura, as artes e a memória portuguesas;
- Dinamizar a rede associativa e a juventude.

#### 3. Uma Nova Política para a Europa

A integração de Portugal na UE e o seu contributo para a construção europeia são fatores determinantes do posicionamento de Portugal no mundo. De facto, a dimensão europeia continua a ser definidora da identidade e da afirmação de Portugal no palco internacional. Por essa razão, a presença de Portugal na UE deve ser melhorada, reforçada e intensificada, tanto a nível de política interna europeia, como no que respeita à política externa da UE, que continua a carecer de uma maior coordenação entre os Estados-membros e as instituições europeias e de maior coerência na aplicação dos seus instrumentos. Portugal valoriza todas as vertentes da atuação da UE na esfera internacional, e apoia, em particular, o diálogo com vista ao alcance da paz e da estabilidade nas regiões da sua vizinhança, com especial destaque para o Mediterrâneo; as políticas de combate ao terrorismo; o desenvolvimento das políticas de migração e de asilo, e a resposta à grave crise humanitária cuja consequência é uma das maiores vagas de refugiados na UE.

### PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

As opções estratégicas de Portugal na condução da sua política externa, elencadas nas Grandes Opções do Plano para 2016-2019, respondem a uma visão realista e abrangente do valor de Portugal e dos portugueses e à imprescindível afirmação desse valor em todas as vertentes da ação externa portuguesa.

A grave crise económica que assolou o País teve consequências nefastas e profundas que pedem uma resposta urgente, coerente, concertada e adequada que permita o recobro progressivo da nossa economia e que revalorize o nosso capital humano. As opções de política externa devem ter em conta estas circunstâncias e devem ser tidas como parte essencial do conjunto de alicerces que estruturam a resposta global que o Governo agora apresenta.



### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Desta forma, é importante destacar a prioridade dada à internacionalização da economia portuguesa pela institucionalização desta área numa Secretaria de Estado, sob alçada do Ministério dos Negócios Estrangeiros. No entanto, é importante notar que a internacionalização não tem apenas um carácter económico. De facto, a exportação de Portugal e do seu valor dá-se também pela promoção da nossa Língua e da nossa cultura e, nesse sentido, é dada prioridade à promoção da Língua Portuguesa como instrumento de política externa, na medida em que nos permite uma relação privilegiada não só com países que falam a nossa língua, espalhados por quatro continentes, como em todas as regiões do mundo onde as nossas comunidades se instalaram e onde continuam a promover os nossos valores.

É igualmente fundamental sublinhar que a defesa do multilateralismo, enquanto princípio orientador da nossa política externa, será concretizada na presença reforçada de Portugal nas organizações internacionais das quais é membro, sobretudo na ONU. Assim, importa referir que a candidatura de um português, o Eng.º António Guterres, à posição de Secretário-Geral da ONU é exemplo da importância estratégica que Portugal confere ao seu posicionamento no mundo através de instituições internacionais e à valorização do multilateralismo em detrimento de abordagens unilaterais e exclusivistas no plano internacional.

### **PARTE IV- CONCLUSÕES**

1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, a 5 de Fevereiro de 2016, a Proposta de Lei nº11/XII/1ª, relativa às Grandes Opções do Plano para 2016-2019.
2. Esta apresentação foi efetuada nos termos do artigo 197º, nº1, alínea d) da Constituição da República Portuguesa, para efeitos da alínea g) do artigo 161º da mesma Lei.
3. Compete à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, nos termos regimentais aplicáveis, emitir o parecer sobre a referida Proposta de Lei relativamente às matérias da sua competência.
4. Nestes termos, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas considera que o presente parecer se encontra em condições de ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

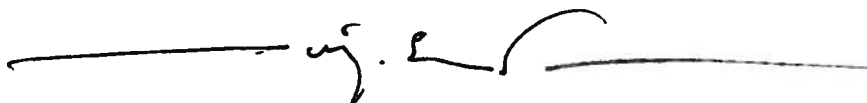
Palácio de S. Bento, 16 de Fevereiro de 2016.

**A Deputada Autora do Parecer**



**(Isabel Santos)**

**O Presidente da Comissão**



**(Sérgio Sousa Pinto)**

## Proposta de lei n.º 11/XIII/1.ª (GOV)

### **Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016.**

Data de admissão: 5 de fevereiro de 2016

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administração Administrativa (5.ª)

### **Índice**

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Maria Leitão, Fernando Bento Ribeiro (DILP), Lurdes Sauane (DAPLEN) e Vasco Cipriano (DAC).

Data: 15 de fevereiro de 2016.

---

## I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

---

A proposta de lei em apreço declara como objetivo adotar uma nova estratégia de desenvolvimento e de consolidação das contas públicas, consubstanciando essa mudança de políticas públicas em quatro vetores fundamentais:

- O crescimento económico e o emprego, baseados no aumento do rendimento disponível e do investimento;
- A defesa do Estado Social, com o objetivo de fortalecer a coesão social e reduzir os níveis de pobreza e as desigualdades sociais;
- O investimento em Ciência, Inovação, Educação, Formação e Cultura, perspetivando a economia global do século XXI;
- O reafirmar dos compromissos internacionais de Portugal, de acordo com os seus interesses, no quadro de um aumento da coesão económica e social nos e entre os Estados Membros da União Europeia.

## II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

---

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

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#), e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros em 4 de fevereiro de 2016, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do mesmo diploma. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios neles consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que *“as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”*. Por sua vez, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê, no n.º 1 do seu artigo 6.º, que *“os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao caráter obrigatório ou facultativo das mesmas”*.

No caso da Proposta de Lei das Grandes Opções determina ainda a Constituição, no n.º 2 do artigo 91.º que, *“as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem”* e, no n.º 1 do artigo 92.º, que o Conselho Económico e Social *“participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social”*.

Assim, na exposição de motivos consta a referência de que foi promovida a audição do Conselho Económico e Social, tendo o Governo enviado o respetivo [parecer](#).

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º da [Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto](#)<sup>1</sup>, o *“Governo apresenta à Assembleia da República, até 30 de abril, de cada ano, a proposta de lei das Grandes Opções do Plano”*, a qual é votada, nos termos da Constituição, da presente lei e do Regimento da Assembleia da República, no prazo de 30 dias após a data da sua admissão na Assembleia”. A *“proposta de lei das Grandes Opções do Plano é apresentada, discutida e votada em simultâneo com a proposta do Orçamento do Estado”*.

A Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.<sup>a</sup> deu entrada na Assembleia da República a 5 de fevereiro de 2016, data em que foi, igualmente, admitida, tendo baixado a todas as comissões parlamentares, sendo competente a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) para apreciação na generalidade. Na mesma data, por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Sr. Presidente da Assembleia da República, foi determinada audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas. A iniciativa foi anunciada na sessão plenária de 10 de fevereiro de 2016.

O debate na generalidade da presente proposta de lei, bem como da Proposta de Lei n.º 12/XIII/1.<sup>a</sup> (GOV) - Orçamento do Estado para 2016, e Proposta de Lei n.º 13/XIII/1.<sup>a</sup> (GOV) - Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2016 - 2019 encontra-se agendado para os próximos dias 22 e 23 de fevereiro de 2016. [Cfr. *Súmula n.º 14 da Conferência de Líderes de 10 de fevereiro*].

---

<sup>1</sup>Nos termos do artigo 34.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, o Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de lei das Grandes Opções, até ao dia 15 de abril. A proposta de lei é acompanhada de nota explicativa que a fundamente, devendo conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental. A Assembleia da República aprova a Lei das Grandes Opções no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação. Nos termos do artigo 8.º da referida Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, os artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental só produzem efeitos três anos após a data da entrada em vigor da mesma.

---

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, na redação final.

A proposta de lei em causa, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário, tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa aprovar as grandes opções do plano para 2016. No entanto, no respetivo preâmbulo refere-se expressamente “*A presente proposta de lei visa submeter à Assembleia da República as Grandes Opções do Plano para 2016-2019*” termos em que se sugere que o título seja alterado em conformidade passando a prever “2016-2019”.

No que concerne à vigência, a Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª não contém norma de entrada em vigor, pelo que, sendo aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário 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*”.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

---

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A presente iniciativa visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2016-2019 que exprimem, segundo a exposição de motivos, *o novo modelo de desenvolvimento e uma nova estratégia de consolidação das contas públicas tal como definidos no [Programa do XXI Governo Constitucional](#)*.

#### **Programa do XXI Governo Constitucional**

Do [Programa do XXI Governo Constitucional](#) constam as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental. De acordo com o ponto I são quatro os objetivos essenciais que orientaram a elaboração deste Programa de Governo:

- *O virar de página na política de austeridade e na estratégia de empobrecimento, consagrando um novo modelo de desenvolvimento e uma nova estratégia de consolidação das contas públicas assente no crescimento e no emprego, no aumento do rendimento das famílias e na criação de condições para o investimento das empresas;*
- *A defesa do Estado Social e dos serviços públicos, na segurança social, na educação e na saúde, para um combate sério à pobreza e às desigualdades;*

- *Relançar o investimento na Ciência, na Inovação, na Educação, na Formação e na Cultura, devolvendo ao país uma visão de futuro na economia global do século XXI;*
- *O respeito pelos compromissos europeus e internacionais, para a defesa dos interesses de Portugal e da economia portuguesa na União Europeia, para uma política reforçada de convergência e coesão<sup>2</sup>.*

## **Constituição da República Portuguesa. Grandes Opções do Plano.**

Importa destacar, em primeiro lugar, o [artigo 90.º](#) da Constituição da República Portuguesa (CRP) sobre os objetivos dos planos. Este artigo estabelece que *os planos de desenvolvimento económico e social têm por objetivo promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português*. Os n.ºs 1 e 2 do [artigo 91.º](#) da CRP acrescentam que *os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respetivas leis das grandes opções, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial, e que as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem*.

De mencionar, ainda, a alínea g) do [artigo 161.º](#) e a alínea m) do n.º 1 do [artigo 165.º](#) da Constituição, que determinam que *compete à Assembleia da República aprovar as grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo e, que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar, salvo autorização ao Governo, sobre o regime dos planos de desenvolvimento económico e social e composição do Conselho Económico e Social*.

Segundo os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, *a aprovação parlamentar das grandes opções de cada plano faz-se sob proposta fundamentada do Governo (n.º 2)*. A proposta de lei do plano apresenta duas especificidades: a) *cabe em exclusivo ao Governo, não podendo os deputados substituir-se-lhe, mesmo que aquele deixe de cumprir a sua obrigação de iniciativa legislativa (reserva de proposta de lei do Governo)*; b) *a proposta carece de fundamentação das grandes opções apresentadas, através de relatórios anexos. Idênticas características reveste a proposta de lei do orçamento (cfr. [art. 108.º](#))*. Como os planos são instrumentos de implementação da política económica, cuja condução compete ao Governo (cfr. [art. 195.º](#)), os planos devem naturalmente ser conformes ao programa do Governo e ser por ele elaborados. A necessidade de fundamentação visa naturalmente habilitar a AR a apreciar e discutir as orientações propostas. Os deputados, embora privados do direito de iniciativa originária das grandes opções dos planos, não perdem contudo a capacidade para propor alterações à proposta, não estando limitados a aprovar ou rejeitar a proposta governamental.

Outro elemento imprescindível para a apreciação e votação das grandes opções do plano é o parecer do CES, como órgão de participação social, regional e autárquica na elaboração dos planos ([art. 92.º, n.º 1](#)).

---

<sup>2</sup> Programa do XXI Governo Constitucional, pág. 5.

Depois de aprovada a lei do plano incumbe ao Governo elaborar, com base nela, o plano propriamente dito ([art. 199.º, alínea a](#)), com os necessários programas setoriais e regionais (n.º 1, 2.ª parte).<sup>3</sup>

Ainda de acordo com os mesmos Professores, a Constituição enfatiza o carácter democrático do planeamento económico (cfr. arts. [80.º](#) e [81.º](#)). Esse carácter decorre de vários aspetos: as grandes opções são aprovadas na Assembleia da República, a elaboração dos planos é amplamente participada através do Conselho Económico e Social ([art. 92.º](#)); há a intervenção direta das regiões autónomas e das regiões administrativas (arts. [227.º, n.º 1, alínea p](#)) e [258.º](#)); e, finalmente, as organizações de trabalhadores também intervêm na elaboração e/ou execução dos planos (arts. [55.º, n.º 5, alínea d](#)), [2.ª parte](#), e [56.º, n.º 2, alínea c](#)). Não esquecer também o princípio da participação das organizações representativas das atividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais ([art.80.º, alínea g](#)). Ou seja, no planeamento dá-se uma convergência da democracia representativa (via AR) e da democracia participativa (via CES, para os planos globais, e via organização dos trabalhadores)<sup>4</sup>. (...) A falta de participação implica uma infração do procedimento constitucional na elaboração dos Planos, com a consequente invalidade dos respetivos instrumentos normativos.<sup>5</sup>

No mesmo sentido, e segundo os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros, o procedimento de elaboração da lei das grandes opções apresenta uma dupla especificidade procedimental – tanto na fase de iniciativa com na fase de instrução -, cuja inobservância gera, nos termos gerais, uma inconstitucionalidade sindicável pelos órgãos de controlo da constitucionalidade (Blanco de Moraes, *As leis reforçadas*, págs. 802 e segs.).

a) À semelhança do que acontece em relação ao Orçamento do Estado, em matéria de iniciativa legislativa originária (e sem prejuízo, portanto, dos poderes de iniciativa dos deputados para apresentação de propostas de alteração não sujeitas a qualquer limite específico – cfr. [Acórdão n.º 358/92](#)), a Constituição reserva ao Governo a competência para a elaboração da proposta de lei das grandes opções a submeter à Assembleia da República ([artigo 161.º, alínea g](#)).

b) O procedimento de elaboração das leis das grandes opções – e neste aspeto, a conclusão vale igualmente, (...) para o procedimento de elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social – constitui, por imposição constitucional, um procedimento participado.<sup>6</sup>

Quanto às relações entre o plano anual e o orçamento do Estado, os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que o plano anual deverá inserir as «orientações fundamentais» da política económica do Governo<sup>7</sup>, sendo a base fundamental do Orçamento.

<sup>3</sup> V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1036.

<sup>4</sup> V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

<sup>5</sup> V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1039.

<sup>6</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pág. 91.

<sup>7</sup> V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.



Sobre esta matéria os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que é *controversa a relação das leis das grandes opções em matéria de planeamento com o Orçamento do Estado*.

*Recorde-se, antes de mais, que o artigo 108.º, n.º 2, do texto inicial estabelecia, a este propósito, que o Orçamento Geral do Estado – e não, à época, a lei do orçamento – devia ser elaborado de harmonia com o Plano. A revisão de 1982, ao mesmo tempo que eliminou a contraposição entre a lei do orçamento e o Orçamento Geral do Estado, passou a referir-se à elaboração do Orçamento de harmonia com as opções do Plano. Em 1989, o legislador constitucional vem exigir que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções do plano anual. A quarta revisão constitucional deu ao atual artigo 105.º, n.º 2, a sua redação atual, impondo apenas, no que a esta matéria se refere, que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento.*

*A doutrina hesita, porém, quanto ao significado da afirmação constitucional de que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Tudo reside em saber se a harmonia de que fala a Constituição supõe subordinação verdadeira e própria às grandes opções do plano ou, pelo contrário, aponta apenas para mera coordenação (harmonia biunívoca) das duas realidades, sem prevalência jurídica de nenhuma. Uma parte da doutrina inclina-se para o segundo sentido, sublinhando designadamente que estão em causa duas leis praticamente simultâneas e, por isso, se tem sentido exigir que elas sejam harmónicas e coerentes entre si, já não se justifica impor que uma siga a outra, visto que ambas derivam da mesma entidade no uso do mesmo tipo de poderes (Sousa Franco, *Finanças*, I, págs. 406-407). Neste sentido, “mais do que subordinação, haverá aqui coordenação ou harmonização” (J. Miranda, *Manual*, V, 2004, pág. 363). A verdade, porém, é que a letra da Constituição – que adota a mesma expressão que é utilizada, nomeadamente, para impor a subordinação dos planos de desenvolvimento económico e social às respetivas leis das grandes opções (artigo 91.º, n.º 1) – dificulta a adoção de uma tal conclusão (Blanco de Moraes, *As leis reforçadas*, págs. 793-794, 797-798 e 804-805).*

*Em qualquer caso, mesmo que se conclua pela subordinação do Orçamento às leis das grandes opções em matéria de planeamento, sempre se terá de reconhecer – num sentido que inevitavelmente reforça a desvalorização do planeamento na atual ordem constitucional e recusa a configuração das grandes opções como uma espécie de intermediação legal entre a Constituição dirigente e o Orçamento (Rebello de Sousa, *Dez questões*, pág. 123) – que há diversos aspetos que atenuam substancialmente o alcance de um tal vinculação.<sup>8</sup>*

Relativamente ao âmbito temporal dos planos a Constituição é omissa sobre esta matéria, ao contrário do que acontecia até à revisão constitucional de 1997, cabendo à lei-quadro do planeamento regular essa matéria ([art. 165.º, n.º 1, alínea m](#)).

---

<sup>8</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, págs. 141 e 142.

## **Conselho Económico e Social. Lei-Quadro do Planeamento.**

Nos termos do n.º 1 do [artigo 92.º](#) da Constituição, o [Conselho Económico e Social](#) (CES) é o *órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei*. De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo e diploma, compete à lei definir a *composição do Conselho Económico e Social, do qual farão parte, designadamente, representantes do Governo, das organizações representativas dos trabalhadores, das atividades económicas e das famílias, das regiões autónomas e das autarquias locais* (n.º 2). E, por fim, o n.º 3 determina que *a lei define ainda a organização e o funcionamento do Conselho Económico e Social, bem como o estatuto dos seus membros*.

Já a alínea *h)* do [artigo 163.º](#) da Lei Fundamental refere que compete à Assembleia da República eleger, *por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções*, o Presidente do Conselho Económico e Social.

No desenvolvimento destas disposições constitucionais a [Lei n.º 108/91, de 17 de agosto](#), aprovou o diploma que institui o Conselho Económico e Social. Este foi alterado pela [Lei n.º 80/98, de 24 de novembro](#), [Lei n.º 128/99, de 20 de agosto](#), [Lei n.º 12/2003, de 20 de maio](#), [Lei n.º 37/2004, de 13 de agosto](#), [Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro](#), e [Lei n.º 135/2015, de 7 de setembro](#).

Coube ao [Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de maio](#), regulamentar a Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, tendo sofrido as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 105/95, de 20 de maio](#), [Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro](#), e [Decreto-Lei n.º 108/2012, de 18 de maio](#).

Por último, cumpre referir o [Regulamento de Funcionamento do CES](#).

De acordo com a alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, compete ao Conselho Económico e Social *pronunciar-se sobre os anteprojetos das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social, antes de aprovados pelo Governo, bem como sobre os relatórios da respetiva execução*.

Também a Lei-quadro do Planeamento, aprovada pela [Lei n.º 43/91, de 27 de julho](#), prevê no n.º 3 do seu artigo 9.º que a proposta de lei das grandes opções é *sujeita a parecer do Conselho Económico e Social antes de aprovada e apresentada pelo Governo à Assembleia da República*. Este diploma determina ainda que compete ao Governo, em matéria de elaboração e execução dos planos elaborar as propostas de lei das grandes opções dos planos [alínea *a)* do n.º 3 do artigo 6.º] e que compete à Assembleia da República, em matéria de elaboração e execução dos planos aprovar, nomeadamente, as leis das grandes opções dos planos [alínea *a)* do n.º 2 do artigo 6.º].

Assim sendo, no âmbito das competências atribuídas ao Conselho Económico e Social, quer pelo n.º 1 do artigo 92.º da CRP, quer pela alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, quer pelo n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de julho, aquele órgão deverá apreciar a proposta de lei das Grandes Opções do Plano. O parecer do CES deverá ser emitido, antes da proposta de lei ser apresentada na

Assembleia da República, de forma a permitir a sua discussão em simultâneo com a proposta de Orçamento do Estado (OE).

Assim sendo, e tendo por base os artigos e diplomas anteriormente referidos foi aprovado em Plenário do CES de 2 de fevereiro de 2016, o [Parecer](#) referente à Proposta de Grandes Opções do Plano para 2016-2019.

## **Lei de Enquadramento Orçamental. Regimento da Assembleia da República.**

Por fim, cumpre mencionar a Lei de Enquadramento Orçamental<sup>9</sup>, aprovada pela [Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto](#), e alterada pela [Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto](#), [Lei n.º 23/2003, de 2 de julho](#), [Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto](#), [Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro](#), [Lei n.º 22/2011, de 20 de maio](#), [Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro](#), [Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro](#), [Lei n.º 37/2013, de 14 de junho](#), [Lei n.º 41/2014, de 10 de julho](#) (que a republica).

A [Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto](#), foi revogada pela [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#). Todavia, o n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, determina que os artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo, apenas produzem efeitos três anos após a data da entrada em vigor da mesma. Ou seja, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, mantêm-se em vigor, até essa data, as normas da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correção, às contas, à estabilidade orçamental, às garantias da estabilidade orçamental, bem como às disposições finais.

De destacar, ainda, do [Regimento da Assembleia da República](#), a alínea e) do n.º 2 do artigo 62.º - *Prioridades das matérias a atender na fixação da ordem do dia*; n.º 2 do artigo 87.º - *Declarações de voto*; artigo 205.º - *Apresentação e distribuição*; artigo 206.º - *Exame*; e artigo 207.º - *Termos do debate em Plenário*.

## **Orçamento do Estado para 2016**

Por forma a disponibilizar informação complementar à presente iniciativa menciona-se, por fim, a [Proposta de Lei n.º 12/XIII - Orçamento do Estado para 2016](#), que deu entrada na Mesa da Assembleia da República, em 5 de fevereiro de 2016.

---

<sup>9</sup> A Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, veio dar nova redação ao artigo 57.º tendo determinado, no n.º 3, que o Governo apresenta à Assembleia da República, até 30 de abril, as Grandes Opções do Plano. Com as alterações produzidas pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, este artigo foi revogado. Atualmente, nos termos da Constituição, da Lei-Quadro do Planeamento, da Lei de Enquadramento Orçamental e da lei aplicável ao Conselho Económico e Social, as GOP devem ser submetidas a parecer do CES antes de a proposta de lei ser apresentada na Assembleia da República, de forma a permitir a sua discussão em simultâneo com o Orçamento do Estado.

- **Enquadramento internacional**

## **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha e Itália.

### **ESPANHA**

Em Espanha não existe obrigatoriedade de apresentar uma iniciativa legislativa similar à das Grandes Opções do Plano. O ordenamento jurídico consagra apenas o Orçamento do Estado e o Programa de Estabilidade e Crescimento.

O [Programa de Estabilidade 2015-2018](#) e o [Programa Nacional de Reformas](#) foram apresentados em 30 de abril de 2015. Já o Orçamento do Estado para o ano de 2016 foi aprovado pela [Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016](#).

Sobre esta matéria, pode ainda ser consultado o *sítio* da [Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos](#).

### **ITÁLIA**

Em Itália não há uma iniciativa legislativa idêntica às Grandes Opções do Plano. Todavia, o Governo aprova e entrega, até 30 de junho, o *Documento Di Economia E Finanza* (DPEF), iniciativa similar, e que é apresentado no ciclo do processo de discussão do Orçamento. Este é discutido e aprovado depois nas duas câmaras, em julho, antes da entrada das propostas de lei do orçamento e financeira.

O DPEF, criado pela [Lei n.º 362/1988, de 23 de agosto](#), que veio modificar o [artigo 3.º da Lei n.º 468/1978, de 5 de agosto](#), define o quadro macroeconómico previsível e programático de medio prazo e a proposta de finanças públicas necessária para o alcance dos objetivos fixados pelo Governo para o período compreendido no balanço plurianual.

Nesta ligação, acede-se ao [DPEF](#) de 2015 e à respetiva [análise](#).

## **IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

---

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, sobre matéria relacionada com o presente diploma, em termos materiais e procedimentais, se encontra pendente a [Proposta de Lei n.º 12/XIII/1.ª \(GOV\)](#) - Aprova o Orçamento do Estado para 2016 e a [Proposta de Lei n.º 13/XIII/1.ª \(GOV\)](#) - Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2016 – 2019.

---

## **V. Consultas e contributos**

---

### **Consultas obrigatórias**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, em 5 de fevereiro de 2016, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

### **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

O Governo remeteu, conjuntamente com a proposta de lei, o parecer emitido pelo CES em sede de trabalhos preparatórios.

## **VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, bem como pelo facto de a presente iniciativa legislativa se concretizar num documento enquadrador e estratégico, não é possível, nem parece previsível, uma avaliação das consequências resultantes da sua aprovação e encargos da sua conseqüente aplicação.