



Divisão de Apoio ao Plenário

A DIPLN
Distribuir aos deputados
c/a proposta de resolução
28-25

NOTA DE ADMISSIBILIDADE N.º 14/2025/DIPLN

DATA: 21-8-2025

Preparada por:

José Manuel Pinto

Iniciativa: Proposta de resolução que ratifica a Declaração sobre a Admissão da República Democrática de Timor-Leste na Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

Data da entrada: 15-8-2025

Numeração: Proposta de Resolução n.º 19/VI (2.ª)

(artigos 95.º, n.º 1, primeira parte, e 100.º do Regimento do Parlamento Nacional¹)

¹ Regimento do Parlamento Nacional n.º 1/2016, de 11 de maio, abreviadamente designado por RPN.



Divisão de Apoio ao Plenário

I

REQUISITOS FORMAIS E MATERIAIS DA INICIATIVA

Verificação dos requisitos gerais obrigatórios	Normas	<u>SIM</u>	<u>NÃO</u>
O documento é apresentado em papel?	decorrência da distribuição de cópias prevista no artigo ² 101.º-1 do RPN, por via do artigo 100.º do RPN	x	
O texto da resolução proposta está redigido em língua portuguesa?	arts 98.º-1-a) e 100.º do RPN	x	
A resolução proposta traz em anexo as versões nas línguas apropriadas e em língua portuguesa do instrumento de Direito Internacional a aprovar ou ratificar?	art 14.º-3 da Lei da Publicação dos Atos ³	x	
A iniciativa tem título que traduza o seu objeto principal?	arts 98.º-1-c) e 100.º do RPN	x	
O texto contém esboço de preâmbulo?	art 7.º-1 da LPA; arts 98.º-2 e 100.º do RPN	x	
O Governo é competente para apresentar a proposta de resolução e o Parlamento Nacional para a aprovar?	arts 95.º-3-f), 115.º-2-a) e 116.º-c) da CRDTL ⁴ ; arts 11.º-2 e 14.º-1 da LPA	x	
O documento está assinado pelo Primeiro-Ministro e pelo ministro ou ministros competentes em razão da matéria?	art 11.º-3 da LPA; arts 96.º-2 e 100.º do RPN	x	
Há menção à data da aprovação da proposta de resolução em Conselho de Ministros?	art 11.º-3 da LPA	x	
Foi pedido processamento de urgência?	arts 97.º e 100.º do	x	

² Abreviado para “art” ou “arts”.

³ Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, publicada no *Jornal da República*, Série I, n.º 1, de 4 de junho de 2003, também apelidada de “Lei-Formulário”, abreviadamente designada por LPA.

⁴ Constituição da República Democrática de Timor-Leste.



Divisão de Apoio ao Plenário

	RPN		
--	-----	--	--

Verificação de formalidades não obrigatórias supráveis	Normas	<u>SIM</u>	<u>NÃO</u>
O texto da resolução proposta está também redigido em língua tétum?	arts 98.º-1-a) do RPN e 100.º do RPN		x
Foi enviado aos serviços de apoio o suporte eletrónico do documento em formato editável?	<i>Não existe, mas é condição indispensável à tramitação</i>	x	

II

PROCEDIMENTO APLICÁVEL E TRAMITAÇÃO A OBSERVAR

Aplica-se o processo **especial** regulado nos artigos 131.º a 133.º do RPN.

III

CONCLUSÕES

Conclui-se que a proposta de resolução reúne as condições constitucionais, legais e regimentais para ser admitida, com a ressalva, no entanto, do que se expende na parte seguinte.

Considera-se competente para proceder à apreciação inicial e elaborar o relatório e parecer a que se referem o n.º 1 do artigo 101.º e o n.º 1 do artigo 103.º do RPN, por via do artigo 100.º do RPN, a **Comissão de Negócios Estrangeiros, Defesa e Segurança (Comissão B)**.

IV

OBSERVAÇÕES



Divisão de Apoio ao Plenário

O Parlamento Nacional recebeu a proposta de resolução em referência “com caráter de urgência”. Embora a expressão utilizada, enxertada na última linha da exposição de motivos, não signifique por si só que se está a pedir o processamento de urgência da tramitação da iniciativa⁵, entendemos, por precaução, que pode ter esse sentido, pelo que igualmente a presente informação foi elaborada com a adequada celeridade, em cerca de três dias úteis, se descontarmos a data da apresentação da iniciativa (sexta-feira, 15 de agosto)⁶, o sábado (16 de agosto), o domingo (17 de agosto) e a quarta-feira (20 de agosto, correspondente a tolerância de ponto) seguintes e se considerarmos que, dadas as questões prévias que se colocaram, houve lugar à discussão preparatória do assunto com a Mesa do Parlamento Nacional, assim como à elaboração de notas escritas preliminares, ocupando tempo que poderia ter sido imediatamente dedicado à elaboração da presente nota.

Cumpr, pois, informar.

A elaboração de instrumentos de Direito Internacional desenvolve-se essencialmente, quanto ao seu momento formativo, em duas fases: i) a negociação e adoção, autenticação e assinatura; ii) a aprovação ou ratificação.

A primeira fase é da competência exclusiva do Governo, que conduz, através dos devidos representantes plenipotenciários, a negociação e preparação do instrumento de

⁵ Até porque não se apresenta uma única razão, um único argumento, para a urgência requerida.

⁶ Em Direito Administrativo, subsidiário do Direito Parlamentar, vigora a regra de que no cômputo de um prazo não se inclui a data da prática do facto, começando aquele a correr a partir do dia útil seguinte. Acresce que não existe prazo regimental para a elaboração da nota de admissibilidade relativa a iniciativas legislativas ou de outra natureza. Apesar disso, as notas de admissibilidade, quando haja pedido de processamento de urgência, são habitualmente elaboradas com a celeridade de um a três dias úteis.



Divisão de Apoio ao Plenário

Direito Internacional, assinando-o com o representante do outro Estado, tratando-se de acordo bilateral, ou os representantes dos outros Estados, no caso de tratado multilateral⁷. Nesta fase, o Governo goza de ampla margem de manobra e competência exclusiva sobre os termos do instrumento de Direito Internacional que pretende adotar⁸. A assinatura, por seu turno, consubstancia o consentimento preliminar do Estado signatário, é um ato livre do plenipotenciário, traduz a adoção e autenticação do tratado⁹ e constitui, pois, seu requisito de existência, só dispensada nos casos de adesão subsequente a tratados multilaterais abertos à sua aceitação posterior por outros Estados¹⁰.

A segunda fase reporta-se ao ato de vinculação jurídica ao instrumento de Direito Internacional assinado pelo Governo, necessário para que seja aceite e eficaz na ordem jurídica interna do Estado que o celebrou. Este ato de vinculação é regido pelas regras de direito interno, *maxime* a Constituição, de cada um dos Estados. No caso de Timor-Leste, tal ato designa-se por aprovação, quando se trate de acordos internacionais, e por ratificação, quando estejamos em face de tratados propriamente ditos¹¹. A forma do ato – aprovação ou ratificação, ambas com o mesmo valor e sentido de vinculação do Estado ao instrumento de Direito Internacional em causa – depende do tipo de ato, se acordo ou tratado, que estiver em causa, o que nem sempre é tarefa fácil, por três ordens de razões: i) porque nem sempre é possível estabelecer a diferença; ii) porque a qualquer dos dois tipos podem ser atribuídas as mais variadas designações (convenção, protocolo, declaração, carta, estatuto, pacto, concordata) que dificultam a perceção da

⁷ Alínea f) do n.º 1 do artigo 115.º da Constituição.

⁸ Artigo 6.º da Lei n.º 6/2010, de 12 de maio.

⁹ Artigos 4.º, n.º 1, alíneas a) e b), e 7.º da Lei n.º 6/2010, de 12 de maio.

¹⁰ Artigo 1.º, alíneas d), e) e f), da Lei n.º 6/2010, de 12 de maio, que indicam a assinatura como elemento essencial do ato internacional.

¹¹ Alínea f) do n.º 3 do artigo 95.º da Constituição.



Divisão de Apoio ao Plenário

natureza jurídica concreta do ato; iii) porque também o caráter solene da sua celebração é falível como critério possível para distinguir os acordos (com forma simplificada, não solenes) dos tratados (solenes). A regra constitucional e legal é a de que a aprovação de acordos internacionais pode caber, consoante a repartição de competências legislativas entre os dois órgãos de soberania, ao próprio Governo ou ao Parlamento Nacional¹², mas a ratificação de tratados cabe sempre apenas ao Parlamento Nacional.¹³

Em qualquer caso, a ratificação ou aprovação pelo Parlamento Nacional incide num ato de Direito Internacional escrito que existe como tal, negociado, adotado, autenticado, assinado e, assim sendo, perfeito. Só por já existir como tal é que é submetido, através de proposta de resolução da competência do Governo, ao órgão de soberania que, através do ato de vinculação, o torna válido, obrigatório e eficaz na ordem jurídica. O ato parlamentar de vinculação, chame-se ratificação ou mera aprovação, é um ato confirmativo de outro que já está completo, mas ao qual falta a obrigatoriedade jurídica que lhe é acrescentada por aquele. Por isso, se não estiver assinado, não está completo, não existe enquanto tal e, não existindo, não é passível de sujeição a ratificação ou aprovação.

Acontece que a declaração sobre a admissão de Timor-Leste na ASEAN que se pretende ratificar, por intermédio da proposta de resolução apresentada, é insuscetível de o ser, uma vez que:

- a) Ainda não foi emitida, respeitando a um projeto de ato planeado para ocorrer apenas em 26 de outubro de 2025, que é até suscetível de ser objeto de alterações na sua redação final;
- b) Tratando-se de ato que ainda nem sequer foi celebrado entre as partes, não está, nem poderia estar, assinado.

¹² Artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 6/2010, de 12 de maio.

¹³ Artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 6/2010, de 12 de maio.



Divisão de Apoio ao Plenário

Respeitando, pois, a um projeto de ato, que só pode continuar a projetar-se no âmbito da fase da negociação e assinatura e que ainda não está completo, não há manifestação formal do consentimento preliminar do Estado e não há, assim, base jurídica para ratificar ou aprovar a declaração, que ainda não existe enquanto tal. A fase da negociação, adoção e autenticação pela assinatura ainda não está terminada, continua a decorrer no seio do Governo e não produziu ainda o ato completo que consubstancia o instrumento de Direito Internacional ratificável pelo órgão parlamentar.¹⁴

Chegados à conclusão de que não é possível aprovar ou ratificar um mero projeto de ato internacional que configura, pois, um ato futuro certo mas de verificação incerta cujos termos são até suscetíveis de sofrer alterações, é pertinente suscitar as seguintes questões:

- É possível, por economia de procedimentos, admitir condicionalmente a proposta de resolução em apreço, mas deferindo o momento processual da sua discussão e votação para data concomitante ou imediatamente posterior àquela em que a efetiva admissão de Timor-Leste na organização tiver lugar e a declaração for assinada, remetendo depois o Governo ao Parlamento Nacional o texto completo, datado e assinado, que assim será anexado à resolução definitiva que vier a ser aprovada?
- O ato de vinculação do Estado à declaração de admissão de Timor-Leste à ASEAN reveste a forma de aprovação ou de ratificação?

¹⁴ A admissão na Organização Mundial do Comércio é um bom exemplo do que explicamos, tendo o Parlamento Nacional, através da Resolução do Parlamento Nacional n.º 23/2024, de 17 de julho, ratificado o protocolo de adesão à organização só depois, em 3 de junho de 2024, de ter sido assinado, em 26 de fevereiro de 2024, ou seja, depois de negociado, autenticado e concluído pelo Governo. Outra coisa não teria sentido senão o Governo submetê-lo ao Parlamento Nacional depois de assinado.



Divisão de Apoio ao Plenário

- Mostra-se conveniente assegurar, como o Governo parece pretender, um comprometimento político do Parlamento Nacional de apoio à conclusão do processo de adesão à ASEAN, manifestando concordância com os termos em que está a ser formalizada?

A resposta à primeira questão é afirmativa e achamos apropriado que a comissão parlamentar competente em razão da matéria se pronuncie sobre tal possibilidade procedimental no relatório e parecer que vier a emitir na fase da apreciação preliminar da proposta de resolução.

À segunda questão respondemos que se trata de aprovação, uma vez que o instrumento de Direito Internacional que nos é presente não constitui, a nosso ver, nem sob o ponto de vista formal, nem quanto ao conteúdo, um tratado que exija ratificação.

À terceira questão só o conjunto de Deputados que entendam oportuno manifestar esse apoio podem responder, considerando nós que a melhor forma de o fazer é através de uma resolução parlamentar reportada ao próprio projeto de declaração de admissão, cremos que elaborado em idênticos moldes aos das declarações de admissão dos cinco países que aderiram à organização posteriormente à sua criação, na qual acolham os termos do projeto de declaração. A adesão à ASEAN é um desígnio nacional sufragado por todos os quadrantes políticos e nunca posto em causa por qualquer dos governos que se sucederam depois da apresentação do pedido de admissão na organização como membro de pleno direito. A condução da política externa caber ao Governo não dispensa a concertação entre os órgãos de soberania, não só por imperativo da interdependência entre eles mas também por ser o pressuposto de atos nas relações internacionais. As informações que o Primeiro-Ministro presta quer ao Presidente da República quer ao Parlamento acerca dos assuntos da política externa do País – informações prévias e não apenas *a posteriori* ou perante factos consumados - integram



Divisão de Apoio ao Plenário

certamente senão todas as negociações internacionais pelo menos as relativas aos tratados, convenções ou compromissos internacionais de maiores repercussões para a vida coletiva. O Parlamento Nacional não participa nas negociações de atos internacionais nem pode intervir na sua adoção e autenticação, mas nada obsta a que recomende ao Governo a negociação – e mesmo a negociação em determinados moldes – de qualquer tratado ou acordo internacional. Por maioria de razão, também não está impedido de demonstrar que concorda com os termos em que determinado ato escrito internacional está a ser negociado, apoiando politicamente o órgão que o irá adotar e assinar em nome do Estado. Só que apoiar internamente um texto internacional antes da sua adoção e assinatura, como forma de antecipar o compromisso político que através do mesmo é assumido, não equivale à ratificação ou aprovação de textos internacionais e só pode ser concretizado em ato político diferente, que entendemos dever ser o de resolução parlamentar autónoma fora do quadro da proposta de resolução objeto da presente nota de admissibilidade.

Em conclusão:

- a) A proposta de resolução em apreço e o correspondente instrumento de Direito Internacional anexo, ainda que possam ser objeto de admissão, ainda não estão em condições de ser discutidos e votados pelo Parlamento Nacional, uma vez que a declaração de admissão de Timor-Leste na ASEAN, à qual a proposta de resolução diz respeito, não está adotada e assinada e não pode, em consequência, ser imediatamente sujeita a ratificação ou aprovação pelo Parlamento Nacional, dado o sistema constitucional e legal de vinculação do Estado aos instrumentos de Direito Internacional Convencional pressupor que os mesmos estão adotados, autenticados e assinados pelo Governo quando são submetidos à apreciação parlamentar;**
- b) Por economia de procedimentos, é possível admitir a proposta de resolução e iniciar a sua tramitação com a respetiva baixa à comissão parlamentar que se**



Divisão de Apoio ao Plenário

considere competente em razão da matéria para a apreciar e elaborar relatório e parecer, sob a condição de a sua discussão e votação só poder ser agendada para data concomitante ou posterior à da efetiva admissão de Timor-Leste na ASEAN e correspondente assinatura da declaração em questão, juntando o Governo, quando tal acontecer, a versão final, datada e assinada, da mesma;

- c) Na versão final da resolução parlamentar que venha a aceitar a vinculação do Estado ao instrumento de Direito Internacional Convencional em questão, o ato deve ser qualificado como de aprovação e não ratificação, como sugerido na proposta de resolução;
- d) Mostrando-se incompatível com as conclusões das alíneas anteriores, o pedido de processamento de urgência que consta da última linha da exposição de motivos da proposta de resolução deve entender-se prejudicado por aquelas conclusões e ser, assim, desconsiderado, propondo-se que a iniciativa baixe à Comissão de Negócios Estrangeiros, Defesa e Segurança, que consideramos competente em razão da matéria, para apreciar e elaborar relatório e parecer sobre a iniciativa, preferencialmente, a partir de 15 de setembro de 2025, por um prazo de cinco dias úteis, ficando depois a proposta de resolução a aguardar agendamento para discussão e votação em Plenário nos termos do que se propõe na alínea b);
- e) A comissão a que se refere a alínea anterior deve pronunciar-se, no respetivo relatório e parecer, sobre as questões suscitadas nas alíneas a) a c).

V

DESPACHO

Aconselhamos Sua Ex.^a a Presidente do Parlamento Nacional a lavrar despacho, sobre o rosto da proposta de resolução, admitindo-a e mandando-a baixar à Comissão B para,



Divisão de Apoio ao Plenário

no prazo de cinco dias úteis, elaborar o respetivo relatório e parecer, pronunciando-se sobre as questões suscitadas na nota de admissibilidade.