
**AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS
NO DOMÍNIO DA POLÍTICA EXTERNA**

AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO DOMÍNIO DA POLÍTICA EXTERNA

1.1 — Os dois princípios fundamentais, entre si estreitamente conexos, que presidem à estruturação do poder político na Constituição são o da separação dos órgãos de soberania e o da sua interdependência (artigo 114.º, n.º 1).

1.2 — O primeiro traduz-se na atribuição a cada órgão de poderes específicos, a que correspondem actos típicos; o segundo implica sempre a articulação — imposta pela unidade do Estado e pela prossecução do interesse público — entre os órgãos e traduz-se, muitas vezes, num recíproco condicionamento ou na participação numa mesma função do Estado (tal como teoricamente pode ser definida).

2.1 — A Constituição não autoriza a política externa *qua tale* (ou a direcção da política externa, como aparentemente fazia o artigo 81.º, n.º 7 da Constituição de 1933); não a separa, horizontal ou verticalmente, de quaisquer outros sectores da política do País (da política financeira, da política social, etc.)

2.2 — Nenhuma norma se lhe refere *ex professo*. Existem, sim, por um lado, normas que contemplam algumas das suas manifestações — as mais importantes, naturalmente — e, por outro lado, regras gerais do sistema de governo que sobre ela se projectam.

2.3 — À luz dessas normas verifica-se ser complexo o quadro jurídico em que se devem mover os órgãos do poder, expressão da complexidade geral do sistema constitucional, e cujo deslindar somente uma atenta interpretação e a observação da prática permitem efectuar.

3.1 — Sem contar com os tribunais (entre os quais a Comissão Constitucional, nos termos do artigo 282.º), quer enquanto aplicam normas de direito internacional (art. 8.º) quer enquanto, eventualmente, julgam da sua cons-

titucionalidade (artigos 207.º e 280.º), todos os órgãos políticos de soberania interferem nas relações internacionais do Estado Português e, bem assim, os órgãos das regiões autónomas.

3.2 — O Presidente da República interfere aí por virtude das seguintes prescrições.

3.2.1 — Ele «representa a República Portuguesa» (artigo 123.º), o que, não sendo só por si uma função exclusiva, mas apenas uma definição, é uma repercussão ou uma reminiscência do princípio tradicional do *jus raepresentationis omnimodae* dos Chefes do Estado e vale como *tête de chapitre* de outras normas [como o artigo 132.º — sobre ausência do território nacional — e os artigos 138.º e 139.º, n.º 3, alínea *b*)].

3.2.2 — O Presidente nomeia (e exonera) os embaixadores e os enviados extraordinários, sob proposta do Governo [artigo 138.º, alínea *a*), 1.ª parte]: representante do Estado nas relações internacionais, cabe-lhe conferir designar os representantes junto doutros Estados, organizações internacionais e demais sujeitos de direito internacional.

3.2.3 — Acredita os representantes diplomáticos estrangeiros [artigo 138.º, alínea *a*), 2.ª parte].

3.2.4 — Ratifica (em sentido lato, abrangendo a ratificação propriamente dita e a adesão) os tratados internacionais, depois de devidamente aprovados [artigo 138.º, alínea *b*)].

3.2.5 — Assina os decretos de aprovação pelo Governo dos acordos internacionais (dos acordos em forma simplificada) [artigos 137.º, n.º 1, alínea *b*), 2.ª parte e 200.º, alínea *c*)].

3.2.6 — Declara a guerra em caso de agressão efectiva ou iminente e faz a paz, mediante autorização do Conselho da Revolução [artigo 138.º, alínea *c*)].

3.2.7 — Em caso de veto político de decreto da Assembleia sobre relações externas (seja resolução de aprovação de tratado internacional, seja, eventualmente, lei), ele só terá de ser promulgado se a sua confirmação obtiver maioria de dois terços de Deputados presentes, e não maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, como é regra geral [artigos 139.º, n.º 2, e 139.º, n.º 3, alínea *b*)].

3.2.8 — O Presidente da República representa o território de Macau nas relações internacionais, podendo essa representação ser delegada no Governador do território (artigo 306.º e artigo 3.º, n.º 2 do Estatuto aprovado pela Lei n.º 1/76, de 17 de Fevereiro).

3.2.9 — Compete ao Presidente da República — assistido pelo Conselho da Revolução e em conjugação com o Governo — praticar todos os actos necessários à promoção e à garantia da autodeterminação de Timor Leste (artigo 307.º).

3.3 — O Conselho da Revolução (enquanto subsistir, até à primeira revisão constitucional) interfere pelo seguinte.

3.3.1 — Como órgão de consulta e apoio do Presidente da República, pode aconselhá-lo no referente à prática de qualquer dos actos compreendidos nos artigos 138.º, 139.º, n.º 3, alínea *b*), 306.º e 307.º [artigo 145.º, alínea *a*)].

3.3.2 — Como órgão de condicionamento do Presidente, da sua autorização dependem a declaração de guerra e a feitura de paz [artigo 145.º, alínea *b*)], a ausência do território nacional [artigos 132.º e 145.º, alínea *d*)] e, quando se trate de Presidente da República interino, os actos concernentes aos representantes diplomáticos (artigo 140.º).

3.3.3 — Como órgão político e legislativo, compete-lhe aprovar os tratados e os acordos militares que respeitam a assuntos militares [artigo 148.º, n.º 1, alínea *b*)], embora esta competência tenha de ser exercida em conjunto com o Governo ou com a Assembleia da República.

3.3.4 — Como órgão de garantia da Constituição, exerce fiscalização da constitucionalidade de tratados e acordos internacionais — de todos, sem excepção — seja fiscalização preventiva [artigos 146.º, alínea *a*), 277.º e 278.º], seja fiscalização *a posteriori* [artigos 146.º, alínea *c*), 280.º, n.º 3 e 281.º]; e exerce-a também quanto a leis e a decretos-leis respeitantes às relações externas (mesmo preceitos).

3.3.5 — Ainda como órgão de garantia da Constituição, compete-lhe recomendar aos órgãos legislativos as medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais respeitantes às relações internacionais, que não sejam exequíveis por si mesmas [artigos 146.º, alínea *b*), e 179.º] — mas deve considerar-se bastante remota a verificação desta hipótese,

porque tais normas (com as do artigo 7.º), de ordinário, serão tornadas exequíveis através de convenções internacionais, e não de leis.

3.4 — A Assembleia da República releva nos seguintes planos.

3.4.1 — Pertencem à sua reserva de competência legislativa determinadas matérias com incidência ou incidência possível na posição internacional do Estado, ainda que sem serem de relações externas *stricto sensu* [para efeito do artigo 139.º, n.º 3, alínea b)], tais como as condições gerais de empréstimos e outras operações de crédito [artigo 164.º, alínea d)], a definição dos limites das águas territoriais e dos direitos de Portugal ao fundos marinhos contíguos [artigo 164.º, alínea i)], a aquisição, a perda e a reaquisição da cidadania portuguesa [artigo 167.º, alínea a)], a capacidade das pessoas [artigo 167.º, alínea b)], a organização da defesa nacional [artigo 167.º, alínea l)] e o sistema monetário [artigo 167.º, alínea s)] — sendo as duas primeiras normas de reserva absoluta e as outras normas de reserva relativa, ou seja, normas que admitem autorizações legislativas ao Governo (artigo 168.º).

3.4.2 — À Assembleia compete fazer, em concorrência com o Governo, leis sobre quaisquer aspectos de relações externas susceptíveis de tratamento por lei [artigo 164.º, alínea d)] — *v. g.*, organização diplomática e consular — e pode submeter a ratificação decretos-leis sobre as mesmas matérias [artigos 165.º, alínea c), e 172.º], salvo os concernentes à organização do Governo para tais relações (artigo 201.º, n.º 2).

3.4.3 — Compete-lhe aprovar, em reserva absoluta [artigo 164.º, alínea j)], os tratados:

- que versem sobre matérias da competência legislativa exclusiva da Assembleia (ou sejam, matérias dos artigos 164.º e 167.º);
- de participação de Portugal em organizações internacionais (melhor dizendo, tratados constitutivos de organizações internacionais e, quando seja caso disso, de adesão a certas organizações internacionais), de amizade, de paz, de defesa e de rectificação de fronteiras;
- que, versando embora sobre outras matérias (inclusive militares), o Governo lhe submeta (ficando então precludida, nesses casos, a competência de aprovação do Governo).

3.4.4 — A Assembleia pode apreciar os actos do Governo de política externa [artigo 165.º, alínea a), 2.ª parte], designadamente através de perguntas orais e escritas [artigos 159.º, alínea b), e 180.º, n.º 2] e de interpegação [artigo 183.º, n.º 2, alínea a)].

3.4.5 — Carece de assentimento da Assembleia, se estiver em funcionamento, a ausência do Presidente da República do território nacional (artigo 132.º, n.º 1); o assentimento é, porém, dispensado nos casos de passagem em trânsito ou de viagens sem carácter oficial de duração não superior a dez dias (artigo 132.º, n.º 2).

3.5 — O Governo releva pelo seguinte.

3.5.1 — Compete-lhe propor a nomeação (bem como a exoneração) dos embaixadores e dos enviados extraordinários [artigo 138.º, alínea a)].

3.5.2 — Os actos do Presidente previstos no artigo 138.º e no artigo 137.º, n.º 1, alínea b) carecem de referenda ministerial [artigos 141.º, n.º 1 e 200.º, alínea a)].

3.5.3 — Compete ao Governo, e só a ele, negociar e ajustar convenções internacionais — todos os tratados (solenes) e todos os acordos (em forma simplificada), incluindo os que requerem a aprovação do Conselho da Revolução, ou sejam, os tratados e acordos militares [artigo 200.º, alínea b)].

3.5.4 — O Governo aprova todos os acordos em forma simplificada — em conjunto com o Conselho da Revolução, quando sejam acordos militares [artigo 200.º, alínea c), 1.ª parte].

3.5.5 — O Governo aprova os trabalhos internacionais, cuja aprovação não seja da competência da Assembleia da República ou que a esta não sejam submetidos — sendo conjuntamente com o Conselho da Revolução os trabalhos militares [artigo 200.º, alínea c), 2.ª parte].

3.5.6 — O Governo tem competência legislativa concorrencial com a da Assembleia da República no domínio das relações externas [artigo 201.º, n.º 1, alínea a)] e competência legislativa reservada no que tange à sua própria organização para esse efeito (artigo 201.º, n.º 2).

3.6 — Os órgãos das regiões autónomas relevam também, no tocante a assuntos de interesse específico para elas, em consequência da concepção de autonomia político-administrativa adoptada pela Constituição.

3.6.1 — Com efeito, é uma das atribuições das regiões autónomas participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito [artigo 229.º, n.º 1, alínea l)].

3.6.2 — Pela natureza das coisas, tais órgãos devem ser (conquanto a Constituição o não diga) os governos regionais (artigo 233.º, n.ºs 1, 4 e 5).

4.1 — Passando da análise espectral dos poderes e actos para uma consideração mais ampla na perspectiva do sistema constitucional, não custa reconhecer que é no plano das relações entre Presidente da República, Assembleia da República e Governo e, sobretudo, entre Presidente e Governo, que se põe o problema da condução da política externa.

4.2 — O Governo é o órgão de condução da política geral do País e o órgão superior da administração pública [artigos 185.º, n.º 1 e 203.º, n.º 1, alínea *a*)], sem acepção de matérias — salvo as relativas às Forças Armadas (artigo 148.º). Cabem, pois, na sua competência a política externa e a administração diplomática.

4.3 — O Governo, todavia, responde politicamente perante o Presidente da República e a Assembleia da República (artigo 193.º), podendo o Presidente livremente exonerar o Primeiro-Ministro, ouvido o Conselho da Revolução [artigos 136.º, alínea *f*) e 147.º, alínea *a*)], e a Assembleia provocar a demissão do Governo, aprovando moções de rejeição do seu programa ou moções de censura e não aprovando moções de confiança (artigos 195.º a 198.º), nomeadamente por motivos de política externa.

4.4 — Há diferenças assinaláveis entre o binário Governo-Assembleia da República e o binário Governo-Presidente da República, com não pouca incidência no campo da política externa.

4.4.1 — A responsabilidade política do Governo perante o Parlamento encontra-se sujeita a regras muito mais rigorosas e limitativas do que a responsabilidade do Governo perante o Presidente da República. Donde, um maior e mais constante influxo que o Presidente pode exercer sobre o Governo do que aquele que pode exercer a Assembleia.

4.4.2 — A interferência directa e específica da Assembleia da República na vida internacional do Estado circunscreve-se à aprovação dos tratados e das principais leis, sem embargo da utilização de mecanismos de fiscalização como as perguntas e as interpelações.

Ao invés, o Presidente aparece no exercício dos três tradicionais direitos internacionais do Estado — o *ius legationis*, o *ius tractuum* e o *ius belli* (artigo 138.º) — e não aparece simbólica ou decorativamente, porque é eleito por sufrágio universal e porque o Governo responde perante ele.

4.5 — Embora a condução da política externa — a definição das suas grandes opções e a sua execução quotidiana — pertença ao Governo, os actos mais significativos em que se patenteia dependem também de actos do Presidente da República.

4.5.1 — Assim, dele dependem a designação dos representantes do Estado junto de outros sujeitos de direito internacional; a ratificação de tratados (que, como resulta de costume internacional muito antigo, é acto livre do Presidente); ou a assinatura de decretos de aprovação de acordos em forma simplificada (que pode ser recusada, em termos de veto absoluto, como é regra quanto a quaisquer decretos do Conselho da Revolução e do Governo).

4.5.2 — Mas, uma vez que o Presidente pratique tais actos, eles estão sujeitos a referenda ministerial, o que implica que, se eles não podem ser impostos ao Presidente, tão pouco o Presidente os pode impor ao Governo ou pode produzir os seus efeitos à margem do Governo.

4.6 — Dos dois aspectos acabados de sublinhar — corolários imediatos do acenado princípio da interdependência dos órgãos de soberania — decorre transparentemente a necessidade de uma concertação prática entre Presidente e Governo no domínio da política externa.

4.6.1 — Tal concertação prática ou «solidariedade institucional» (na expressão feliz que tende a generalizar-se e que não tem de implicar coincidência ou coincidência total de projectos políticos) dificilmente, contudo, pode ser descrita em exactos conceitos jurídicos. Situa-se mais na esfera da política concreta e a sua elaboração ou o seu apuramento têm de se induzir da prática.

4.6.2 — Em termos jurídicos, o que pode seguramente afirmar-se é o dever de informação do Governo ao Presidente da República sobre todas as acções de política externa a empreender — informação prévia e não apenas *a posteriori* ou perante factos consumados.

5 — Afora o regime geral acabado de indicar, há dois regimes especiais ou excepcionais (conforme se entender) de política externa do Estado — os atinentes a Macau e a Timor — em que avulta mais a presença do Presidente do que a do Governo, pois é o Presidente que assume directamente as responsabilidades de Portugal frente a esses territórios.

5.1 — Quanto a Macau, como se viu (3.2.8), a condução da política externa cabe ao Presidente da República, sem nenhuma interferência do Governo.

5.2 — Quanto a Timor (3.2.9), a condução da política externa é atribuída em comum ao Presidente da República, assistido pelo Conselho da Revolução, e ao Governo, o que torna mais necessária a conjugação da acção de um e de outro.

5.3 — De notar que os actos do Presidente da República respeitantes a Macau e a Timor não estão sujeitos a referenda (artigo 141.º); são actos, portanto, em que é deixada ao Presidente da República uma latitude e uma autonomia sem paralelo noutros aspectos da política externa.

Jorge Miranda

Professor da Universidade de Lisboa
e da Universidade Católica Portuguesa