



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**Exma. Senhora
Deputada Ana Paula Vitorino
Presidente da Comissão de Parlamentar de
Cultura e Comunicação**

Ofício n.º 357/XIV/1ª – CACDLG/2020

Data: 24-06-2020

NU: 657680

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 1195/XIII/4.ª - 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).

Cara Presidente,

Em resposta à solicitação da Comissão a que V. Ex.ª preside e ao abrigo da cooperação institucional entre Comissões, junto envio o Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias quanto à questão da constitucionalidade do **Projeto de Lei n.º 1195/XIII/4.ª - 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)**, aprovado com os votos favoráveis do PS e do PSD, a abstenção do PCP e do BE, na ausência do CDS-PP, do PAN, do CH e da Deputada Não Inscrita (Ninsc), na reunião desta Comissão de 24 de junho de 2020.

Com os melhores cumprimentos, *e considerações*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

Luis Marques Guedes
(Luís Marques Guedes)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

**Parecer sobre a conformidade constitucional do Projeto de Lei n.º 1195/XIII/4.ª
(Iniciativa legislativa de cidadãos) – Revogação da Resolução da Assembleia da
República n.º 35/2008, de 29 de julho (Aprova o Acordo do Segundo Protocolo
Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa).**

PARTE I – ENQUADRAMENTO

1. Pedido formulado pela Comissão de Cultura e Comunicação

Por comunicação do passado dia 4 de março de 2020, a Senhora Presidente da Comissão de Cultura e Comunicação, Deputada Ana Paula Vitorino solicitou, *“ao abrigo da cooperação institucional entre comissões”* a emissão de um parecer prévio quanto à questão da constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 1195/XIII/4.ª (Iniciativa legislativa de cidadãos) – Revogação da Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de julho (Aprova o Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa), em análise naquela Comissão e objeto de parecer de autoria do Deputado Pedro Cegonho, atenta a *“existência de dúvidas razoáveis, ou de diferentes posições doutrinárias, quanto a reunir os requisitos constitucionais necessários para o seu agendamento em Plenário”*.

Nos termos das *Competências das Comissões Parlamentares Permanentes da Assembleia da República*, aprovadas pela Conferência de Presidentes das Comissões Parlamentares em reunião de 11 de dezembro de 2019, e nos termos da prática parlamentar consolidada nas últimas Legislaturas, compete à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) *“ocupar-se das questões que*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

tenham por objeto a interpretação ou a aplicação de preceitos constitucionais” e, nesse contexto, “dar parecer sobre questões de interpretação da Constituição”, bem como “dar parecer sobre a constitucionalidade de propostas e projetos de lei ou outras iniciativas parlamentares, quando tal lhe seja solicitado pelo Presidente da Assembleia da República ou por outras Comissões Parlamentares permanentes”

2. Questão colocada pela Comissão de Cultura e Comunicação

O Parecer da Comissão de Cultura e Comunicação de autoria do Senhor Deputado Pedro Cegonho conclui no sentido de que, *“face à existência de dúvidas razoáveis, ou de diferentes posições doutrinárias, quanto a reunir os requisitos constitucionais necessários, delibera-se solicitar parecer prévio à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª), ao abrigo da cooperação institucional entre comissões, quanto à questão prejudicial da constitucionalidade, após o qual se verificará a existência dos requisitos legais e regimentais, para agendamento e apreciação da iniciativa pelo Plenário da Assembleia da República.”*

Tal dúvida radicou, na identificação de *“dificuldades, ou pelo menos legítimas dúvidas constitucionais, relativamente à iniciativa da Assembleia da República, sem a intervenção prévia do Governo, no uso dos seus poderes constitucionais exclusivos em matéria de relações e direito internacional.”*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE II – DADOS NORMATIVOS E ANTECEDENTES

3. Anteriores iniciativas legislativas de cidadãos

Sem prejuízo da análise jurídica que se realiza na parte seguinte do presente parecer quanto à admissibilidade do objeto da Iniciativa Legislativa de Cidadãos sob análise, importa avaliar qual foi o quadro do exercício do direito de iniciativa legislativa por grupos de cidadãos eleitores em anteriores legislaturas, aferindo da existência de eventuais casos afins que se possam revelar de utilidade para a questão sob análise.

Desde a aprovação da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, deram entrada na Assembleia da República doze iniciativas legislativas da autoria de grupos de cidadãos eleitores, que sucintamente se descrevem¹:

- 1) Projeto de Lei n.º 214/XIV (*Procriação medicamente assistida post mortem*). Deu entrada na XIV Legislatura, aguardando avaliação da sua admissibilidade.
- 2) Projeto de Lei n.º 133/XIV (Procede à segunda alteração ao regime da carreira especial de técnico superior das áreas de diagnóstico e terapêutica - Decreto-Lei n.º 111/2017, de 31 Agosto -, à primeira alteração do regime legal da carreira aplicável aos técnicos superiores das áreas de diagnóstico e terapêutica, doravante designada TSDT, em regime de contrato de trabalho - Decreto-Lei n.º 110/2017, de 31 de Agosto - e à primeira alteração ao regime remuneratório aplicável à carreira especial de técnico superior das áreas de diagnóstico e terapêutica, bem como as regras de transição dos trabalhadores para esta carreira, que regulamenta o primeiro - Decreto-Lei

¹ Para uma avaliação mais detalhada da matéria veja-se Raio-X da Participação dos Cidadãos no Parlamento, Teresa FERNANDES / Tiago TIBÚRCIO, in *Como funciona o Parlamento*, Lisboa 2019, pp. 321 e ss e em especial, com referência até janeiro de 2019, pp. 324 e ss.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- n.º 25/2019, de 11 de Fevereiro). Deu entrada na XIV Legislatura, encontrando-se a aguardar agendamento para discussão na generalidade.
- 3) Projeto de Lei n.º 33/XIV (Instituir o dia 16 de Maio como o "Dia do Portugal Ativo"). Deu entrada na XIV Legislatura e não foi admitido, por falta de número mínimo de assinaturas necessárias para o efeito.
 - 4) Projeto de Lei n.º 1236/XIII (Termina com a atribuição de apoios financeiros por parte de entidades públicas para a realização de atividades tauromáquicas). Foi admitida na XIII Legislatura e renovado a requerimento da comissão representativa para a XIV Legislatura, aguardando agendamento para discussão na generalidade.
 - 5) Projeto de Lei n.º 1195/XIII (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). Foi admitida na XIII Legislatura e renovado a requerimento da comissão representativa para a XIV Legislatura, aguardando agendamento para discussão na generalidade, encontrando-se em avaliação a sua conformidade constitucional, no presente parecer.
 - 6) Projeto de Lei n.º 995/XIII (Manutenção e abertura de farmácias nas instalações dos hospitais do Serviço Nacional Saúde). Foi admitida na XIII Legislatura e integrada no texto do Decreto n.º 290/XIII, que foi objeto de veto pelo Presidente da República, não tendo a votação de confirmação do mesmo logrado obter a maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções para superar o veto, tendo ficado concluído o respetivo procedimento legislativo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- 7) Projeto de Lei n.º 944/XIII (Consideração integral do tempo de serviço docente prestado durante as suspensões de contagem anteriores a 2018, para efeitos de progressão e valorização remuneratória). Foi admitido na XIII Legislatura e rejeitada na votação na generalidade.
- 8) Projeto de Lei n.º 976/XII (Terceira alteração a Lei n.º 92/95, de 12 de setembro, sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 313/2003, de 17 de setembro, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 314/2003, de 17 de dezembro, primeira alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, primeira alteração à Portaria n.º 421/2004, de 24 de abril - Proíbe o abate indiscriminado de animais pelas câmaras municipais, institui uma política de controlo das populações de animais errantes e estabelece condições adicionais para criação e venda de animais de companhia). Foi admitido na XII Legislatura e renovado a requerimento da comissão representativa para a XIII Legislatura, tendo dado origem à Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto.
- 9) Projeto de Lei n.º 790/XII (Lei de apoio à maternidade e paternidade pelo direito de nascer). Foi admitido na XII Legislatura, tendo dado origem à Lei n.º 136/2015, de 7 de setembro (entretanto revogada pela Lei n.º 3/2016, de 29 de fevereiro).
- 10) Projeto de Lei n.º 368/XII (Proteção dos direitos individuais e comuns à Água). Foi admitido na XII Legislatura e rejeitado na votação na generalidade.
- 11) Projeto de Lei n.º 142/XII (Lei contra a precariedade). Foi admitido na XII Legislatura, tendo dado origem à Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- 12) Projeto de Lei n.º 183/X (Arquitetura: Um direito dos cidadãos, um ato próprio dos Arquitetos (revogação parcial do Decreto n.º 73/73, de 28 de Fevereiro). Foi admitido na X Legislatura, tendo dado origem à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho.

Das doze iniciativas apresentadas, apenas uma não foi admitida, por ausência de cumprimento do número mínimo de cidadãos subscritores previsto na referida Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, tendo as demais onze conhecido inúmeros desfechos na sua tramitação: quatro encontram-se ainda pendentes, quatro viram concluídos o procedimento com a aprovação da Lei, duas foram rejeitadas na votação na generalidade e uma foi objeto de veto do Presidente da República, sem que o mesmo tenha sido confirmado pela Assembleia da República.

Todavia, quanto ao que poderia relevar para a presente análise do conhecimento do histórico das iniciativas legislativas de cidadãos não retiramos elementos úteis para as dúvidas suscitadas: nenhuma das demais iniciativas versa ou versou sobre a desvinculação (ou sequer adesão) a uma convenção internacional, nenhuma das demais iniciativas viu rejeitada a sua admissibilidade por violação da norma do artigo 3.º da Lei n.º 7/2013, de 4 de junho, que identifica qual pode ser o objeto das iniciativas legislativas de cidadãos e nenhuma das demais iniciativas procurou recorrer à forma de lei para proceder à revogação de ato jurídico que revestia outra forma (a saber, a de resolução)².

² Ainda que o Projeto de Lei n.º 33/XIV, que visa instituir o dia 16 de Maio como o "Dia do Portugal Ativo", tenha por objeto uma matéria (a instituição de "Dias Nacionais" que tem vindo a revestir a forma de Resolução da Assembleia da República, atento o seu caráter eminentemente proclamatório e simbólico, nada obsta a que o referido conteúdo possa constar de ato legislativo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

4. Anteriores desvinculações de convenções internacionais

Uma vez que o objeto da iniciativa legislativa de cidadãos tem por objeto a desvinculação da República Portuguesa do 2.º Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, sendo a admissibilidade desse objeto a questão de fundo principal do presente parecer, importa também avaliar os antecedentes parlamentares no que respeita ao processo de desvinculação de convenções internacionais, avaliando as questões procedimentais e formais assumidas

Analisada a prática parlamentar das últimas legislaturas, o entendimento adotado em relação aos processos de desvinculação da República Portuguesa (que têm operado por via de recesso ou retirada), confirma-se o entendimento que aponta no sentido do paralelismo de forma e procedimento com o procedimento de vinculação, tendo a iniciativa sido de autoria do Governo em todos os casos, seguido de aprovação para ratificação pela Assembleia da República e ratificação por Decreto do Presidente da República. Desde a X Legislatura registaram-se oito casos distintos de desvinculação a convenções internacionais, de cujo procedimento se dá seguidamente nota.

- Na X Legislatura, a Resolução da Assembleia da República n.º 83/2009, de 7 de setembro, aprovou a retirada por parte da República Portuguesa da Convenção Relativa à Proteção e Integração das Populações Aborígenes e Outras Populações Tribais e Semitribais nos Países Independentes, adotada na 40.ª Sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, em Genebra em 26 de Junho de 1957, aprovada, para ratificação, pelo Decreto-Lei n.º 43 281, de 29 de Outubro de 1960, tendo a mesmo sido ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 82/2009, de 7 de setembro. A referida Resolução resultou de iniciativa do Governo, através da Proposta de Resolução n.º 138/X, aprovada em Conselho de Ministros a 18 de junho de 2009 e que deu entrada na Assembleia da República a 24 de junho de 2009.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Também na X Legislatura, a Resolução da Assembleia da República n.º 84/2009, de 7 de setembro, que aprovou a retirada por parte da República Portuguesa da Convenção Relativa à Abolição das Sanções Penais por Quebra do Contrato de Trabalho por Parte dos Trabalhadores Indígenas, adotada na 38.ª Sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, em Genebra em 21 de Junho de 1955, aprovada, para ratificação, pelo Decreto-Lei n.º 42 691, de 30 de Novembro de 1959, tendo a mesmo sido ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 83/2009, de 7 de setembro. A referida Resolução resultou de iniciativa do Governo, através da Proposta de Resolução n.º 137/X, aprovada em Conselho de Ministros a 18 de junho de 2009 e que deu entrada na Assembleia da República a 24 de junho de 2009.
- Na XI Legislatura, a Resolução da Assembleia da República n.º 67/2010, de 13 de julho, aprovou o recesso ao Tratado que cria a União da Europa Ocidental, assinado em 17 de Março de 1948 em Bruxelas, e ao Protocolo que modifica e completa o Tratado de Bruxelas, assinado em Paris em 23 de Outubro de 1954, e respetivos anexos, tendo o mesmo sido ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 67/2010, de 13 de Julho. A referida Resolução resultou de iniciativa do Governo, através da Proposta de Resolução n.º 16/XI, aprovada em Conselho de Ministros a 20 de maio de 2010 e que deu entrada na Assembleia da República a 15 de junho de 2010.
- Ainda na XI Legislatura, a Resolução da Assembleia da República n.º 40/2011, de 16 de março, aprovou o recesso da Convenção Internacional para a Unificação de Certas Regras Relativas aos Privilégios e Hipotecas Marítimos, assinada em Bruxelas em 10 de Abril de 1926, tendo o mesmo sido ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 23/2011, de 16 de março. A referida Resolução



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

resultou de iniciativa do Governo, através da Proposta de Resolução n.º 16/XI/1.^a, aprovada em Conselho de Ministros a 20 de maio de 2010 e que deu entrada na Assembleia da República a 15 de junho de 2010.

- Na XIII Legislatura, a Resolução da Assembleia da República n.º 126/2012, de 27 de setembro, aprovou o recesso por parte da República Portuguesa do Tratado sobre o Estatuto Jurídico da EUROFOR, assinado em Roma em 5 de julho de 2000, tendo o mesmo sido ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 153/2012, de 27 de setembro. A referida Resolução resultou de iniciativa do Governo, através da Proposta de Resolução n.º 33/XII, aprovada em Conselho de Ministros a 12 de abril de 2012 e que deu entrada na Assembleia da República a 20 de abril de 2012.
- De novo na XII Legislatura, a Resolução da Assembleia da República n.º 156/2013, de 31 de dezembro, aprovou o recesso, por parte da República Portuguesa, ao Ato Constitutivo da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), adotado, em Viena, em 8 de abril de 1979, e em vigor desde 10 de junho de 1985, tendo o mesmo sido ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 127/2013, de 31 de dezembro. A referida Resolução resultou de iniciativa do Governo, através da Proposta de Resolução n.º 69/XII, aprovada em Conselho de Ministros a 21 de novembro de 2013 e que deu entrada na Assembleia da República a 26 de novembro de 2013.
- Ainda na XII Legislatura, a Resolução da Assembleia da República n.º 55/2014, de 26 de junho, aprovou o recesso, por parte da República Portuguesa, aos estatutos da Comissão Internacional do Estado Civil, tendo o mesmo sido ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 48/2014, de 26 de junho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

A referida Resolução resultou de iniciativa do Governo, através da Proposta de Resolução n.º 137/X, aprovada em Conselho de Ministros a 15 de maio de 2014 e que deu entrada na Assembleia da República no mesmo dia.

- Finalmente, e mais recentemente, na XIII Legislatura, a Resolução da Assembleia da República n.º 140/2019, de 19 de agosto, aprovou o recesso, por parte da República Portuguesa, à Convenção Relativa ao Emprego de Mulheres em Trabalhos Subterrâneos nas Minas de Qualquer Categoria, adotada na 19.ª Sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, em Genebra, em 4 de junho de 1935, tendo o mesmo sido ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 48/2019, de 19 de agosto. A referida Resolução resultou de iniciativa do Governo, através da Proposta de Resolução n.º 71/XIII, aprovada em Conselho de Ministros a 17 de maio de 2018 e que deu entrada na Assembleia da República no mesmo dia.

PARTE III – ANÁLISE JURÍDICA

A análise jurídica do problema colocado convoca duas reflexões distintas e complementares. A primeira delas prende-se com o regime da iniciativa legislativa de cidadãos, e prende-se com a possibilidade de a mesma ter por objeto a desvinculação de uma convenção internacional. A segunda, como quadro constitucional preciso de intervenção de cada órgão de soberania no processo de vinculação e desvinculação de convenções internacionais, e ao papel que nessa sede está reservado em especial ao Governo. Avaliemos cada uma delas autonomamente.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

5. Objeto da Iniciativa legislativa de cidadãos

a. Enquadramento

A primeira questão (e poderia mesmo dizer-se, a questão decisiva) é a de saber se um processo de vinculação ou desvinculação de uma convenção internacional se reconduz ao exercício da função legislativa da Assembleia da República, podendo, conseqüentemente, ser objeto de uma iniciativa legislativa de cidadãos.

A questão não é de somenos, tendo em conta o quadro constitucional preciso e rigoroso que, desde 1997, passou a admitir a iniciativa legislativa de grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei, no artigo 167.º da Constituição da República. Ora, o referido preceito não se reporta a qualquer outro tipo de iniciativa para a prática de atos pela Assembleia da República senão os que correspondem ao exercício das competências legislativas parlamentares, dirigidas à produção de um ato destinado a revestir a forma de lei, nos termos do artigo 166.º do texto constitucional. Afigura-se, pois, de impossível compatibilização com este propósito o recurso a um instrumento que desencadeia a produção de atos legislativos para lograr aprovar um conteúdo que não pode revestir essa forma, por força do referido artigo 166.º, que remete para a forma de resolução (como desenvolveremos *infra*) o resultado dos processos de vinculação (ou desvinculação) da República Portuguesa a uma convenção internacional.

Neste quadro, e na ausência do tratamento específico desta questão nessa sede, duas afirmações constantes da nota de admissibilidade do Projeto de Lei sob análise são geradoras de particular dificuldade. Em primeiro lugar, refere-se que *“o objeto da iniciativa enquadra-se na competência legislativa da Assembleia da República e define, em concreto, o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.”* Todavia, e como se referiu, a matéria objeto da referida iniciativa não visa produzir qualquer alteração em atos legislativos em vigor ou sequer participar no exercício da função



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

legislativa, mas antes fazer incidir todos os seus efeitos sobre a cessação de vigência de uma convenção internacional, ato normativo de distinta natureza.

Em segundo lugar, ao referir que *“o artigo 3.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, limita quais as matérias que não podem ser objeto das ILC”* e que *“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 b) do artigo 3.º da referida lei”* a nota de admissibilidade assume a totalidade das competências do Governo (legislativas e outras) como padrão de controlo do preceito em causa. É inegável que a alínea b) do artigo 3.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho se reporta à proibição de inclusão numa iniciativa legislativa de cidadãos de matérias da competência legislativa reservada do Governo. Estas, nos termos da Constituição, são apenas as que se encontram previstas do n.º 2 do artigo 198.º, relativas à sua própria organização e funcionamento (e que não estão aqui, efetivamente, em causa). Todavia, o problema coloca-se a montante, visto que a competência da alínea b) do n.º 1 do artigo 197.º não se reporta às competências legislativas do Governo, mas antes às suas competências políticas. É esta distinção que, neste primeiro ponto da análise jurídica, importa analisar.

b. Exercício da função legislativa e exercício da função política

As disposições constitucionais que elencam o quadro de competências dos órgãos de soberania assentam em modalidades distintas de apresentação dos vários tipos de competências. No caso do Presidente da República, a opção do legislador constituinte foi a de arrumar a matéria em torno das competências do Presidente relativas a outros órgãos (artigo 133.º), das competências para prática de atos próprios (artigo 135.º) e das competências nas relações internacionais (artigo 136.º). No que respeita ao Governo, o texto constitucional identifica competências políticas (artigo 197.º), competências legislativas (artigo 198.º) e competências administrativas (artigo 199.º).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Finalmente, no que respeita à Assembleia da República, a opção foi a de elencar competências políticas e legislativas (artigo 161.º), competências de fiscalização (artigo 162.º) e competências quanto a outros órgãos (artigo 163.º).

O recurso a critérios mistos de identificação das competências, com zonas de sobreposição concetual, torna a tarefa interpretativa e de classificação doutrinal mais difícil, mas não deixa por isso de oferecer pistas claras nalguns domínios, que devem considerar-se isentos de dúvidas.

Ora, trata-se precisamente do caso da delimitação de quais são as competências da Assembleia da República correspondentes ao exercício da função legislativa, a saber, as que resultam das alíneas b) a h) do já referido artigo 161.º, sendo as demais ou correspondentes ao exercício da função constituinte (a da alínea a) do artigo 161.º) ou ao exercício da função política³. É precisamente nessa sede que encontramos a matéria da aprovação de tratados e acordos, que alguma doutrina, não deixando de reconhecer que têm conteúdo normativo, reconduz irremediavelmente ao exercício da função política e não da função legislativa⁴, atenta desde logo a forma de aprovação por resolução.

De forma muito clara Jorge MIRANDA e Jorge PEREIRA DA SILVA sublinham precisamente que as resoluções “*não são atos legislativos*”, mas antes “*atos políticos*”, que se projetam “*com relevância imediata no âmbito do Estado-poder; contendem com*

³ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA reconduzem apenas as alíneas b) e c) do artigo 161.º ao exercício da função legislativa, reconduzindo as demais ao exercício de competências políticas da Assembleia. *Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume II, Coimbra, p. 289*

⁴ Carlos BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político*, Coimbra, 2017, pp. 692-693, onde expressamente elenca a aprovação de tratados e acordos internacionais como atos normativos da função política. Paulo OTERO, em sentido algo distinto, aponta para a existência de competências normativas da Assembleia da República às quais reconduz a aprovação de tratados e acordos, mas que distingue claramente das competências legislativas da Assembleia. *Direito Constitucional Português – Volume II – Organização do Poder Político*, Coimbra, 2010, p. 308-309 e 315 ss.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

a sua dinâmica organizativa e funcional; vinculam-se, sobretudo, ao princípio da interdependência dos órgãos de soberania”, não deixando, todavia, de poder adquirir eficácia externa, especialmente os que afetam de modo direto os cidadãos, entre estas pontuando, como referem, “de certa maneira, as de aprovação de convenções internacionais”.

Se dúvidas subsistissem, compaginada com as disposições que encontramos e já referimos sobre as competências legislativas do Governo, a questão torna-se ainda mais clara, visto que aí, na alínea c) do n.º 1 do artigo 197.º fica inequivocamente claro que o ato de aprovação de uma convenção internacional (no caso, os acordos cuja aprovação não seja da competência da Assembleia da República ou que a esta não tenham sido submetidos) corresponde ao exercício de competências políticas do Governo, e não de competências legislativas.

Em conclusão, o exercício das competências parlamentares no que respeita à aprovação de convenções internacionais, ainda que possa implicar a adoção de um texto normativo, tem natureza claramente distinta do exercício das competências legislativas da Assembleia e sujeita-se sempre a uma forma distinta de aprovação, a de resolução.

c. O objeto das iniciativas legislativas admitidas pela Lei n.º 17/2003

Perante a conclusão do ponto anterior, haverá, pois que interpretar em conformidade o disposto na Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, aferindo se o objeto de uma iniciativa legislativa pode versar a desvinculação (ou vinculação) a uma convenção internacional. A resposta parece-nos ser inequivocamente negativa, por leitura do disposto quer no artigo 1.º quer no proémio da referida lei, em articulação com o texto constitucional.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Em primeiro lugar, o artigo 1.º determina que a lei *“regula os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, nos termos do artigo 167.º da Constituição, bem como a sua participação no procedimento legislativo a que derem origem.”* Conforme referido, o artigo 167.º da Constituição tem por objeto a iniciativa legislativa em sentido rigoroso e estrito, ou seja, a iniciativa dirigida à produção de um ato legislativo ordinário da Assembleia da República, o que desde logo precludiria o recurso a este mecanismo de participação cidadã.

Em segundo lugar, o proémio do artigo 3.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, é igualmente explícito ao elencar quais as matérias que podem ser objeto de uma iniciativa legislativa popular: *“a iniciativa legislativa de cidadãos pode ter por objeto todas as matérias incluídas na competência legislativa da Assembleia da República, salvo”* as que de seguida enuncia. Não se trata, pois, de enquadrar numa das exceções constantes das alíneas a exclusão desta matéria da iniciativa legislativa, mas logo a partir da delimitação do objeto concluir que a vinculação ou desvinculação de uma convenção internacional não se enquadra de todo no conceito de competência legislativa da Assembleia da República⁵.

⁵ Um dos pareceres remetidos pelos subscritores da iniciativa legislativa de cidadãos, de autoria do Prof. Doutor José Lucas Cardoso, oferece um argumento distinto no sentido da admissibilidade da iniciativa, assente na existência de inúmeras inconstitucionalidades na Resolução República n.º 35/2008, de 29 de julho (Aprova o Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa), nos termos que se transcrevem: *“Ora, considerando as inconstitucionalidades em apreço, no caso da Assembleia da República considerar, pela maioria constitucionalmente definida para as deliberações em plenário, corresponder ao interesse público a revogação da Resolução n.º 35/2008 não estará a agir no exercício de uma competência política activa strictu-sensu de vinculação internacional do Estado português (cfr. artigo 161.º, i), CRP) mas, ao invés, no exercício da competência de fiscalização que a habilita a vigiar pelo cumprimento da Constituição (cfr. artigo 162.º, a), CRP).* (Grafia anterior ao Acordo Ortográfico de 1990, nos termos da opção do autor do referido parecer).

Sendo, por um lado, questionável, que a forma de controlo da constitucionalidade por parte da Assembleia da República deva assentar numa revogação do ato alegadamente inconstitucional, quando quer o seu Presidente, quer um décimo dos Deputados dispõem de legitimidade ativa para requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva, nos termos do n.º 2 do artigo 281.º, o parecer admite que o fundamento a invocar seria um exercício *“da competência de fiscalização que a habilita a*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Neste quadro, deve concluir-se que o conteúdo do Projeto de Lei n.º 1195/XIII não cumpre os requisitos constantes da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, não devendo, conseqüentemente, ser admitida a sua tramitação, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º da referida lei.

6. Processo de desvinculação de convenções internacionais

Concluída a análise da questão da perspetiva estrita do objeto admitido às iniciativas legislativas de cidadãos, importa igualmente avaliar o problema da perspetiva das normas constitucionais e regimentais que disciplinam o procedimento de vinculação (e desvinculação) a convenções internacionais pela Assembleia da República, sob o prisma da existência de uma reserva de iniciativa governamental neste domínio.

a. O princípio do paralelismo

Em primeiro lugar, importa identificar quais as regras que presidem ao procedimento de desvinculação de uma convenção internacional que se insira na esfera de competência da Assembleia da República. Trata-se de uma matéria que não é expressamente regulada no texto da Constituição⁶, devendo procurar-se estabelecer por via interpretativa a identificação do quadro jurídico aplicável, com recurso a um

vigiar pelo cumprimento da Constituição". Ora, como referido, também esse é um objeto vedado a uma iniciativa legislativa de cidadãos, que se circunscreve às competências legislativas da Assembleia. Por outro lado, mesmo admitindo que uma eventual declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral poderia habilitar uma desvinculação, o que a doutrina admite como possível nesses casos é que possa ser o Governo sozinho a fazê-lo, invocando esse elemento objetivo, nunca a Assembleia – assim Eduardo CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional Público*, Lisboa, 2015 (Reimpressão 2019), pp. 508-509 e Maria Luísa DUARTE, *Direito Internacional Público e ordem jurídica global do século XXI*, Lisboa, 2019, pp. 272-273

⁶ Nesse sentido, Eduardo CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional...*, p. 507, Jónatas MACHADO, *Direito Internacional – Do paradigma clássico ao pós 11 de setembro*, Coimbra, 2018, p. 310 e Maria Luísa DUARTE, *Direito Internacional...*, p. 270



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

princípio de paralelismo com o procedimento (e a forma) de aprovação, entendimento sufragado pela doutrina mais recente que se tem manifestado na vigência da Constituição de 1976. Senão, vejamos:

- Eduardo CORREIA BAPTISTA afirma em relação ao tema que *“em relação a atos de desvinculação que são o oposto da vinculação, na medida em que são discricionários, como a revogação de reservas, a denúncia/recesso ou mesmo a suspensão discricionária de convenções cuja aprovação são da competência da Assembleia da República, a competência desta para intervir é incontornável. Não faria sentido permitir ao Governo que colocasse em causa discricionariamente um ato de vinculação de competência exclusiva da Assembleia da República.”* Estabelecido este paralelismo, o autor sublinha ainda que *“o procedimento interno destes atos deve ser idêntico ao do correspondente ato de vinculação. Proposta do Governo, aprovação por resolução pela Assembleia da República, seguido do ato de denúncia ou suspensão do Presidente da República, sujeito a referenda”* (sublinhado nosso)⁷.
- Neste sentido se pronuncia também Maria Luísa DUARTE, sublinhando que *“as disposições previstas na Constituição para o procedimento de vinculação por convenção internacional [...] são invocáveis com as necessárias adaptações quando se trata do procedimento, jurídica e politicamente equivalente, da desvinculação. O critério básico do paralelismo das formas estende-se a atos internos de eficácia análoga à desvinculação, como seja a decisão de suspensão ou aplicação parcial.”* Mais acrescenta a autora que *“a competência de decisão*

⁷ Eduardo CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional...* pp. 507-508



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

sobre a desvinculação cabe ao órgão que detém, nos termos da Constituição, o poder de aprovar”⁸.

- *Igualmente no mesmo sentido, Jorge MIRANDA conclui que “se a vinculação jurídica do Estado a um tratado ou acordo reclama a colaboração de diferentes órgãos, de harmonia com estritas regras de competência e de forma, também a desvinculação por retirada ou por denúncia há de obedecer a idênticos requisitos. Nem o tradicional jus representationis omnimodae dos Chefes do Estado, nem a condução de política geral do País pelo Governo autorizam qualquer destes órgãos a decidir sozinhos”, acrescentando que “ainda que o ato formal de denúncia dirigida aos outros Estados-partes caiba ao Governo, deve entender-se que: a) Em geral, não pode o Governo denunciar nenhuma convenção sem o consentimento do Presidente da República; b) Estando em causa um tratado ou um acordo que verse sobre matérias a submeter à Assembleia da República, a decisão de desvinculação tem de ser por ela aprovada (sob forma de resolução).” Mais acrescenta ainda que “o que se diz da denúncia (denúncia stricto sensu e recessu) vale analogamente para a suspensão de vigência ou para outra eventual cessação de vinculação de Portugal a convenção internacional”⁹.*
- *Rui MEDEIROS, em anotação ao artigo 197.º da Constituição, retira a mesma conclusão, afirmando que “o Governo tem igualmente para proceder à denúncia de uma convenção internacional, mas ao fazê-lo, não pode ignorar o procedimento constitucional de celebração de convenções internacionais e, por*

⁸ Maria Luísa DUARTE, *Direito Internacional...*, pp. 270-271 sublinhando que o paralelismo funciona “em relação ao que deveria ou poderia ter sido e não em relação ao que foi” explicitando que “um acordo sobre matéria de competência reservada que, contrariamente ao artigo 161.º, alínea i) CRP, foi aprovado pelo Governo, exige, no respeito da Constituição, a intervenção da Assembleia da República para a decisão de denúncia / retirada” e que “o mesmo vetor de orientação determina que possa ser o Governo, e não a Assembleia da República, a decidir sobre a desvinculação de um acordo que, submetido para aprovação da Assembleia da República, cabia na esfera de competência do Governo.”

⁹ Jorge MIRANDA, *Curso de Direito Internacional Público*, Cascais, 2016, p. 270



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

isso, a desvinculação carece nos termos gerais do consentimento do Presidente da República e, estando em causa uma convenção coberta pela reserva parlamentar, da aprovação pela Assembleia da República.¹⁰

Subjacente à conclusão a que chegam as análises transcritas está a ideia basilar e enformador do regime jurídico plasmado na Constituição da República em matéria de convenções internacionais, que exige o concurso de vários órgãos de soberania na assunção de obrigações externas pela República Portuguesa, em diferentes momentos do procedimento de vinculação e que se devem transpor para o procedimento de desvinculação, nos termos do referido princípio de paralelismo de forma e competência, a saber:

- O Governo, na negociação e ajuste das convenções internacionais (alínea b) do n.º 1 do artigo 197.º CRP), na aprovação dos acordos que não estão reservados à Assembleia da República (alínea c) do n.º 1 do artigo 197.º da CRP) e na referenda dos atos do Presidente da República que ratifiquem tratados ou assinem acordos (n.º 1 do artigo 140.º da CRP);
- A Assembleia da República, na aprovação para ratificação dos tratados ou na aprovação de acordos nas matérias da sua competência reservada ou que o Governo entenda submeter-lhe (alínea i) do artigo 161.º da CRP);
- O Presidente da República, na assinatura das resoluções da Assembleia da República ou decretos do Governo que aprovem acordos internacionais (alínea b) do artigo 134.º da CRP) e na ratificação dos tratados internacionais (alínea b) do artigo 135.º da CRP).

¹⁰ Rui MEDEIROS, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Lisboa, 2018, volume II, anotação ao artigo 197.º p. 688.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Identificados os termos em que deve operar o procedimento de desvinculação, através do paralelismo com o procedimento de vinculação, cumprirá de seguida aprofundar um dos aspetos determinantes do mesmo e com impacto direto na questão em análise, que é o de saber se existe ou não uma reserva de iniciativa governamental quanto à submissão à Assembleia da República de proposta de desvinculação.

b. Em especial, a reserva de iniciativa do Governo

Verificada a existência de um princípio de paralelismo entre o procedimento de desvinculação e o procedimento de vinculação, que, de resto, a prática parlamentar das últimas legislaturas confirma, como os oito exemplos referidos na Parte II da presente análise demonstram, cumpre focar em especial um dos corolários desse paralelismo, que é a existência de uma reserva de iniciativa do Governo também nos processos de desvinculação.

Não se tratando de um ponto especificamente abordado pela maioria da doutrina, que apenas convoca o princípio do paralelismo sem o desenvolver detalhadamente em relação a cada uma das fases do procedimento. Efetivamente, conforme referido *supra*, Eduardo CORREIA BAPTISA é o único autor que expressa e inequivocamente aponta esta reserva de iniciativa como aplicável também ao processo de desvinculação ao referir a identidade dos procedimentos a adotar, começando precisamente por enunciar a necessidade de **proposta do Governo**¹¹.

De facto, assumido o princípio do paralelismo de procedimentos, a reserva de iniciativa governamental deve ser tida por plenamente aplicável. Alguns dos pareceres remetidos pelos proponentes da iniciativa legislativa de cidadãos questionam a existência desta

¹¹ CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional...* pp. 508



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

reserva¹²⁻¹³ de iniciativa, no entanto ela não tem sido, como veremos, objeto de controvérsia.

¹² O Parecer do Prof. Doutor Francisco Ferreira de Almeida, de 29 de dezembro de 2019, remetido no quadro dos contactos dos subscritores da iniciativa com a XII Comissão de Cultura e Comunicação sustenta, entre outros aspetos, que “1 – Do ponto de vista do Direito Constitucional, importa ter em mente que, ainda que adoptada na sequência de um projecto do Governo, a Resolução nº 35/2008 constitui um acto da Assembleia da República. Ora, fazer depender o exercício do poder revogatório da AR – relativamente a um acto da sua competência – de uma solicitação do Governo, significaria um cerceamento das competências do órgão parlamentar que, além de juridicamente insólito em termos gerais, não encontra (não poderia encontrar...) qualquer respaldo na Constituição da República Portuguesa;

2 – Acresce, no que respeita aos tratados internacionais, que a competência do Governo é meramente residual, cingindo-se, como é sabido, à respectiva negociação e à subsequente aprovação, em Conselho de Ministros, de uma proposta de resolução a submeter à AR. Compete a esta (e apenas a esta), ex vi do art. 161.º, i), da CRP, proceder à aprovação desses tratados solenes, pelo que, aceitar-se como válida a tese de que a revogação da supracitada Resolução nº 35/2008 carece de uma prévia proposta do Governo nesse sentido, redundaria numa autêntica subversão (essa sim) do sistema de repartição de competências entre ambos os órgãos de soberania, na matéria em apreço.” (Grafia anterior ao Acordo Ortográfico de 1990, nos termos da opção do autor do referido parecer).

¹³ O Parecer do Prof. Doutor José Lucas Cardoso, por seu turno, refere, entre outros aspetos que “embora a Constituição da República Portuguesa estabeleça como competência política do Governo, entre outras as de “negociar e ajustar convenções internacionais” (artigo 197.º, n.º 1, b)) e exista uma praxis em sede de cooperação institucional de propulsão pelo Governo da aprovação parlamentar dos tratados e ainda dos acordos internacionais mencionados no artigo 161.º, i) da CRP, nada obsta, em termos do texto e do espírito da Constituição, a que a Assembleia da República possa vincular, sponte sua, o Estado português a convenções internacionais que estejam abertas, a nível internacional, a adesão pelos Estados e que, portanto, o Governo português não haja participado na respectiva negociação. Cai assim por terra, salvo o devido respeito, o argumento invocado pelo Sr. Deputado Pedro Cegonho quanto à necessidade de observar no procedimento de desvinculação a tramitação devida para o procedimento de vinculação. Além disso, o princípio do Estado de Direito impõe aos órgãos de soberania o dever de “observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição” (artigo 111.º, n.º 1). Ora, se a mesma Constituição confere à Assembleia da República a competência para aprovar tratados e acordos internacionais (artigo 161.º, i)), nada obsta a que este órgão de soberania exerça as suas competências por iniciativa dos deputados, ou como acontece no presente caso, dos cidadãos. Apesar do preceito mencionar a possibilidade do Governo propor à Assembleia da República a aprovação de tratados e acordos internacionais, não o menciona em termos de reserva de iniciativa, como acontece v.g. no que concerne à legitimidade para desencadear a aprovação dos Estatutos da Regiões Autónomas e das leis relativas à eleição dos deputados às respectivas Assembleias Legislativas (cfr. artigo 226.º) ou das propostas de legislação ou de referendo que “envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento” (cfr. artigo 167.º, n.º 2). Assim sendo, o Governo deve circunscrever-se neste contexto aos mecanismos de interdependência expressamente previstos na própria Constituição, sob pena de estar a subverter o princípio da separação de poderes, enquanto sub-princípio concretizador do princípio do Estado de Direito. Ainda neste contexto, o princípio democrático impõe não apenas que aos órgãos de soberania seja reconhecida a possibilidade de exercerem as competências que a Lei Fundamental lhes confere como também a possibilidade de o fazerem sem interferências externas, isto é, por iniciativa dos seus próprios membros, pelo que arripa também ao princípio democrático que a lei ou os regimentos consagrarem reservas de iniciativa externas,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Em primeiro lugar, a reserva de iniciativa do Governo é precisamente a solução que está expressamente acolhida no Regimento da Assembleia da República no Capítulo relativo à aprovação de tratados e acordos. Nos termos do n.º 1 do artigo 198.º¹⁴ *“os tratados e acordos sujeitos à aprovação da Assembleia da República nos termos da alínea i) do artigo 161.º da Constituição, são enviados pelo Governo à Assembleia da República.”*

Ademais, a reserva de iniciativa do Governo em matéria de convenções internacionais da competência da Assembleia da República é um traço do procedimento de vinculação parlamentar que não tem sido merecedor de dúvidas junto da doutrina e que encontra claro respaldo na competência exclusiva do Governo para a condução da política externa (decorrente do artigo 182.º da CRP) e para a negociação e ajuste de convenções internacionais (alínea b) do n.º 1 do artigo 197.º da CRP). Senão, vejamos:

- Ao elencar as fases do procedimento de aprovação parlamentar de tratados e acordos, Jorge MIRANDA identifica a primeira fase, da iniciativa, apontando desde logo que se encontra *“reservada, pela natureza das coisas, ao Governo”¹⁵*. Em anotação ao artigo 161.º da Constituição, escrevendo com Jorge PEREIRA DA SILVA, a posição de Jorge MIRANDA é ainda mais clara na identificação da fonte desta reserva de iniciativa: ela resulta do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 197.º da CRP, onde se prevê a competência exclusiva do Governo para negociar e ajustar convenções internacionais¹⁶.

bloqueantes da decisão dos órgãos de soberania, para além dos casos e dos termos expressamente previstos na própria Constituição.” (Grafia anterior ao Acordo Ortográfico de 1990, nos termos da opção do autor do referido parecer).

¹⁴ Até ao novo Regimento da Assembleia da República, aprovado em 2007, a matéria constava do artigo 210.º do Regimento.

¹⁵ MIRANDA, *Curso...*, p. 106

¹⁶ Jorge MIRANDA e Jorge PEREIRA DA SILVA, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Lisboa, 2018, volume II, anotação ao artigo 161.º, p. 514



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Por seu turno, Eduardo CORREIA BAPTISTA, reportando-se ao Regimento da Assembleia e à solução aí preconizada, afirma perentoriamente que *“a iniciativa cabe sempre ao Governo, mas esta reserva de iniciativa tem igualmente apoio constitucional. Decorre da reserva de negociação e autenticação e de condução da política externa que cabe ao Governo. Não deve existir uma vinculação do Estado português sem o concurso da vontade do Governo, mesmo nas situações em que, tratando-se de um adesão, é dispensada a negociação e assinatura deste”*.
- Jorge BACELAR GOUVEIA, também tendo presente o desenvolvimento da matéria no Regimento da Assembleia da República, reitera o referido entendimento, sublinhando quanto à iniciativa que esta *“cabe ao Governo, sendo este o órgão constitucional competente para as fase que antecedem a da aprovação¹⁷”*.
- A referência à condução da política externa é aspeto igualmente determinante para esta análise e para o fundamento da reserva de iniciativa. Escrevendo em anotação ao artigo 182.º da Constituição, Jorge MIRANDA sublinha que a condução da política geral do País *“compreende quer a política interna, quer a política externa, uma e outra pelo seu entrosamento cada vez mais forte e nítido na época atual, indesligáveis e congruentes.¹⁸”* Daqui se retira como consequência o corolário plasmado expressamente na alínea b) do n.º 1 do artigo 197.º que é ao Governo que cabe negociar a ajustar as convenções internacionais, competência exclusiva que tem de se reportar quer ao momento da vinculação, quer ao momento da desvinculação, sob pena de inversão da

¹⁷ Jorge BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra, 2019, p. 316

¹⁸ Jorge MIRANDA, *Constituição Portuguesa Anotada in Constituição Portuguesa Anotada*, Lisboa, 2018, volume II, anotação ao artigo 182.º, pp. 644



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

opção desejada pelo legislador constituinte de atribuição desta função ao executivo (tendo até clarificado, em sucessivas revisões constitucionais, este papel de condução face às competências do Presidente da República, que deve dessa atividade de condução de política externa apenas ser mantido informado, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 201.º da CRP¹⁹). Em idêntico sentido, se pronunciam também André GONÇALVES PEREIRA e FAUSTO DE QUADROS, enfatizando em primeiro lugar que se trata de um sistema de *“repartição de poderes”*, que *“não pode deixar de refletir as características gerais do sistema político definido na Constituição.”* Neste quadro, *“quem dirige a política externa do País é, em face da Constituição, o Governo”*, o que decorre *“do princípio geral de que a condução da política geral do País compete ao Governo e não a qualquer outro órgão de soberania”*, rematando ainda que *“como projeção desse princípio no plano externo, o texto constitucional atribui só ao Governo o poder de negociar e ajustar convenções internacionais²⁰”* – no sentido quer da vinculação às mesmas, quer da desvinculação, acrescentaríamos nós.

Esta reserva de iniciativa espelha-se em várias faculdades do Governo na tramitação do processo de vinculação interna do Estado Português. Em primeiro lugar, concluída a fase externa de negociação, cabe ao Governo decidir se prossegue ou não com o processo interno de vinculação, ainda que dessa inércia possam resultar consequências no plano da responsabilidade internacional, em caso de potencial violação do princípio da boa fé²¹).

¹⁹ Neste sentido, HENRIQUE MOTA, *A Direção da Política Externa no Constitucionalismo Português*, in *Nação e Defesa*, n.º 41, p. 46

²⁰ André GONÇALVES PEREIRA / FAUSTO DE QUADROS, *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra, 1997, pp. 203-204

²¹ Sublinhe-se, contudo, como aponta Maria Luísa DUARTE, que apesar de poderem decorrer do princípio da boa-fé *“limitações ao comportamento do Estado signatário (artigo 18.º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados)”*, *“em caso algum existirá, à luz do Direito dos Tratados, um dever de ratificação”*, visto que o ato de celebrar ou ratificar um tratado é, por natureza, livre. *Direito Internacional...* pp. 202-203.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Em segundo lugar, encontra-se na esfera decisória do Governo a definição de qual o momento de aprovação dos acordos que se encontram na sua esfera de competência, bem como de qual o momento de sujeição à aprovação da Assembleia das convenções que carecem da sua aprovação (os tratados internacionais, por um lado, e os acordos sobre matérias da sua competência reservada)

Finalmente, em terceiro lugar, encontramos ainda nova margem decisória na opção de submissão à Assembleia da República dos acordos que, não sendo da competência reservada desta, o Governo entenda dever remeter para apreciação e aprovação em sede parlamentar²².

Qualquer uma destas prerrogativas de gestão da vinculação a convenções internacionais que a Constituição confere ao Governo, enquadradas na condução da política externa do País, ficaria seriamente prejudicada caso se admitisse que, à revelia da competência distribuída pela Constituição ao Governo para tomar essas decisões, e por iniciativa individual dos Deputados, Grupos Parlamentares ou, como no caso vertente, de grupos de cidadãos eleitores, se pudesse desencadear um processo de vinculação (ou desvinculação) em desarticulação (e à revelia) da supracitada competência exclusiva de condução das relações externas da República pelo Governo.

A indispensabilidade da intervenção parlamentar nos processos de desvinculação nas matérias em que é obrigatória a sua intervenção para a vinculação (as previstas na alínea i) do artigo 161.º) não pode ter como corolário a inversão da regra de alocação de competências quanto à iniciativa do processo de vinculação, que tutelam o recorte

²² Explicitando mesmo que *“o exercício da competência de aprovação concorrente da Assembleia da República está dependente de uma iniciativa exclusivamente reservada ao Governo”*, vide Fernando LOUREIRO BASTOS, *O procedimento de vinculação internacional do Estado português após a revisão constitucional de 1997*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1998, p. 41.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

específico do papel do Governo na matéria e que preservam a sua função de condutor da política externa.

Consequentemente, não se vislumbra, pois, qualquer fundamento para que o mesmo raciocínio não tenha de ocorrer quanto à desvinculação de uma convenção internacional, atento o princípio do paralelismo de procedimento e de forma que já descrevemos e que é ponto pacífico e assente na vigência da atual redação do texto constitucional.

Aliás, todas as considerações expendidas quanto ao papel do Governo na condução da política externa valem de igual modo nesta sede, atento o impacto que uma desvinculação poderá provocar no quadro das relações bilaterais ou multilaterais com os demais Estados-contratantes, podendo até, nalgumas circunstâncias, uma desvinculação de uma convenção em vigor entre as partes contratantes ser mais suscetível de gerar dificuldades diplomáticas ou de colocar em crise o respeito pelo princípio da *pacta sunt servanda* (e até, no limite, gerar responsabilidade internacional), do que uma mera opção pela não conclusão do processo interno de vinculação.

A prática parlamentar é reveladora de que esta leitura do texto constitucional quanto à reserva de iniciativa do Governo é pacífica, quer no que respeita à vinculação, quer no que respeita à desvinculação, como alguns exemplos recentes, das últimas legislaturas, demonstram:

- Na presente Legislatura, aceitando o pressuposto de que o impulso para aprovação parlamentar de uma convenção deve partir da iniciativa do Governo, foi aprovado o Projeto de Resolução n.º 179/XIV (do Partido Socialista), recomendando ao Governo que desencadeie o procedimento para a conclusão da vinculação da República Portuguesa ao Protocolo Adicional de 2014 sobre



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Trabalho Forçado, da Organização Internacional do Trabalho, e que deu origem à Resolução da Assembleia da República n.º 21/2020, de 30 de março;

- Na Legislatura anterior, ainda que não tenha sido aprovado, o Projeto de Resolução n.º 1340/XIII, do Partido Comunista Português, recomendava ao Governo o recesso de Portugal do Acordo Ortográfico de 1990, reconhecendo que a iniciativa para o efeito desta desvinculação se teria de fazer no respeito pela repartição de competências constitucionalmente consagrada e que dá o exclusivo da condução do processo ao Governo. Na XII Legislatura, também o Projeto de Resolução n.º 965/XII do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português recomendava ao Governo que Portugal se desvinculasse do Acordo Ortográfico de 1990 se até janeiro de 2017 caso não estivessem até essa data reunidas determinadas condições para a sua aplicação.
- Na XII Legislatura, o Projeto de Resolução n.º 1063/XII, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, que não viria a ser objeto de aprovação pela Assembleia da República, recomendava ao Governo que iniciasse o processo de desvinculação de Portugal ao Tratado Orçamental, iniciativa renovada na XIII Legislatura (durante a qual voltaria a não ter acolhimento), através do Projeto de Resolução n.º 2049/XIII, também do Partido Comunista Português.

c. A forma de Resolução

Finalmente, ainda que agora avaliado da perspetiva do processo de conclusão de convenções internacionais, também a questão da forma (que analisámos *supra* no quadro do objeto das iniciativas legislativas de cidadãos) não é irrelevante em sede de retirada de consequências do princípio do paralelismo entre vinculação e desvinculação. A forma de aprovação do ato de desvinculação deve, pois, ser a mesma do ato através do qual se procede à aprovação da convenção: a de resolução da Assembleia da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

República, solução que expressamente prevista no n.º 5 do artigo 166.º da Constituição e afluída na alínea b) do artigo 134.º da CRP)²³⁻²⁴ e que deve ter aplicação plena no caso da desvinculação.

Consequentemente, atentas as disposições referidas, não se afigura possível sustentar que a desvinculação possa operar através da aprovação de um ato legislativo, de todo estranho ao processo deliberativo da Assembleia da República em sede de convenções internacionais.

7. As possibilidades de intervenção cidadã em matéria de convenções internacionais

Chegados ao final da análise da questão jurídica colocada no presente parecer, quanto à admissibilidade do recurso a uma iniciativa legislativa de cidadãos para proceder à desvinculação de um convenção internacional de que o Estado Português seja parte, concluindo-se pela negativa quanto a essa possibilidade, não deixará de ser relevante afluír em breves notas qual o quadro possível para uma intervenção cidadã junto da instituição parlamentar neste domínio.

Não sendo possível o recurso à iniciativa legislativa de cidadãos para alcançar o seu propósito de desencadear a desvinculação de Portugal do 2.º Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico de 1990, os interessados podem, todavia, recorrer ao instituto do direito de petição, solicitando à Assembleia da República que recomende ao Governo (à semelhança do que já fez nos casos no passado que enumerámos *supra*) que proceda à

²³ Neste sentido, Jorge MIRANDA, *Curso...*, p. 108, Maria Luísa DUARTE, *Direito Internacional...*, p. 256, Eduardo CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional...*, p. 487, Jorge BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, p. 317, Fernando LOUREIRO BASTOS, *O procedimento...*, p. 41.

²⁴ Foi, pois, definitivamente superada logo na revisão constitucional de 1982 a querela em torno da forma de aprovação dos tratados pela Assembleia da República, optando-se inequivocamente pela forma de resolução, com rejeição da forma de lei. *Vide* a este respeito Jorge MIRANDA, *Curso...*, p. 108



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

desvinculação de determinada convenção internacional, sendo que se for alcançado o número mínimo de 4000 assinaturas será assegurada a discussão em plenário da matéria, nos termos do artigo 24.º da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, que regula o exercício do direito de petição. Nos termos dos n.ºs 5 e 6 do referido artigo 24.º, com base na petição, podem a Comissão Parlamentar competente ou qualquer Deputado apresentar uma iniciativa (no caso vertente, um Projeto de Resolução com recomendações ao Governo), que pode ser debatida e votada em conjunto com a petição.

Ademais, subsiste ainda, nos termos da referida Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, a faculdade de peticionar diretamente o Governo no sentido de desencadear a referida desvinculação, nos termos das competências exclusivas que lhe estão constitucionalmente cometidas e que foram objeto de análise no presente parecer.

PARTE IV - CONCLUSÕES

1. O conteúdo do Projeto de Lei n.º 1195/XIII, visando a desvinculação de Portugal de uma convenção internacional, não traduz o exercício de competências legislativas da Assembleia da República, pelo que não cumpre os requisitos constantes da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, não devendo, consequentemente, ser admitida a sua tramitação, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º da referida lei.
2. O consenso doutrinal e a prática parlamentar consolidada apontam no sentido de que a desvinculação de uma convenção internacional deve obedecer a um princípio de paralelismo com os procedimentos observados nos procedimentos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

de vinculação, o que acarreta, em sede parlamentar, entre outras consequências, as seguintes:

- a) A sujeição a uma reserva de iniciativa do Governo, expressamente prevista no n.º 1 do artigo 198.º Regimento e resultante do artigo 182.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição;
 - b) A sujeição à forma de resolução, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição e dos artigos 198.º e seguinte do Regimento da Assembleia da República.
3. Ainda que o recurso à iniciativa legislativa de cidadãos não se afigure apto à realização do propósito dos subscritores do presente Projeto de Lei, os cidadãos têm ao seu dispor outras ferramentas da democracia participativa, em especial o exercício do direito de petição junto da Assembleia da República, para que esta recomende ao Governo a adoção das medidas desejadas, ou diretamente junto do próprio executivo.

Palácio de S. Bento, 24 de junho de 2020.

O Deputado

(Pedro Delgado Alves)

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)