ANEXO

Refutação, com fundamentação mais ampla,
dos argumentos veiculados pelo Parecer da I Comissão, de 12 de Junho de 2013,
relatado pelo Senhor Deputado PEDRO DELGADO ALVES

SUMÁRIO:

A noção errónea sobre o conceito de ortografia

A ortografia faz parte da linguagem escrita e deve ser valorizada

A alegada "maior uniformização ortográfica" (remissão)

A data de entrada em vigor do Acordo Ortográfico na ordem jurídica portuguesa não é a data do depósito do Tratado (Maio de 2009), mas a data da publicação em "*Diário da República*" (17 de Setembro de 2010)

A natureza jurídica da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Maio
1. O teor da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011
2. Os números 1 e 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011

A violação da reserva de lei parlamentar
1. A inconstitucionalidade orgânica e formal dos números 1 e 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011
2. Inconstitucionalidades orgânica e formal do número 3 da mesma Resolução

A antecipação do final do prazo de transição através de um regulamento independente

A muito duvidosa aplicação da base habilitante da alínea g) do artigo 199.º da CRP

A consequente inconstitucionalidade formal da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, por carência da forma de decreto regulamentar (artigo 112.º, número 6, da CRP)

A duvidosa legitimidade para o Direito positivo regular, a título principal, a língua portuguesa
1. A língua é predominantemente costumeira
2. Será que a existência de Reformas ortográficas, anteriores à III República, precludirá que a língua seja predominantemente costumeira, no caso português?
3. É muito difícil haver uma Reforma ou um Acordo Ortográfico em qualquer língua

3.1. É muito difícil haver um Acordo Ortográfico da língua portuguesa nos dias de hoje

O impacto da Reforma ortográfica de 1971/1973 foi mínimo
As reformas e convenções ortográficas portuguesas da primeira metade do século XX só produziram efeitos no português europeu

O impacto linguístico quantitativo do Acordo Ortográfico

O impacto linguístico quantitativo da supressão das consoantes "mudas"

A violação do património cultural imaterial da língua portuguesa por parte do Acordo Ortográfico de 1990

1. A violação de regras elementares do português, por várias normas do Acordo Ortográfico

1.1. A alegada aproximação da linguagem escrita à linguagem falada. Em particular, a supressão selectiva das chamadas consoantes "mudas"

1.2. O Acordo oblitera as raízes greco-latinas da variante do português europeu

1.3. As "facultatividades" não unificam, antes destroem o conceito normativo de ortografia

2. Violação do dever estatal de defesa do património cultural

3. A violação do direito ao património cultural

4. O dever fundamental de preservação, defesa e valorização do património cultural imaterial da Língua Portuguesa

A aplicação do "acordês" altera a pronúncia e o uso das palavras"

A violação do art. 43.º, n.º 2, da Constituição: a proibição do dirigismo estadual da cultura

Será possível haver uma «revisão tácita» da Constituição da República Portuguesa de 1976, em conformidade com a ortografia do Acordo Ortográfico?

A compreensibilidade das palavras é posta em causa pela aplicação do "acordês"

As restrições a direitos, liberdades e garantias impostas pelo Acordo Ortográfico e pelas Resoluções que o implementam

Exemplificação

1. O "direito à língua portuguesa"
2. Liberdade de expressão
   2.1. Violação, em particular, da liberdade de expressão das crianças e dos adolescentes
   2.2. Violação da regra da proibição de censura (artigo 37.º, n.º 2, da CRP)
3. Violação do princípio da igualdade
4. Direito ao desenvolvimento da personalidade
5. Violação do dever de o Estado informar os cidadãos sobre os assuntos públicos (artigo 48.º, n.º 2)
6. Liberdade de criação artística e cultural (artigo 42.º, n.º 1)
   6.1. Liberdade de iniciativa empresarial
7. Violação da liberdade de imprensa
8. Violação do direito à informação do consumidor (artigo 60.º, n.º 1)

O requisito de regime das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias consistente na "autorização constitucional expressa"

A alegada "plena liberdade de escolha"

1) Em geral: o equívoco da ausência de dimensão punitiva

2) O sector público em particular
3) As publicações no "*Diário da República*"
4) O sistema de ensino na sua plenitude
5) Os particulares em geral
5.1. A vinculação jus-positiva dos particulares ao Acordo Ortográfico, em particular findo o prazo de transição
6) A vinculação dos alunos portugueses, que frequentem qualquer grau do sistema de ensino, à "aplicação" do Acordo Ortográfico
6.1. A violação do superior interesse da criança, norma "*iuris cogentis*"

A liberdade de aprender e de ensinar
Violação da autonomia universitária das Universidades públicas

A ortografia nas escolas deve ser uniforme. Porém, a uniformidade deve advir do costume, da Ciência da Linguística, e não ser imposta autoritária e verticalmente pelo Direito positivo
A violação do art. 43.º, n.º 2, da Constituição: a proibição do dirigismo estadual na educação
A imposição do Acordo Ortográfico aos Portugueses expressa um fenómeno de "*democracia totalitária*"

As inconstitucionalidades e ilegalidades "*sui generis*" do conversor "Lince" e do "*Vocabulário Ortográfico do Português*"
Inconstitucionalidade consequente ou sucessiva do "Lince" e do corrector "*Vocabulário Ortográfico do Português*"
Inconstitucionalidades orgânica, formal e material, devido a suceder uma interpretação autêntica do Tratado do "Acordo Ortográfico"
Inconstitucionalidades orgânica e material do número 6 da Resolução do Conselho de Ministros, devido a permitir que regulamentos infra-subordinados façam uma interpretação autêntica do Tratado do "Acordo Ortográfico"
Inconstitucionalidade e ilegalidade "*sui generis*" do conversor "Lince" e do "*Vocabulário Ortográfico do Português*"
"Conversões" violadoras do Tratado do AO por parte do conversor "Lince"
Informações erróneas do "*Vocabulário Ortográfico do Português*"
Criação de novas homonímias
Síntese: vícios do "Lince" e do "*Vocabulário Ortográfico do Português*"
A degeneração do progresso científico como componente da "democracia totalitária"
Inconstitucionalidade orgânica do conversor "Lince" e do "*Vocabulário Ortográfico do Português*", por regulamentarem direitos liberdades e garantias, e formal, devido a decorrente de, sendo regulamentos inovatórios relativamente ao Tratado, não assumirem a forma de lei em sentido formal
O conversor "Lince" em particular
Violação do direito ao nome
Violação das regras de citação dos títulos de obras científicas
Ilegalidades "*sui generis*" do "Lince" e do "*Vocabulário Ortográfico do Português*", por violação das próprias normas constantes do Acordo Ortográfico

O demérito do Acordo Ortográfico e do "acordês"

A "unificação" entre as variantes do português europeu e do português do Brasil não é possível, nem mesmo ao nível da ortografia

Os resultados práticos da aplicação do "acordês" do ILTEC em Portugal, desde 2012: a desagregação do costume linguístico do português europeu, substituído por ortografias caóticas e espartilhantes

1. O afastamento da ortografia de múltiplos lemas, entre as variantes do português europeu e do português do Brasil
2. Recorrência de homografias indesejáveis (que afectam a compreensibilidade da língua), de erros de "acordês" e de erros de Português
3. Efeitos nefastos na aprendizagem da Língua Portuguesa materna
4. Desaprendizagem da Língua Portuguesa em adultos: as multigrafias pessoais
5. A propagação das dificuldades de aprendizagem de línguas estrangeiras (*v. g.*, inglesa e francesa)
6. Síntese: a "degeneração do progresso científico"

Lacunas do Parecer da I Comissão quanto a aspectos expressamente enumerados na Petição, sobre o conversor Lince e o "*Vocabulário Ortográfico do Português*"

Consequências das inconstitucionalidades e das ilegalidades "*sui generis*" do Tratado do AO e dos regulamentos que o implementam

1. O poder-dever de desaplicação do Acordo Ortográfico por parte de todas as entidades públicas
2. O direito e, em certos casos, o dever de desobediência por parte dos particulares

Neste Anexo, passamos à análise mais extensa da argumentação, a partir de pequenos excertos do Parecer, sobre aspectos jurídicos e linguísticos.

Será citado o ponto do Parecer e, em regra, é transcrito um fragmento; a que se seguirá o comentário sobre essas afirmações.

Porém, há que prevenir o leitor de que **não foram produzidos estudos científicos**, baseados em dados fiáveis, para justificar, pelo menos, os aspectos mais controversos do AO:

> i) Quer sobre o **impacto normativo extensional** (ou seja, quais os grupos de escreventes e que sectores da sociedade serão mais afectados e de que forma[1]).
>
> O AO terá extensionalmente um impacto tremendo, que ninguém se deu ao trabalho de prever, avaliar, explicar. Esse impacto afectará, nas próximas décadas, milhões de pessoas luso-escreventes (das quais se devem destacar, com particular apreensão, as crianças em idade escolar (e os seus pais); os professores dos vários graus de ensino obrigatório (básico e secundário) e os respectivos formadores[2]); pois "*uma língua inteiramente artificial — quer dizer uma língua*

[1] ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, Guimarães Editores, Lisboa, 2008, pg. 7.
[2] ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, pg. 8.

sem ligação com uma qualquer língua natural —" levanta "*desnecessariamente dificuldades na aprendizagem*"[3].

ii) Quer sobre o **impacto intensional** (que incidência efectiva terá a reforma na expressão escrita e oral do português europeu, seguida por milhões de pessoas fora da Europa[4]?).

O AO não foi discutido em nenhum fórum público, científico ou de especialidade[5]. Não foram consultados os escritores, grande parte dos cientistas e das organizações de criação cultural e investigação científica, bem como os historiadores, etc. [6].

Ora, qualquer grande projecto do Estado requer a preparação de relatórios técnicos sectoriais e de estudos de impacto legislativo[7].

Pelo contrário, os pareceres emitidos por Linguistas e por várias instituições (todos em sentido negativo) foram descurados.

A noção errónea sobre o conceito de ortografia

Ponto 18 – "*(…) evidenciando o facto de estarmos perante uma língua viva e partilhada por **falantes** em mais de um Estado*".

(Cfr. RCM n.º 8/2011, 9.º parágrafo: "*a harmonização ortográfica nos países da CPLP é fundamental para que os cerca de 250 milhões de **falantes***").

A ortografia pertence indubitavelmente à língua, mais precisamente à linguagem escrita (sem prejuízo de haver relações entre a linguagem escrita e a linguagem oral): **o que importa não é o número de falantes** (muitos deles, poderão ser até analfabetos), **mas o número de escreventes**.

O Relator, ao grafar "*falantes*" em lugar de "*escreventes*", ignora completamente o conceito de ortografia (aprofundado pela Ciência da Linguística), dado basilar para quem pretende emitir um "Parecer" sobre a Ortografia.

A ortografia faz parte da linguagem escrita e deve ser valorizada

---

[3] FERNANDO PESSOA, *Língua internacional*, in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, Assírio & Alvim, Lisboa, 1997, pg. 134.
O argumento, segundo o qual o AO facilitaria a aprendizagem (que consta da "Nota Explicativa"; para além do ponto 4.2.d)), é indubitavelmente falso (*infra*).

[4] ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, pg. 7.

[5] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico. Textos de Intervenção em Defesa da Língua Portuguesa Contra o Acordo Ortográfico de 1990*, Verbo/Babel, Lisboa, 2010, pgs. 41, 167.
O preâmbulo do AO refere que houve um "*aprofundado debate nos países signatários*".
Esta afirmação é falsa (ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pgs. 41, 112).
A única excepção de um fórum público que discutiu o Acordo Ortográfico foi uma conferência organizada em 2008 (18 anos depois da ratificação do AO por parte de Portugal), pela Comissão de Ética, Sociedade e Cultura da AR, em 7 de Abril de 2008; evento esse em que nenhum linguista esteve presente… (cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 167).

[6] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 27.

[7] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 28.

Ponto 17 - "*No entanto, o Acordo Ortográfico incide apenas sobre a ortografia*" (colagem: novamente esta é uma passagem escrita sem aspas e sem a indicação da fonte, que é a RCM n.º 8/2011 no Preâmbulo, 3.º parágrafo, que refere:

"*O Acordo Ortográfico incide apenas sobre a ortografia (…)*")

Como demonstra FRANCISCO MIGUEL VALADA,

> "*A posição linguística dos defensores do Acordo tem-se baseado na simultaneidade da defesa da fonética como fonte principal da escrita (ou seja, a apologia da simplificação ortográfica, a partir desta perspectiva) e do postulado de ortografia e língua não deverem ser confundidas. Esta posição, exposta em duas premissas, só seria racionalmente válida, embora linguisticamente discutível, se uma delas fosse excluída. Com a reforma executada às custas do Acordo, para além de se pretender aproximar a ortografia da forma falada, nega-se a teoria de a ortografia e de a língua serem diferentes (…)*"[8].

Como se disse, a ortografia faz parte integrante da linguagem escrita.

O próprio Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro, refere:

> "*A língua portuguesa é um elemento essencial do património cultural português. (…)*"

"*A palavra escrita, e sobretudo a impressa, e mormente a do livro (…), destina-se ou propõe-se vencer o tempo e o espaço, indo a outros lugares que o onde estamos, a tempos futuros ao que vivemos*"[9]. Os suportes de memória externa – especialmente registos escritos – são um factor muito importante na aventura intelectual humana[10]. A ciência e a arte são dependentes de mecanismos de memória externa, e, portanto, do enorme número de códigos vísuo-simbólicos e de convenções armazenadas do homem moderno[11].

Ora, a ortografia não é algo de somenos.

Bem pelo contrário: a ***ortografia serve para codificar e garantir a coesão da língua escrita normalizada de uma comunidade nacional***"[12].

A pré-compreensão errada, segundo a qual a ortografia seria "artificial"[13] (tal como 'a maquilhagem para as mulheres'[14]), um "apêndice" da língua, que pudesse ser alterado pelo Estado, a seu bel-prazer, é errada:

---

[8] FRANCISCO MIGUEL VALADA, *Demanda, deriva, desastre: os três dês do Acordo Ortográfico*, pg. 46.

[9] FERNANDO PESSOA, *O problema ortográfico*, I, in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, Assírio & Alvim, Lisboa, 1997, pg. 27 (excluindo, porém, as publicações periódicas).
"*A palavra escrita é mediata, longínqua e particular. Quando escrevemos, e tanto mais e melhor quanto mais cuidadosamente escrevemos, dirigimo-nos a quem não nos vai ouvir, que é ler, logo; a quem não está ao pé de nós; a quem poderá entender-nos e não a quem tem de entender-nos (…)*" (FERNANDO PESSOA, *Teoria da ortografia*, in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, pg. 56).

[10] MERLIN DONALD, *Origens do pensamento moderno*, Cap. VIII, pg. 372.

[11] MERLIN DONALD, *Origens do pensamento moderno*, Cap. VIII, pg. 370.

[12] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 141.

"*falar de uma mudança ortográfica qualquer como uma simples alteração cosmética numa roupagem superficial de um sistema linguístico padronizado (a norma culta) de uma nação multissecular dotada de um património literário e textual imenso é simplesmente não se saber do que se está a falar*"[15].

Pensar numa reforma ortográfica como uma coisa de somenos importância, que afectaria ao de leve as pessoas, ou à qual as pessoas se adaptariam facilmente, é ignorar o estado da ciência[16].

"*[A] língua escrita não é, de facto, apenas um sistema simbólico de 2.ª ordem, como Aristóteles pretendia: a língua escrita, é, antes de tudo, 'língua', e nenhuma tradição de escrita e nenhuma ortografia existe no vazio*"[17]:

Nas palavras de ANTÓNIO EMILIANO, "*Antropologicamente, a literacia é uma prática local que se insere sempre num contexto social e cultural e que tem uma história, i.e., uma dimensão tradicional. A aquisição da literacia altera, de forma permanente e vincada, a inscrição dos falantes na comunidade e no mundo: melhor,* ***a literacia acarreta uma mudança radical na estrutura das comunidades****, nas relações sociais (presenciais ou diferidas) e no próprio mundo. O 'mundo em papel' não é menos substancial ou 'real' que o mundo natural: é um plano ontológico que condiciona a percepção e até a estruturação do mundo natural.* ***Sem literacia, não há Estado, não há civilização, não há nação, não há filosofia, não há ciência****, não há tecnologia industrial* ***e não há memória social e cultural de longo prazo****.*

«Sem escrita, o mundo que habitamos seria infinitamente mais pequeno, pois a troca de informação reduzir-se-ia à esfera das relações inter-pessoais presenciais. ***Sem escrita, não haveria religiões do Livro nem haveria discurso***

---

[13] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Da presuntiva artificialidade da ortografia*, 2 de Março de 2012, http://www.facebook.com/notes/ant%C3%B3nio-emiliano/nota-xliii-da-presuntiva-artificialidade-da-ortografia/10150845540983378.

[14] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Sobre o primado da escrita*, in IDEM, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 101.

Mais adequada seria a metáfora, segundo a qual a ortografia seria como a pele do corpo humano (a metáfora é de MARIA ALZIRA SEIXO, no debate sobre o Acordo Ortográfico, organizado pelo PEN Clube Português, no Goethe-Institut, em 9 de Janeiro de 2012 (disponível em http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&list=PL8480D45B46B32529&v=5sQzlqWWsNQ): ela faz parte do "*corpus*" da língua (e da Constituição).

A pele não é o mais importante do corpo. Mas ela está lá.

[15] ANTÓNIO EMILIANO, *Sobre o primado da escrita*, in IDEM, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 105.

As ortografias são "*construções do intelecto, do espírito e do engenho colectivos; como as línguas, as ideias, os conceitos, as percepções, as categorias.*

« não (…) podemos modificar [as línguas e as ideias] *a nosso bel-prazer sob pena de prejudicarmos a nossa interacção com o mundo e com os outros membros da nossa comunidade.*" (ANTÓNIO EMILIANO, *Da presuntiva artificialidade da ortografia*, II, 2 de Março de 2012, http://www.facebook.com/notes/ant%C3%B3nio-emiliano/nota-xliii-da-presuntiva-artificialidade-da-ortografia/10150845540983378).

"*A ortografia é artificial como é artificial a percepção que temos do mundo, das coisas, da vida e das pessoas*" (IDEM, *ibidem*, V).

[16] ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, pg. 10.

[17] ANTÓNIO EMILIANO, *Sobre o primado da escrita*, in IDEM, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 104.

científico e filosófico. *Compreender* ***o primado da escrita*** *é essencial para entendermos o mundo em que habitamos*"[18], "*que, para lá da realidade física e tridimensional em que nos movemos, é um mundo feito de letras, papel e bytes*"[19].

A ortografia fornece um sistema normalizado de codificação da memória externa da comunidade linguística[20]. A sua estabilidade é um factor importante de coesão social e cultural[21], pelo que é 'natural' que, nas sociedades que atingem um determinado grau de complexidade, surjam ortografias e normas linguísticas cultas[22].

"***Sem ortografia,*** *garante incontornável da estabilidade do grafolecto (da língua escrita (codificada)) e do acervo comunitário de informação que o mesmo codifica,* ***não há continuidade cultural intergeracional estável***"[23].

"*[S]endo um sistema de codificação da língua escrita,* ***o domínio da ortografia é a ferramenta que dá acesso a todas as áreas do saber***"[24].

---

[18] ANTÓNIO EMILIANO, *Sobre o primado da escrita*, in IDEM, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 104.

[19] ANTÓNIO EMILIANO, *Sobre o primado da escrita*, in IDEM, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 105.

[20] ANTÓNIO EMILIANO, *Sobre o primado da escrita*, http://www.facebook.com/notes/ant%C3%B3nio-emiliano/nota-xliv-sobre-o-primado-da-escrita-31072008-in-revista-autor/10150853577343378.

"*A ortografia constitui o quadro, teórico-cientificamente fundamentado, da regulação normalizadora e uniformizadora da correcta e "paradigmática" configuração grafémica das práticas escritas potenciadas pelo diassistema linguístico, tendo como referencial um "código de regras" que visam assegurar a constância e a (razoável...) uniformidade dessa configuração*" (FERNANDO PAULO BAPTISTA, *"'SOS' pelas matrizes profundas da Língua Portuguesa... pela promoção da 'literacia' cultural e científica... (...)*").

"A 'ortografia' plasmada no A.O.L.P.90 não cumpre estes critérios*: como foi tempestivamente salientado por múltiplos pareceres técnicos (…), a fundamentação teórico-científica do A.O.L.P.90 é profundamente deficiente, as suas bases não são normalizadoras nem uniformizadoras (pelo contrário, consagram facultatividades irrestritas) e não asseguram a nem a constância nem a razoável uniformidade configuração gráfica da língua (viola-se sem cuidado nem critério a identidade gráfica de famílias de palavras e não há verdadeira unificação com a ortografia brasileira)*" (PEDRO DA SILVA COELHO, carta inédita, datada de 6 de Setembro de 2012).

[21] ANTÓNIO EMILIANO, *Sobre o primado da escrita*, http://www.facebook.com/notes/ant%C3%B3nio-emiliano/nota-xliv-sobre-o-primado-da-escrita-31072008-in-revista-autor/10150853577343378.

[22] ANTÓNIO EMILIANO, *Sobre o primado da escrita*, http://www.facebook.com/notes/ant%C3%B3nio-emiliano/nota-xliv-sobre-o-primado-da-escrita-31072008-in-revista-autor/10150853577343378.

[23] ANTÓNIO EMILIANO, *Sobre o primado da escrita*, in IDEM, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pgs. 105, 122.

[24] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 115.

Da nossa exposição, pode parecer que atribuímos todo o pensamento sistemático a símbolos visuais, em termos civilizacionais.

Porém, historicamente, essa precedência da escrita não se verifica por completo. O desenvolvimento conceptual muitas vezes liderou o processo. Na história da escrita, não é plenamente verdade que a escrita tenha produzido os desenvolvimentos científicos e técnicos. Provavelmente, ter-se-á passado o contrário. MERLIN DONALD, *Origens do pensamento moderno*, Cap. VIII, pg. 400.

Basta pensar que a escrita e o simbolismo gráfico, em geral, apareceram, muito tempo depois de se verificar um número de desenvolvimentos conceptuais importantes: uma grande lista de invenções tecnológicas e protocientíficas precederam a escrita: cerâmicas; instrumentos musicais de percussão; "*boomerangues*", o vestuário talhado, o arco, a flecha, os primeiros registos sobre a lua, os primeiros mapas simples. A partir da Idade do Neolítico, tijolos secos ao sol; a domesticação de animais; o cultivo do trigo e do centeio; o cimento; a irrigação; a mumificação; os barcos à vela, os barcos à vela, grandes

A ortografia "*permite codificar, sistematizar e estabilizar a língua escrita padrão de uma sociedade complexa. Assim sendo,* ***a ortografia não é exterior à língua***"[25], **uma realidade dela separada**.

Pelo contrário, "***a ortografia é parte integrante da língua***"[26].

Conforme foi demonstrado experimentalmente pelo cientista português ALEXANDRE CASTRO CALDAS, a actividade cerebral de um sujeito alfabetizado é distinta da de um sujeito não alfabetizado: o primeiro tem zonas do cérebro activadas; ao passo que o segundo as tem "adormecidas". A aquisição da literacia e o processamento da língua escrita afectam a estrutura interna do cérebro de forma marcante e específica[27].

---

minas de cobre e fundição; arados; tecnologia de metais, com o cobre, a prata e o ouro; o vinho e a cerveja.

V. MERLIN DONALD, *Origens do pensamento moderno*, Cap. VIII, pg. 400-401).

Assim, a invenção visuográfica não apareceu num vazio, mas sim enquadrada num clima intelectual, como um corolário qualitativo de evolução cultural.

Com efeito, "*a mente humana começou a reflectir sobre os conteúdos das suas próprias representações, para as modificar e tornar mais precisas. A solução foi o afastar-se da resolução de problemas imediatos e pragmáticos, para a aplicação destas capacidades à representação simbólica permanente, contida nas fontes de memória externa*" (MERLIN DONALD, *Origens do pensamento moderno*, Cap. VIII, pg. 402).

É verdade que o alfabeto grego foi a invenção simbólica mais original dos Gregos.

Todavia, isso não explica por completo a chave para o sucesso ao nível do nascimento da civilização teórica, a partir de 700 a.C., a explosão criativa dos Gregos.

Outros factores se combinaram, juntamente com o alfabeto (Para mais desenvolvimentos, v. MERLIN DONALD, *Origens do pensamento moderno*, Cap. VIII, pgs. 409-425).

Desde logo, a desmistificação das mitologias, permitindo que o pensamento científico se libertasse do pensamento mítico (o que propiciou a fundação da Medicina, com HIPÓCRATES).

Por outro lado, até aí, as civilizações antecessoras na mesopotâmica, na China e no Egipto, não tinha desenvolvido o hábito de registar ideias especulativas verbalizações e especulações, os discursos orais. "*A grande invenção foi que, entrando com ideias, mesmo ideias incompletas no registo público, poderiam ser mais tarde melhoradas e tornadas mais precisas. A literatura escrita continha, pela primeira vez, longos trechos de especulação (…) sobre uma variedade de questões fundamentais*"; não só observações parcas ou listas de nomes, mas o próprio processo da troca dialéctica. "*A própria existência destes livros queira significar que as ideias estavam armazenadas e eram transmitidas numa forma mais robusta e permanente do que era possível na tradição oral. (…) Foi fundado um processo colectivo de examinação, criação e verificação. O processo foi extraído da memória biológica e colocada na arena pública*", num meio externo onde eram susceptíveis de ser melhoradas, refinadas, tornadas mais precisas, em períodos temporais vastos, bastante para além dos períodos do tempo de vida dos indivíduos (cfr. MERLIN DONALD, *Origens do pensamento moderno*, Cap. VIII, pgs. 411, 413). "*O que os gregos criaram foi muito mais do que uma invenção simbólica, como o alfabeto ou o recurso específico de memória externa (…). Eles fundaram o processo de codificar externamente as trocas e as descobertas cognitivas.*" (MERLIN DONALD, *Origens do pensamento moderno*, Cap. VIII, pg. 411).

[25] ANTÓNIO EMILIANO, *Da presuntiva artificialidade da ortografia*, 2 de Março de 2012, V, http://www.facebook.com/notes/ant%C3%B3nio-emiliano/nota-xliii-da-presuntiva-artificialidade-da-ortografia/10150845540983378.

[26] ANTÓNIO EMILIANO, *Sobre o primado da escrita*, in IDEM, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 105; no mesmo sentido, FRANCISCO MIGUEL VALADA, *Demanda, deriva, desastre: os três dês do Acordo Ortográfico*, pg. 38.

[27] *Apud* ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, pg. 10.

Os indivíduos que sabem ler, escrever e têm outras capacidades visuo-motoras tornam-se numa espécie de computadores com capacidades de rede; "estão equipados para fazer interfaces para se ligarem a qualquer rede que se torne disponível. E, uma vez ligados, as suas capacidades são determinadas quer pelas redes quer pela sua herança biológica."

Ao passo que os humanos sem mais capacidades estão isolados do sistema externo de memória (MERLIN DONALD, *Origens do pensamento moderno*, Cap. VIII, pg. 374).

A aprendizagem da ortografia é um processo de longa duração, que dá ao aprendente acesso à cultura alargada da comunidade em que se inscreve[28].

O não-linguista (isto é, o indivíduo pertencente à classe de quase de todos os falantes-ouvintes duma língua) tem uma relação concreta com a língua, **não constituindo a ortografia algo de acessório**[29].

Isso justifica "*reacções de hostilidade muito profundas*", suscitadas pelas reformas da ortografia, impostas verticalmente por via do Direito positivo[30].

Isso é tanto mais acentuado, quanto mais elevado for o nível de literacia dos portugueses.

Com efeito, "*quanto maior for o grau de codificação ortográfica e ortolinguística numa comunidade, maior será a rigidez do sistema e maior a resistência à mudança; maior será o impacto de qualquer mudança no sistema (por mínima que seja*"[31].

"*A estabilidade ortográfica é apanágio de sociedades culturalmente complexas e avançadas, com forte apego à sua tradição e identidade culturais*"[32].

A própria democracia é também discurso[33], quer oral quer escrito, formal e informal.

A fundamentação, interna e externa[34], dos actos jurídico-públicos ou os meios de exteriorização informal do poder político têm um conteúdo comunicativo, isto é, visam ser dado a conhecer as razões, visam ser exteriorizados para a opinião pública.

---

[28] ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, pg 11.

[29] OLIVIER SOUTET, *Linguistic*, Presses Universitaires de France, Paris, 2007, p. 243, *apud* FRANCISCO MIGUEL VALADA, *Demanda, deriva, desastre: os três dês do Acordo Ortográfico*, pg. 69.

[30] Cfr. OLIVIER SOUTET, *Linguistic*, Presses Universitaires de France, Paris, 2007, p. 243, *apud* FRANCISCO MIGUEL VALADA, *Demanda, deriva, desastre: os três dês do Acordo Ortográfico*, pg. 69.

[31] ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, pg. 11.

[32] ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, pg. 11.

[33] JÜRGEN HABERMAS procura edificar um modelo de democracia, baseando-se no discurso.

A validade ou a justiça de uma solução encontra-se no consenso racionalmente fundado entre os intervenientes. Pode falar-se aqui na "força consensual de uma comunicação" (JÜRGEN HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. de RAINER ROCHLITZ / CHRISTIAN BOUCHINDHOMME, Gallimard, Paris, 1997, p. 166, *apud* PAULO OTERO, *Instituições políticas e constitucionais*, I, 1.ª ed., 8.2.3, pg. 418).

A democracia deliberativa, proposta por HABERMAS, determina que a legitimação das instituições do Estado seja feita mediante o estabelecimento de um quadro permanente de participação e deliberação pública, livre e igualitária dos cidadãos; sendo os veículos da comunicação quer processos formais quer mecanismos informais de comunicação existentes na sociedade.

HABERMAS o uso da linguagem orientado ao entendimento do uso das expressões linguísticas que não está feito para a comunicação (cfr. JÜRGEN HABERMAS, *Verdad y justificación*, I.2.II.1, pg. 109).

"*O espaço da opinião pública distingue-se (…) por uma estrutura de comunicação que se refere (…) ao "espaço social" gerado na acção comunicativa*" (JÜRGEN HABERMAS, *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoria del discurso* (original: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtstaats*, Suhrkamp, Francoforte sobre o Meno, 1992 e 1994), introducción y traducción, sobre la cuarta edición revisada de MANUEL JIMÉNEZ REDONDO, 4.ª ed., Trotta, Madrid, 2005 (= *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. de RAINER ROCHLITZ / CHRISTIAN BOUCHINDHOMME, Gallimard, Paris, 1997), VIII, III (1), pg. 441).

[34] Seguimos aqui a distinção de ALEXY (in *Teoria da argumentação jurídica*, p. 273, *apud* MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução ao Direito*, 1.ª ed., Coimbra Editora, 2012, § 23, II.4.1, pg. 426)

A legislação deve obedecer a critérios racionais[35].

Assim, a importância da escrita também se revela na fundamentação oficial dos actos do Estado[36].

A alegada "maior uniformização ortográfica" (remissão)

Ponto 7 – "*O Acordo Ortográfico, assinado em Lisboa em 1990, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.° 26/9 1 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.° 43/91, ambos de 23 de Agosto,* ***simplifica e sistematiza*** *vários aspectos da ortografia e elimina algumas excepções ortográficas,* ***visando uma maior harmonização ortográfica***."

(Colagem evidente ao 3.º parágrafo do Preâmbulo da RCM n.º 8/2012:

> "*O Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, assinado em Lisboa em 1990, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 26/91 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 43/91, ambos de 23 de Agosto, simplifica e sistematiza vários aspectos da ortografia e elimina algumas excepções ortográficas, garantindo uma maior harmonização ortográfica.*"

Tratando-se de uma transcrição "*ipsis verbis*", esta deveria estar assinalada entre aspas e em itálico; e, naturalmente, creditando devidamente a fonte de onde a citação foi extraída.

(A expressão "*uma maior harmonização ortográfica entre os oito países que fazem parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)*" consta também do 5.º parágrafo do Preâmbulo da RCM n.º 8/2011. Consta do 9.º parágrafo o seguinte excerto:

> "*a harmonização ortográfica nos países da CPLP é fundamental para que os cerca de 250 milhões de falantes, presentes em comunidades portuguesas no estrangeiro, nos países de língua oficial portuguesa ou, ainda, integrados no crescente número de pessoas que procuram a língua portuguesa por outras razões, possam comunicar utilizando uma grafia comum)*").

O sentido da frase é um chavão, uma mistificação e uma petição de princípio (pois considera algo como demonstrado, sem demonstrar coisa alguma, e segue em frente).

A "simplificação" está por demonstrar|não existe de todo.

Quanto a visar "*uma maior harmonização ortográfica*", as facultatividades, amplamente utilizadas no AO, são a prova de que a afirmação é falta.

---

entre a justificação interna e a justificação externa da decisão: a justificação interna respeita à questão de saber se a decisão decorre logicamente das premissas constantes da fundamentação; a justificação externa tem por objecto a correcção das premissas que constituem a fundamentação.

[35] Neste sentido, JÜRGEN HABERMAS, *Verdad y justificación*, II.3. pg. 144.

[36] Para um enquadramento mais amplo, v., desenvolvidamente, JOSÉ LAMEGO, *Razão e argumentação — A decisão racional no Direito e na Política. Parte A. A fundamentação racional das normas*, in *Revista Jurídica*, AAFDL, n.º 4, Março-Maio de 1984, pgs. 87-151.

Os defensores do AO argumentam com a lusofonia, a utopia lusofónica "unificada"[37].

Ora, para vários sectores científicos dentro da Linguística, em rigor, a "Lusofonia" não existe, é uma ficção; existem várias, diversas lusofonias[38].

Nestas circunstâncias, o ónus da prova científica está em quem propõe o projecto – o Acordo Ortográfico -, e não em quem se manifesta contra.

Adiante, ao vermos os resultados da "aplicação" do AO, veremos que não há qualquer uniformização ortográfica.

A data de entrada em vigor do Acordo Ortográfico na ordem jurídica portuguesa não é a data do depósito do Tratado (Maio de 2009), mas a data da publicação em "*Diário da República*" (17 de Setembro de 2010)

Ponto 9: A partir de que data o Acordo Ortográfico entrou em vigor?

Segundo o Relator, "*Assim, e nos termos do Aviso n.° 255/2010, de 13 de Setembro, publicado no Diário da República, 1.a série, de 17 de Setembro de 2010, o Acordo Ortográfico já se encontra em vigor na ordem jurídica interna **desde 13 de Maio de 2009, data em que o depósito** do respeCtivo instrumento de ratificação **teve lugar por parte da República Portuguesa***".

O Relator manifesta uma total ignorância sobre as regras sobre a entrada em vigor dos Tratados internacionais na ordem jurídica portuguesa.

É certo que o Estado Português se encontra vinculado ao Tratado desde 2008.
Todavia, para a entrada em vigor, não é suficiente o depósito do Tratado.
Vejamos.

O Governo fez o depósito da ratificação em 13 de Maio de 2009 (facto que o Relator alega).

Todavia, **refere que a publicação em "*Diário da República*" foi feita apenas em 2010 e não retira daí nenhuma consequência?**

O Relator revela desconhecer o alcance do artigo 119.º da Constituição; o n.º 1, alínea b), e o n.º 2.

A data da publicação não é de todo irrelevante.

Um facto: o Estado Português apenas publicou o aviso da ratificação em 17 de Setembro de 2010; isto é, volvidos 1 ano, 4 meses e 4 dias[39].

---

[37] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 18.
[38] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pgs. 45, 48, 82, 176, 180.
No próprio Brasil, existem várias lusofonias brasileiras (ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 83).
[39] Aviso n.º 255/2010 do Ministério dos Negócios Estrangeiros:

"*Por ordem superior se torna público que tendo a República Federativa do Brasil e a República de Cabo Verde procedido, em 12 de Junho de 2006, ao depósito dos instrumentos de ratificação do*

Ora, **um Estado não poderá invocar uma convenção não publicada** contra particulares que fiquem prejudicados[40] (a Constituição prevê a ineficácia na ordem jurídica interna, no artigo 119.º, n.º 2; sem prejuízo de o AO ter entrado em vigor na ordem jurídica internacional, no 1.º dia do mês seguinte após o depósito do 3.º instrumento de ratificação[41]).

Deste modo, o início da entrada em vigor e o começo do prazo de transição começam a contar a partir da publicação referida, de 2010 (**e não após o depósito, realizado em 2009**)[42].

Assim, **o prazo de transição terminará somente em 17 de Setembro de 2016**[43].

Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, adoptado em São Tomé e Príncipe em 25 de Julho de 2004, e tendo a República Democrática de São Tomé e Príncipe efectuado o respectivo depósito em 6 de Dezembro de 2006, o referido Acordo do Segundo Protocolo Modificativo entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2007, nos termos dos seus artigos 1.º e 3.º, que alteraram o artigo 3.º do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1).

Por parte de Portugal, o Acordo do 2.º Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa foi aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, tendo sido ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 52/2008, ambos publicados no Diário da República, 1.ª série, n.º 145, de 29 de Julho de 2008 (2). O depósito do respectivo instrumento de ratificação foi efectuado em 13 de Maio 2009 (3), tendo o referido Acordo entrado em vigor para Portugal nesta data (4).

Direcção-Geral de Política Externa, 13 de Setembro de 2010. — O Director-Geral, Nuno Filipe Alves Salvador e Brito." (in *Diário da República*, 1.ª série, n.º 182, 17 de Setembro de 2010, pg. 4116).

A frase sublinhada encontra-se incorrecta, pois, face à ordem jurídica interna, para que uma convenção internacional entre em vigor, terá de ser publicada no "*Diário da República*", sob pena de ineficácia (art. 119.º, n.º 2); havendo ainda que esperar pelo decurso do período de "*vacatio legis*" (que, em geral, é de 5 dias, segundo a regra supletiva do art.º 2.º, n.º 2, constante da Lei-formulário (Lei n.º 74/98, com alterações posteriores)).

[40] Cfr. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional Público*, I, 1.ª ed., pg. 381.

[41] 2.º Protocolo Modificativo ao AO, n.º 3.
Tal sucedeu em 1 de Janeiro de 2007 (o 3.º instrumento de ratificação, por São Tomé e Príncipe, foi realizado em 6 de Dezembro de 2006).

[42] Neste sentido, o art. 2.º, n.º 2, Decreto do Presidente da República n.º 52/2008, de 29 de Julho (correspondente ao preceito idêntico da Resolução da AR n.º 35/2008, da mesma data), refere: "*No prazo limite de seis anos após o depósito do instrumento de ratificação do Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, a ortografia constante de novos actos, normas, orientações, documentos ou de bens referidos no número anterior ou que venham a ser objecto de revisão, reedição, reimpressão ou de qualquer outra forma de modificação, independentemente do seu suporte, deve conformar-se às disposições do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.*"

[43] Também com esta conclusão, cfr. JOÃO ROQUE DIAS, *NOTA 26 - A entrada em vigor do acordo ortográfico – 20 argumentos para 1 resposta*, https://www.facebook.com/note.php?note_id=156342957721623; http://www.ciberduvidas.com/textos/controversias/11386).
Em sentido contrário, considerando que a data que contaria para efeitos de entrada em vigor do AO, na ordem jurídica interna portuguesa, seria a data do depósito de ratificação (13 de Maio de 2009), findando o prazo de transição em 13 de Maio de 2015, *Envio de a[c]tos para publicação*, "*Diário da República Ele[c]trónico*", Nota preambular, 2.º parágrafo (https://www.incm.pt/actos/acordo_ortografico.html); Instituto de Linguística Teórica e Computacional (ILTEC), *Guia do Acordo Ortográfico*, Ministério da Cultura / Ministério da Educação, Lisboa, [A]gosto de 2011 (versão revista da primeira edição, de [M]aio de 2011), edição digital, disponível a partir de http://www.dgidc.min-edu.pt/outrosprojetos/index.php?s=directorio&pid=173#i).
Também nesse sentido, o Projecto desta mesma deliberação, elaborado pelo Presidente da Assembleia da República: "*a Assembleia da República está vinculada a aplicar o Acordo Ortográfico entre o passado dia 17 de Setembro e 13 de Maio de 2015*" (citado na notícia "*Jaime Gama quer novo Acordo Ortográfico a partir de 2012*", jornal *Sol*, 30 de Novembro de 2010 (reproduzida em http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=5800).

A natureza jurídica da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Maio

Na opinião do Relator, "*não estamos perante a produção de qualquer aCto regulamentar (muito menos independente), mas apenas de* ***orientações*** *para a Administração Pública (consubstanciando-se apenas, no limite, a prática de um ou vários aCtos administrativos)*" (ponto 32).

Assim, daqui decorre que o Relator considera que:

i) As "*orientações para a Administração Pública*" não correspondem a normas jurídicas;

ii) "*(consubstanciando-se apenas, no limite, a prática de um ou vários aCtos administrativos)*".

Comecemos pelo primeiro ponto: a natureza de uma Resolução do Conselho de Ministros.

1. Para melhor dilucidar a natureza dessas disposições da Resolução do Conselho de Ministros, importa tê-las em presença:

"*Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:*

1 — Determinar que, a partir de 1 de Janeiro de 2012, o Governo e todos os serviços, organismos e entidades, sujeitos aos poderes de direcção, superintendência e tutela do Governo aplicam a grafia do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 26/91 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 43/91, ambos de 23 de Agosto, em todos os actos, decisões, normas, orientações, documentos, edições, publicações, bens culturais ou quaisquer textos e comunicações, sejam internos ou externos, independentemente do

---

Porém, no Preâmbulo da Deliberação n.º 3-PL/2010, de 15 de Dezembro ("*Implementação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa na Assembleia Da República*"), Preâmbulo, 3.º a 6.º parágrafos, o raciocínio explanado é contraditório, pois alude ao Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de 17 de Setembro de 2010:

"*Considerando que, de acordo com a referida resolução da Assembleia da República, as disposições do Acordo Ortográfico devem ser aplicadas em Portugal num prazo limite de seis anos após o depósito do instrumento de ratificação do Segundo Protocolo Modificativo;*

Considerando que, em 17 de Setembro de 2010, foi publicado em Diário da República o Aviso n.º 255/2010, do Ministérios dos Negócios Estrangeiros, dando conta do depósito do instrumento de ratificação por Portugal em 13 de Maio de 2009;

Considerando que aquele depósito passou a ser juridicamente relevante com a publicação do respectivo aviso de ratificação no Diário da República, como decorre das disposições conjugadas do artigo 119.º, n.º 1, alínea b), da Constituição da República Portuguesa e do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 74/98, de 24 de Agosto (Lei formulário);

Considerando que, nos referidos termos, a Assembleia da República está vinculada a aplicar o Acordo Ortográfico até 13 de Maio de 2015, data limite que resulta do artigo 2.º, n.º 2, da Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008" (in *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 55, de 22 de Dezembro de 2010, XI Legislatura, 2.ª Sessão Legislativa (2010/2011), pg. 2).

suporte, bem como a todos aqueles que venham a ser objecto de revisão, reedição, reimpressão ou qualquer outra forma de modificação.

2 — Determinar que, a partir de 1 de Janeiro de 2012, a publicação do 'Diário da República' se realiza conforme o Acordo Ortográfico.

3 — Determinar que o Acordo Ortográfico é aplicável ao sistema educativo no ano lectivo de 2011-2012, bem como aos respectivos manuais escolares a adoptar para esse ano lectivo e seguintes, cabendo ao membro do Governo responsável pela área da educação definir um calendário e programa específicos de implementação, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

4 — Manter a vigência dos manuais escolares já adoptados até que sejam objecto de reimpressão ou cesse o respectivo período de adopção, previsto no artigo 4.º da Lei n.º 47/2006, de 28 de Agosto, e no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 261/2007, de 17 de Julho.

(…)

6 — Para os efeitos dos números anteriores, adoptar o Vocabulário Ortográfico do Português e o conversor ortográfico Lince, disponíveis no sítio da Internet www.portaldalinguaportuguesa.org e nos respectivos sítios da Internet dos departamentos governamentais".

A Resolução do Conselho de Ministros é um acto sem previsão constitucional[44], embora tenha sido, ao longo dos anos, caucionado pela prática institucional dos diversos Governos[45].

É algo duvidoso, do ponto de vista constitucional, que a Resolução pudesse conter um regulamento[46].

---

[44] DAVID DUARTE / ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO / MIGUEL LOPES ROMÃO / TIAGO DUARTE, *Legística. Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*, Almedina, Coimbra, 2002, pg. 353.

[45] DAVID DUARTE / ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO / MIGUEL LOPES ROMÃO / TIAGO DUARTE, *Legística. Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*, Almedina, Coimbra, 2002, pg. 353.

[46] **a)** Qualificando a Resolução do Conselho de Ministros peremptoriamente como um regulamento administrativo, MARIA LUÍSA DUARTE, *Introdução ao Estudo do Direito. Sumários desenvolvidos das aulas de Introdução ao Estudo do Direito, leccionadas ao 1.º Ano, Turma B, no ano lectivo de 2002/2003*, AAFDL, Lisboa, 2003, pg.171; SANDRA LOPES LUÍS, *Introdução ao Estudo do Direito. Sumários das aulas práticas e hipóteses resolvidas,* 1.ª ed., AAFDL, Lisboa (em curso de publicação; disponibilizado generosamente pela Autora),12.3.3, pg. 80 (nota 140). Também nesse sentido, afirmando que os decretos regulamentares são "decretos normativos", assumindo a natureza de regulamento, cfr. JOSÉ DIAS MARQUES, *Introdução ao Estudo do Direito*, 2.ª ed., PF, Lisboa, 1997, pg. 119.

A Professora LUÍSA NETO afirma que "*[a] Resolução do Conselho de Ministros pode ainda ter carácter normativo, integrando-se, nesse caso, na elaboração de regulamentos necessários à boa execução das leis*" (art. 199.º, al. c)); mas afirmando, contraditoriamente, que, caso a resolução tenha carácter normativo, terá de fazer referência à lei que expressamente visa regulamentar ou que define a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão, nos termos do n.º 7 do artigo 112.º, cfr. LUÍSA NETO, *Resolução do Conselho de Ministros*, in *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, in *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, coordenação de JORGE BACELAR GOUVEIA / FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, Quid Juris, Lisboa, 2013, pg. 340.

b) Uma segunda opinião considera que a Resolução do Conselho de Ministros é ou possa ser uma fonte regulamentar, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Os regulamentos no ordenamento jurídico português*, in *Estudos comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, coord. de DIOGO FREITAS DO AMARAL / CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA / MARTA TAVARES DE ALMEIDA, volume I, Almedina, Coimbra, 2008, pg. 521; JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS / FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Noções fundamentais de Direito Administrativo*, 2.ª ed., reimpressão, Almedina, Coimbra, 2011, Parte III, Cap. I, 5, pg. 161; DAVID DUARTE / ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO / MIGUEL LOPES ROMÃO / TIAGO DUARTE, *Legística. Perspectivas sobre a concepção*

Porém, é isso que tem sucedido na prática, necessária ou eventualmente.

Por isso, admitiremos nesta argumentação, até por exclusão de partes, sob pena de se tratar de um acto "alienígena", que se trata de um regulamento administrativo, sem

---

e redacção de actos normativos, Almedina, Coimbra, 2002, pg. 353; GUILHERME DA FONSECA / LÚCIA RODRIGUES, "*Direito Administrativo. Noções* muito *elementares*", AAFDL, Lisboa, 2004, pg. 93; MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Actividade administrativa, 1.ª ed., Dom Quixote, Lisboa, 2007, § 20, Rn. 42, pg. 253; JOSÉ LUÍS VILAÇA, *Regulamentação e acompanhamento da execução pelo Governo*, in *A feitura das leis*, volume II, Comunicações apresentadas no Curso organizado pelo Instituto Nacional de Administração, no âmbito do Departamento de Administração Pública, coord. de JORGE MIRANDA / MARCELO REBELO DE SOUSA, com colaboração de MARTA TAVARES DE ALMEIDA, Instituto Nacional de Administração, Oeiras 1986, pg. 312.

A Resolução do Conselho de Ministros pode, "*assim, assumir, no seu 'corpus', funções e conteúdos variáveis*" (CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, As Funções do Estado e o Poder Legislativo no Ordenamento Português, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2012 (obra acordizada), n.º 142, pg. 109).

Considerando que a Resolução do Conselho de Ministros não tem necessariamente a natureza de regulamento; podendo ser materialmente um regulamento, mas também podendo corresponder materialmente a actos administrativos ou a actos de outra natureza, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2.ª ed., com a colaboração de PEDRO MACHETE e LINO TORGAL, Almedina, Coimbra, 2011, n.º 38, pg. 214 (no mesmo sentido, considerando que a Resolução do Conselho de Ministros pode ter ou não natureza regulamentar, JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª ed., Âncora, Lisboa, 2009, n.º 17.1, pg. 68; considerando que a Resolução do Conselho de Ministros "*tem, por vezes, natureza regulamentar*", MARCELO REBELO DE SOUSA / SOFIA GALVÃO, *Introdução ao Estudo do Direito*, 5.ª ed., Lex, Lisboa, 2000, 23.4, II, pg. 146.

Deste modo, em suma, as Resoluções do Conselho de Ministros tanto podem revestir a natureza de actos e regulamentos administrativos, como a de actos e normas da função política (CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, As Funções do Estado e o Poder Legislativo no Ordenamento Português, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2012, n.º 142, pg. 109 e pg. 110, n.º 144 (nota 143) (cfr. também n.º 164, pg. 125)) (mais concretamente, neste último caso, de normas regimentais (v. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, As Funções do Estado e o Poder Legislativo no Ordenamento Português, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2012, números 143-147, pgs. 110-113) ou outras).

c) MANUEL AFONSO VAZ considera que o regulamento independente, tendo de revestir a forma de decreto regulamentar, se assume como um acto normativo misto: "*como a lei, tem cfr.* MANUEL AFONSO VAZ, *A[c]to normativo*, in *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, in *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, coordenação de JORGE BACELAR GOUVEIA / FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, Quid Juris, Lisboa, 2013, pg. 50).

Todavia, com o devido respeito, julga-se que um regulamento não pode assumir o carácter de lei em sentido formal (cfr. art. 112.º, n.º 1, sem entrar na discussão sobre se este elenco obedece a uma tipicidade taxativa, que exclua as leis orgânicas). Discordando nós do conceito de "*lei em sentido material*" (que tem bastante adesão na Doutrina, mas que nos parece ser pouco criterioso; de resto, se não há um conceito de lei em sentido material, também um regulamento não poderá ser uma "lei em sentido material, um regulamento nunca poderá ser uma "lei", que é definida pela sua forma.

d) A Lei-formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, com alterações posteriores) aponta no sentido de a Resolução do Conselho de Ministros poder conter disposições regulamentares (referindo, no artigo 3.º, alínea p), que são publicadas, no "*Diário Republica*", "*As resoluções do Conselho de Ministros e as portarias que contenham disposições genéricas*".

Em bom rigor, não é totalmente claro que o predicado ("*que contenham disposições genéricas*") se refira, também, ao primeiro sujeito, ou seja, as resoluções.

Porém, segundo se julga, a interpretação mais correcta parece ser a de que abrange tanto as resoluções do Conselho de Ministros como as portarias.

A exigência de publicação na 1.ª série do "*Diário da República"* depõe no sentido de a Resolução do Conselho de Ministros poder tratar-se de um regulamento.

Para além disso, têm uma numeração distinta (nos termos do artigo 8.º, número 1, alínea h), da Lei-formulário).

No plano do Direito infraconstitucional, propendemos a considerar que a Resolução possa ser um regulamento, bem como possa conter actos administrativos e actos políticos.

prejuízo de termos as maiores reservas quanto à sua admissibilidade; pois julgamos que não encontra base habilitante numa norma da Constituição.

1.1. Em primeiro lugar, é necessário qualificar as normas decorrentes destas disposições, que, na economia do diploma, emprestam o carácter imanente à sua natureza.

Começando pelo n.º 6, é algo duvidoso, mas, à partida, se o "Lince"[47] e o "Vocabulário Ortográfico do Português" se limitassem a ser meramente executivos do AO, poderia ser considerado que se trataria de um aspecto de regulamentação que poderia ser objecto de um regulamento dependente. Isto em teoria. Na prática, como se verá *infra*, a questão adquire contornos de maior complexidade. Porém, numa primeira abordagem, omitiremos a análise deste aspecto.

A dúvida que, desde logo, se coloca, quanto aos números 5, 7 e 6, é a de saber se pode haver um regulamento de execução sem existência de uma lei em sentido formal prévia, inerente ao princípio da reserva de lei, na vertente de precedência de lei.

1.2. Importa, porém, dilucidar se um regulamento pode ser directamente fundado numa convenção internacional. Ou seja, a questão está em saber se um regulamento pode ser fundado num diploma que não seja um acto legislativo.

a) Alguma Doutrina responde negativamente. Assim, seriam constitucionalmente ilegítimos os regulamentos que contivessem disciplina inicial, uma vez que esta só pode constar de diploma legislativo[48];

b) Outra parte da Doutrina tem dado uma resposta afirmativa a esta questão, asseverando que o Direito Internacional convencional pode servir de fundamento a um regulamento administrativo. A convenção internacional valeria "como lei", sob o ponto de vista do fundamento legal dos regulamentos[49]. Isto seria coerente, em termos sistémicos, com a substituição doutrinária da expressão "princípio da legalidade" pelo "princípio da juridicidade"[50];

---

[47] Disponível para "*download*" em http://www.portaldalinguaportuguesa.org/index.php?action=lince.

[48] Acórdãos do Tribunal Constitucional números 184/89 e 61/91; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Os regulamentos no ordenamento jurídico português*, pg. 518.

Afirmando a precedência total de lei, MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 1.ª ed., § 20, Rn. 6 e 8, pg. 240, Rn. 19, pg. 244; MÁRIO JORGE LEMOS PINTO, *Impugnação de normas e ilegalidade por omissão. No contencioso administrativo português*, diss., Coimbra Editora, 2008, pgs. 120-121.

Considerando que um regulamento independente não dispensa uma norma legal que fixe a respectiva competência, mas não visa aplicar uma lei específica, mas, sim, "dinamizar a ordem jurídica em geral", VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 2.ª ed., Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, pg. 119.

[49] Neste preciso sentido, GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, volume I, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2007, anot. ao artigo 8.º, XXV, pg. 272.

[50] Neste sentido, entre muitos, por exemplo, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Validade* (*do acto administrativo*), in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VII, Lisboa, 1996, pág.581; LUÍS PEDRO PEREIRA COUTINHO, *Os regulamentos independentes do Governo*, in *Perspectivas Constitucionais: nos 20 Anos da Constituição de 1976*, org. de JORGE MIRANDA, 1997, pgs. 1016 ss.; SANDRA LOPES LUÍS, *A aceitação do acto administrativo – Conceito, fundamento e efeitos*, diss., FDUL, Cap. III, 2.2.2, pg. 178 (nota 404); PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*: *O sentido da vinculação administrativa à juridicidade,* Almedina, Coimbra, 2003, pg.786.

Assim, toda a actividade da Administração está sujeita à "*legalidade*", entendida em sentido amplo, o que decorre não só dos artigos 18.º, n.º 1, e 266.º, n.º 2, da CRP, mas também do próprio Código de

c) SÉRVULO CORREIA e outros Autores, partindo do artigo 199.º, alínea c), quando atribui ao Governo competência para fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis, não se refere a leis formais (em sentido estrito), mas a todos os actos normativos de grau superior, e, portanto, também a convenções internacionais e à Constituição.

Seria, pois, de aceitar a pertinência de habilitações implícitas.

d) Em nossa opinião, a opinião mais correcta é a primeira.

A impossibilidade de um regulamento poder ser fundado numa convenção internacional reside, para além do princípio teorético da "precedência de lei", noutro argumento de Direito positivo.

Com efeito, um regulamento de execução deve citar a lei habilitante, que deve ser uma lei ordinária, em sentido formal. Assim depõe inequivocamente o artigo 112.º, n.º 7, 1.ª parte ("*Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar (…)*")[51].

Efectivamente, não se compreenderia que o artigo 112.º utilizasse a expressão "leis" no sentido de "leis ordinárias" (no n.º 5) ou, quando muito, de "leis" da AR (nos números 1, 2, 3 e 8), e, no n.º 7, utilizasse a expressão "leis" num sentido diverso do de lei em sentido formal[52].

Assim, em teoria, seria possível um regulamento executivo (artigo 199.º, alínea c)). Todavia, para que o regulamento executivo fosse emitido, seria necessário que houvesse uma lei prévia ("leis", conforme consta dos artigos 112.º, n.º 7, 1.ª parte, e 199.º, alínea c)), que habilitasse o Governo a emitir esse regulamento; o que não aconteceu.

Por outro lado, como indício de que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011 não pode ser entendida como um regulamento executivo (na sua plenitude), a base habilitante apontada pelo Governo não foi a do artigo 199.º, alínea c) (como seria o caso, se pretendesse que se tratasse de um regulamento de execução), mas a alínea g) do mesmo preceito[53].

Do exposto resulta a "**inconstitucionalidade total" do diploma**[54] da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011.

Procedimento Administrativo (CPA), quando, no artigo 3.º, n.º 1, do CPA se prevê que os "*órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao Direito*".

[51] Na interpretação do artigo 112.º, n.º 7, 1.ª parte, a respeito dos regulamentos administrativos de execução, apenas admitimos uma solução diferente em relação aos actos de Direito da União Europeia derivado, devido a uma eventual interpretação extensiva da expressão "lei", constante daquela norma, em conjugação com o artigo 8.º, n.º 4.

Todavia, para clarificar este aspecto, deveria ser alterada a expressão "lei", substituindo-a por "acto normativo" (ou "lei ou acto normativo emitido pelos órgãos da União Europeia"). Ou, utilizando uma outra técnica de legística, acrescentar um número, em que se dissesse: "O disposto na primeira parte do número 7 não prejudica que a base habilitante seja o Direito da União Europeia".

Deste modo, seriam admitidos, sem margem para dúvidas, regulamentos de execução de actos de Direito Comunitário (artigo 199.º, alínea c)).

Já quanto a regulamentos independentes, fundados em actos da União Europeia, temos reservas em relação a que, no plano "*de jure condendo*", devam ser consagrados.

[52] No sentido de que "*A Administração deve fundamentar a sua decisão na exacta norma* [legal] *que a habilita a praticar o regulamento*", PAULO OTERO, *Direito Administrativo - Relatório de uma disciplina apresentado no concurso para professor associado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 2.ª ed., suplemento da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2001, pg. 312.

[53] Último parágrafo do Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011.

[54] Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Direito Constitucional. Sumários desenvolvidos*, 2.ª ed., AAFDL, Lisboa, 2012, pg. 70.

2. Os números 1 e 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011

Vejamos agora os números 1 a 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011.

A questão reside em saber de que tipo de normação se trata: se de normação secundária, objecto de regulamentos dependentes; ou, em alternativa, se se trata de normação primária, que deveria ser objecto ou de regulamento independente ou, no caso de reserva de lei, de um acto legislativo.

Note-se que o objectivo dos números 1 e 3 é o de antecipar o fim do prazo de transição, estabelecido pelo artigo 2.º, n.º 2, do Decreto do Presidente da República n.º 52/2008, de 29 de Julho.

No caso do n.º 1, o fim da antecipação para a Administração Pública foi mais de **4 anos e 9 meses e meio**[55].

Ao determinar a aplicação do Acordo Ortográfico, não só **para as escolas públicas**, mas também **para as escolas privadas**, "*ao sistema educativo*" no seu todo, "*no ano lectivo de 2011-2012, bem como aos respectivos manuais escolares*", o n.º 3 da RCM foi ainda mais longe: **a antecipação cifrou-se em 5 anos** (!!) — remonta, pelo menos, a Setembro de 2011[56].

Em nossa opinião, a antecipação do prazo de transição não poderá ser considerada um aspecto secundário, ancilar, acessório, que fosse susceptível de constar de um regulamento executivo. Com efeito, antecipar o fim do prazo de transição, para quase toda a Administração Pública, em mais de 4 anos e meio, constitui um aspecto inovatório.

Na realidade, trata-se de uma decisão "de peso", que, por conseguinte, é uma normação primária ou muito próxima da primária; não sendo possível enquadrá-la na competência complementar ou de execução[57].

A decisão de antecipar o prazo de transição em 5 anos, quer para escolas públicas quer para escolas particulares e cooperativas (cfr. art. 75.º da Constituição), abrangendo o exercício privado de funções públicas, é também uma decisão de tomo, o que faz concluir que este regulamento nunca poderia ter natureza meramente "executiva" do Tratado (se tal fosse de admitir).

Deste modo, em nosso entender, as normas em causa, que são as mais relevantes, permitem a conclusão de que o regulamento em causa assume o carácter de um regulamento independente[58].

---

[55] Uma vez que o prazo de transição, como se demonstrou, só termina em 17 de Setembro de 2016, devido à publicação tardia das Resoluções da AR e do Decreto presidencial de ratificação do 2.ª Protocolo Modificativo ao AO, no "*Diário da República*".

[56] Note-se que a Resolução n.º 8/2011 foi aprovada pelo em Conselho de Ministros em 25 de Janeiro de 2011, ainda quando o 18.º Governo constitucional se encontrava em funções.

[57] Apenas a norma do n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros, que é sobretudo declarativa ou confirmativa de uma lei anterior, poderia, eventualmente ser enquadrada no âmbito da execução do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto do Presidente da República n.º 52/2008, de 29 de Julho.

[58] Consideramos que o Governo, desde que haja uma lei de habilitação prévia, nos termos do artigo 112.º, n.º 7, 2.ª parte, pode emitir regulamentos independentes. Com efeito, o artigo 112.º, n.º 6, assim o determina expressamente: "*Os regulamentos do Governo revestem a forma de decreto regulamentar (…), no caso de regulamentos independentes*" (em sentido contrário, embora antes da revisão constitucional de

Todavia, cumpre perguntar: a emissão de um regulamento independente, com este teor, e desprovida de habilitação legal prévia, será conforme à Constituição?

Em nossa opinião — embora este ponto seja discutível —, é exigido, para a validade de qualquer regulamento independente, que este indique expressamente a lei ou as leis que atribuem especificamente competência (subjectiva e objectiva) para a emissão desse mesmo regulamento (ou seja, as leis de habilitação) (artigo 112.º, n.º 7, 2.ª parte)[59].

Ora, não há nenhuma lei ordinária (ou nenhum acto anterior, nem no AO, nem na Resolução parlamentar n.º 35/2008, nem no Decreto do Presidente da República n.º 52/2008, de 29 de Julho) que tenha fixado a competência subjectiva e objectiva — ou seja, a indicação da autoridade que poderá ou deverá emitir o regulamento e a matéria sobre que versa[60] — para que o regulamento independente pudesse ser emitido[61].

Existe, pois, uma dupla inconstitucionalidade:

a) Inconstitucionalidade orgânica, em virtude de o Governo ter emitido um regulamento independente, não munido de uma prévia lei habilitante;

b) A preterição do dever de citação da lei habilitante implica, ademais, inconstitucionalidade formal da Resolução do Conselho de Ministros[62].

1997, considerando que apenas os regulamentos autónomos (relativos à norma fundamental de organização do ente autónomo ou, em alternativa, relativos à sua normação corrente) seriam os únicos regulamentos independentes admissíveis, "*pois não (…) parece aceitável que a administração estadual ou mesmo as administrações das regiões autónomas possam emitir tais regulamentos*", J. CASALTA NABAIS, *Considerações sobre a autonomia financeira das Universidades portuguesas*, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Ferrer-Correia*, III, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, número especial, 1991, pg. 344 (nota 27)).

[59] Também com essa interpretação, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2.ª ed., 2011, n.º 33, pg. 187; MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, 1.ª ed., § 20, Rn. 47, pg. 254; MANUEL AFONSO VAZ, A[c]to *normativo*, in *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, in *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, coordenação de JORGE BACELAR GOUVEIA / FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, Quid Juris, Lisboa, 2013, pg. 50.

[60] GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, pg. 838.

[61] Se se adoptar a definição, segundo a qual os regulamentos independentes se reportam a "*uma pluralidade de leis não determinadas*" (cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo V, Actividade constitucional do Estado, 4.ª ed., Wolters Kluwer / Coimbra Editora, 2010, n.º 59.I, pg. 225; cfr. IDEM, *Artigo 112.º*, XVII, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS. Com a colaboração de EDUARDO PAZ FERREIRA / MANUEL AFONSO VAZ; LINO TORGAL / ANTÓNIO DE ARAÚJO / ANTÓNIO ROCHA MARQUES / MARGARIDA MENÉRES PIMENTEL / MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, 1.ª ed., Coimbra Editora, 2006, pg. 276) (ou de actos normativos), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011 não obedece a esse desiderato.

Em nossa opinião, com o devido respeito, a definição proposta por JORGE MIRANDA não se afigura totalmente correcta; pois pode suceder que os actos objecto do regulamento independente sejam bem determinados.

[62] Também nesse sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2.ª ed., 2011, n.º 37, pg.211; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Os regulamentos no ordenamento jurídico português*, pg. 518; cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, volume II, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2010, anot. ao artigo 112.º, XXXVIII, pg. 77; MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 1.ª ed., § 20, Rn. 47, pg. 254.

b) Quanto ao segundo ponto, seria interessante considerar que se trataria de actos administrativos "múltiplos" e com efeitos continuados no tempo.

É uma tese que manifestamente não colhe, atentas as considerações anteriormente expostas.

A violação da reserva de lei parlamentar

Cfr. pontos 29 e 30 do Parecer da I Comissão.

O Relator, nos pontos 22 e 28, aludiu ao sistema educativo; e, portanto, aludiu à liberdade de aprender e de ensinar, positivada no art. 43.º, n.º 1, da CRP.

Todavia, mais adiante, "fez marcha-atrás" e considerou que não estão aqui envolvidos quaisquer direitos, liberdades e garantias….

1. A inconstitucionalidade orgânica e formal dos números 1 e 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011

O número 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro, determinou: "*a partir de 1 de Janeiro de 2012, o Governo e todos os serviços, organismos e entidades sujeitos aos poderes de direcção, superintendência e tutela do Governo aplicam a grafia do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 26/91 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 43/91, ambos de 23 de Agosto, em todos os actos, decisões, normas, orientações, documentos, edições, publicações, bens culturais ou quaisquer textos e comunicações, sejam internos ou externos, independentemente do suporte, bem como a todos aqueles que venham a ser objecto de revisão, reedição, reimpressão ou qualquer outra forma de modificação*".

O número 3 da mesma Resolução preceitua "*que o Acordo Ortográfico é aplicável ao sistema educativo no ano lectivo de 2011-2012, bem como aos respectivos manuais escolares a adoptar para esse ano lectivo e seguintes, cabendo ao membro do Governo responsável pela área da educação definir um calendário e programa específicos de implementação, sem prejuízo do disposto no número seguinte*".

Uma vez que **a RCM contém restrições a direitos, liberdades e garantias**, **o diploma teria de ser uma lei da AR** ou um decreto-lei autorizado [o artigo 18.º, n.º 2 ("*A lei*") comprova-o].

Ainda que a opinião do Relator – segundo a qual estaria apenas em causa uma mera regulamentação, e não restrições - fosse seguida, essa matéria de concretização ou de regulamentação sempre caberia na esfera da reserva de competência da AR, nos termos do artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da CRP.

Os números 1 e 3 da Resolução n.º 8/2011, de 25 de Janeiro, do Conselho de Ministros[63] **regulamentam direitos, liberdades e garantias**: a liberdade de expressão escrita e o direito à língua (no pressuposto de que os funcionários públicos, demais

[63] Publicada no "*Diário da República*", 1.ª série, n.º 17, de 25 de Janeiro de 2011, pgs. 488-489.

agentes e titulares dos órgãos são titulares desse direito fundamental, inalienável e intransferível através do contrato social que a Constituição pode representar); a liberdade de divulgação cultural por parte dos autores, etc.; quanto ao número 3, a liberdade de aprender e de ensinar (art. 43.º, n.º 1); a liberdade criação intelectual, artística e científica (art. 42.º, n.º 1); a proibição de dirigismo estatal da cultura e da educação (art. 43.º, n.º 2).

Destarte, as normas daí resultantes padecem de várias inconstitucionalidades, a título orgânico e formal.

Mesmo que porventura não estivessem em causa "restrições", toda a regulamentação integral[64] (pelo menos, a título principal) **deveria ter sido feita por lei da AR** (ou decreto-lei autorizado do Governo), pois cabe na reserva de competência legislativa da AR (artigo 165.º, n.º, 1, alínea b), da CRP[65].

O Relator acaba por reconhecer a validade deste raciocínio, ao afirmar no ponto 32:

> "*Entendendo-se que estaríamos perante a regulação de matérias compreendidas no âmbito da alínea b) do n.° 1 do artigo 165.° da CRP, como se invoca no ponto anterior, por depararmos com a fixação de normas sobre direitos, liberdades e garantias, sempre esbarraríamos na presença de uma reserva integral que apenas mediante uma intervenção legislativa poderia ser operacionalizada (e nunca por ato regulamentar).*"

---

[64] A matéria dos direitos, liberdades e garantias está incluída na reserva relativa integral da competência da Assembleia da República (incluindo as bases e o respectivo desenvolvimento; os regimes jurídicos gerais, especiais e excepcionais) (neste sentido, referindo que a reserva abrange os direitos **na sua integridade** ou integralidade, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Direitos Fundamentais, tomo IV, 5.ª ed., Coimbra Editora, 2012, n.º 99.III, pg. 469; IDEM, *Artigo 165.º*, II, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, 1.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 535; cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA / JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, Lex, Lisboa, 2000, pg. 282). A reserva de competência respeita a toda a extensão do respectivo regime jurídico, a toda a intervenção legislativa no domínio dos direitos, liberdades e garantias (neste sentido, GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, 4.ª ed., anot. ao art.º 165.º, VIII, pg. 327; MARCELO REBELO DE SOUSA / JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Constituição…*, pg. 283); isto é, a reserva abrange todo o tipo de intervenção legislativa neste domínio: de restrições, de conformação, de regulação ou de condicionamento do exercício, da concretização, conformando, prevenindo abusos, solucionando colisões, interpretação, renovação normativa (MARCELO REBELO DE SOUSA / JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Constituição…*, pg. 282) ou, também, a definição de um regime ampliativo; ou normas interpretativas, modificativas ou revogatórias (MARCELO REBELO DE SOUSA / JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Constituição…*, pg. 282; JORGE MIRANDA, *Manual…*, IV, 5.ª ed., n.º 99.IV, pg. 470; reconhecendo que esse é o sentido literal do preceito, embora, depois, o interprete restritivamente, cfr. JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª ed., pg. 875). A reserva não abarca apenas as restrições apostas aos direitos, liberdades e garantias (JORGE MIRANDA, *Manual…*, IV, 5.ª ed., n.º 99.III, pg. 469; IDEM, *Artigo 165.º*, II, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, 1.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 535), por não fazer sentido que respeitasse ao acessório ou excepcional (a restrição) e não à substância ou ao conteúdo essencial de cada direito (JORGE MIRANDA, *Manual…*, IV, 5.ª ed., n.º 99.III, pg. 469; IDEM, *Artigo 165.º*, II, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, 1.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 535).

[65] Sobre o regime orgânico dos direitos, liberdades e garantias, v., desenvolvidamente, LUÍS PEDRO DIAS PEREIRA COUTINHO, *Regime orgânico dos direitos, liberdades e garantias e determinação normativa. Reserva de Parlamento e reserva de acto legislativo*, in *Revista Jurídica*, AAFDL, ano 24, Abril de 2001, pgs. 533-595.

Nós não afirmamos que não possa haver regulamentos de execução; o que é uma evidência.

O que contestamos com veemência é a afirmação citada, pois todos os regulamentos independentes têm o limite da reserva de lei (matéria esta pacífica na Doutrina).

2. Inconstitucionalidades orgânica e formal do número 3 da mesma Resolução

Com fundamentação idêntica à que expusemos *supra* em relação ao número 1, regista-se também o vício de inconstitucionalidade orgânica e formal da norma do número 3 da Resolução do Conselho de Ministros (e, consequencialmente, por arrastamento, do número 4 que depende do número 3); uma vez que tal norma regulamenta aspectos principais que cabem na esfera da reserva de competência parlamentar (artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da CRP): a liberdade académica, prevista no artigo 43.º, n.º 1, da CRP, e, porventura, no direito ao ensino (artigo 75.º, n.º 1; direito esse que tem natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias[66]); a liberdade de criação cultural; e os direitos genéricos da liberdade de expressão escrita e do direito à língua.

---

[66] Assim, segundo a maioria da Doutrina (VIEIRA DE ANDRADE, GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, MARIA LÚCIA AMARAL PINTO CORREIA, SÉRVULO CORREIA, JORGE BACELAR GOUVEIA, JORGE REIS NOVAIS)e da Jurisprudência (do Tribunal Constitucional), esse direito fundamental de natureza análoga beneficiará do regime orgânico dos direitos, liberdades e garantias (ou seja, aplicar-se-á o artigo 165.º, n.º 1, alínea b)).

Em sentido contrário, JORGE MIRANDA (in *Manual…*, IV, 5.ªed., n.º 45.III, pgs. 180-182, com bons argumentos), DIOGO FREITAS DO AMARAL / PAULO OTERO e JOSÉ CASALTA NABAIS defendem que os direitos fundamentais de natureza análoga não beneficiam dos regimes orgânico e de revisão constitucional, mas tão-só do regime material específico dos direitos, liberdades e garantias.

A questão reside na interpretação do artigo 17.º (preceito que foi aditado pela Comissão de Redacção da Assembleia Constituinte, da qual JORGE MIRANDA fazia parte) (excluindo o ponto em que não há dissensão: o da aplicação de todo o regime específico dos direitos, liberdades e garantias aos direitos de natureza análoga constantes do Título I da Parte I), conjugada com as outras alíneas do n.º 1 do artigo 165.º, que se referem não só a outros direitos, liberdades e garantias em especial, mas também — e este é o ponto crucial — a direitos sociais de natureza análoga a direitos, liberdades e garantias (as alíneas e), j), l), n) e r)).

Assim, propendemos a acompanhar a tese minoritária defendida na Doutrina, em particular pelo Professor JORGE MIRANDA.

Com efeito, a interpretação que atenda meramente ao elemento literal não colhe. O brocardo "*Ubi lex non distinguit, nec nobis distinguere licet*" é falso, se for tomado em absoluto (neste sentido, FRANCESCO FERRARA, *Interpretação e aplicação das leis,* trad. de Manuel A. Domingues de Andrade, 4.ª ed., Arsénio Amado — Editor Sucessor, Coimbra, 1987, pg. 149; também neste sentido, considerando que o uso do provérbio é abusivo, INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Introdução ao Estudo do Direito*, I, 11.ª ed., Coimbra Editora, pg. 254; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, 13.ª ed. refundida, 4.ª reimpressão da edição de Março 2005, Almedina, Coimbra, 2010, n.º 238.I, pg. 424). Com efeito, as omissões no texto legal nem sempre significam exclusão deliberada, mas pode tratar-se de silêncio involuntário, por imprecisão de linguagem (FRANCESCO FERRARA, *Interpretação...*, pg. 150).

Também o brocardo "*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*" ("*Onde a lei quis disse, onde não disse calou*") não é inteiramente exacto (assim, FRANCESCO FERRARA, *Interpretação...*, pg. 150; cfr. INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Introdução ao Estudo do Direito*, I, 11.ª ed., pgs. 254-255, considerando a afirmação "*perigosa e condenável*")).

Assim, conjugadamente com os elementos sistemático e teleológico, cremos que a solução de JORGE MIRANDA é a mais acertada.

A antecipação do final do prazo de transição através de um regulamento independente

"*quanto à regulação, sem autorização legislativa, de matéria da competência reservada relativa da Assembleia da República pelo Governo (eventualmente violadora do disposto na alínea b) do n.° 1 do artigo 165.° da CRP), também não se descortina como pode ela ter lugar, uma vez que a Resolução supracitada se limita a determinar a definição de procedimentos administrativos de execução de uma opção normativa prévia, formulada pela Assembleia da República, encontrando-se totalmente desprovida de caráCter inovador e limitando-se à emanação de orientações para os serviços da Administração Pública que concretizam competências legais do Governo (sobre a organização curricular, a publicação do Diário da República ou o funcionamento dos serviços e organismos da Administração Pública).*" (Parecer da I Comissão, ponto 31).

Desconhecemos se o Relator terá lido os números constantes a Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro.

O que fica absolutamente claro do que escreveu é que **o Relator revela desconhecer por completo o que se encontra escrito no diploma**; pois **a RCM n.º 8/2011 invoca expressamente, como base habilitante, o art. 199.º, al. g), da Constituição**.

I. Até mesmo o próprio Governo não invocou tratar-se de um regulamento executivo.

Na dita RCM, pode ler-se – reitere-se este ponto - que **a base habilitante não foi a da alínea c) do artigo 199.º** – o que induziria o intérprete menos atento a considerar que se trataria um regulamento de execução -, mas a da alínea g) do artigo 199.º:

> "*Assim:*
> *Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:*
> *(…)*"

II. É evidente que a opinião expendida, da necessidade de uma lei em sentido formal prévia, é discutível e a sua bondade afigura-se discutível, "*de jure condendo*", no Direito Administrativo de hoje.

Todavia, existem razões, mais pacíficas na Doutrina, para o enquadramento dos números 1 a 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011 como um regulamento independente.

A primeira delas tem que ver com a proibição de regulamentos independentes na área de reserva de lei.

No mínimo (se a teoria da essencialidade for seguida[67]), os aspectos principais, primários, caberiam na esfera da reserva de lei; mais especificamente, na reserva de competência da AR.

Parafraseando SÉRVULO CORREIA, aos regulamentos administrativos independentes "*está vedado conter opções ou juízos de valor legais equivalentes aos juízos político-legislativos, sob pena de se ferir o princípio da tipicidade dos n.os 2 e 5*" do artigo 112.º[68].

Com efeito, já se viu que estes números 1 e 3, e também o n.º 2, que encabeçam a Resolução, manifestamente não são executivos, mas sim inovatórios.

O Regulamento contém, pois, normas de diversa natureza, híbridas: umas com carácter inovatório (os números 1 a 3); outras, desprovidas desse teor. Na qualificação do regulamento, prevalece a qualificação que é mais "forte", para efeitos garantísticos e de aplicação de regime: ou seja, a integração na classificação do regulamento independente.

Assim, excluída a hipótese de se tratar de um puro regulamento de execução, conclui-se que a Resolução é um regulamento independente (sem prejuízo de conter algumas outras normas de pormenor que poderão ser consideradas executivas).

III. O regulamento em causa **nunca poderia assumir o carácter de regulamento independente**; pois, uma vez que contém a regulamentação, a título principal, de direitos, liberdades e garantias, o acto formalmente indicado para tal seria a lei parlamentar (ou decreto-lei autorizado do Governo).

Os únicos regulamentos admissíveis, nas matérias reservadas à lei, são os regulamentos de execução[69].

Ora, este é o caso.

A Administração não poderá editar normação primária, através de regulamentos independentes, no domínio da reserva de lei; e, mais especificamente, sobretudo tratando-se da reserva de competência da AR[70]-[71].

---

[67] Sobre a teoria da essencialidade, v. JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª ed., diss., Wolters Kluwer / Coimbra Editora, 2010, pgs. 829-830, 852-856.

JORGE REIS NOVAIS adopta uma variante da teoria da essencialidade (v. JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª ed., pgs. 874-875, 878-880).

[68] JORGE MIRANDA, *Artigo 112.º*, XXVIII, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, 1.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 277.

[69] AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Teoria dos regulamentos* (originariamente publicado in Revista de Direitos e de Estudos Sociais, ano XXVII, n.º 1-2-3-4 (Janeiro-Dezembro de 1980), pgs. 1-19, e ano XXVIII (I da 2.ª série), n.º 1 (Janeiro-Março de 1986), pgs. 5-32), in IDEM, *Estudos de Direito Público*, vol. II, Obra dispersa, Tomo I, Acta Universitatis Conimbricensis, por ordem da Universidade, Coimbra, 2000, pg. 232.

Desenvolvidamente, sem prejuízo de não concordarmos com a existência de uma reserva material de lei, cfr. LUÍS PEDRO PEREIRA COUTINHO, *Regulamentos independentes do Governo*, in *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. III, org. de JORGE MIRANDA, Coimbra Editora, 1997, pgs. 1043-1047.

[70] Esta conclusão é pacífica na Doutrina – nesse sentido, por exemplo, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Os regulamentos no ordenamento jurídico português*, pg. 524 ("*À emissão de regulamentos independentes opõe-se a existência de áreas de reserva de acto legislativo*"); JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª ed., Âncora, Lisboa, 2009, n.º 16, pg. 67; JORGE MIRANDA, *Artigo 112.º*, XXVIII, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, 1.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 277; AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Teoria dos regulamentos* (originariamente publicado in Revista de Direitos e de Estudos Sociais, ano XXVII, n.º 1-2-3-4 (Janeiro-Dezembro de 1980), pgs. 1-19, e ano XXVIII (I da 2.ª série), n.º 1 (Janeiro-Março de 1981), pgs. 5-32), in IDEM,

Estudos de Direito Público, vol. II, Obra dispersa, Tomo I, Acta Universitatis Conimbricensis, por ordem da Universidade, Coimbra, 2000, pg. 232.
Da "*repartição de competências legislativas entre Assembleia da República e Governo operada pela Constituição, há que extrair consequências práticas também no domínio da competência regulamentar. De facto, se a Constituição só para algumas matérias, também no domínio dos direitos fundamentais, instituiu um monopólio legislativo parlamentar, excluindo, em termos absolutos, a possibilidade de o Governo legislar, não faz sentido que a Administração disponha aí de qualquer competência regulamentar que vá para além da mera execução e regulação de pormenores atinentes à boa aplicação das leis*" (JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª ed., pg. 865 (nota 1573)).
Ainda que a reserva seja relativa, isso nada significa para a Administração, pois a separação entre reserva absoluta e reserva relativa de competência só tem relevo nas relações entre a AR e o Governo-legislador, no caso de ser conferida uma autorização legislativa em nosso entender (em sentido diverso, em relação a este último aspecto, mas apenas no campo dos actos legislativos – leis da AR e decretos-leis do Governo - , cfr. JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª ed., pg. 873-875).
"*Para efeitos de relação entre actos legislativos e regulamentos de Governo, a* reserva relativa de competência legislativa da Assembleia *funciona pois como* reserva absoluta de norma legislativa. *As exigências constitucionais impõem também aqui ao legislador que esgote a produção normativa inicial sobre as matérias em causa, impedindo-o de cometer à Administração o encargo de encontrar os preceitos primários para as áreas arroladas no artigo [165.º] da lei fundamental*" (JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, diss., Almedina, Coimbra, 1987, pg. 240, seguindo ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito Administrativo*, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Coimbra no ano lectivo de 1977/78, Coimbra, 1978, pg. 75).
É certo que há um importante Autor que adopta uma teoria contrária ao sentido literal possível sobre o artigo 165.º, n.º 1, alínea b) (da qual, com o devido respeito, discordamos) (v. JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª ed., pgs. 872 ss.).
Todavia, essa teoria de JORGE REIS NOVAIS, sobre a da reserva de lei parlamentar, vale apenas entre actos legislativos da AR e do Governo; não, de todo, no campo dos regulamentos administrativos.
[71] Os fundamentos da reserva de lei, hoje, não são os mesmos dos do século XIX; sobretudo no caso português, em que o Governo goza de uma ampla competência legislativa, designadamente na área concorrencial (criticando este aspecto, considerando que se trata de uma originalidade sem paralelo em qualquer outra experiência constitucional europeia de matriz democrática ou norte-americana, PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Almedina, Coimbra, 2003, pg. 126; para mais desenvolvimentos, v. as críticas de PAULO OTERO, in *O poder de substituição em Direito Administrativo: Enquadramento dogmático-constitucional*, diss., volume II, Lex, Lisboa, 1995, pgs. 599, 624, 627, 628-629, 632, 665, 802, 854, 863, 880; IDEM, *A «desconstrução» da democracia constitucional*, in *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. II, org. de JORGE MIRANDA, Coimbra Editora, 1997, pgs. 616, 622-623; IDEM, *O desenvolvimento de leis de bases pelo Governo (O sentido do artigo 201.º, n.º 1, alínea c), da Constituição)*, Lex, Lisboa, 1997, pg. 13; IDEM, *Direito Administrativo - Relatório de uma disciplina apresentado no concurso para professor associado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 2.ª ed., suplemento da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2001, pg. 237); a atribuição ao Governo de poderes legislativos normais mostra-se anómala em relação à clássica regra democrática-representativa de atribuição ao Parlamento do exclusivo da função legislativa, PAULO OTERO, *A «desconstrução» da democracia constitucional*, in *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. II, org. de JORGE MIRANDA, Coimbra Editora, 1997, pg. 616), ultrapassando mesmo a própria Constituição "oficial" de 1933 e a Carta (PAULO OTERO, *O poder de substituição...*, II, pgs. 623, 689; IDEM, *Legalidade e Administração Pública*, pgs. 737-738). O Autor conclui mesmo que a Constituição de 1976 adopta um modelo que se alicerça numa postura pré-liberal, totalmente contrária aos postulados liberais de LOCKE e KANT, que entregavam a primazia dos poderes ao órgão detentor do poder legislativo, que seria o Parlamento. (Esse foi também o resultado da aplicação das teorias da soberania popular de ROUSSEAU, centrando o poder legislativo no Parlamento. Contudo. ROUSSEAU, diversamente de MONTESQUIEU, não defendia a representação política, mas um sistema de democracia directa, tal como sucedia nos cantões da Suíça).
Em bom rigor, a dupla face do Governo — Governo-legislador e Governo-administrador — é, no mínimo, uma meia-antítese de uma das ideias essenciais de Autores iluministas como LOCKE (v.

Se o Governo pudesse aprovar regulamentos independentes em matérias da competência reservada da AR, iria ofender esta reserva, produzindo, sob a forma de decreto regulamentar — isto é, no exercício da função administrativa —, normas que não poderia constitucionalmente aprovar através de decreto-lei[72] (cfr. artigo 198.º, número 1, alínea a)) (salvo se estivesse munido de uma lei de autorização legislativa prévia). Ocorreria assim uma fraude à Constituição[73].

É verdade que uma norma internacional, segundo alguns, poderia ser objecto de regulamentação interna mediante regulamento (sem intermediação de uma lei em sentido formal). No entanto, como se referiu, existe aqui o obstáculo da reserva de lei[74].

A conclusão óbvia é a de que um regulamento independente não pode versar sobre matérias objecto de reserva de lei.

Em suma, os regulamentos elaborados em domínios da reserva de competência legislativa da AR têm necessariamente de ser executivos, estando fora de causa que possam ser independentes[75].

Em virtude da ausência de forma de lei parlamentar (ou de decreto-lei autorizado), confirma-se a inconstitucionalidade formal aludida, quando se referiu que um regulamento independente deve ser antecedido de uma lei habilitante[76].

Segundo Tratado sobre o Governo, trad. de JÚLIO FISCHER, Mem Martins, São Paulo, 1998 (original: *Two Treatises on Government*, Londres, 1698), Livro II, Cap. XII, n.º 143, pgs. 514-515), MONTESQUIEU (*O Espírito das Leis*, (original: *L'Esprit des Lois*), apresentação de RENATO JANINE RIBEIRO, trad. de CRISTINA MURACHO, Martins Fontes, São Paulo, 2000, Livro XI, Cap. VI, pg. 168), KANT (*Metafísica dos costumes. Parte I. Princípios metafísicos da Doutrina do Direito* (original: *Die Metaphysik der Sitten. Erster Teil: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, 1797, 1798), trad. de ARTUR MORÃO, Edições 70, Lisboa, 2004, Segunda Parte da Doutrina do Direito, Secção primeira. o Direito Político, § 46, pg. 128, § 49, pg. 131) (e até mesmo ROUSSEAU).

O fundamento da reserva de lei qualificada em matéria de direitos, liberdades e garantias (na expressão de JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª ed., diss., pg. 845), segundo este Autor, é o da indiscutível superior legitimação democrática da legislação produzida pela Assembleia da República relativamente aos restantes actos legislativos e normativos (cfr. JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª ed., pg. 834).

"*No plano político, o Parlamento conserva uma superior legitimação que lhe advém da eleição directa e do* estado de menoridade *institucional em que o executivo se vê colocado, por força do regime constitucional da sua formação, dos limites políticos da sua subsistência institucional e da sujeição ao 'indirizzo' político que resulta dos mecanismos da responsabilidade político (…)*"; acrescentando, porém, que "*muitas vezes esta* superioridade *é mais aparente que real*" (JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª ed., pg. 837).

Segundo este Professor, essa legitimação não é uma diferença qualitativa, mas de grau (JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª ed., pg. 838).

[72] Neste sentido, JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª ed., Âncora, Lisboa, 2009, n.º 16, pg. 67.

[73] Cfr. JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª ed., Âncora, Lisboa, 2009, n.º 16, pg. 67.

[74] Cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª ed., anot. ao art.º 112.º, XXXII, pg. 77.

[75] Neste sentido, por exemplo, RUI CHANCERELLE DE MACHETE, *Conceitos indeterminados e restrições de direitos fundamentais por via regulamentar*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, coord. de JORGE MIRANDA, secretariado de EDUARDO VERA-CRUZ PINTO, Coimbra Editora, 2005, pg. 732; JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª ed., pgs. 825-826.

[76] Um regulamento independente deve invocar, como lei habilitante, uma lei ordinária, em sentido formal. Como já ficou dito, não se compreenderia que o artigo 112.º, utilizasse a expressão "leis" no sentido de "leis ordinárias" (no n.º 5) ou, quando muito, de "leis" da AR (nos números 1, 2, 3 e 8), e, no n.º 7,

Com efeito, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011 cita, como base habilitante, o artigo 199.º, alínea g).

Ora, seguindo PAULO OTERO, sempre que a Constituição consagra, para certas matérias, uma reserva de lei, o artigo 199.º, alínea g), nunca poderá gozar de aplicabilidade directa, encontrando-se a sua exequibilidade dependente da mediação ou interposição do Legislador[77].

Mesmo **a Doutrina que admite que um regulamento possa ser fundado numa convenção internacional** (*supra*) — mesmo prescindindo, em geral, da precedência de lei — (o que, diga-se, muito duvidosamente é enquadrável neste caso, atentos os números 1 e 3 da Resolução do Conselho de Ministros), **sempre ressalva ou exceptua os casos em que haja a reserva de competência legislativa da Assembleia da República** (ou, em geral, reserva de lei).

Nesse caso, o desenvolvimento normativo da convenção internacional só pode ser feito por via legislativa[78]-[79].

---

utilizasse a expressão "leis" num sentido diverso do de lei em sentido formal (também escrevendo que "*A Administração deve fundamentar a sua decisão na exacta norma* [legal] *que a habilita a praticar o regulamento*", sem prejuízo de assumir posições diversas noutras obras, PAULO OTERO, *Direito Administrativo – Relatório...*, 2.ª ed., pg. 312).

Ou seja, isto significa que, à face do Direito positivo português, mesmo os regulamentos independentes carecem de "*interpositio legislatoris*".

[77] Neste preciso sentido, PAULO OTERO, *O poder de substituição em Direito Administrativo*, II, pg. 850.

Pelo contrário, perante matérias excluídas do âmbito da reserva de lei (o que não é o caso), o artigo 199.º, alínea g), constitui uma norma "*self-executing*" (PAULO OTERO, *O poder de substituição em Direito Administrativo*, II, pgs. 850, 886), habilitando o Governo a exercer uma intervenção substitutiva directamente fundada na Constituição, ou seja, sem "*interpositio legislatoris*" (PAULO OTERO, *O poder de substituição em Direito Administrativo*, II, pg. 850).

[78] GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, volume I, 4.ª ed., anot. ao artigo 8.º, XXV, pg. 272 (no mesmo sentido, ressalvando a matéria de reserva de lei, GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, volume II, 4.ª ed., anot. ao artigo 112.º, pg. 77); aparentemente nesse sentido, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS / FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Noções fundamentais de Direito Administrativo*, 2.ª ed., reimpressão, Almedina, Coimbra, 2011, Parte III, Cap. I, 2.3.2, pg. 157.

JORGE MIRANDA, invertendo a sua posição anteriormente desenvolvida em *Funções, órgãos e actos do Estado* e em *Regulamento*, considera que a execução legislativa de tratados não exequíveis por si mesmos tem "*de se operar no respeito das regras constitucionais sobre competência legislativa — só os órgãos competentes na matéria podem proceder a tal execução*" (JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo V, Actividade constitucional do Estado, 4.ª ed., Wolters Kluwer / Coimbra Editora, 2010, n.º 57, 10.º, pg. 220).

Também PAULO OTERO defende que, nas normas das convenções internacionais, se prescinde da intermediação legislativa, havendo a "substituição da lei pelo Direito Internacional"; mas isto sucede apenas em matérias excluídas da reserva de lei, e que não envolvem a atribuição ao Estado de opções político-normativas primárias (PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, pg. 749).

Para além disso, há que ter em atenção a existência de normas "*self-executing*" nas convenções internacionais, registando-se aqui um espaço decisório dos órgãos administrativos que, directamente fundado em tais normas convencionais, permite a prática de actos administrativos e de operações materiais (PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, pg. 749); mas não de regulamentos administrativos.

A Professora ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ louva-se na orientação de GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA e de PAULO OTERO. Mas, na realidade, os referidos Autores defendem uma posição algo diferente da que lhes é imputada (cfr. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *A recusa de aplicação de regulamentos pela Administração com fundamento em invalidade. Contributo para a Teoria dos regulamentos*, diss., Almedina, Coimbra, 2012 (obra infelizmente "acordizada" pelo conversor "Lince", que viola o Acordo Ortográfico de 1990), pgs. 476, 58-60).

[79] Também o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 184/89, defendeu que, para dar execução a um regulamento comunitário (argumentação que vale, "*mutatis mutandis*" para as convenções internacionais), o Governo poderia utilizar um regulamento, se bem que o exercício do poder

Até à luz dessa mesma Doutrina, que considera que um regulamento, ainda que independente, possa ser fundado num Tratado (ou acordo em forma simplificada), afigura-se muito duvidoso que os números 1 a 4 deste Regulamento estivessem a executar ou emitir normação directamente sobre o Tratado. Julga-se que a regulamentação directa de um tratado por parte de um regulamento não poderia suceder do modo como sucedeu no caso "*sub judice*".

Com efeito, o AO não prevê qualquer prazo de transição. Este foi apenas previsto pela Resolução n.º 35/2008 da AR e pelo decreto presidencial n.º 52/2008, que procederam à ratificação. O artigo 2.º, n.º 2, é materialmente uma reserva ao Tratado.

O Governo nunca poderia abstrair-se (nem se abstraiu) dessa norma, constante da Resolução parlamentar.

Não parece, pois, que, neste caso, o AO possa ser invocado como base habilitante.

Por outro lado, note-se que o regulamento em causa não é um regulamento de execução, mas um regulamento independente. Logo, a convenção internacional teria de fixar a competência objectiva e subjectiva para a emissão do regulamento (artigo 112.º, n.º 7, 2.ª parte); o que não se nos afigura ser algo que suceda com muita frequência numa convenção internacional.

Por último, a Resolução contém normação primária inovadora, concernente a direitos, liberdades e garantias, nos seus aspectos essenciais de regime, normação essa que é intrusa na reserva de lei parlamentar (cfr. artigo 165.º, n.º 1, alínea b)); pelo que, mesmo para a segunda teoria, o regulamento independente não seria procedente.

A nosso ver, pois, um regulamento independente nunca poderia ter como fundamento directo uma convenção internacional (que, aliás, não soi definir a competência objectiva e subjectiva para a emissão de regulamentos administrativos no Direito de cada Estado-parte).

A muito duvidosa aplicação da base habilitante da alínea g) do artigo 199.º da CRP

Retomando o aspecto enunciado em primeiro lugar, a norma habilitante invocada — o artigo 199.º, alínea g) —, é de aplicação muito duvidosa.

É certo que existe margem de livre decisão conferida por esse preceito, através da utilização de dois conceitos verdadeiramente indeterminados (conceitos-tipo) na estatuição[80]:

---

regulamentar se deva fundar numa lei anterior e não possa conter disciplina inicial (acolhendo esta orientação, RUI MEDEIROS, *Artigo 199.º*, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, 1.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 728).

Com o devido respeito, este ponto do aresto do Tribunal Constitucional padece de contradição argumentativa; pois ou se exige uma lei em sentido formal ou não se exige, podendo haver um regulamento fundado directamente numa convenção internacional.

Com efeito, a fundamentação deste Acórdão "*acaba por ser passível de conduzir a uma subversão das próprias normas constitucionais relativas à reserva de competência legislativa da Assembleia da República ou à reserva de lei*" (como bem critica PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, pg. 744; e VITAL MOREIRA, na declaração de voto de vencido ao mesmo Acórdão, considerando que o sistema constitucional de reserva de lei e de reserva de competência legislativa da Assembleia da República estaria "*totalmente curto-circuitado*"). Havendo uma marginalização do princípio da precedência de lei, estaria encontrado "*o meio de concentrar no Governo, sem controlo político do Presidente da República ou da Assembleia da República, o exercício de uma ampla competência normativa*" (PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, pgs. 745 e 744).

ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ propende a admitir que o fundamento seja uma convenção internacional, ressalvando a natureza materialmente administrativa das normas jurídicas a serem emitidas pela Administração (in *A recusa de aplicação de regulamentos pela Administração com fundamento em invalidade. Contributo para a Teoria dos regulamentos*, diss., Almedina, Coimbra, 2012, pgs. 476, 58-60). Todavia, a nosso ver, com o devido respeito, incorrectamente, a Autora não faz a importante ressalva dos casos em que o ordenamento português exige a reserva de lei.

[80] Naquilo que nos parece ser uma discricionariedade de escolha, na variante da discricionariedade criativa.

i) "*a promoção do desenvolvimento económico-social*";
ii) a "*satisfação de necessidades colectivas*".

Ambas as cláusulas estão teleologicamente direccionadas à realização do fim do Estado que é o bem-estar[81].

Com efeito, a "*ratio*" do artigo 199.º, alínea g), "*apenas se entende num modelo de Administração de Estado social de Direito*"[82]. ou seja, esta norma visa implementar a também dita "*cláusula constitucional de bem-estar social*"[83].

Quanto ao primeiro conceito, julga-se que a aplicação do AO à Administração Pública e restantes comandos conexos não são subsumíveis na auréola do conceito indeterminado. Isto é, recaem na chamada "zona de certeza negativa" (diferentemente do que o Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros refere[84], em clamoroso erro manifesto de apreciação).

Esta conclusão é reforçada pelo elemento histórico de a Reforma Ortográfica de 1911 ter sido concluída na I República, por um Estado que não era ainda de matriz social[85].

---

[81] Cfr. PAULO OTERO, *O poder de substituição em Direito Administrativo*, II, pgs. 626, 637.

[82] PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, volume II, Almedina, Coimbra, 2010, 25.4, b).V, pg. 647.

[83] PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, volume II, Almedina, Coimbra, 2010, 25.4, b).V, pg. 648.

[84] "*A protecção, a valorização e o ensino da língua portuguesa, bem como a sua defesa e promoção da difusão internacional, são tarefas fundamentais do Estado, consagradas na Constituição. A prossecução destes objectivos é, igualmente, um desígnio do XVIII Governo Constitucional, materializado na adopção de uma política da língua, unificada e eficaz, como eixo fundamental do desenvolvimento cultural, económico e social dos Portugueses.*

«Ao Governo compete criar instrumentos e adoptar medidas que assegurem a unidade da língua portuguesa e a sua universalização, nomeadamente através do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa e da promoção da sua aplicação." (1.º e 2.º parágrafos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011; sublinhado nosso).

[85] O Estado Social foi preludiado pela Constituição mexicana de 1917 (PAULO OTERO, *Instituições políticas e constitucionais*, I, 1.ª ed., Almedina, Coimbra, 2007, pg. 299). A Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar) (PAULO OTERO, *Instituições políticas e constitucionais*, I, 1.ª ed., pgs. 299-300) é considerada a primeira formulação constitucional do modelo de Estado social (v. PAULO OTERO, *Instituições políticas e constitucionais*, I, 1.ª ed., 7.1.2, pg. 336).

O Estado social, herdeiro do Estado liberal, sem renegar o legado da separação de poderes (embora com diferenças) e dos direitos de primeira geração, no entanto, introduziu alterações.

A primeira delas é a de que o bem-estar passa a ser um fim do Estado (ao lado da segurança e da justiça); o que implicou:

i) O intervencionismo do Estado na economia e na sociedade (ao invés das separações que existiam durante o Estado liberal);
ii) Uma nova categoria de direitos – os direitos sociais.

Com o devido respeito, não acompanhamos a superação do dualismo entre direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais, proposta por alguma Doutrina (como ANDRÉ SALGADO DE MATOS, in *O direito ao ensino. Contributo para uma dogmática unitária dos direitos fundamentais*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, volume III, org. de JORGE MIRANDA / ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO / EDUARDO PAZ FERREIRA / JOSÉ DUARTE NOGUEIRA, Almedina, Coimbra, 2010, pgs. 399-412 (porém, este Autor diverge desta opinião noutra obra - ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *A fiscalização administrativa da constitucionalidade. Contributo para o estudo das relações entre Constituição, Lei e Administração Pública no Estado Social de Direito*, diss., Almedina, Coimbra, 2004, pg. 485); e JORGE REIS NOVAIS, in *Direitos sociais. Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, 1.ª ed., Wolters Kluwer / Coimbra Editora, 2010).

Também não nos parece que a aplicação do "Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa" à Administração Pública seja propriamente uma providência necessária à "*satisfação de necessidades colectivas*"[86].

Com efeito, basta verificar que o AO se encontra latente desde 1991, nunca tendo sido "aplicado" em Portugal até 2009/2010, ou seja, ao longo de um período de cerca de 20 anos.

O Acordo Ortográfico não é "necessário", conforme vários sectores da opinião pública têm afirmado.

Não se descortina qual a "*necessidade colectiva*" em presença; uma vez que os interesses valorados são, quando muito, de carácter exclusivamente "político", tal como qualificados por certos responsáveis políticos, à revelia da percepção dos cidadãos e em contextos internacionais que podem introduzir distorções à avaliação dos reais interesses nacionais; nada tendo que ver com a satisfação de necessidades do povo português.

Em nossa opinião, a imposição do AO encontra-se muito mais próxima da "Administração agressiva" ("*Eingriffsverwaltung*") — *v. g.*, quando a Administração impõe uma ordem, agredindo a esfera jurídica dos particulares — do que da

---

Em primeiro lugar, essa teoria ignora que o início da era dos direitos fundamentais de "primeira geração" foi marcado pela abstenção do Estado, em reacção ao absolutismo.

O Estado, em virtude da necessidade de estar separado em relação à sociedade, deveria abandonar qualquer intenção de promover o "bem-estar positivo", o interesse público, em favor da livre expansão dos interesses individuais (cfr. JORGE REIS NOVAIS, *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito. do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito*, diss., Coimbra, 1987, pg. 63).

WILHELM VON HUMBOLDT procurava demonstrar que, independentemente das intenções dos seus autores, a intervenção positiva do Estado "*quer relativamente aos bens externos e materiais quer aos que respeitam intimamente ao ser interno*", geraria uma dinâmica incontrolável que afastaria sucessivamente as novas medidas dos objectivos iniciais (WILHELM VON HUMBOLDT, *Essai sur les limites de l'action de l'État* (original: *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu begrengen*), trad. de HENRY CHRÉTIEN (1867), revista por KAREN HORN, Les belles lettres, Paris, 2004, Cap. III, pgs. 33 ss.), e transformar-se-ia "*num obstáculo ao desenvolvimento da personalidade*": impediria "*o desenvolvimento da individualidade e da originalidade pessoal do homem na vida moral e, em geral, na vida prática do homem*" (WILHELM VON HUMBOLDT, *Essai sur les limites de l'action de l'État*, Cap. III, 5, pg. 41).

O processo de historicidade da consagração dos direitos é, pois, ignorado pela tese aludida, que refutamos.

Em segundo lugar, não é verdade que, historicamente, os direitos de "segunda geração" sejam "*um mito que encontra as suas raízes numa abordagem marxista dos direitos fundamentais*" (em sentido contrário, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *O direito ao ensino. Contributo para uma dogmática unitária dos direitos fundamentais*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, volume III, pg. 400).

Com efeito, esta teoria esquece que, nas suas raízes históricas, o Estado constitucional moderno de tipo francês pretendeu reagir contra o Estado absoluto (despotismo iluminado). Isso fazia com que o Estado retraísse a sua intervenção na economia e, por conseguinte, que houvesse poucos direitos sociais.

Por outro lado, não é verdade que apenas a teoria socialista dos direitos sociais tenha estado na génese do advento dos direitos sociais. Com efeito, também a Doutrina Social da Igreja (designadamente na Carta Encíclica "*Rerum Novarum*", de 1891), que estava longe de ser marxista (muito pelo contrário), criticou o Estado liberal.

Finalmente, diga-se que o marco do advento da consagração dos direitos sociais se encontra na Constituição de Weimar, de 1919, que não era, de modo algum, uma Constituição de matriz soviética.

[86] Passe o pleonasmo. Mas utilizamos os termos "necessárias" e "necessidades", utilizados pelo artigo 199.º, alínea g).

"Administração prestadora de serviços ou de bens, ou constitutiva de direitos ou vantagens económicas e sociais" ("*Leistungsverwaltung*")[87].

Deste modo, em nossa opinião, existe **um erro manifesto de apreciação**, pois o Governo qualificou erradamente a situação de facto considerada[88], valorando de forma desadequada o conceito-tipo da "*satisfação de necessidades colectivas*".

Em suma, a invocação da base habilitante não procede, nem mesmo para as teses que conferem um conteúdo de maior dimensão ao artigo 199.º, alínea g).

A consequência do exposto é a da existência de inconstitucionalidade material (devido à desadequação da base constitucional ao regulamento) e formal (por ausência da base habilitante).

Na teoria dos vícios do acto administrativo, o erro manifesto de apreciação (o erro na valoração de um conceito indeterminado) constitui uma fonte de invalidade, por vício de violação de lei[89].

A consequente inconstitucionalidade formal da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, por carência da forma de decreto regulamentar (artigo 112.º, número 6, da CRP)

Ponto 32 – "*b) A carência de forma de decreto regulamentar exigida para os regulamentos independentes*

32. Por maioria de razão, a alegação de inconstitucionalidade formal da resolução também não colhe, uma vez que, conforme referido, não estamos perante a produção de qualquer aCto regulamentar (muito menos independente)".

Quanto à natureza da RCM, esta deve ser qualificada como um regulamento independente, conforme se disse.

Estando o raciocínio do Relator equivocado quanto a estes dois aspectos (i) tratar-se de um regulamento; ii) ser um regulamento independente), o seu raciocínio, consequentemente, falha, ao referir que não seria necessária a forma de decreto regulamentar.

---

[87] Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2.ª ed., 2011, n.º 11, pg. 60.

[88] O erro manifesto de apreciação — em que o órgão avaliou ou qualificou erradamente ou grosseiramente a situação de facto considerada; revelando-se o critério adoptado pela Administração manifestamente desacertado e inaceitável; o facto existe, mas o órgão não o avalia convenientemente (neste sentido, JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual*..., pg. 476; BERNARDO DINIZ DE AYALA, *O (défice de) controlo judicial da margem de livre decisão administrativa (Considerações sobre a reserva de Administração, as componentes, os limites e os vícios típicos da margem de livre decisão administrativa)*, Lex, Lisboa, 1995, pg. 225) — surge na sequência de má valoração de um conceito-tipo, não sendo os factos adequados à realidade (contudo, nas suas origens francesas, a teoria do erro manifesto de apreciação surge não distinguindo entre o poder discricionário e a valoração dos conceitos jurídicos verdadeiramente indeterminados – v. RUI CHANCERELLE DE MACHETE, *O controlo do poder discricionário em França*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, volume III, org. de JORGE MIRANDA / ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO / EDUARDO PAZ FERREIRA / JOSÉ DUARTE NOGUEIRA, Almedina, Coimbra, 2010, pgs. 702-705, e as monografias, aí citadas, de BERNARD PACTEAU, de JEAN-PAUL BOURGEOIS e de STAVROULE KTISTAKI).

[89] Cfr., embora não seguindo a nossa teoria sobre os conceitos-tipo, PAULO OTERO, *Direito Administrativo – Relatório*..., 2.ª ed., pg. 312.

Com efeito, é detectável com facilidade ainda um vício formal.

A concretização, a título principal, não pode ser feita através de resolução do Governo, pois, nos termos do artigo 112.º, n.º 6, 2.ª parte — numa rara intervenção impositiva formal sobre actos regulamentares[90] —, os regulamentos independentes devem ser aprovados através de **decreto regulamentar**, que, como se aludiu, é a forma mais solene dos regulamentos do Governo.

Como refere JORGE MIRANDA, este é um "*limite inultrapassável*"[91].

É pacífica a interpretação de que a resolução não pode servir para aprovar um regulamento independente, pois, segundo o artigo 112.º, n.º 6, este tem de adoptar a forma de decreto regulamentar[92].

Existe, pois, o vício de uma inconstitucionalidade formal.

A obrigatoriedade constitucional da forma de decreto regulamentar para os regulamentos independentes do Governo tem como teleologia submeter estes diplomas a um regime mais exigente:

> i) É muito duvidoso que o decreto regulamentar tenha forçosamente de ser aprovado em Conselho de Ministros, embora alguns Autores façam essa exigência e, ao que parece, esse tenha sido o procedimento que se verifica habitualmente na prática institucional[93];

---

[90] Neste sentido, ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, *Artigo 112.º*, in *Comentário à Constituição Portuguesa*, III Volume, 1.º Tomo, Princípios gerais da Organização do Poder Político (artigos 108.º a 119.º), coordenação de PAULO OTERO, Almedina, Coimbra, 2008, pg. 223.

[91] Cfr. JORGE MIRANDA, *Resolução*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VII, Lisboa, 1996, pg. 254.

Também nesse sentido, DAVID DUARTE / ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO / MIGUEL LOPES ROMÃO / TIAGO DUARTE, *Legística. Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*, Almedina, Coimbra, 2002, pg. 353; MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 1.ª ed., § 20, Rn. 42, pg. 253.

[92] Com essa conclusão óbvia, na Doutrina, por exemplo, JORGE MIRANDA, *Resolução*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VII, pg. 254.

[93] Não há na Constituição uma norma, no artigo 200.º, que exija expressamente a aprovação do decreto regulamentar em Conselho de Ministros, diversamente dos decretos-leis (artigo 200.º, n.º 1, alínea d)).

Daí que haja uma divergência na Doutrina: alguns Autores não formulam essa exigência (*v. g.*, JORGE MIRANDA, *Regulamento*, in *Polis. Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. V, 2.ª ed., revista e actualizada, Verbo, Lisboa, 1997, coluna 272); ao passo que outros, consciente ou inconscientemente, a fazem (*v. g.*, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Os regulamentos no ordenamento jurídico português*, pg. 520).

Em teoria, seria possível defender um desenvolvimento do Direito, fazendo a exigência de aprovação dos decretos regulamentares em Conselho de Ministros, com os seguintes argumentos: o elemento teleológico depõe nesse sentido; bem como, por analogia, o artigo 200.º, n.º 1, alínea d), 1.ª parte, relativo aos decretos-leis: se estes estão sujeitos a promulgação, tal como os decretos regulamentares, então, por "*analogia legis*", também os decretos regulamentares deverão ser aprovados em Conselho de Ministros.

Porém, a nosso ver, é possível extrair um argumento literal em sentido contrário:

Do artigo 200.º, n.º 1, alínea d): "*a contrario sensu*", os decretos regulamentares não são obrigatoriamente aprovados em Conselho de Ministros, diferentemente dos decretos-leis. Onde a lei constitucional distinguiu, o intérprete não poderá aditar essa exigência (embora, em nosso entender, uma eventual aprovação em Conselho de Ministros não padece de inconstitucionalidade, sendo apenas uma formalidade suplementar, mas não necessária).

Sem prejuízo de considerarmos que, da Constituição instrumental, não resulta a obrigatoriedade de aprovação dos decretos regulamentares em Conselho de Ministros, a prática institucional pode conduzir a que seja consagrado em decreto-lei, cabendo no artigo 200.º, n.º 1, alínea g) (mas apenas enquanto estiver consagrado em lei em sentido formal).

Se a prática for reiterada, eventualmente uma norma costumeira, que exija essa intervenção, poderá surgir (todavia, essa norma costumeira não faz parte da Constituição instrumental).

"*De jure condendo*", consideramos, porém, preferível a solução de a Constituição consagrar a aprovação dos decretos regulamentares em Conselho de Ministros. Com efeito, o decreto regulamentar é um acto de elevada importância, como o comprova o facto de estar sujeito a promulgação ou a veto presidencial (artigos 134.º, alínea b), e 136.º, n.º 4, da CRP).

ii) O decreto regulamentar é assinado pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros competentes em razão da matéria a que diz respeito (artigo 201.º, n.º 3), sob pena de inconstitucionalidade formal;

iii) O decreto regulamentar é, depois, sujeito a promulgação do PR, nos termos do artigo 134.º, alínea b)[94]-[95], com possibilidade de, em alternativa, o Chefe de Estado exercer o poder de veto (caracterizado por consubstanciar uma faculdade de impedir), nos termos do artigo 136.º, n.º 4[96].

Com efeito, a CRP considerou, de forma correcta, que o decreto regulamentar é um dos mais importantes actos normativos no ordenamento jurídico português[97]; é um acto de, pelo menos, grau médio, senão mesmo de grau superior[98], que afecta as zonas mais elevadas da vida estadual[99]. Assim, o decreto regulamentar exige fortemente um conhecimento qualificado por parte do Chefe de Estado, mediante uma intervenção presidencial directa, através da promulgação[100] (declarando ter conhecimento atestado do decreto regulamentar) ou da recusa da mesma, através de um veto expresso;

iv) O decreto regulamentar está ainda sujeito a referenda ministerial, por parte do Primeiro-Ministro (artigo 140.º, n.º 1, conjugado com a alínea b) do artigo 134.º)[101];

---

[94] GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, Volume II, 4.ª ed., anot. ao art.º 112.º, XXVII, pg. 71; JORGE MIRANDA, *Artigo 112.º*, XXVII, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, 1.ª ed., pg. 277.

[95] A solenidade acrescida dos decretos regulamentares é evidenciada pela circunstância de estarem sujeitos a promulgação do PR (artigo 134.º, alínea b)), como se alude no texto, e também a referenda ministerial (artigo 140.º); bem como pela exigência de recurso obrigatório para o Tribunal Constitucional, pelo Ministério Público, das decisões jurisdicionais que desapliquem normas, contidas num decreto regulamentar, com fundamento na sua inconstitucionalidade (artigo 280.º, n.º 3) (MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 1.ª ed., § 20, Rn. 42, pg. 253).

[96] Julga-se que o veto não deve ser apelidado "*veto político*", pois, em nosso entender, pode ter como fundamento, não só razões de mérito (como a conveniência, a oportunidade), mas também, nos termos gerais que defendemos, razões de ilegalidade (violação de uma lei da AR ou de um decreto-lei do Governo) e de "mau Direito" (em sentido contrário, JORGE MIRANDA, *Artigo 136º*, I, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, 1.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 403).

Consideramos que este caso, dos decretos regulamentares, é diverso dos decretos para valer como decretos-leis. Quanto às normas constantes destes, pode haver fiscalização preventiva da constitucionalidade. Mas já não em relação a normas constantes de decretos regulamentares (cfr. artigo 278.º, número 1). Assim, propugnamos que, devido a não existir a possibilidade de controlo da constitucionalidade, razões de inconstitucionalidade podem ser fundamento do veto imediato por parte do PR.

[97] Neste sentido, AFONSO DE OLIVEIRA MARTINS, *Promulgação*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VI, Lisboa, 1994, pg. 568.

[98] Cfr. JORGE MIRANDA, *Chefe do Estado* in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, 2.ª ed., pg. 411.

[99] JORGE MIRANDA, *Chefe do Estado*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, 2.ª ed., pg. 411.

[100] Cfr. JORGE MIRANDA, *Chefe do Estado* in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, 2.ª ed., pg. 411.

[101] Uma vez que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011 não obedeceu à forma devida de decreto regulamentar, não houve referenda ministerial.

A referenda ministerial teria eventualmente permitido rastrear o fenómeno da usurpação de poderes, caso o PR tivesse promulgado o decreto do Governo, que precede o acto presidencial de promulgação.

A Doutrina é pacífica em relação a este aspecto (embora alguns Autores, como DIOGO FREITAS DO AMARAL / PAULO OTERO, *O valor jurídico-político da referenda ministerial. Estudo de Direito Constitucional e Ciência Política*, Lex, Lisboa, 1997, pgs. 51 ss., 66, vão mais longe). Por exemplo, AFONSO D'OLIVEIRA MARTINS, *Promulgação*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VI, Lisboa, 1994, p. 589; RUI MEDEIROS, *Artigo 197.º*, II, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, 1.ª ed., 1.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 683; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, 4.ª ed., n.º 92.V, pg. 331; com a mesma conclusão, embora com raciocínio diferente, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL / PAULO OTERO, *O valor jurídico-político da referenda ministerial*, pgs. 51, 53.

v) Por fim, o referido acto normativo é obrigatoriamente publicado em "*Diário da República*" (figurando à cabeça da alínea h) do artigo 119.º, n.º 1);

vi) No processo de fiscalização sucessiva concreta, é obrigatório o recurso, interposto pelo Ministério Público para o Tribunal Constitucional, de decisões dos tribunais que recusem a aplicação de normas constantes de decreto regulamentar com fundamento em inconstitucionalidade (artigo 280.º, n.º 3).

Através de todo este regime, impede-se que o Governo recorra a regulamentos independentes, em vez de utilizar um instrumento legislativo, com o fito de se furtar aos requisitos e controlos específicos da produção legislativa[102] do decreto-lei autorizado (sujeição a promulgação por parte do Presidente da República (artigos 134.º, alínea b), e 136.º, n.º 4); possibilidade de este suscitar a fiscalização preventiva junto do Tribunal Constitucional (artigo 278.º, ns. 1 e 3)).

De resto, com razão, alguma Doutrina considera que os decretos regulamentares prevalecem sobre os demais regulamentos do Governo e, atendendo ao sentido da promulgação do Presidente da República, têm inclusivamente primazia sobre as resoluções do Conselho de Ministros[103].

A duvidosa legitimidade para o Direito positivo regular, a título principal, a língua portuguesa

Ponto 18 – "*sendo a existência de normas de Direito Público (interno ou internacional) relativas à ortografia uma decorrência da necessidade de normalização organizativa e de estabilização de práticas das autoridades administrativas*".

A afirmação é improcedente.

Com efeito, as reformas empreendidas pelo Estado português (de 1911, 1920, 1931, 1943 e 1945) constituem um caso único a nível mundial no contexto das várias línguas internacionais, em que o Direito positivo se arrogou de regular a língua a título principal.

A legitimidade dessa regulação jus-positiva, pelo menos em termos amplos, é deveras discutível.

Nas palavras de **FERNANDO PESSOA**,

> "*A ortografia é um fenómeno da cultura, e portanto um fenómeno espiritual. O Estado nada tem com o espírito.* ***O Estado***

Considerando que a referenda ministerial permite reconhecer o acto na função do Estado em que a competência se enquadra, rastreando fenómenos de usurpação de poderes, EDUARDO ANDRÉ FOLQUE FERREIRA, *Os poderes do Presidente da República na conclusão de tratados e acordos internacionais*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, coord. de JORGE MIRANDA, secretariado de EDUARDO VERA-CRUZ PINTO, Coimbra Editora, 2005, pg. 248.

Teria sido uma espécie de "*mea culpa*" do Governo, embora este cenário tivesse sido pouco provável, pois o decreto emitido encontrava-se dependente de uma proposta prévia do próprio Governo.

[102] Cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, Volume II, 4.ª ed., anot. ao art.º 112.º, XXVII, pg. 71.

[103] Neste sentido, RUI MEDEIROS, *Artigo 199.º*, in *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, vol. II, 1.ª ed., 1.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, XIII, pg. 729.

não tem direito a compelir-me, em matéria estranha ao Estado, a escrever numa ortografia que repugno*, como não tem direito a impor-me uma religião que não aceito.*"[104]

O Acordo Ortográfico extravasa e viola o contrato social[105] (na teorização de LOCKE[106]) que, segundo alguns, a Constituição formal portuguesa encarna nos dias de hoje[107] (atente-se na garantia institucional da neutralidade ideológica e consequente proibição do dirigismo estatal da cultura, previstas no artigo 43.º, n.º 2, da Constituição. Note-se que a Constituição consagra o português europeu como variante vinculativa do Estado, pelo menos, do Estado-poder.

---

[104] FERNADO PESSOA, *A chamada reforma ortográfica*, (n.º 31), in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, pgs. 89-90 (= in *Ortografia*, s.d., in IDEM, *Pessoa inédito*, orientação, coordenação e prefácio de TERESA RITA LOPES, Livros Horizonte, Lisboa, 1993, p. 119).

[105] Segundo as teorias contratualistas, o nascimento do Estado não seria natural (como pretendiam as teorias institucionalistas), mas voluntária (cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Estado* in IDEM, *Estudos de Direito Público e matérias afins*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2004, pgs. 15-63 (publicado originariamente in *Enciclopédia Pólis*, n.º 2, 1984, colunas 1126 ss.)).

[106] Segundo JOHN LOCKE, o objectivo da celebração do contrato social, passando os homens do estado de natureza para o estado de sociedade, é o de possibilitar a vida em sociedade, a fim de os homens de os homens "*conservarem mutuamente as suas vidas, liberdades e bens*" (*Ensaio sobre a verdadeira origem, extensão e fim do governo civil. Escripto em Inglez por John Locke* (conhecido igualmente como *Segundo tratado sobre o governo*) (original: *An essay concerning the true original extent, and end of Civil Government* in *Two Treatises on Government*, primeira ed. de 1689/90, 3.ª ed. de 1714 (JOHN CHURCHILL)), trad. de JOÃO OLIVEIRA DE CARVALHO (impresso por Ricardo Taylor, Londres, 1833), actualização ortográfica de ANA PATRÍCIA AGOSTINHO e CARLA MANSO, revista por RUY OLIVEIRA, Edições 70, Lisboa, 1999, Cap. IX, § 123, pg. 105); LOCKE unifica estes direitos sob "*o nome genérico de propriedade*" (IDEM, *ibidem*); "*preservar-se melhor a si, à sua liberdade, e propriedade (...)*" (LOCKE, *Ensaio sobre a verdadeira origem, extensão e fim do governo civil*, Cap. IX, § 131, pg. 107; ideia, de resto, transposta para a Declaração de 1789 - cfr. art.º 2.º, 1.º período)).

Regista-se, pois, uma mera "delegação de poderes" a favor do poder político (neste sentido, sublinhando o contraste com a tese da alienação, formulada anteriormente por HOBBES, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *História das Ideias Políticas (Apontamentos)*, II, pg. 20 (cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *História das Ideias Políticas*, I, pg. 398).

O poder legislativo, sem prejuízo de ser considerado o "*poder supremo do Estado*" (LOCKE, *Ensaio sobre a verdadeira origem, extensão e fim do governo civil*,, Cap. XI, § 134) (acima, teoricamente, dos restantes poderes, detidos pelo monarca), não pode ser arbitrário (LOCKE, *Ensaio sobre a verdadeira origem, extensão e fim do governo civil*, Cap. XI, §§ 135 e 136; PAULO OTERO, *Instituições políticas e constitucionais*, I, 4.1.4, pg. 187):

Ao invés, o contrato social encontra-se limitado a prosseguir o bem da sociedade; razão pela qual nunca se poderá arrogar a destruir, escravizar ou empobrecer deliberadamente as pessoas (JOHN LOCKE, *Segundo Tratado sobre o governo*, Cap. XI, § 135; PAULO OTERO, *Instituições políticas e constitucionais*, I, 4.1.4, pg. 187).

Porém, temos reservas em relação a esta posição, segundo a qual a Constituição seria o equivalente ao "contrato social", nos dias de hoje, em virtude de considerarmos que a Constituição em sentido moderno é definida, sobretudo, através da forma.

[107] Neste sentido, embora não se referindo especificamente a nenhuma Constituição em particular, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Estado* in IDEM, *Estudos de Direito Público e matérias afins*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2004, pg. 56.

Com isto, não estamos a incorrer em contradição, quando afirmaremos que a Constituição moderna é definida sobretudo pela sua forma, não pelo seu conteúdo.

O que afirmamos é que alguns Autores consideram que, na época contemporânea, o sucedâneo do contrato social é a Constituição escrita de cada Estado.

Por outro lado, o AO consagra normas[108] sem o mínimo de consenso entre os utilizadores da língua. Pelo contrário, o AO de 1990 foi laborado à revelia dos utilizadores da língua e do costume existente.

Ora, a língua, fazendo parte da cultura, é assunto que, brotando sobretudo de regras costumeiras, deve exigir a busca de um consenso tão alargado quanto possível[109].

Para FERNANDO PESSOA, a linguagem é um dado intrínseco, congénito à natureza humana, um dos traços da sua condição de existir[110].

A língua é regulada por regras extra-jurídicas[111], que são juridificadas. A língua não é um "um território de tendencial espaço livre de Direito"[112].

Nesta secção, em estreita relação com a regra de a Constituição impor preferencialmente o português europeu e com a violação quer do património de língua portuguesa quer da variante do português europeu, faremos uma menção especial em relação à legitimidade dos actos de Direito positivo em geral, em relação à evolução e "imposições" de evolução da língua.

1. A língua é predominantemente costumeira (v. *infra*)[113].

Dito de outro modo, a fonte de Direito que regula a língua, a título principal, é inequivocamente o costume[114].

---

[108] Quanto ao segundo parâmetro, poder-se-ia argumentar que o AO não conteria verdadeiras disposições, das quais fosse possível extrair normas jurídicas, sendo, ao invés, um conjunto de regras técnicas.

Nada mais falso.

O AO contém regras técnicas, mas juridificadas.

Senão, a Ciência da legislação, a legística formal, a técnica de redacção de actos normativos, a técnica legislativa, não pertenceriam ao Direito.

Com efeito, torna-se possível extrair, a partir das disposições do OA, várias regras, de aplicação à maneira do tudo-ou-nada.

[109] Como é sensato argumentar (por exemplo, ANTÓNIO BAGÃO FÉLIX, *O acordo do desacordo*, in Jornal de Negócios, 7 de Fevereiro de 2012 (disponível em http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=536767).

[110] LUÍSA MEDEIROS, *Posfácio. Em demanda da ortografia etimológica*, in *A língua portuguesa*, FERNANDO PESSOA, edição de LUÍSA MEDEIROS, Assírio & Alvim, Lisboa, 1997, pg. 193.

[111] São os falantes e os escreventes da língua que a mudam legitimamente. Os linguistas, em geral, e os lexicógrafos, em particular, recolhem e inventariam as formas da oralidade e da escrita, integrando-as nos dicionários, nos vocabulários e nos prontuários (MARIA CLARA ASSUNÇÃO). As palavras e as formas vão caindo em desuso; outras surgem, coexistem durante anos acabando as primeiras por se tornar arcaísmos que já só constam de dicionários históricos e etimológicos e as últimas acabam por entrar na língua corrente, oral e escrita (MARIA CLARA ASSUNÇÃO).

[112] Em sentido contrário, JOSÉ DE FARIA COSTA / FRANCISCO FERREIRA DE ALMEIDA, *O chamado 'novo acordo ortográfico': um descaso político e jurídico*, in *Diário de Notícias*, 13 de Fevereiro de 2012, http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=2300823&page=-1.

[113] Segundo o escritor romano HORÁCIO, "*a soberania e o direito" e a regulação da língua*" pertenceriam apenas ao costume (HORÁCIO, *Arte poética*, introdução, tradução e comentário de R. M. ROSADO FERNANDES, 3.ª ed., Inquérito, Lisboa, versos 70-72, pg. 65; este Autor refere-se à teoria que apresenta a língua como resultado de uma origem natural, como fenómeno provocado pelas diversas impressões do espírito só a ele (ao uso) pertencem a soberania e o direito e a regulação (ou "legislação" em sentido lato) da língua" - HORÁCIO, *Arte poética*, 3.ª ed., pg. 71, no verso 108, tal como nos versos 60 ss. (nota do Tradutor, ROSADO FERNANDES).

Todavia, esta é uma visão demasiado radical. Julga-se que, nos dias de hoje, há um pluralismo de fontes da língua. Sem prejuízo de o costume ser a fonte predominante, outras fontes há, como o Direito positivo.

[114] Parafraseando HABERMAS, "*Aprender a dominar uma língua ou aprender a forma como as expressões de uma determinada língua deveriam ser apreendidas exige habituação a uma forma de vida*" (JÜRGEN HABERMAS, *Para uma crítica da teoria do significado*, (1988) (original: *Zur Kritik der Bedeutungstheorie*, in IDEM, *Nachmetaphysisches Denken*, Suhrkamp Verlag, Francoforte sobre o Meno,

"*Discutir um problema como a ortografia, em abstracto, poderá significar, simplesmente, não entender o peso que a 'traditio', a 'consuetudo' e, por conseguinte, a resistência representam*"[115].

"*A humanidade não aceitará uma língua não natural para a comunicação natural. Isso é contra a tendência dos seus instintos e do que ficar de inteligência subtraídos esses instintos.*"[116] (daí que as "línguas artificiais" não tenham vingado[117]).

Em nosso entender, a língua de um povo — ortografia inclusive — não deve pertencer, pelo menos a título primário, à regulamentação legal, devendo antes situar-se no escopo consuetudinário[118].

2. Será que a existência de Reformas ortográficas, anteriores à III República, precludirá que a língua seja predominantemente costumeira, no caso português?

1988, pp. 105-135) in IDEM, *Racionalidade e comunicação*, colectânea de quatro textos, trad. de PAULO RODRIGUES, Edições 70, Lisboa, 2002, pg. 156).

[115] ÁLVARO GOMES, *Imperativos pedagógico-didácticos para uma Pax Orthograhica*, in *Revista Portuguesa de Educação*, Universidade do Minho, Instituto de Educação, 1990, 3, pg. 152.

[116] FERNANDO PESSOA, *Língua internacional*, in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, Assírio & Alvim, Lisboa, 1997, pg. 115.

[117] "*Nenhum homem (…) achará natural conversar, aceitando ou recusando uma bebida, em Volapuque, ou Esperanto, ou Ido (…) Preferirá falar, gaguejando, uma língua estranha, mas natural, do que falar, com relutante perfeição, uma língua artificialmente construída*" (FERNANDO PESSOA, *Língua internacional*, in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, pg. 115).

"*[U]ma língua inteiramente artificial — quer dizer uma língua sem ligação com uma qualquer língua natural — levantaria desnecessariamente dificuldades na aprendizagem*" (FERNANDO PESSOA, *Língua internacional*, in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, pg. 134).

O Volapuque foi uma língua internacional, inventada em 1879 pelo padre alemão SCHLEYER; tinha como objectivo, segundo o seu inventor, resolver o problema da comunicação universal (Volapuque significa "língua mundial").

O Volapuque desmoronou-se de forma fulminante (v. LUÍSA MEDEIROS, *Posfácio. Em demanda da ortografia etimológica*, in *A língua portuguesa*, FERNANDO PESSOA, edição de LUÍSA MEDEIROS, Assírio & Alvim, Lisboa, 1997, pg. 189).

O Esperanto (que tem na sua raiz a palavra "esperança") foi fundado em 1887 pelo professor e médico polaco ZAMENHOF.

Para o seu fundador, o Esperanto não representava apenas uma língua, mas um movimento que pugnava por uma "cidadania supernacional" e por uma religião superconfessional" (ZAMENHOF, *Homaranismo* (humanitarismo), 1905, *apud* LUÍSA MEDEIROS, *Posfácio. Em demanda da ortografia etimológica*, in *A língua portuguesa*, FERNANDO PESSOA, edição de LUÍSA MEDEIROS, pg. 190).

Também o Esperanto não vingou, porque não estava ligado a nenhuma nação. "*È melhor aprender catalão do que Esperanto, pois, se conhecer o catalão poderá sentir-se em casa na Catalunha, mas se aprender Esperanto, em parte nenhuma se sentirá em casa porque o Esperanto não tem pátria.*" (FERNANDO PESSOA, *Língua internacional*, in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, pg. 117).

O Ido (prefixo esperanto que significa "filho", descendente) nasceu da cisão aberta entre os adeptos esperantistas.

[118] EDUARDO CORREIA BAPTISTA considera, porém, que o Costume, seus elementos, natureza e fundamento, não é uma questão juridicamente regulada (EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional Público*, I, 1.ª ed., pg. 78).

Com o devido respeito, não acompanhamos esta opinião. Tratando-se de uma fonte de Direito, pelo menos os elementos do Costume, se bem que possam ser objecto de regras extra-jurídicas, estas vêm a ser juridificadas.

Já em relação à natureza do costume, cremos que a opinião de EDUARDO CORREIA BAPTISTA é certeira: o fundamento do costume é extra-jurídico (v. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional Público*, I, 1.ª ed., pgs. 91-93, 117)

A existência de reformas ortográficas, no século XX (de 1911, o Acordo de 1931, a Convenção Ortográfica entre Portugal e Brasil de 1943, a Convenção Luso-Brasileira de 1945 e a mini-reforma de 1973), não preclude que a língua seja prevalecentemente costumeira.

Em primeiro lugar, Portugal, no século XX, foi uma excepção à regulação costumeira da língua. Ao contrário de outros países avançados da Europa e da América, Portugal tem, desde 1911[119], normas ortográficas legiferadas[120], dominadas pelo

---

[119] Anteriormente a 1911, discutia-se entre criar uma ortografia acessível ao povo, que facilitasse a alfabetização, e uma ortografia erudita, que mantivesse o "*status quo*" das elites (v. MARIA FILOMENA GONÇALVES, *As ideias ortográficas em Portugal de Madureira Feijó a Gonçalves Viana (1734-1911)*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003).

[120] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 16.

A Reforma Ortográfica de 1911 surgiu na sequência de uma proposta feita pelo então administrador da Imprensa Nacional, LUÍS DEROUET, que, alertado por um relatório do Chefe de Gabinete de Revisão desse mesmo organismo, chamou a atenção do Governo Provisório, quer para as divergências ortográficas que os documentos oficiais apresentavam, por falta de uma norma que impusesse uma uniformidade, quer para o grande número de erros ortográficos que eles continham (situação que considerava ainda mais grave), por os compositores hesitarem na grafia a adoptar (LUÍSA MEDEIROS, *Posfácio. Em demanda da ortografia etimológica*, in *A língua portuguesa*, FERNANDO PESSOA, edição de LUÍSA MEDEIROS, Assírio & Alvim, Lisboa, 1997, pg. 172).

De imediato, o Governo Provisório nomeou uma comissão (formada por DONA CAROLINA MICHAËLIS DE VASCONCELOS, GONÇALVES VIANA, CÂNDIDO DE FIGUEIREDO, ADOLFO COELHO e JOSÉ LEITE DE VASCONCELOS) para estudar o assunto (a essa comissão, foram agregados, mais tarde, GONÇALVES GUIMARÃES, RIBEIRO DE VASCONCELOS, EPIFÂNIO DA SILVA DIAS, JOSÉ JOAQUIM NUNES e BORGES GRAINHA).

O Governo aprovou o relatório da comissão, o formulário ortográfico e o prontuário ortográfico, através da Portaria de 1 de Setembro de 1911, do "*Govêrno da República*", Ministério do Interior, assinada pelo Ministro do Interior, ANTÓNIO JOSÉ DE ALMEIDA (publicada no *Diário do Govêrno*, n.º 213, 12 de Setembro).

Alegou-se que houve uma "Reforma Ortográfica", e não uma imposição ortográfica, tendo codificado normas costumeiras avulsas; conforme se escreve:

> "*São estes os principais fundamentos e preceitos da projectada **reforma ortográfica**, pela Comissão julgada oportuna e de fácil execução, para que de ora em diante seja recomendada como obrigatória em publicações oficias e no ensino público (…). As simplificações e a regularização apontadas **já tem*** [sic] *sido empregadas em parte em muitos livros e alguns periódicos, se bem que quási sempre com menor coerência e rigor do que a Comissão as preceitua e sem formarem corpo de doutrina explicada e motivada, como formam no Formulário e no Prontuário ortográficos com que termina esta exposição (…). Se exceptuarmos o VOCABULÁRIO e a ORTOGRAFIA NACIONAL já mencionados, e cujo sistema pequenas alterações sofreu, são êsse Formulário e êsse Prontuário os primeiros trabalhos metódicos e completos sôbre êste assunto.*" (*Relatório da Comissão nomeada, por portaria de 15 de Fevereiro de 1911, para fixar as bases da ortografia que deve ser adoptada nas escolas e nos documentos oficiais e outras publicações feitas pelo Estado*, (publicada no *Diário do Govêrno*, n.º 213, 12 de Setembro), publicada no 1.º anexo da Portaria, de 1 de Setembro de 1911, do Govêrno da República, Ministério do Interior (in *Collecção Official de Legislação Portuguesa*, Anno de 1911, Primeiro semestre, Imprensa Nacional, Lisboa, 1915, pg. 1920).

Todavia, estas afirmações são muito duvidosas, como o comprova o facto de uma parte muito considerável da "*Intelligenzia*" nacional ter continuado a utilizar a ortografia "antiga".

Com efeito, a Reforma de 1911 não foi pacífica para os intelectuais da época.

Alguns escritores e artistas do chamado movimento do Modernismo Português, continuaram a escrever com a ortografia anterior a 1911 (mesmo após findo o prazo de transição, que aconteceu em 1914). A revista "*Orpheu*" (note-se, com "*ph*", e não com "*f*"), de 1915, foi um dos expoentes do Movimento Modernista (em cuja elaboração participaram nomes como FERNANDO PESSOA e MÁRIO DE SÁ-CARNEIRO).

FERNANDO PESSOA elogiava a ortografia costumeira, praticada até 1911, do seguinte modo:

voluntarismo[121], embora tenham adquirido, posteriormente, valor costumeiro, dado o escasso número de pessoas alfabetizadas.

> "*o sistema ortográfico português é (…) talvez o mais perfeito que se conhece. Fiel, ao mesmo tempo à cultura greco-latina, origem do mundo moderno (…) e ao espírito português (…) É bem o sistema que, por milagre, representa e se ajusta à missão histórica de Portugal: a um tempo, e num todo só, nacionalista e universalista, ele duplica, na expressão externa da linguagem, os feitos dos Descobridores (…).*
>
> *«Foi esta obra-prima de patriotismo e de humanismo, trabalhado pacientemente por gerações dos nossos maiores, que os castelhanos inconscientes (involuntários) do Governo Provisório se lembram de destruir.*" (FERNANDO PESSOA, *O problema ortográfico*, II, in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, pg. 51).

FERNANDO PESSOA atacou virulentamente a Reforma Ortográfica de 1911 como acto antipatriótico, "*imoral e impolítico. Foi imoral porque se dispôs de uma coisa de que não éramos os únicos donos. A língua, e portanto, a ortografia, portuguesa é profundamente conjunta de Portugal e do Brasil. (…) E, fazendo-a, fomos impolíticos. Praticámos um acto que, à parte ser desnecessário, ou, pelo menos, não urgente, foi abrir uma cisão cultural entre nós e o Brasil (…)*" (FERNANDO PESSOA, *O problema ortográfico*, II, in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, pg. 52):

> "*A ortografia é um fenómeno da cultura, e portanto um fenómeno espiritual. O Estado nada tem com o espírito. (…)*
>
> *«(…). Quis-se impor uma coisa com que o Estado nada tem a um povo que a repugna.*" (FERNANDO PESSOA, *A chamada Reforma Ortográfica*, (n.º 33), in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, pg. 90; = in IDEM, *Pessoa Inédito* (Orientação, coordenação e prefácio de TERESA RITA LOPES), Livros Horizonte, 1993, p. 119).

> "*Que havia de reformar? Legislar para os mínimos, de que a lei e o pretor não curam? Impor que se deve escrever letra e não lettra, ou o avesso? Para quê? O ponto é duvidoso, e onde há dúvida não pode haver ciência. (…)*
>
> *«Mas, se havia que reformar, a reforma não haveria de ser senão em tornar o sistema mais lógico, mais coerente consigo mesmo, onde porventura o não fosse, sobrepondo um critério científico, isto é, crítico ao critério puramente humanista, isto é, erudito dos originadores do sistema.*" (FERNANDO PESSOA, *A chamada Reforma Ortográfica*, (n.º 34), in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, pgs. 90-91).

FERNANDO PESSOA nunca escreveu segundo a ortografia constante de 1911, até à sua morte (1935). Sintomaticamente, o único livro de poesia que FERNANDO PESSOA viu publicado em vida, *Mensagem* (de 1934), foi impresso na ortografia antiga (ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 22).

O "Manifesto anti-Dantas", da autoria de JOSÉ DE ALMADA NEGREIROS (escrito entre Abril e Setembro de 1916, em reacção à peça de JÚLIO DANTAS, "*Soror Mariana*" (disponível em http://www.prof2000.pt/users/tomas/manifesto_anti.htm)), utilizou ainda a ortografia "antiga".

Também o movimento futurista, iniciado oficialmente em 1917, parece não ter seguido a ortografia da Reforma de 1911.

TEIXEIRA DE PASCOAES também tinha muitas reservas em deixar de escrever "*abysmo*" com "y" porque, segundo ele, escrever abismo com i o convertia numa superfície banal. Também PASCOAES queixava-se que "*lagryma*", "*lyrio*" ou "*cysne*" eram deturpadas com a eliminação do "y".

[121] "*A Comissão nem por um momento perdeu de vista que a primacial vantagem de uma ortografia oficial é favorecer o ensino fácil da leitura e da escrita, tanto quanto um idioma secularmente literário o permite, , tomando-se por base a história do idioma pátrio, para que ele se perpetue no futuro, como do passado até ao presente perdurou, sempre igual a si próprio, apesar da sua inevitável evolução*" (*Relatório da Comissão nomeada, por portaria de 15 de Fevereiro de 1911, para fixar as bases da ortografia que deve ser adoptada nas escolas e nos documentos oficiais e outras publicações feitas pelo Estado*, (publicada no *Diário do Govêrno*, n.º 213, 12 de Setembro), publicada como 1.º anexo da Portaria de 1 de Setembro de 1911, do Govêrno da República, Ministério do Interior (in *Collecção Official de Legislação Portuguesa*, Anno de 1911, Primeiro semestre, Imprensa Nacional, Lisboa, 1915, pgs. 1920-1921).

Em segundo lugar, as reformas amplas de 1911, de 1931, de 1943 e de 1945 surtiram efeito, mas apenas na variante euro-afro-asiático-oceânica do português, não na variante do português do Brasil.

1.1. Da História, podemos retirar três conclusões:

i) As reformas ortográficas portuguesas foram uma excepção, por comparação com o que sucedeu em outras línguas internacionais;

ii) Essas reformas nunca surtiram efeitos no Brasil e que, consequentemente, as reformas ortográficas legiferadas só contribuíram para afastar, ainda mais, o português europeu relativamente ao português do Brasil;

iii) Essas reformas apenas surtiram efeitos no Estado português (na Metrópole e nas Colónias), muito a custo.

1.1.2. O sucesso interno, a longo prazo, exclusivamente no Estado português, nos territórios da Metrópole e das colónias, **das reformas ortográficas de 1911, de 1920, de 1931 e de 1945** (bem como, de certa forma, do Vocabulário de 1940) deveu-se à escassa alfabetização (nesses tempos, sendo o número de adultos alfabetizados era muito menor do que nos dias de hoje) e à ausência de democraticidade dos regimes políticos portugueses, então vigentes.

A isso acresce o quadro do positivismo jurídico legalista, bem saliente em 1911, e do "Estado de legalidade", durante a II República.

Com esses dados, era bem mais "fácil" uma reforma ortográfica do que actualmente.

Ainda assim, houve muita resistência, em particular, à Reforma de 1911.

Recorde-se que FERNANDO PESSOA, em vida, nunca escreveu segundo a Reforma Ortográfica de 1911 (por sinal, o único livro publicado em vida, "Mensagem", foi grafado na ortografia anterior a 1911); que a generalidade dos intelectuais portugueses sempre repudiou essa Reforma (*v. g.*, a revista "*Orpheu*", de 1915 e o Movimento Modernista; o Manifesto anti-Dantas, de Almada Negreiros; o Movimento futurista)

É muito difícil haver uma Reforma ou um Acordo Ortográfico em qualquer língua

É muito duvidoso que uma língua internacional **seja sempre, inexoravelmente, mudada, de forma plenamente eficaz, através do Direito positivo**.

Uma coisa é a absorção de modificações que se vão verificando. Outra, bem diferente, é a sua imposição por decreto[122].

Uma língua não se muda por decreto, pois a ortografia não é propriedade do poder político ou dos actores políticos[123]:

[122] ANTÓNIO BAGÃO FÉLIX, *O acordo (h)ortográfico*, in Jornal de Negócios, 10 de Janeiro de 2012 (disponível em http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=530683.

[123] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, pg. 15

"*As sociedades não se transformam como as teorias e as opiniões. Não se faz desaparecer com a mesma facilidade com que se faz desaparecer duma teoria social.*"[124] (EÇA DE QUEIROZ).

As línguas são mudadas, sim, através de substituições de normas costumeiras por outras normas costumeiras, o que, geralmente, se verifica de forma lenta.

No que diz respeito aos precedentes históricos, verifica-se que as tentativas de uniformização, estandardização, em várias línguas internacionais[125], têm sido rejeitadas mais vezes do que aceites[126], senão mesmo soçobrado e caído por terra.

As várias tentativas históricas de unificação ortográfica do inglês e do francês, ainda na época colonial, quando havia um único Estado colonial e as colónias, espalhadas pelo Mundo, saíram todas goradas:

a) No francês: a tentativa centralizante, ao longo dos séculos, de criar e manter um francês universal foi realizada pelo Estado francês, quando tinha muitas colónias, sobretudo em África. Essa tentativa teve o efeito contrário, de alienar, a longo prazo, as populações em relação a essa língua sempre que era oferecida uma alternativa através de outras línguas mais abertas à criatividade local[127].

Um resultado negativo prático foi um efeito de refrear a criação natural de vocabulário, seguido de uma retracção do vocabulário[128].

A força motriz da língua francesa hoje em dia, com origem em todas as suas bases pelo mundo fora, é de tender para uma inclusão das diferenças na língua. O resultado é a possibilidade crescente de uma atmosfera nova e muito positiva em torno do Francês, por exemplo em África[129];

b) No inglês, houve tentativas para uma aproximação universal, durante o Império britânico. Contudo, a força das regiões anglófonas levou a que tais regras tivessem sido quebradas tanto internacional como naturalmente[130].

"*A força do Inglês actual é amplamente atribuída à sua abertura face às diferenças – a diferentes gramáticas, ortografias, palavras e, na realidade, significados. Uma das características mais positivas de qualquer língua internacional é o facto de palavras, ortografias, gramática, frases e sotaques assumem significados assaz diferentes como resultado de experiências locais ou regionais. Estas diferenças fazem frequentemente o seu caminho para além das fronteiras e são absorvidas por outras regiões anglófonas. É a natureza competitiva, independente e divergente das*

[124] EÇA DE QUEIROZ, in *Distrito de Évora*, n.º 2, 10 de Janeiro de 1867, in IDEM, *Da colaboração no «Distrito de Évora» - I. 1867*, Livros do Brasil, Lisboa, s.d., pg. 27.

[125] Sobre as línguas internacionais, FERNANDO PESSOA, *Língua internacional*, in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, Assírio & Alvim, Lisboa, 1997, pgs. 93-144; IDEM, *As cinco línguas imperiais*, *ibidem*, pgs. 145-153.

[126] Declaração sobre a proposta de estandardização internacional da língua portuguesa", do PEN Clube Internacional – Comité de Tradução e Direitos Linguísticos", Setembro de 2012, http://proximidade.penclubeportugues.org/2012/09/peninternacional-condena-por.html.

[127] Declaração sobre a proposta de estandardização internacional da língua portuguesa", do PEN Clube Internacional – Comité de Tradução e Direitos Linguísticos", Setembro de 2012, http://proximidade.penclubeportugues.org/2012/09/peninternacional-condena-por.html.

[128] "Declaração sobre a proposta de estandardização internacional da língua portuguesa", do PEN Clube Internacional – Comité de Tradução e Direitos Linguísticos", Setembro de 2012, http://proximidade.penclubeportugues.org/2012/09/peninternacional-condena-por.html.

[129] "Declaração sobre a proposta de estandardização internacional da língua portuguesa", do PEN Clube Internacional – Comité de Tradução e Direitos Linguísticos", Setembro de 2012, http://proximidade.penclubeportugues.org/2012/09/peninternacional-condena-por.html.

[130] "Declaração sobre a proposta de estandardização internacional da língua portuguesa", do PEN Clube Internacional – Comité de Tradução e Direitos Linguísticos", Setembro de 2012, http://proximidade.penclubeportugues.org/2012/09/peninternacional-condena-por.html.

regiões inglesas que se tornou na marca distintiva da sua força – a sua criatividade quer na ciência, na literatura, no negócio ou, de facto, nas ideias"[131].

A força do inglês, hoje, é atribuída, em larga medida à abertura a diferenças – diferenças gramaticais, de pronúncia, de palavras e de significados.

Uma das características mais positivas de qualquer língua internacional é a de que as palavras, pronúncias, gramática, frases e acentos acarretem significados bem diversos, como resultado de diversas culturas regionais ou locais[132].

Estas diferenças frequentemente ocorrem para além fronteiras e são absorvidas por outras regiões falantes e escreventes do inglês. A diferente natureza, competitiva, independente, do inglês das diversas regiões tornou-se uma marca da sua força: a sua criatividade quer na ciência, literatura, negócios ou, em geral, ideias[133].

Daí a afirmação "*The English have really everything in common with the Americans, except, of course, language.*" (OSCAR WILDE).

Persistem algumas tentativas de "normalizar" ou "centralizar" o inglês; por exemplo, o "*Chicago style system*" (norma estilística de Chicago). Contudo, tais tentativas, mais do que qualquer outra coisa, esbarram no poderio das variantes do inglês[134].

Exactamente o mesmo argumento poderia ser apontado para explicar a força crescente do castelhano como língua internacional. São precisamente as diferenças locais, nacionais e hemisféricas, dentro da língua castelhana, que lhe conferem uma força crescente[135]. As diferenças nutrem-se mutuamente.

A criação do Dicionário da Real Academia Espanhola, em cooperação com as Academias de língua espanhola em todo o mundo, tinha como objectivo incluir todas essas diferenças. Neste sentido, a tendência para uma celebração das diferenças dentro da língua espanhola foram paralelas à mesma abordagem, adoptada pelos maiores dicionários da língua inglesa[136].

A reforma ortográfica alemã de 1996 também serve de lição. A contestação à reforma foi tal, que a mesma acabou por ser parcialmente revertida e as estatísticas demonstram que mesmo assim a esmagadora maioria dos alemães a continua a rejeitar[137].

É muito difícil haver um Acordo Ortográfico da língua portuguesa nos dias de hoje

[131] "Declaração sobre a proposta de estandardização internacional da língua portuguesa", do PEN Clube Internacional – Comité de Tradução e Direitos Linguísticos", Setembro de 2012, http://proximidade.penclubeportugues.org/2012/09/peninternacional-condena-por.html.

[132] "Declaração sobre a proposta de estandardização internacional da língua portuguesa", do PEN Clube Internacional – Comité de Tradução e Direitos Linguísticos", Setembro de 2012, http://proximidade.penclubeportugues.org/2012/09/peninternacional-condena-por.html.

[133] "Declaração sobre a proposta de estandardização internacional da língua portuguesa", do PEN Clube Internacional – Comité de Tradução e Direitos Linguísticos", Setembro de 2012, http://proximidade.penclubeportugues.org/2012/09/peninternacional-condena-por.html.

[134] Declaração sobre a proposta de estandardização internacional da língua portuguesa", do PEN Clube Internacional – Comité de Tradução e Direitos Linguísticos", Setembro de 2012, http://proximidade.penclubeportugues.org/2012/09/peninternacional-condena-por.html.

[135] Declaração sobre a proposta de estandardização internacional da língua portuguesa", do PEN Clube Internacional – Comité de Tradução e Direitos Linguísticos", Setembro de 2012, http://proximidade.penclubeportugues.org/2012/09/peninternacional-condena-por.html.

[136] Declaração sobre a proposta de estandardização internacional da língua portuguesa", do PEN Clube Internacional – Comité de Tradução e Direitos Linguísticos", Setembro de 2012, http://proximidade.penclubeportugues.org/2012/09/peninternacional-condena-por.html.

[137] Cfr. http://en.wikipedia.org/wiki/German_orthography_reform_of_1996.

O exposto aplica-se a Portugal, uma sociedade hoje amplamente alfabetizada.

Um Acordo Ortográfico que não seja adaptado à vontade popular (como os estudos de opinião demonstram à saciedade[138]), está condenado ao fracasso[139]:

A tentativa do AO limita a força natural da língua portuguesa, tentando impor limites à sua criatividade, através de um rolo compressor burocrático de regras.

I. O número de utilizadores da variante europeia da língua portuguesa, na sua forma escrita, é muito maior do que há um século.

Veja-se as diferenças entre a situação aquando da Reforma Ortográfica de 1911 e a situação actual:

> i) A Reforma de 1911, sem prejuízo dos seus méritos, foi impregnada pelo positivismo legalista, dominada pelo voluntarismo. Ora, hoje, esse quadro dogmático não se verifica hoje;
>
> ii) Por outro lado, e mais importante, o número de cidadãos alfabetizados era ínfimo em 1911: a taxa de analfabetismo rondava os 71,3%[140] (em 1945, a taxa de analfabetismo era também, ainda, elevada). A percentagem de escreventes portugueses (europeus, africanos, macaístas e timorenses), afectada pela reforma de 1911, foi escassa[141].
>
> Ao contrário de 1911 e, também, de 1945, hoje a maioria dos adultos lê e escreve.
>
> Com isso, regista-se uma verdadeira "*apropriação democrática da língua. A língua é de todos*"[142]; e, por conseguinte, também a ortografia.

Ou seja, conforme sublinhámos, em 1911, era muito mais "fácil" ao Estado encetar uma reforma, decretando-a através de lei positiva (embora codificando certas regras costumeiras), e concluí-la com sucesso; uma vez que o universo de cidadãos, destinatários dessa reforma, utilizadores da língua escrita, era muito restrito.

Esse dado explica que o prazo de transição tenha sido tão curto em 1911: apenas 3 anos e apenas para os livros didácticos[143] (embora, na prática, a adaptação dos escreventes à nova ortografia tenha demorado mais tempo).

---

[138] Os resultados demonstram a existência de, pelo menos, dois terços de portugueses que são contrários à adopção do Acordo Ortográfico.

[139] Este é o postulado, por exemplo, da Escola Histórica do Direito – v. CASTANHEIRA NEVES, *Escola Histórica*, in IDEM, *Digesta. Escritos acerca do Direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros*, vol. 1.º, Coimbra Editora, 1995.

É certo que um desuso, um erro, podem gerar o início do processo de uma norma costumeira, tendente à inaplicabilidade de um determinado termo. Um "erro" reiterado, com convicção de obrigatoriedade, pode fazer a língua; designadamente, devido ao valor da estabilidade.

Todavia, à partida, nada disso está em causa no Acordo Ortográfico.

[140] 70,3%, no universo do povo com mais de 7 anos.

[141] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 11.

[142] Cfr. RUI RAMOS, *O Accordo Orthographico*, in *Expresso*, 24 de Março de 2012.

[143] "*2.º Que se dê a tolerância máxima de três anos, a contar da publicação da presente portaria, para a conservação das grafias existentes, nos livros didácticos actualmente em uso, a fim de não prejudicar os respectivos autores e editores*" (2.ª determinação da Portaria de 1 de Setembro de 1911, do Govêrno da República, Ministério do Interior (assinada pelo Ministro do Interior, ANTÓNIO JOSÉ DE ALMEIDA, in *Diário do Govêrno*, n.º 213, 12 de Setembro), in *Collecção Official de Legislação Portuguesa*, Anno de 1911, Primeiro semestre, Imprensa Nacional, Lisboa, 1915, pg. 1916).

Mesmo a Convenção Ortográfica Luso-Brasileira de 1945 foi concluída e seguida apenas por Portugal. Com efeito, o Brasil afastou-se dessa ortografia, tendo revogado a vinculação à Convenção de 1945, dez anos depois[144].

Nos dias de hoje, numa sociedade alfabetizada e massificada, como é a portuguesa, é muito mais difícil proceder a uma Reforma.

Como refere o Professor RUI RAMOS, "*(…) já passou o tempo em que um governo podia mandatar meia dúzia de sábios para mudar o mundo e os arredores*"[145].

"*Isso aconteceu em 1911, quando se decidiu "simplificar" a ortografia. Então tudo se fez, aliás, à revelia do Brasil (…) O Estado impôs-se. Hoje, não.*"[146]

O exposto permite duvidar seriamente da possibilidade da celebração de Acordos Ortográficos ou, sequer, de reformas ortográficas, impostas pelo poder político.

Com efeito, julga-se que "*[o] Estado deixou de poder sujeitar a língua portuguesa ao arbítrio de decretos e portarias soprados por uma qualquer cabala de especialistas. (…)*"[147].

II. A Convenção Ortográfica Luso-Brasileira de 1945 tinha apenas duas partes contratantes: Portugal e Brasil.

Ainda assim, referida Convenção Ortográfica de 1945 não foi aplicada duradouramente no Brasil, conforme se aludiu.

A mini-reforma de 1973, convergente com a evolução no Brasil, na sequência de uma mini-reforma ortográfica, datada de 1971[148], teve um âmbito de incidência extremamente parcimonioso, de pequenos retoques na língua. O escasso nível de incidência normativa e a alfabetização explicam o sucesso desta mini-reforma.

Desde a descolonização, o número de Partes contratantes e, por conseguinte, as tradições lusófonas, de subvariantes - dentro da variante do português europeu - aumentaram exponencialmente:

A partir de 1974, na sequência da descolonização, foram criados mais 6 Estados de língua oficial portuguesa em África.

No final dos anos 1990, com muito custo, emergiu um outro Estado: Timor-Leste, na Oceânia.

Uma convenção internacional que pretenda ter como objectivo a uniformização da ortografia, já não tem de ser concluída apenas com o Brasil.

Registando-se diferenças grandes e profundas entre as variantes do Português, nesses 8 países do Mundo lusófono, como conciliar ortografias desavindas, pelo menos, desde 1911?

O problema é menor em Portugal, que têm apenas a língua portuguesa. Mas esse problema é agravado nos outros Estados plurilingues, que têm outras línguas para além do português, sem prejuízo de este constituir a língua oficial.

III. O facto de Portugal ter tido várias Reformas Ortográficas no século XX (sobretudo a de 1911 e a de 1945) não é argumento para, no século XXI, empreender uma reforma que pretenda uma "unificação ortográfica".

---

[144] Apesar de, numa primeira fase, a Convenção de 1945 ter sido adoptada pelo Brasil, através do Decreto-Lei n.º 8.286, de 5 de Dezembro de 1945, este foi posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 2.623, de 6 de Outubro de 1955.

[145] RUI RAMOS, *O Accordo Orthographico*, in *Expresso*, 24 de Março de 2012.

[146] RUI RAMOS, *O Accordo Orthographico*, in *Expresso*, 24 de Março de 2012.

[147] Seguimos RUI RAMOS, *O Accordo Orthographico*, in *Expresso*, 24 de Março de 2012.
Mesmo as gramáticas, feitas por particulares, não possuem o poder de controlar a evolução da língua.

[148] Lei n.º 5765, de 18 de Dezembro de 1971.

Aliás, com excepção da mini-reforma ortográfica brasileira promovida em 1971 (que Portugal seguiria em 1973), o Brasil nunca aplicou duradouramente essas reformas.

Essas reformas apenas singraram na variante europeia (em Portugal e nas colónias), devido à escassa alfabetização e a outros factores, que, hoje, manifestamente, não se verificam.

IV. Hoje, e cada vez mais, a linguagem escrita é predominantemente costumeira, com múltiplos pólos na sociedade portuguesa, com a particularidade de ter uma influência fortíssima dos "*mass media*".

A tudo isto acresce o fenómeno da globalização[149], que polariza, ainda mais, os costumes linguísticos.

V. Uma coisa é uma Reforma ortográfica que codifique o Direito costumeiro - que tenderá a ser uma reforma minimalista -, em que o Estado possa auxiliar a clarificar a ortografia vigente, no caso de os usos ortográficos das variantes da língua serem inconstantes, ou a codificar regras costumeiras (daí o sucesso da mini-reforma de 1973, que aboliu os acentos graves nas sílabas anteriores à sílaba esdrúxula).

Outra, bem diferente, é uma ampla Reforma, como o Acordo Ortográfico, que renega por completo as normas costumeiras vigentes (para além dos problemas que existem, de inconstitucionalidade).

Por isso, o Acordo Ortográfico de 1990 não serve, com toda certeza.

Ainda assim, alguns especialistas, como o Professor ÓSCAR LOPES ou ÁLVARO GOMES[150], que afirmam ser desejável um "bom" Acordo Ortográfico.

Contudo, parece mais acertada a posição de outros linguistas, como ANTÓNIO EMILIANO: "*não mexer em nada, ou, alternativamente, e na sequência de estudo aturado e de concomitante e alargada discussão pública, fazer algumas pequenas (mínimas!) correcções*" nos domínios da hifenização de palavras prefixadas e a acentuação dita diferencial[151].

VI. Mais vale contentarmo-nos em ter bons autores, em "exportá-los" para esses países.

Isso acontece, por exemplo, no domínio do Direito: o Autor mais citado pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro é um Professor, agora jubilado, de Coimbra - Professor J.J. GOMES CANOTILHO. Não foi preciso nenhum Acordo Ortográfico para que isso acontecesse.

Porém, embora uma literatura e uma ciência de excelência sejam potenciadoras da difusão da língua, isso não é suficiente para ela se impor.

Com efeito, como FERNANDO PESSOA demonstra, "*Se ter uma grande literatura fosse, por si só, suficiente para impor, não a mera sobrevivência, mas a vasta e duradoura sobrevivência de uma língua, o grego seria hoje a segunda língua da*

---

[149] Sobre a globalização, v., por exemplo, JOSÉ ADELINO MALTEZ, *Curso de Relações Internacionais*, Principia, São João do Estoril, 2002, números 10 ss.

[150] ÁLVARO GOMES, *Imperativos pedagógico-didácticos para uma Pax Orthograhica*, in *Revista Portuguesa de Educação*, Universidade do Minho, Instituto de Educação, 1990, 3, designadamente na pgs. 155, 158, e ao longo deste artigo.
Note-se, porém, que este Autor defende uma Reforma Ortográfica para emendar vários problemas, provocados por Reformas Ortográficas anteriores, como a Convenção Ortográfica Luso-Brasileira de 1945.

[151] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 16.

civilização. Mas nem sequer o latim, que também chegou a ser a segunda língua da civilização, conseguiu manter a sua supremacia. Para assegurar a sua permanência no futuro, a língua tem de ter algo mais do que uma grande literatura: ser dona de uma grande literatura é uma vantagem positiva, mas não efectiva, pois salvará a língua da morte, mas não garantirá a sua promoção na vida.

«A primeira condição para uma ampla permanência de uma língua no futuro é a sua difusão natural, o que depende do simples factor físico do número de pessoas que a fala naturalmente. A segunda condição é a facilidade com que poderá ser aprendida; se o grego fosse fácil de aprender, nós teríamos, hoje, o grego como segunda língua. A terceira condição é que a língua terá de ser o mais flexível possível, de modo a poder responder na íntegra, a todas as formas de expressão possíveis, e de consequentemente ser capaz de espelhar com fidelidade, através da tradução, a expressão de outras línguas e assim dispensar, do ponto de vista literário, a sua aprendizagem"[152].

O prestígio internacional de uma língua "*não se faz nem por facilitações ortográficas bebidas em critérios fonéticos em detrimento de critérios etimológicos nem por unificações ortográficas estabelecidas por decreto, como as línguas inglesa ou francesa abundantemente revelam, mas sim* ***pelos conteúdos que for capaz de veicular*** *(através da literatura, da música, enfim da cultura)*"[153].

O futuro e o progresso de Portugal, enquanto país europeu desenvolvido, passam pela qualificação técnica, pela existência de um padrão de excelência na investigação científica[154].

VII. Em conclusão, considera-se existir **uma tentativa de regulação ilegítima**, por parte da lei positiva, em relação ao costume e à tradição.

Isto mesmo foi reconhecido pelo Governo:

> "*Considerando a existência de diversos recursos, em papel ou informáticos, já disponíveis em Portugal, destinados ao apoio à expressão escrita e à produção de texto em língua portuguesa em consonância com* ***as novas regras*** *expressas no Acordo Ortográfico,* ***a utilização da nova grafia está a ser gradualmente introduzida nos hábitos quotidianos dos Portugueses***." (Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro, 10.º parágrafo).

Que maior expressão do mais exacerbado positivismo jurídico[155]?

---

[152] FERNANDO PESSOA, *As cinco línguas imperiais*, n.º 40 – O problema das línguas, in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, pgs. 148-149.

[153] Cfr. ISABEL PIRES DE LIMA, *Em favor da revisão do Acordo Ortográfico: três ordens de razões 'culturais'*, in *Diário de Notícias*, 2 de Junho de 2008, disponível em http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=992608.

[154] ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, pg. 30.

[155] O termo "positivismo" (oriundo de AUGUSTO COMTE), aplicado ao Direito, poderá desembocar no positivismo jurídico; que tem como origem remota THOMAS HOBBES, encontrando encontra representantes, no nosso tempo, em HANS KELSEN e NORBERTO BOBBIO.

O positivismo assume as seguintes características, aplicáveis a este caso:

> i) Uma concepção meramente formal da validade do Direito (formalismo) e a consequente separação radical entre Direito e Moral (ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA, *Sentido e valor do Direito. Introdução à Filosofia jurídica*, 2.ª ed., revista e ampliada, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2000 pg. 54);

O impacto da Reforma ortográfica de 1971/1973 foi mínimo

Ponto 18 – "*1971 - Alterações no Brasil, aproximando a ortografia brasileira da portuguesa*
• *1973 - Alterações em Portugal, aproximando a ortografia portuguesa da brasileira*"

O Relator manifesta ignorância sobre esta Reforma.

Na verdade, tratou-se de **uma mini-reforma**.

Na sequência da Lei brasileira n.º 5.765, de 18 de Dezembro de 1971, o Decreto-Lei n.º 32/73, de 6 de Fevereiro, pretendeu ser uma aproximação ortográfica, eliminando "*da ortografia oficial portuguesa os acentos circunflexos e os acentos graves com que se assinalam as sílabas subtónicas dos vocábulos derivados com o sufix*o 'mente' *e com os sufixos iniciados por 'z'*"[156].

As reformas e convenções ortográficas portuguesas da primeira metade do século XX só produziram efeitos no português europeu

Cfr. Ponto 21.

Não por acaso, a aludida **reforma minimalista** de 1971 e 1973 foi a única, de todas as reformas, que teve efeitos nas duas variantes – a do português europeu e a do português do Brasil; como o próprio Relator acaba por ter reconhecer no ponto 21, embora numa frase entre parêntesis, tentando desvalorizar essa constatação; como se ela fosse irrelevante e não destituísse de sentido a cronologia referida anteriormente:

---

ii) Uma concepção voluntarista do Direito: a vontade criadora do Direito é a vontade do soberano ou detentor do poder (estadualidade do Direito) (ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA, *Sentido e valor do Direito*, 2.ª ed., pg. 53); dela decorrem, por um lado, a concepção da norma jurídica como comando (imperativismo) e a definição do Direito em função da coacção (coactividade do Direito) (cfr. ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA, *Sentido e valor do Direito*, 2.ª ed., pg. 54);

iii) A redução do Direito à lei (*rectius*, a normas escritas), da qual passa, então, a depender a validade das restantes fontes de Direito, que só enquanto por ela reconhecidas ou aceites serão relevantes (legalismo, espelhado, aliás, no art.º 1.º, n.º 1, do Código Civil de 1966) (cfr. ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA, *Sentido e valor do Direito*, 2.ª ed., pg. 54)

Como é sabido, o positivismo jurídico também ostenta como características: a) uma concepção do ordenamento jurídico como algo dotado de coerência e plenitude (ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA, *Sentido e valor do Direito*, 2.ª ed., pg. 54); b) uma visão mecanicista e meramente lógico-declarativa da interpretação jurídica e da actividade judicial (cfr. ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA, *Sentido e valor do Direito*, 2.ª ed., pg. 54).

Criticando o positivismo jurídico, v., por exemplo, PAULO OTERO, *Instituições políticas e constitucionais*, I, 1.ª ed., Almedina, Coimbra, 2007, 12.3.1, pgs. 624-626.

[156] Artigo único do *Decreto-lei n.º 32/73*, de 6 de Fevereiro, in *Diário do Governo*, 6 de Fevereiro de 1973, I série, n.º 31, pg. 170 ("*Introduz alterações na ortografia oficial portuguesa*") (mini-reforma ortográfica), disponível em http://www.ciberduvidas.com/correio.php?rid=18228).
A promulgação data de 1 de Fevereiro.

"*(e, indiscutivelmente, nenhuma fixação de norma ortográfica oficial logrou reunir consenso ao longo do século passado, em ambas as margens do Atlântico)*" (*sic*).

Com efeito, as reformas amplas de 1911, de 1931, de 1943 e de 1945 surtiram efeito, mas apenas na variante euro-afro-asiático-oceânica do português, não na variante do português do Brasil.

Recordem-se os seguintes factos:

a) O Brasil não seguiu a Reforma de 1911, tendo continuado com a ortografia tradicional (dita pseudo-etimológica)[157]; ao passo que Portugal, paulatinamente, impôs a Reforma Ortográfica de 1911;

b) A pequena Reforma Ortográfica de 1920 (Portaria nº 2.553, de 29 de Novembro de 1920), que instituiu o trema[158], viria a ser revista em sentido contrário em 1945. Tratou-se uma Reforma Ortográfica que durou apenas 25 anos…;

c) O primeiro Acordo Ortográfico entre Portugal e Brasil, de 1931 (elaborado pela Academia Brasileira de Letras e aprovado pela Academia das Ciências de Lisboa), acabou por ser revogado em 1934, durante o Governo de GETÚLIO VARGAS; não tendo, pois, produzido o efeito da almejada unificação;

d) A Convenção de 1943 deparou-se com parcos resultados práticos, devido às divergências que persistiram nos "Vocabulários" entretanto publicados pela Academia Brasileira de Letras, em 1940, e pela Academia das Ciências, em 1943 ("*o Formulário Ortográfico de 1943*");

e) O Governo do Brasil aprovou a Convenção Luso-Brasileira de 1945, através do Decreto-Lei 8.286, de 5 de Dezembro de 1945.

Todavia, a Convenção não foi ratificada pelo Congresso Nacional.

Por fim, ao fim de 10 anos, até 1955, o Decreto-Lei foi revogado[159].

Como resultado, o Brasil regeu-se pelo "*Formulário Ortográfico de 1943*"; e Portugal seguiu o estipulado na Convenção Ortográfica Luso-Brasileira de 1945, apesar de não ter sido seguida pelo Brasil.

Quanto a outras tentativas de "unificação ortográfica", não se esqueça os seguintes:

i) O projecto de Acordo Ortográfico de 1975 soçobrou, sobretudo devido a razões de conjuntura política revolucionária, vivida em Portugal;

---

[157] Todavia, a decisão firme de não seguir a Reforma Ortográfica portuguesa não foi imediata, por parte da Academia Brasileira de Letras.

Assim, em 1915, a Academia Brasileira de Letras aceitou um parecer de Silva Ramos (de Julho), que tornava oficial o sistema ortográfico da Reforma de 1911, eliminando todas as divergências ortográficas entre Brasil e Portugal (Novembro).

Porém, quatro anos depois, em 1919, a mesma Academia voltou atrás, renegando a proposta de Silva Ramos e abolindo a resolução de 1915.

[158] Em palavras como "*ambigüidade*", "*argüir*", "*lingüística*", "*reünir*", "*proïbição*", "*fluïdez*".

[159] Através da Lei federal n.º 2.623, de 21 de Outubro de.1955.

Na Convenção de 1945, exigia-se ao Brasil que conservasse as consoantes mudas não articuladas, que já haviam sido abolidas; aspecto que esteve na origem da desvinculação do Brasil, volvidos dez anos.

ii) O Acordo Ortográfico de 1986 igualmente soçobrou, devido à reacção polémica contra ele movida, quer em Portugal quer no Brasil (principalmente a propósito da supressão da acentuação gráfica nas palavras esdrúxulas (ou proparoxítonas));

iii) O próprio Acordo Ortográfico de 1990 "esteve na gaveta" durante 16 anos[160], devido à ausência de ratificações por parte de todos os Estados lusófonos.

O panorama exposto não é brilhante.

Com efeito, as reformas ortográficas legiferadas da primeira metade do século XX, só contribuíram para afastar, ainda mais, o português europeu relativamente ao português do Brasil.

Estes dados comprovam o insucesso dos Acordos Ortográficos entre Portugal e o Brasil, numa primeira fase; e, após a independência das colónias africanas, com os restantes Estados lusófonos.

O impacto linguístico quantitativo do Acordo Ortográfico

Ponto 21 – "*uma revisão ortográfica circunscrita a 0,5% do vocabulário no Brasil e a 1,6% do vocabulário nos demais países lusófonos*"

Esta citação do Relator tem origem na "*Nota Explicativa do Acordo Ortográfico*" (Anexo II).

O número das palavras afectadas, segundo essa "*Nota Explicativa*", é **inferior a 2%**[161]**.**

[160] Em 2004, o 2.º Protocolo Adicional foi assinado.
O AO só esteve vigente a partir de Novembro de 2006, em 3 Estados (o Brasil, que havia ratificado o 2.º Protocolo em Outubro de 2004; Cabo Verde, em Abril de 2005; e São Tomé e Príncipe, que ratificou o AO, o 1.º e o 2.º Protocolos simultaneamente, em 17 de Novembro de 2006).

[161] "*Nota Explicativa do Acordo Ortográfico de Língua Portuguesa*" (Anexo II), número 5.
Todavia, numa intervenção pública, Malaca Casteleiro, aparentemente, terá asseverou uma opinião bem diferente em termos matemáticos:

> "*Este acordo prevê a unificação possível que, mesmo assim, abrangerá 98 por cento do léxico*" (*sic*) (notícia da Agência Lusa, de 29 de Fevereiro de 2008, http://expresso.sapo.pt/acordo-ortografico-falta-vontade-politica-para-ratificacao-malaca-casteleiro-cfoto=f254931).

Porém, não foram realizados estudos de impacto normativo, como as regras de Legística impunham[162].

A afirmação da "*Nota Explicativa*" é incorrecta, patenteia um **erro de facto**[163] (para além do mais, o excerto nem sequer se encontra acompanhado de uma fundamentação minimamente consistente em termos científicos).

Com efeito, "*essa percentagem pode ser verdadeira, se tivermos a totalidade lexical, mas (…) não existe nenhum estudo sobre a frequência e recorrência do uso das palavras mais afectadas pela razia acordista. Os resultados dessa nova estatística ultrapassariam de longe*" aquela alegada percentagem[164]. Com efeito, não se pode colocar no mesmo plano quantitativo palavras como "acção", "concepção", "espectáculo", por um lado; e "manati", "ornitorrinco", "equidno"[165].

Por exemplo, a supressão opcional do acento agudo na vogal temática de formas verbais de 1.ª pessoa do plural do pretérito perfeito da 1.ª conjugação (Base IX, 9.º), como "falámos", afecta todos os verbos da 1.ª conjugação, os quais não foram contabilizados na nota Explicativa: a) constituem largos milhares; b) constituem uma classe aberta (pois os neologismos verbais são, em regra, verbos da 1.ª conjugação; *v. g.*, scanerizar / scanerar, clicar, coisificar, golear, samplar, surfar, etc.[166].

O número não tem em conta as formas flexionadas das palavras[167];

De acordo com o vocabulário elaborado em 2008 pelo Instituto de Linguística Teórica e Computacional (Lisboa), a partir da base de dados linguísticos MorDebe com 135 mil palavras, a percentagem de palavras afectadas — ou seja, palavras simples não flexionadas que constituem entradas num dicionário ou vocabulário — ascende a quase 4% na norma europeia.

O Linguista Professor ANTÓNIO EMILIANO conclui a este respeito:

O argumento da baixa de quantidade de palavras afectadas não colhe[168].

Não deixa de ser curioso notar que os acordistas desvalorizem os efeitos sobre o total de palavras de língua portuguesa, por um lado; mas, por outro, certos particulares, rapidamente "convertidos" ao "acordês", de forma oportunista corram sofregamente a preparar e disponibilizar para o público "Dicionários", "Prontuários", segundo o Acordo Ortográfico, obedecendo a uma lógica puramente economicista.

---

[162] Sobre a avaliação de impacto normativo, v. *Guia de avaliação de impacto normativo*, CARLOS BLANCO DE MORAIS – Coordenador, Almedina, Direcção-Geral de Política de Justiça – Ministério da Justiça, Coimbra, 2010.

[163] Aplicando a Teoria Geral dos vícios do acto administrativo, no erro de facto ou, também designado, "erro sobre os pressupostos de facto", o «facto» não existe ou, pelo menos, "não existe tal como o órgão administrativo o vê" (neste sentido, BERNARDO DINIZ DE AYALA, *O (défice de) controlo judicial da margem de livre decisão administrativa*, pg. 225 (v. pg. 226); v. também PAULO OTERO, *Direito Administrativo – Relatório…*, 2.ª ed., pg. 312; MARCELO REBELO DE SOUSA, *O concurso público na formação do contrato administrativo*, Lex, Lisboa, 1994, pg. 58) —, sucede especialmente na discricionariedade (neste sentido, BERNARDO DINIZ DE AYALA, *O (défice de) controlo judicial da margem de livre decisão administrativa*, pg. 227).

[164] TERESA CADETE, *A desmontagem do facto consumado*, in *Público*, 8 de Abril de 2012, disponível em http://ilcao.cedilha.net/?p=5344, e em http://issuu.com/roquedias/docs/trc_publico_desmontagem_do_facto_consumado/1.

[165] TERESA CADETE, *A desmontagem do facto consumado*, in *Público*, 8 de Abril de 2012, disponível em http://ilcao.cedilha.net/?p=5344, e em http://issuu.com/roquedias/docs/trc_publico_desmontagem_do_facto_consumado/1.

[166] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 67.

[167] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 97.

[168] ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, pg. 17.

O impacto linguístico quantitativo da supressão das consoantes "mudas"

Já quanto ao impacto nas consoantes mudas, a "*Nota Explicativa*" refere que "***as palavras afectadas*" pela supressão das chamadas consoantes "mudas" "*representam 0,54%** do vocabulário geral da língua, o que é pouco significativo em termos quantitativos (pouco mais de 600 palavras em cerca de 110 000*" (4.1).

A pretensa "avaliação estatística" aludida foi feita partir de uma lista misteriosa de 110.000 palavras[169].

Todavia, esta afirmação constitui uma "***manipulação grosseira e amadora de dados quantitativos** de proveniência dúbia*"[170], pretendendo-se "*dar uma base de cientificidade sem qualquer sustentação a um texto que pouco tem de científico*"[171]:

> A afirmação da "*Nota Explicativa*" "*ilude o facto de que a verdadeira incidência desta medida só poderá ser aferida a partir do conhecimento e da frequência das formas afectadas*"[172].

Como a própria "Nota Explicativa" acaba por mencionar, o número de palavras afectadas é "***qualitativamente** importante*" (*sic*), já que algumas são de uso muito frequente (acção, actor, actual, colecção, colectivo, correcção, direcção, director, electricidade, factor, factura, inspector, lectivo, óptimo[173]).

Esta é uma fundamentação contraditória[174], uma vez que o advérbio "*qualitativamente*" está empregue incorrectamente: o "*uso frequente*" das palavras traduz, em rigor, uma dimensão quantitativa.

A violação do património cultural imaterial da língua portuguesa por parte do Acordo Ortográfico de 1990

Cfr. pontos 15 e seguintes do Parecer.

A **cultura** envolve tudo o que tem significado espiritual e, simultaneamente, adquire relevância colectiva[175].

Por património cultural, entende-se **os bens** materiais e **imateriais**, considerados testemunhos de civilização cultural e que reflectem valores de memória, antiguidade, autenticidade, originalidade, raridade, singularidade ou exemplaridade[176].

---

[169] "*Nota Explicativa do Acordo Ortográfico de Língua Portuguesa*" (Anexo II), pontos 2 a 5.
O Dicionário da Academia das Ciências, publicado em 2000, tem cerca de 70.000 entradas.
O que terá acontecido às restantes potenciais 40.000? (cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 168). Terão ficado "caídas em combate"?

[170] ANTÓNIO EMILIANO, *O fim da ortografia*, pg. 99.

[171] ANTÓNIO EMILIANO, *O fim da ortografia*, pg. 99.

[172] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pgs. 23, 66, 97.

[173] Estes exemplos contam da "*Nota Explicativa do Acordo Ortográfico de Língua Portuguesa*" (Anexo II), 4.1.

[174] Cfr. o princípio geral enunciado pelo artigo 125.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo.

[175] Neste sentido, JORGE MIRANDA, *Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLVII, n. 1 e 2, 2006, pg. 29.

[176] Noção que se depreende da lei de bases, Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, e do Decreto-Lei n.º 139/2009, de 15 de Junho) (JORGE MIRANDA, *Artigo 78.º*, II, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 1440.

A língua pertence ao património cultural imaterial[177]; é um bem desprovido de materialidade, pois não tem suporte físico. "*As línguas e as ideias não são coisas. Não existem no mundo natural*"[178]. Ao invés, a língua assenta numa memória colectiva[179].

A Lei de Bases de Protecção do Património Cultural inclui, no conceito e âmbito do património cultural, a língua portuguesa, nestes termos: "*enquanto fundamento da soberania nacional*, *é um elemento essencial do património cultural português.*" (art.º 2.º, n.º 2). Nas palavras de EÇA DE QUEIROZ, "*Na língua verdadeiramente reside a nacionalidade*"[180].

Esse património cultural, que a língua constitui, é predominantemente costumeiro.

Se dúvidas remanescessem, o próprio Governo reconhece este postulado, na primeira frase do Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro, ao referir:

> "***A língua portuguesa é um elemento essencial do património cultural português***. *(…)*"

1. A violação de regras elementares do português, por várias normas do Acordo Ortográfico

Gostaríamos de salientar algumas observações sobre o Acordo Ortográfico e a relação com a tradição linguística.

"*O Acordo Ortográfico é* ***um monumento de incompetência e ignorância***"[181] (ANTÓNIO EMILIANO).

> i) incompetência: os nomes das pessoas que labutaram no Acordo Ortográfico de 1990 (no Anexo I e na "Nota Explicativa"), "*fizeram um mau*

A expressão "*património cultural*" foi introduzida pela Constituição de 1976 (anteriormente, no Decreto n.º 20.895, de 1932, a terminologia utilizada era "*património artístico, histórico e arqueológico*").
Sobre a evolução do conceito de património cultural, desde o Decreto n.º 20.985, de 1932, até ao artigo 78.º da Constituição de 1976, v. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *Sobre a legislação do património cultural*, in *Revista Jurídica*, n.º 11 e 12, Janeiro-Junho de 1989, nova série, AAFDL, pgs. 161-167.

[177] Cfr., por exemplo, ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico. Textos de Intervenção em Defesa da Língua Portuguesa Contra o Acordo Ortográfico de 1990*, Verbo/Babel, Lisboa, 2010, pgs. 19, 115; JORGE MIRANDA, *Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLVII, n. 1 e 2, 2006, pg. 30.

[178] ANTÓNIO EMILIANO, *Da presuntiva artificialidade da ortografia*, II, 2 de Março de 2012, http://www.facebook.com/notes/ant%C3%B3nio-emiliano/nota-xliii-da-presuntiva-artificialidade-da-ortografia/10150845540983378

[179] Neste sentido, cfr. CARLA AMADO GOMES, *O património cultural na Constituição (Anotação ao artigo 78.º)*, in *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. I, org. de JORGE MIRANDA, Coimbra Editora, 1996, pg. 375.

[180] EÇA DE QUEIROZ, *A correspondência de Fradique Mendes, Carta IV* a Madame S."

[181] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 81.

trabalho e prestaram um péssimo serviço à língua portuguesa e às lusofonias que dizem defender"[182].

"*[Q]uem fez o Acordo, demonstrou não dominar adequadamente conceitos como ortografia, grafema, língua escrita, língua portuguesa, norma linguística, entre outros, etc.*"[183];

ii) ignorância – "*os autores do Acordo não tinham qualificações mínimas em matérias como Literacia, Grafética, Grafemática* [[184]]*, Psicolinguística, Psicologia, Psicologia, Didáctica, etc.*"[185].

Na "Nota Explicativa", o único documento oficial em que a reforma ortográfica se fundamenta, fica-se com "*a noção da impreparação dos seus autores para lidarem com matérias deste teor.*

«Os erros técnicos e as gralhas sucedem-se [[186]]*, as imprecisões terminológicas e de formulação abundam, as soluções ortográficas mais controversas* [[187]] *carecem de uma sólida argumentação científica*"[188].

---

[182] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 81.

[183] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 173.

[184] Nenhum dos arquitectos do AO eram especialistas de grafemética, nem consta que tivessem especial preparação nessa área (ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, pg. 10).
O filósofo JOSÉ GIL classificou o AO como "*néscio e grosseiro*".

[185] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 173.

[186] O AO é um texto pejado de vulnerabilidades no domínio ortográfico; campo em que não poderia falhar.
O AO parece contradizer-se a si mesmo, quando, adiante, numa observação, refere "excecionalmente" (Base VII, n.º 1), sem a opção de grafar "excepcionalmente" (com "p"). Também assim na Base VIII, n.º 3 ("Excetua-se"), Base IX, n.º 2 ("exceções"). Ao passo que, na observação da Base VIII, se escreve "excepto", com "p".
O AO escreve as palavras "respetiva" (Base XVIII, alíneas a) e c)) e "respetivas" (Base IX, n.º 5, alínea a). Ao passo que, logo no preceito que aprova o AO, a mesma palavra é escrita com "c" ("respectiva") (artigo 1.º do AO; na Base IX, n.º 2, alínea a) ("respectivas"), e também no próprio AO ("respectivos" (Base VII, observação)).
Ao passo que o advérbio "respectivamente" é escrito ora com "p" ora sem "p", sem sinalização da facultatividade, através de uma barra e da reescrita da mesma palavra. É escrito nas Base IV, n.º 1, alínea d), Base IX, é escrito com "p"; mas, diversamente, vem a escrever exactamente a mesma palavra sem "p" - "respetivamente", mais adiante (Base IX, n.º 5, alínea c); Base XI, n.º 3). Portanto, a mesma palavra é escrita de duas formas diferentes, registando o próprio AO antinomias ortográficas, por vezes no mesmo artigo (!!) (como é o caso da Base IX, n.º 2, alínea a), e n.º 5).
Ou seja, nos próprios enunciados, o AO encontra-se redigido, de forma contraditória.
o Ministro da Educação de Angola, M'PINDA SIMÃO, afirmou publicamente, em 2012, que "*a ratificação do A.O.L.P.90 por parte desse mesmo país depende de correcções a serem feitas a vinte das vinte e uma bases da referida reforma ortográfica*" (http://jornaldeangola.sapo.ao/20/0/aplicacao_do_acordo_ortografico_carece_de_correccoes_ao_documento), correcções essas cujo teor não é do conhecimento público.

[187] **a)** Há um erro nos pressupostos de facto ou uma desactualização do AO.
Hoje não existem critérios seguros para aferir (ou destacar) o que sejam "*pronúncias cultas da língua*", utilizada com frequência no AO (: Base IV, n.º 1, alíneas a), b) e c), e n.º 2; Base VIII, n.º 1, observação; Base IX, n.º 1, alínea a), observação, e n.º 2, alínea b), observação; Base XI, n.º 3).
b) Também os axiónimos - por exemplo, os graus de doutoramento - são degradados a letra minúscula, segundo a regra constante da Base XIX, n.º 1, alínea f); pretendendo o AO passar a que se escreva "senhor doutor Joaquim da Silva" (*sic*).
c) Um outro exemplo de má regra reside no hífen:

> "*Não se emprega o hífen nas ligações da preposição de às formas monossilábicas do presente do indicativo do verbo haver: hei de, hás de, hão de, etc.*" (Base XVII).

Por outro lado, não se percebe por que razão "cor-de-rosa" leva hífenes; ao passo que cor de laranja já não os tem.
A Base XVI, alínea e), prescreve hífen para compostos compreende prefixos como, entre outros, explicitamente "sota-". Exemplo: "sota-vento".
O dicionário da Priberam segue o AO90 e considera a grafia "sotavento" como pré-AO e "sota-vento" pós-AO. A Infopédia (Porto Editora) grafa "sotavento", desobedecendo ao estatuído.
Ora, não há razão válida para introduzir hífen onde era inexistente, ao arrepio do princípio de des-hifenação, como lhe dá tratamento diferente do vocábulo correlato/antónimo "barlavento" que permanece como está. Logicamente, por todas estas razões, "sotavento" seria de manter (RUI MIGUEL DUARTE).
e) É dificilmente incompreensível, do ponto de vista da variante linguística do português europeu, que a minúscula seja usada "*Nos nomes dos dias, meses, estações do ano: segunda-feira; outubro*" (em contraste com os títulos de periódicos, que retêm a maiúscula, *v. g.*, "O Primeiro de Janeiro" (Base XIX, n.º 2, alínea f)).
f) Alguns acordistas aduzem que "*o Acordo Ortográfico não é perfeito*" (JORGE MIRANDA, entrevista ao programa "*Páginas de Português*", 1 de Abril de 2012, na Antena 2, disponível em http://www.rtp.pt/play/index.php?prog=1833#/?prog%253D1833%2526idpod%253D217092%2526fbtitle%253DRTP%20Play%20-%20P%C3%A1ginas%20de%20Portugu%C3%AAs%2526fbimg%253Dhttp%253A%252F%252Fimg0.rtp.pt%252FEPG%252Fimgth%252FphpThumb.php%253Fsrc%253D%252FEPG%252Fradio%252Fimagens%252F1833_paginas.jpg%2526w%253D160%2526h%253D120%2526fburl%253Dhttp%253A%252F%252Fwww.rtp.pt%252Fplay%252F%253Fprog%253D1833%2526idpod%253D217092).
Não só o AO não é perfeito, como esta afirmação peca por defeito: o AO é extremamente, excessivamente imperfeito, negligente e triturador da lógica que deveria estar ínsita às regras ortográficas.
[188] ANTÓNIO EMILIANO, *O fim da ortografia. Comentário razoado dos fundamentos técnicos do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1990)*, Guimarães Editores, Lisboa, 2008, pg. 99.
O Prof. Doutor e linguista ANTÓNIO EMILIANO resumiu as razões de discordância em relação ao AO do seguinte modo:
"(…) 1. ACORDO ORTOGRÁFICO DE 1990 — DIAGNÓSTICO GERAL

1.1. Em Portugal:

- nunca foi discutido pela comunidade científica portuguesa nem pelos sectores da sociedade portuguesa mais afectados,
- apresenta fundamentação deficiente e falaciosa das mudanças propostas, contém erros técnicos grosseiros e propõe soluções ortográficas estapafúrdias e injustificáveis,
- revela insensibilidade à preservação da estabilidade ortográfica e ao valor patrimonial da ortografia,
- revela incompetência na análise da estrutura, função e inscrição social de uma ortografia,
- destrói de facto o conceito de norma ortográfica, instaurando o caos ortográfico nas escolas e na sociedade,
- terá consequências educacionais, culturais, sociais e económicas nefastas, afectando negativamente profissionais portugueses de diversos sectores,
- afectará de forma muito negativa a normalização e estabilização da terminologia técnico-científica em Portugal e nos países que usam a ortografia euro-afro-asiático-oceânica,
- afectará negativamente o prestígio de Portugal: é um atentado ao desenvolvimento, à educação, ao progresso e à competitividade dos portugueses.

1.2. Na "Lusofonia"

- cria fosso ortográfico e cultural entre países lusófonos --> é um acordo ortográfico imperialista, criado sem atenção à situação dos PALOP e de Timor, que mina as atitudes de cooperação e parceria subjacentes à fundação da CPLP,
- implica sujeição de Portugal *et alii* aos ditames e interesses do Brasil, por razões de peso demográfico e económico --> conceito do Brasil como "motor da Lusofonia" --> expansionismo brasileiro e concepção totalitária da CPLP.

Por estas e outras razões, o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que não acautela os interesses de Portugal e do povo português, deve ser SUSPENSO e drasticamente REVISTO.

2. ACORDO ORTOGRÁFICO DE 1990 — PRINCIPAIS PROBLEMAS

Para além disso, existem deficiências na técnica normativa utilizada[189].

1.1. A alegada aproximação da linguagem escrita à linguagem falada. Em particular, a supressão selectiva das chamadas consoantes "mudas"

O "princípio fonético" foi propalado como um dos pilares teóricos do AO, de credibilidade hoje muito duvidosa, já que deve ser adoptada uma ortografia mista, ou

---

2.1. Falsidades, falácias e faltas de rigor:
- ausência de auscultação das comunidades e sectores socioprofissionais envolvidos e afectados; inexistência de estudos custo/benefício,
- AOLP como «um passo importante para a defesa da unidade essencial da língua portuguesa e para o seu prestígio internacional»,
- AOLP como instrumento de "unificação" da ortografia portuguesa,
- alegado baixo impacto quantitativo do AOLP – a falácia das percentagens,
- alegado baixo impacto social (educacional, científico, económico) do AOLP;

2.2. Invocação de critérios de baixo ou nulo valor científico (v. A. Emiliano [2008]: O Fim da Ortografia, Lisboa: Guimarães Editores]:

- o critério fonético (ou da pronúncia),
- o critério da facilitação da aprendizagem,
- o critério da obediência à tradição,
- o critério da consagração pelo uso,
- o critério da grafia dupla;

2.3. Adopção de medidas antiortográficas:

- introdução de facultatividades ortográficas em diversos domínios da ortografia,
- supressão injustificada de consoantes ditas mudas,
- alteração injustificada das regras de maiusculização,
- alterações pontuais injustificadas da acentuação,
- problemas avulsos diversos e numerosos (hifenização, divisão silábica, entre outros)." (ANTÓNIO EMILIANO, *Síntese de problemas do Acordo Ortográfico de língua portuguesa*, documento apresentado à Comissão de Ética, Cultura e Sociedade na Audição da Petição N. 495/X (Petição em Defesa da Língua Portuguesa Contra o Acordo Ortográfico), 25 de Setembro de 2008; disponível em (http://www2.fcsh.unl.pt/docentes/aemiliano/AOLP90/EMILIANO-CESC.pdf).

[189] O AO utiliza, designadamente após o uso de uma alínea, uma técnica normativa que é a da "Observação - (…)". Isto, antes da alínea seguinte, claro está.

Nunca nos deparámos com a "técnica" normativa de utilizar uma "Observação", num artigo, ainda que do domínio técnico-científico.
A Base I, n.º 6, é uma disposição recomendatória ("*Recomenda-se que (…), tanto quanto possível (…)"*); algo de muito "*sui generis*" num texto como o AO.

Há múltiplos reparos que podem ser feitos, do ponto de vista das formulações.

Veja-se o caso desta "facultatividade":

> "*A letra minúscula inicial é usada:*
> *(…)*
> *g) Nos nomes que designam* ***domínios do saber, cursos e disciplinas*** *(opcionalmente, também com maiúscula): português (ou Português), matemática (ou Matemática); línguas e literaturas modernas (ou Línguas e Literaturas Modernas).*" (Base XIX, n.º 1, alínea g)).

Este enunciado está mal redigido, contendo uma regra, que logo é infirmada pela excepção, que tem um âmbito igual ao da regra, retirando a eficácia vinculativa a essa mesma regra.

seja um modo de escrever as palavras combinando o elemento fonético com o etimológico[190].

Todavia, a aplicação "princípio fonético **não foi levada até às últimas consequências pelos seus autores do AO**, antes violentando selectivamente (isto é, de forma casuística) certas parcelas da tradição da variante do português europeu[191].

Julga-se que esse procedimento reformista não é admissível sob os pontos de vista científico, ético e deontológico[192].

Na ortografia euro-afro-asiático-oceânica, há seis letras ditas "mudas":
C: abstracto, acto, correcção, sector;
H: haver, híbrido, homem, húmido;
M: com, falam, fim, nuvem, sem;
N: canto, lindo, mundo, ponto;
P: adoptivo, decepção, receptor;
U: guerra, guincho, querer, quinto[193].

Destas seis letras, apenas o "H" não tem qualquer correspondência grafo-fonémica (já desde os tempos do Latim clássico), mantendo-se na ortografia portuguesa devido a razões puramente etimológicas. Todas as outras "letras mudas" desempenham uma função grafémica relevante, em combinação com outras letras em DIGRAMAS ou DÍGRAFOS (grafemas duplos)[194].

Dígrafos com letras "mudas" da ortografia portuguesa são os seguintes:
C --> AC, EC, OC: ACÇÃO, DIRECTOR, NOCTURNO;
H --> CH, LH, NH: CHEGA, FALHA, SONHO;
M --> AM, EM, IM, OM, UM: SEM, FIM, SOM, UM;
N --> AN, EN, IN, ON, UN: CANTAM, PINTEM, PONTO, MUNDO;
P --> AP, EP, OP: BAPTISMO, EXCEPÇÃO, ADOPÇÃO;
U --> GU, QU: GUISAR, QUERER[195].

Devido à alegada aproximação da linguagem escrita à linguagem falada, as consoantes "c" e "p" foram, em grande medida, suprimidas, pela Base IV, n.º 1, alínea a), do AO.

Trata-se de uma destruição da ortografia do português europeu. Todavia, essa destruição foi, como se disse, selectiva, uma vez que não foram contempladas todas as consoantes "mudas".

Problemas linguísticos que estas eliminações colocam são os seguintes:

Eliminar o "C" - dito 'mudo' - dos grafemas AC, EC e OC, ou o "P" - dito 'mudo' - dos grafemas AP, EP e OP implica a destruição de **seis** grafemas da ortografia

---

[190] Cfr. *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*, coordenação de JOSÉ PEDRO MACHADO, volume IV, Círculo de Leitores, Lisboa, 1991, pg. 455.
[191] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, Guimarães Editores, Lisboa, 2008, pg.. 21.
[192] Neste sentido, cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Foi você que pediu um Acordo Ortográfico?*, pg. 21.
[193] ANTÓNIO EMILIANO, *Acordo Ortográfico de 1990 – a questão das consoantes mudas*, http://www2.fcsh.unl.pt/docentes/aemiliano/AOLP90/EMILIANO-CESC.pdf.
[194] ANTÓNIO EMILIANO, *Acordo Ortográfico de 1990 – a questão das consoantes mudas*, http://www2.fcsh.unl.pt/docentes/aemiliano/AOLP90/EMILIANO-CESC.pdf.
[195] ANTÓNIO EMILIANO, *Acordo Ortográfico de 1990 – a questão das consoantes mudas*, http://www2.fcsh.unl.pt/docentes/aemiliano/AOLP90/EMILIANO-CESC.pdf.

portuguesa, sendo absolutamente equivalente à supressão de qualquer outra letra dita "muda"[196].

A supressão, ainda que selectivamente, das consoantes "c" e p" mutila a ortografia e, nesse sentido, o núcleo essencial do património cultural que a variante do português europeu constitui[197].

Veja-se esta afirmação absurda, constante da "*Nota Explicativa*":

> "*É indiscutível que a supressão*" das consoantes "mudas" "c" e "p" "*vem facilitar a aprendizagem da grafia das palavras em que elas ocorriam.*
>
> *«De facto,* ***como é que uma criança de 6-7 anos pode compreender que em palavras como 'concepção', 'excepção', 'recepção', a consoante não articulada é um 'p'****, ao passo que em vocábulos como 'correcção', 'direcção', objecção', tal consoante é um 'c'?*
>
> *«****Só à custa de um enorme esforço de memorização*** *que poderá ser vantajosamente canalizado para outras áreas da aprendizagem da língua*" ("*Nota Explicativa do Acordo Ortográfico de Língua Portuguesa*" (Anexo II), 4.2.c)).

Esta afirmação é grosseiramente falsa, devendo ser qualificada como um **erro manifesto de apreciação**.

Em nosso entender, os excertos citados, sem prejuízo de serem fundamentações pseudo-técnicas, constituem um desrespeito inaceitável pelos costumes linguísticos da variante euro-afro-asiático-oceânica do português. Encontrando-se estes excertos num documento pretensamente técnico (o Anexo II), que tem a mesma força do Tratado solene, ratificado por Portugal, em nosso entender, padecem de inconstitucionalidade material, por violação do princípio da independência nacional do povo português (art. 288.º, al. a), da CRP).

1.2. O Acordo oblitera as raízes greco-latinas da variante do português europeu

Como é sabido, a origem da maioria das palavras da nossa Língua (cerca de 80%) provém, sobretudo, do grego antigo e do latim[198] (do qual derivam muitas outras línguas da Europa)[199].

---

[196] ANTÓNIO EMILIANO, *Acordo Ortográfico de 1990 – a questão das consoantes mudas*, http://www2.fcsh.unl.pt/docentes/aemiliano/AOLP90/EMILIANO-CESC.pdf.

[197] Dizer-se que "*a supressão deste tipo de consoantes vem facilitar a aprendizagem da grafia das palavras em que elas ocorriam*" ("*Nota Explicativa do Acordo Ortográfico de Língua Portuguesa*" (Anexo II), 4.2.c)) constitui uma afirmação grosseiramente falsa.

Por outro lado, atente-se nesta passagem da "Nota Explicativa":

> "*A divergência de grafias existente neste domínio entre a* ***norma lusitana****, que* ***teimosamente*** ***conserva consoantes*** *que não se articulam em todo o domínio geográfica, e a norma brasileira, que há muito suprimiu tais consoantes, é incompreensível para os lusitanistas estrangeiros, nomeadamente para professores e estudantes de português, já que lhes criam dificuldades suplementares (…)*" ("*Nota Explicativa do Acordo Ortográfico de Língua Portuguesa*" (Anexo II), 4.2.d)).

Não se percebe que argumento linguístico é este, de veicular que o português europeu "***teimosamente*** *conserva consoantes*". Tal revela um desrespeito inaceitável pelos costumes linguísticos.

[198] Nesse sentido, o conhecimento do Latim é indispensável para uma pré-compreensão e apreensão mais correctas dos conhecimentos de língua portuguesa.

"*O sentido de uma palavra (…) determina-se (…) pela etimologia (…) e pelo uso que dela se faz. A etimologia só fornece o significado primitivo e abstracto; o uso (…) feito nas diferentes épocas dá-nos o significado sucessivo, variável, vivo*"[200].

O AO recorre a uma diversidade de critérios na simplificação de preceitos ortográficos, com forte desrespeito pela dimensão patrimonial da variante do português europeu, nomeadamente a sua dimensão histórica etimológica[201]. Com efeito, "*A simplificação funciona como antónimo de respeito pela língua, Quando se escolhe o caminho da supressão, do simplismo, invocando-se razões de ensino, estimula-se o facilitismo e a inércia cerebral*"[202].

Ao invés, noutros casos, como o das "facultatividades", se forem levados a sério e colocados em prática, o que estará em causa, ao invés, não será uma simplificação da língua, mas o aumento da diversidade, sem que produza quaisquer efeitos de "unificação", como se verá de seguida.

1.3. As **"facultatividades"** encontram-se previstas abundantemente nas Bases do Anexo I do AO de 1990[203].

As "facultatividades" são um expediente linguístico (se nos é permitida a expressão, uma "chico-espertice") que não unifica coisa alguma. Com efeito, nas palavras de ANTÓNIO EMILIANO, "*multiplicar a diversidade não é unificar; é apenas multiplicar a diversidade*"[204].

Já FRANCISCO RIBEIRO SANCHES se interrogava retoricamente:

> "*Como é possível que um português tenha uma ideia distinta, clara e completa das palavras conceder, sujeitar, reservar, resolver, publicar, exceder, promover, etc., sem saber a língua latina? (…) jamais a [gramática da língua portuguesa] saberemos bem sem ter primeiro aprendido o latim, e não creio que jamais português sem ela a escreverá rectamente.*
>
> *Por estas razões, é indispensável que esta língua entre na educação da mocidade nobre*" (FRANCISCO RIBEIRO SANCHES, *Cartas sobre a educação da mocidade*).

No mesmo sentido, considerando que as graves deficiências que muitos alunos manifestam no domínio da língua portuguesa só podem ser ultrapassadas através de um mínimo desconhecimentos de língua latina, JORGE MIRANDA, *Latim para juristas* (Conselho Directivo da FDUL, 29 de Fevereiro de 1996), in IDEM, *Textos ao serviço da Faculdade de Direito de Lisboa*, AAFDL, 2001, pg. 176.

[199] Até no inglês, a maior parte das palavras deriva do latim.

[200] FUSTEL DE COULANGES, *Recherches sur quelques problemes d'Histoire*, Paris, 1894, *apud* RUY DE ALBUQUERQUE, / MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do Direito Português*, I vol., 1.ª parte, 10.ª ed., Pedro Ferreira, pg. 5.

[201] Assim, ISABEL PIRES DE LIMA, *Em favor da revisão do Acordo Ortográfico: três ordens de razões 'culturais'*, in *Diário de Notícias*, 2 de Junho de 2008, disponível em http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=992608.

[202] FRANCISCO MIGUEL VALADA, *Demanda, deriva, desastre: os três dês do Acordo Ortográfico*, Textiverso, Alcochete, 2009, pg. 99.

[203] As facultatividades estão previstas nas Bases IV, n.º 1, alínea c) e n.º 2 (em relação à consoante "c"); Base VIII, alínea a), observação; Base IX, n.º 4 ("*É facultativo assinalar com acento agudo as formas verbais de pretérito perfeito do indicativo, do tipo 'amámos', 'louvámos'*"), o que leva à confusão de tempos verbais); Base IX, n.º 6, alínea b) (padecendo do mesmo vício de confusão entre formas verbais do indicativo e do conjuntivo); Base XIX, n.º 1, alíneas c) (parêntesis), f) e g); Base XIX, n.º 2, alínea i); Base XXI, n.º 2 (e também os casos de facultatividades condicionadas - a observação à Base XIX, n.º 2, e Base XXI, n.º 1).

[204] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 79.

De resto, o próprio AO reconhece expressamente que a unificação ortográfica entre Portugal e Brasil não é possível[205].

Perante a impossibilidade de unificar o português europeu e o português do Brasil — dois sistemas ortográficos estabilizados, em situação de divergência histórica já, pelo menos, desde o século XVIII, situação essa agravada pela Reforma Ortográfica de 1911 (pois não viria a ser seguida no Brasil) —, o AO instituiu as denominadas "facultatividades", que são normas "*sui generis*", pois não aproximam verdadeiramente as variantes de Portugal e do Brasil, constituindo uma "*uma simples consagração de desacordos*"[206], contribuindo apenas para aumentar a diversidade.

Dadas as divergências ortográficas naturais entre os escreventes de dois Estados situados em continentes diferentes, separados pelo Oceano Atlântico (tendo apenas recentemente as comunicações sido facilitadas e tendo a televisão, em particular, divulgado a cultura brasileira entre nós), o AO criou um "*princípio da facultatividade excessiva*"[207], através da introdução generalizada e irrestrita das facultatividades gráficas, que tem efeitos extremamente nefastos.

Desde logo, as facultatividades pulverizam a ortografia em multigrafias de vária ordem:

1) Multigrafias entre os vários países lusófonos e restantes comunidades;

2) Multigrafias regionais, ou seja, formas ortográficas alternativas. Com efeito, "é *previsível que surjam divergências ortográficas dentro da mesma variante da língua no mesmo país, dependentes de juízos aleatórios*"[208]; ou seja,

---

[205] A respectiva Nota Explicativa, constante do Anexo II, refere, a propósito do "*Sistema de acentuação gráfica*":

«*2.4 Avaliação estatística dos casos de dupla acentuação gráfica*

Tendo em conta o levantamento estatístico que se fez na Academia das Ciências de Lisboa, com base no já referido corpus de cerca de 110 000 palavras do vocabulário geral da língua, verificou-se que os citados casos de dupla acentuação gráfica abrangiam aproximadamente 1,27 % (cerca de 1400 palavras). Considerando que tais casos se encontram perfeitamente delimitados, como se referiu atrás, sendo assim possível enunciar a regra de aplicação, ***optou-se por fixar a dupla acentuação gráfica como a solução menos onerosa para a unificação ortográfica da língua portuguesa***." (para uma crítica cerrada e aguda a esta afirmação, v. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pgs. 59-64; IDEM, *O fim da ortografia*, pgs. 45-53).

[206] Parecer da Direcção-Geral do Ensino Básico e Secundário de 1991, *apud* ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 79.

[207] ISABEL PIRES DE LIMA, *Em favor da revisão do Acordo Ortográfico: três ordens de razões 'culturais'*, in *Diário de Notícias*, 2 de Junho de 2008, reproduzido em http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=992608.

As facultatividades estão previstas nas Bases IV, n.º 1, alínea c) e n.º 2 (em relação à consoante "c"); Base VIII, alínea a), observação; Base IX, n.º 4 ("*É facultativo assinalar com acento agudo as formas verbais de pretérito perfeito do indicativo, do tipo 'amámos', 'louvámos'*"), o que leva à confusão de tempos verbais); Base IX, n.º 6, alínea b) (padecendo do mesmo vício de confusão entre formas verbais do indicativo e do conjuntivo); Base XIX, n.º 1, alíneas c) (parêntesis), f) e g); Base XIX, n.º 2, alínea i); Base XXI, n.º 2 (e também os casos de facultatividades condicionadas - a observação à Base XIX, n.º 2, e Base XXI, n.º 1).

[208] Parecer de vinte Docentes da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, *apud* IVO CASTRO / INÊS DUARTE, *A demanda da ortografia portuguesa. Comentário ao Acordo Ortográfico de 1986 e subsídios para a compreensão da Questão que se lhe seguiu*, Volume organizado por IVO CASTRO / INÊS DUARTE / ISABEL LEIRIA, 2.ª ed., Edições João Sá da Costa, 1986, pg. 135.

existe "*a possibilidade do uso de duplas grafias dentro do mesmo país, (…) abrindo a porta à heterografia*"[209];

3) Multigrafias particulares: formas ortográficas de cada escrevente individual escrever, a seu bel-prazer, a sua "'*ortografia unificada' pessoal e personalizada*"[210]. As "facultatividades" permitirão que, em documentos oficiais emitidos num mesmo território, se escreva de uma forma ou doutra, conforme o seu relator[211].

Um exemplo é o de o lema "*arit<u>t</u>mética*" poder ser facultativamente grafado sem o "t":

"*arimética*" em lugar de "*ari<u>T</u>mética*"[212].

A nosso ver, este é um exemplo bem elucidativo de que a alegada "unificação" ortográfica entre as variantes de Portugal e do Brasil não é possível.

Em face da criação "*ex nihilo*" do expediente das facultatividades, por exemplo, o lema "tectónico" vai poder ser escrito em mais três formas, consoante a pronúncia de cada um: "tetónico", "tectônico", "tetônico"[213].

A multiplicidade gráfica, associada a uma única palavra, será multiplicada por todos os termos, locuções e fraseologias e colocações que a contenham[214]. Uma expressão composta poderá ter múltiplas formas:

---

[209] ISABEL PIRES DE LIMA, *Em favor da revisão do Acordo Ortográfico: três ordens de razões 'culturais'*, in *Diário de Notícias*, 2 de Junho de 2008, reproduzido em http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=992608.

[210] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pgs. 78, 183.

[211] FRANCISCO MIGUEL VALADA, *Demanda, deriva, desastre: os três dês do Acordo Ortográfico*, Textiverso, Alcochete, 2009, pg. 98.

[212] Com efeito, a Base IV, n.º 2, preceitua:

> "*Conservam-se ou eliminam-se, facultativamente, quando se proferem numa pronúncia culta, quer geral, quer restritamente, ou então quando oscilam entre a prolação e o emudecimento: (…) o 't' da sequência 'tm', em aritmética e aritmético*".

"*Arimética*" (*sic*) deve portanto ser deduzida da facultatividade de pronunciar e grafar o "t" na sequência considerada.

No ponto 4.4. da "*Nota Explicativa*", lê-se que esta forma, entre outras (como "*súdito*" por "*súb<u>d</u>ito*"), ocorre sobretudo na variante do português do Brasil. O texto do AO90 não coloca, portanto, restrições, podendo deduzir-se que a variante sem "t" seria aceitável (neste sentido, cfr. RUI MIGUEL DUARTE, *ANEXO I à "Petição pela desvinculação de Portugal ao 'Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa" de 1990 (AO90)'. Quadro comparativo de lemas (em vários dicionários e vocabulários)*, revisão de ANTÓNIO FERNANDO NABAIS, pg. 9 (nota 6) (entregue, juntamente com a Petição, na AR em 26 de Abril de 2013).

O "*site*" do ILTEC (Instituto de Linguística Teórica e Computacional) confirma que "ari**<u>T</u>**mética / arimética" é uma facultatividade.

Noutro exemplo, o lema "Egi<u>P</u>to", referido na enumeração da Base IV, n.º 1, al. b), como sendo um exemplo de retirada da consoante porque não seria pronunciado, é, a nosso ver, incorrecto; pois, com efeito, existem casos de pronúncias em que o "p" é pronunciado. Assim, esse lema não deveria ter sido considerado que essa consoante "p" fosse "*invariavelmente*" não pronunciada.

[213] Notícia da SIC "*Erros no acordo ortográfico*", reproduzida em http://www.youtube.com/watch?v=w71nRJPTv4A.

[214] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 62.

i) A expressão composta "Rua de Santo António" terá oito formas admissíveis de ortografia[215];

ii) A designação de uma licenciatura, nos termos da Base XIX, pode chegar a ter 9 formas correctas[216];

A expressão "*Electrotecnia e Electrónica*" (designação de um curso, disciplina e área do saber) poderá validamente ser grafada de 32 maneiras diferentes (!!), sem que o AO ofereça qualquer critério normativo restritivo desse efeito[217].

Este "*liberalismo ortográfico*"[218], com instituição aludida de múltiplas "facultatividades", constitui uma desfiguração do núcleo essencial do património cultural, de que a língua portuguesa é pedra angular[219] (cfr. artigo 11.º, n.º 3), e da identidade nacional[220].

Também outras normas do AO carecem de lógica intrínseca e, nesse sentido, desfiguram a língua portuguesa (e não apenas a variante do português europeu).

1.4. A maneira como o AO desorganiza a ortografia existe irá condicionar a leitura e a transformação das palavras; e, mais importante, irá condicionar a composição das famílias de palavras[221]:

Com o AO, vai passar a existir um "puzzle" em que as peças encaixam mal ou não se encaixam de todo (por exemplo, infecção – infe(c)cioso; no AO, "infeção" - infeccioso[222]; "Egi(p)to" – egípcios).

A lógica da organização das palavras, que é fundamental no ensino, sofre um duro revés[223].

2. Violação do dever estatal de defesa do património cultural

---

[215] V. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 62.

[216] Por exemplo, a expressão composta "*Línguas e Literaturas Clássicas*" poderá ser grafada, optativamente, também através das seguintes formas ortográficas:
"Línguas e Literaturas clássicas"; "Línguas e literaturas Clássicas"; "Línguas e literaturas clássicas"; "línguas e Literaturas Clássicas"; "línguas e Literaturas clássicas"; "línguas e literaturas Clássicas"; "línguas e literaturas clássicas"; "Línguas e literaturas clássicas".

[217] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 62; JOÃO ROQUE DIAS / ANTÓNIO EMILIANO / FRANCISCO MIGUEL VALADA / MARIA DO CARMO VIEIRA, *Pela suspensão imediata do Acordo Ortográfico*, in *Público*, 25 de Junho de 2011.
Uma base de dados registará dois cursos, com nomes diferentes.

[218] IVO CASTRO / INÊS DUARTE, *A demanda da ortografia portuguesa*.

[219] Cfr. VASCO GRAÇA MOURA, *Acordo Ortográfico: A perspectiva do desastre*, pg. 107

[220] Neste sentido, MANUEL ALEGRE, in *Acção Socialista*, 5 de Junho de 1986; VASCO GRAÇA MOURA, *Acordo Ortográfico: A perspectiva do desastre*, pg. 56.

[221] MARIA ALZIRA SEIXO, Debate sobre o Acordo Ortográfico, organizado pelo PEN Clube Português, no Goethe-Institut, em 9 de Janeiro de 2012 (disponível em http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&list=PL8480D45B46B32529&v=5sQzlqWWsNQ).

[222] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 28.

[223] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 28; MARIA ALZIRA SEIXO, Debate sobre o Acordo Ortográfico, organizado pelo PEN Clube Português, no Goethe-Institut, em 9 de Janeiro de 2012 (disponível em http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&list=PL8480D45B46B32529&v=5sQzlqWWsNQ).

O Estado tem a obrigação negativa de não destruir o património cultural[224] e a obrigação positiva de protecção do mesmo (cfr. artigo 78.º, n.º 2, alínea c)):

> "*Incumbe ao Estado (…):*
> *(…)*
> *c) Promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum.*"

"*A* ***diversidade linguística*** *é um património da humanidade que deve ser valorizado e protegido*"[225].

Assim, a imposição constitucional[226] do artigo 78.º, n.º 2, alínea c), foi violada.

3. A violação do direito ao património cultural

"*As diversas línguas e os diversos falares não são só instrumentos de comunicação; são também o meio em que os seres humanos crescem e as culturas se constroem*"[227].

"*Cada pessoa aprende a falar no seio de uma comunidade que lhe dá vida, língua, cultura e identidade*"[228].

"*A língua materna é um caso verdadeiramente especial. Não se pode mexer nela impunemente*"[229].

"***A importância da língua materna*** *resulta de, para além da sua dimensão instrumental e comunicativa, ela desencadear repercussões cognitivas, culturais, psicomotoras, lúdico-afectivas; a espessura que a caracteriza e o seu papel como filtro modelizante primário são suficientes para nos incutir*", pelo menos, "*grande prudência antes de agir sobre ela, mesmo que em manifestações pouco significativas*"[230].

Na sua vertente externa, a liberdade de criação cultural é uma manifestação particular da liberdade de expressão do pensamento[231] (artigo 37.º).

O direito à fruição cultural (artigo 78,º, n.º 1, 1.ª parte, e n.º 2, alínea a), 2.ª parte, e alínea b), 2.ª parte e, em especial, artigo 73.º, n.º 1)[232] — compreendendo o direito de acesso ao património cultural — tem a estrutura de direito, liberdade e garantia[233].

---

[224] Cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 4.ª ed., anot. ao art.º 78.º, III, pg. 926.
[225] Manifesto de Girona sobre os direitos linguísticos do Comité de Tradução e Direitos Linguísticos do PEN Clube Internacional, Maio de 2011 (http://proximidade.penclubeportugues.org/), n.º 1.
[226] Cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 4.ª ed., anot. ao art.º 78.º, VII, pg. 928.
[227] Manifesto de Girona sobre os direitos linguísticos do Comité de Tradução e Direitos Linguísticos do PEN Clube Internacional, Maio de 2011 (http://proximidade.penclubeportugues.org/), n.º 4.
[228] Manifesto de Girona sobre os direitos linguísticos do Comité de Tradução e Direitos Linguísticos do PEN Clube Internacional, Maio de 2011 (http://proximidade.penclubeportugues.org/), n.º 3.
[229] ÁLVARO GOMES, *Imperativos pedagógico-didácticos para uma Pax Orthograhica*, in *Revista Portuguesa de Educação*, Universidade do Minho, Instituto de Educação, 1990, 3, pg. 171.
[230] ÁLVARO GOMES, *Imperativos pedagógico-didácticos para uma Pax Orthograhica*, in *Revista Portuguesa de Educação*, Universidade do Minho, Instituto de Educação, 1990, 3, pg. 171.
[231] GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 4.ª ed., anot. ao art.º 42.º, II, pg. 621.

Esse direito é violado através das normas do Acordo Ortográfico de 1990.

5. O dever fundamental de preservação, defesa e valorização do património cultural imaterial da Língua Portuguesa

Em virtude da parte final do n.º 1 do art. 78.º da CRP, existe um dever fundamental pluriforme[234], com uma dupla vertente[235]:

> i) Em sentido negativo, um dever de abstenção da prática de actos lesivos do património que é a língua portuguesa, ou seja uma obrigação de "*non facere*", de não provocar danos no património existente[236]; que, em nosso entender, redunda em não atentar contra o núcleo identitário da língua portuguesa[237].
>
> Esta norma tem o carácter de princípio;
>
> ii) Um dever positivo de impedir a destruição da mesma[238], devendo os cidadãos "*preservar, defender e valorizar*" o património cultural (cfr. artigo 78.º, n.º 1, "*in fine*").

A previsão expressa deste dever fundamental, consubstanciando o mencionado dever de não lesar o núcleo essencial identitário da língua portuguesa, restringe[239] a

---

[232] Cfr. JORGE MIRANDA, *Artigo 78.º*, I, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 1440.

[233] Neste sentido, JORGE MIRANDA, *Artigo 78.º*, I, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 1140.

Diferentemente, considerando que se caracteriza "*fundamentalmente, como um direito, económico, social e cultural*", GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 4.ª ed., anot. ao art.º 78.º, I, pg. 925.

Em sentido contrário à natureza jusfundamental, cfr., porém, CARLA AMADO GOMES, *O património cultural na Constituição (Anotação ao artigo 78.º)*, in *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. I, org. de JORGE MIRANDA, Coimbra Editora, 1996, pgs. 342, 343: "*Verdadeiramente, ninguém tem um direito subjectivo à protecção e valorização cultural — pois este consubstancia-se num valor, por natureza inapropriável -, antes todos partilham de um interesse colectivo na sua preservação e dinamização. A Constituição tutela o direito à protecção e fruição do património cultural sob a forma de interesse difuso (…)*".

Com o devido respeito, o caso da língua não se encaixa plenamente neste raciocínio; uma vez que cada pessoa é utilizadora da língua.

[234] Cfr. CARLA AMADO GOMES, *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*, diss., Coimbra Editora, 2007, pg. 193.

[235] Cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, *O dever fundamental de pagar impostos*, pg. 112.

[236] Cfr. CARLA AMADO GOMES, *O património cultural na Constituição (Anotação ao artigo 78.º)*, in *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. I, org. de JORGE MIRANDA, Coimbra Editora, 1996, pg. 342

[237] Cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 4.ª ed., anot. ao art.º 78.º, III, pg. 926; CARLA AMADO GOMES, *O património cultural na Constituição (Anotação ao artigo 78.º)*, in *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. I, org. de JORGE MIRANDA, Coimbra Editora, 1996, pg. 342.

FERNANDO PESSOA, no famoso fragmento 259 do *Livro do Desassossego,* manifestava o seu ódio verdadeiro "*pela página mal escrita, como pessoa própria, [pel]a ortografia sem ípsilon, como o escarro directo que enoja independentemente de quem o cuspisse*".

[238] Cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 4.ª ed., anot. ao art.º 78.º, III, pg. 926

[239] No sentido defendido, considerando que "*as normas prescritivas de deveres (…) acarretam (ou podem acarretar) limites e restrições de direitos*", JORGE MIRANDA, *Manual…*, IV, 5.ª ed., n.º 21.II, pg. 93.

autonomia privada dos indivíduos e o direito ao livre desenvolvimento da personalidade (artigo 26.º, n.º 1).

Trata-se de um dever de âmbito genérico e de exigência contínua[240], embora com matizações na infância e na adolescência.

4.1. Várias normas do Acordo Ortográfico desfiguram a língua portuguesa.

Estão nesse âmbito **as "facultatividades"**[241], que **destroem o "conceito normativo de ortografia"**[242].

O "*liberalismo ortográfico*"[243], com a instituição das "facultatividades", constitui uma desfiguração do núcleo essencial do património cultural, de que a língua portuguesa é pedra angular[244] (cfr. artigo 11.º, n.º 3) e da identidade nacional[245].

Também outras normas do AO carecem de logicidade e, nesse sentido, desfiguram a língua portuguesa (e não apenas a variante do português europeu).

Neste sentido, conclui-se que **existe um dever de todos os particulares desobedecerem às normas mais aberrantes do AO**, desfiguradoras do núcleo identitário das normas ortográficas costumeiras de língua portuguesa**.**

A aplicação do "acordês" altera a pronúncia e o uso das palavras"

Ponto 17 – "*mantendo-se a pronúncia e o uso das palavras inalteráveis*"
(colagem, sem citar a fonte, à RCM n.º 8/2011, no Preâmbulo, 3.º parágrafo, que refere:

> "*O Acordo Ortográfico incide apenas sobre a ortografia, mantendo -se a pronúncia e o uso das palavras inalteráveis*").

Quanto à "pronúncia", a afirmação citada encontra-se indemonstrada e, salvo o devido respeito, errada:

---

[240] Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual…*, IV, 5.ª ed., n.º 49.II, pg. 212

[241] As facultatividades estão previstas nas Bases IV, n.º 1, alínea c) e n.º 2 (em relação à consoante "c"); a Base VIII, alínea a), observação; Base IX, n.º 4 ("É facultativo assinalar com acento agudo as formas verbais de pretérito perfeito do indicativo, do tipo amámos, louvámos", o que leva à confusão de tempos verbais); Base IX, n.º 6, alínea b) (padecendo do mesmo vício de confusão entre formas verbais do indicativo e do conjuntivo); Base XIX, n.º 1, alíneas c) (parêntesis), f) e g); Base XIX, n.º 2, alínea i), Base XXI, n.º 2 (e mesmo os casos de facultatividades condicionadas - a observação à Base XIX, n.º 2, e Base XXI, n.º 1).

[242] Cfr. ISABEL PIRES DE LIMA, *Em favor da revisão do Acordo Ortográfico: três ordens de razões 'culturais'*, in *Diário de Notícias*, 2 de Junho de 2008, disponível em http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=992608; ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pgs. 36, 78, 114.
Nas palavras de IVO CASTRO / INÊS DUARTE, "*a facultatividade é, por definição, contrária à própria ideia de normalização ortográfica – de* ortografia" (*Crítica do Acordo de 1986*, in *A demanda da ortografia portuguesa*, p. 8; também nesse sentido, VASCO GRAÇA MOURA, *Acordo Ortográfico: A perspectiva do desastre*, pgs. 56, 102; FRANCISCO MIGUEL VALADA, *Demanda, deriva, desastre: os três dês do Acordo Ortográfico*, Textiverso, Alcochete, 2009, pg. 95).
O texto do Acordo mina o conceito de normalização que pretende legitimar (IVO CASTRO / INÊS DUARTE, *A demanda da ortografia portuguesa*).

[243] IVO CASTRO / INÊS DUARTE, *A demanda da ortografia portuguesa*.

[244] Cfr. VASCO GRAÇA MOURA, *Acordo Ortográfico: A perspectiva do desastre*, pg. 107

[245] Neste sentido, MANUEL ALEGRE, in *Acção Socialista*, 5 de Junho de 1986; VASCO GRAÇA MOURA, *Acordo Ortográfico: A perspectiva do desastre*, pg. 56.

Por exemplo, ao grafar "receção" (em lugar de "recepção"), a tendência será a de pronunciar "recessão"; ao escrever "direto" ("directo"), a tendência será a de pronunciar "dirêto"; a tendência, quando se grafa "*aspeto*" em lugar de "*aspeCto*", é a de pronunciar "aspêto"; entre muitos exemplos que poderiam ser dados.

Quanto ao uso, o trecho citado está também incorrecto:

A maneira como o AO desorganiza a ortografia existe irá condicionar a leitura e a transformação das palavras; e, mais importante, irá condicionar a composição das famílias de palavras[246]:

Com o AO, vai passar a existir um "puzzle" em que as peças encaixam mal ou não se encaixam de todo (por exemplo, infecção – infeCcioso; no AO, "infeção" - infeCcioso[247]; "Egi(p)to" – egípcios).

A lógica da organização das palavras, que é fundamental no ensino, sofre um duro revés[248].

Ponto 19 – Enumeração das Reformas ortográficas empreendidas pelo Estado português.

Remetemos para a refutação mencionada *supra*.

A violação do art. 43.º, n.º 2, da Constituição: a proibição do dirigismo estadual da cultura

Ponto 21: "*a definição de uma norma ortográfica, ainda que não reúna consenso académico e científico (…) não a transforma por essa razão em emanação de uma decisão política arbitrária vocacionada para o dirigismo da cultura*"

Esta é mais uma falácia.

Desde logo, rigor científico é o que o Acordo Ortográfico de 1990 manifestamente não tem.

Acrescidamente à argumentação expendida, em termos dogmáticos, há que ter em conta o art. 43.º, n.º 2, da CRP, conforme se expõe de seguida.

A violação do art. 43.º, n.º 2, da Constituição:
a proibição do dirigismo estadual da cultura

[246] MARIA ALZIRA SEIXO, Debate sobre o Acordo Ortográfico, organizado pelo PEN Clube Português, no Goethe-Institut, em 9 de Janeiro de 2012 (disponível em http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&list=PL8480D45B46B32529&v=5sQzlqWWsNQ).

[247] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 28.

[248] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 28; MARIA ALZIRA SEIXO, Debate sobre o Acordo Ortográfico, organizado pelo PEN Clube Português, no Goethe-Institut, em 9 de Janeiro de 2012 (disponível em http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&list=PL8480D45B46B32529&v=5sQzlqWWsNQ).

Detecta-se também inconstitucionalidade material, devido à **violação da garantia institucional**[249] **da neutralidade ideológica e consequente proibição do dirigismo estatal da cultura (artigo 43.º, n.º 2)**[250].

Esse preceito encontra-se incluído sistematicamente na liberdade de aprender e de ensinar, mas o âmbito é mais vasto, segundo GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA[251].

Vale a pena transcrever algumas passagens dos trabalhos preparatórios:

> "*Este artigo é **contra a unicidade cultural e intelectual**. (…) é a recusa do controle político do conteúdo da cultura (…) não queremos (…) política única (…) Nós somos contra a unicidade em matéria de cultura e educação. Nós somos contra essa unicidade, porque entendemos que essa recusa é uma importante salvaguarda contra o totalitarismo. O Partido Socialista não aceita, antes combate, toda e qualquer tentativa de uniformizar os espíritos*"[252].

---

[249] A garantia institucional (designação cunhada por CARL SCHMITT, in *Teoría de la Constitución* - "*institutionellem Garantien*") consiste no comando constitucional de preservação da integridade dos elementos estruturantes e atributivos de tipicidade de instituições e institutos dotados de forma jurídica assente em complexos normativos (SÉRVULO CORREIA, *Direitos Fundamentais. Sumários*, AAFDL, Lisboa, 2002, pgs. 89-90).

[250] Cfr. ANTÓNIO PEDRO BARBAS HOMEM, *Direitos e deveres fundamentais de pais, professores e alunos perante a autonomia das escolas*, in *Educação e Direito. Revista da Associação Portuguesa de Direito da Educação*, n.º 1, 1.º semestre de 1999, AAFDL, pg. 93.

Noutros ordenamentos, alguns Autores aludem a "*Estado de Cultura*" ("*Kulturstaat*") (segundo ENRICO SPAGNA MUSSO (in *Lo Stato di culture nella Costituzione italiana*, Nápoles, 1961), o Estado de cultura seria aquele em que assentaria no desenvolvimento da cultura e na liberdade cultural).

Todavia, a solução melhor é a de rejeitar essa expressão, "*por melhor que sejam as intenções*" (neste sentido, JORGE MIRANDA, *Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLVII, n. 1 e 2, 2006, pg. 34; em sentido contrário, acolhendo a expressão, CARLA AMADO GOMES, *Apontamentos sobre o direito ao recurso das decisões de avaliação de conhecimentos no Ensino Superior*, in IDEM, *Três estudos de Direito da Educação*, AAFDL, Lisboa, 2002, pg. 25).

Com efeito, com essa expressão, corre-se o risco de colocar a cultura ao serviço do Estado ou da ideologia dominante do Estado, sacrificando a liberdade de criação e de crítica dos agentes culturais (neste sentido, JORGE MIRANDA, *Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLVII, n. 1 e 2, 2006, pg. 34).

A cultura não é valor que pertença ao Estado; acima de tudo, o Estado tem o dever de a respeitar (U. POTOTCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola, in Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 376, *apud* CARLA AMADO GOMES, *Apontamentos sobre o direito ao recurso das decisões de avaliação de conhecimentos no Ensino Superior*, in IDEM, *Três estudos de Direito da Educação*, AAFDL, Lisboa, 2002, pg. 25 (nota 19)).

No nosso ordenamento jurídico, a norma do artigo 43.º, n.º 2, depõe inequivocamente, em termos dogmáticos, no sentido de precludir a utilização da expressão "Estado de cultura".

[251] Apesar de se a norma encontrar junto com o enunciado do artigo 43.º, ela encontra-se "***manifestamente deslocad[a] neste artigo**, visto que o ensino é apenas uma expressão particular da educação e, ainda mais, da cultura*" (GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 4.ª ed., anot. ao art.º 43.º, III, pg. 626)

Em linha convergente, segundo JORGE MIRANDA, trata-se de um corolário do princípio geral de pluralismo inerente ao Estado de Direito democrático (JORGE MIRANDA, *Artigo 42.º*, VIII, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 925).

[252] SOTTOMAYOR CARDIA, *Sessão n.º 61, em 10 de Outubro*, de 1975, *Diários da Assembleia Constituinte. 2 de Junho de 1975 a 2 de Abril de 1976*, volume II, Assembleia da República, Lisboa, 1995, pg. 1879. Cfr. JORGE MIRANDA, *Artigo 42.º*, VIII, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, pg. 925.

"*Do que se trata é de rebater a unicidade cultural*"[253].

Da disposição do artigo 43.º, n.º 2, decorre uma regra, com aplicação à moda do "tudo-ou-nada" (RONALD DWORKIN): é vedado ao Estado elevar uma filosofia política (ou ideologia) a conteúdo da acção do Estado no âmbito educativo[254].

A ortografia é, sem dúvida, abrangida pela cultura (em particular, pela língua):

> Nas palavras já citadas de FERNANDO PESSOA, "*A ortografia é um fenómeno da cultura, e portanto, um fenómeno espiritual*"[255]; ou, noutra formulação, "*a ortografia é um fenómeno puramente cultural*"[256].

1. O Acordo Ortográfico é puramente político, não baseado na ciência linguística nem em pareceres técnicos

O AO resultou de uma iniciativa de JOSÉ SARNEY que, em 1986, enviou um emissário com essa finalidade.

Para o Brasil, tudo era, desde o início, "*uma pura questão de mercado*"[257].

Não foram produzido estudos científicos, baseados em dados fiáveis, para justificar os aspectos mais controversos do AO[258].

Ora, para além de se registar uma violação do artigo 48.º, n.º 2, da Constituição (*infra*), qualquer grande projecto do Estado requer a preparação de relatórios técnicos sectoriais e de estudos de impacto legislativo[259].

Pelo contrário, os pareceres de Linguistas aduzidos, foram descurados quer após 1986 (aquando do malogrado AO dessa data), quer antes da ratificação do AO, em 1990, em 2005-2008 (altura em que o Instituto Camões pediu vários pareceres técnicos a linguistas, designadamente no âmbito de instituições).

Dos estudos conhecidos em 1986, em 1990 e em 2008, a esmagadora maioria pronunciou-se contra o Acordo Ortográfico; designadamente houve pareceres negativos, emitidos por várias instituições, como a Comissão Nacional da Língua Portuguesa, o Departamento de Linguística Geral e Românica da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, a Comissão Nacional da Língua Portuguesa, a Direcção-Geral do Ensino Básico e Secundário, a Associação Portuguesa de Linguística e a Associação Portuguesa de Editores e Livreiros[260].

---

[253] JOSÉ AUGUSTO SEABRA, *Sessão n.º 60, em 10 de Outubro*, de 1975, in *Diários da Assembleia Constituinte*, II, pg. 1881.

[254] Cfr. JORGE MIRANDA, *Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLVII, n. 1 e 2, 2006, pg. 38.

[255] FERNADO PESSOA, *A chamada reforma ortográfica*, (n.º 31), in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, Assírio & Alvim, Lisboa, 1997, pg. 90.

[256] FERNANDO PESSOA, *O problema ortográfico*, I, in IDEM, *A língua portuguesa*, edição de LUÍSA MEDEIROS, Assírio & Alvim, Lisboa, 1997, pg. 24

[257] VASCO GRAÇA MOURA, *Acordo Ortográfico: A perspectiva do desastre*, pg. 114

[258] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 23.

A "*Nota Explicativa do Acordo Ortográfico de Língua Portuguesa*" (Anexo II) refere estudos preliminares que ninguém viu e que não estão disponíveis (ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 97).

[259] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 28.

[260] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 115.

Em 2005-2008, os pareceres dos Professores ÓSCAR LOPES, VÍTOR AGUIAR E SILVA, de 20 especialistas da Universidade de Lisboa e da Associação Portuguesa de Linguistas foram "*arrasadores*"[261].

(Há, pois, um erro de facto por parte de vários "acordistas", ao utilizarem o argumento segundo o qual os Linguistas estariam divididos. Isso, pura e simplesmente, não é verdade em relação ao AO90. A matéria em que há alguma divergência entre os Linguísticas reside na questão de saber se, em teoria, poderá haver um Acordo Ortográfico, que não o do AO90, em determinados aspectos; e, a nosso ver, necessariamente minimalista).

A petição "*on line*", lançada em 2 de Maio de 2008 ("*Manifesto em defesa da língua portuguesa contra o Acordo Ortográfico*"), alcançou 113.206 assinaturas válidas.

Nos termos da Lei n.º 43/90, regulamentadora do direito de petição, foi apreciada em sede de comissão parlamentar na Assembleia da República, em 20 de Maio de 2009. Todavia, o resultado foi o arquivamento, não seguido de iniciativa legislativa.

Também não foram avançados argumentos linguísticos, de carácter científico e técnico sérios[262].

Os argumentos foram políticos e económicos[263], sem prejuízo de não terem qualquer respaldo científico. O AO "*parece ser* ***uma simples peça de um jogo de xadrez geo-político***" (com a vertente diplomática) e económico[264].

Não é de todo verdade que "*os (…) filólogos se ach[e]m divididos*" em relação ao AO, diversamente do que JORGE MIRANDA supõe (in artigo de opinião, na revista "*Atual*" do *Expresso*, 17 Março 2012, disponível em https://www.box.com/s/38845a936f83f5e1dd1c).

[261] ADELINO GOMES, *Livreiros e linguistas, contra. Brasileiros, timorenses, ex-exilados e galegos, pró*, in *Público*, 8 de Abril de 2008, disponível em http://www.ciberduvidas.pt/articles.php?rid=1660.

[262] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pgs. 23, 41.

[263] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 41.

[264] Cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pgs. 55, 117.

Os sectores acordistas aludem à potencialidade política e económica do Brasil, bem como o elevado número de "falantes" de português (mais de 220 milhões), sendo mesmo o Estado com maior número de falantes de português.

Os dados, invocando uma espécie de "*El Dorado*", ao qual Portugal deveria esforçar-se por estar "atrelado", incorrem numa falácia evidente. Pois **o que importa para a ortografia**, enquanto parte da linguagem escrita, **não é o número de falantes, mas o número de escreventes**.

Ora, o Brasil, actualmente, continua com uma taxa de analfabetismo funcional muito elevada (segundo dados de 2005 do IBOPE, no Brasil o analfabetismo funcional atinge cerca de 68% da população (30% no nível 1 e 38% no nível 2). Somados esses 68% de analfabetos funcionais com os 7% da população que era totalmente analfabeta, resultava que 75% da população não possuía o domínio pleno da leitura, da escrita; ou seja, apenas 1 de cada 4 brasileiros (25% da população) era plenamente alfabetizado, isto é, estavam no nível 3 de alfabetização funcional).

Mesmo entre aqueles que sabem ler e escrever, o grau de literacia da maioria dos cidadãos brasileiros é baixo.

Para além disso, o AO é absolutamente desnecessário, pois um escrevente de português europeu compreende perfeitamente um livro grafado em português do Brasil e vice-versa.

Pois as diferenças entre as variantes não estão apenas na ortografia, mas, sobretudo, nos aspectos semânticos e outros, como o da conjugação verbal[264], em que o AO não mexe, nem poderia mexer.

O Acordo Ortográfico é desnecessário, em termos económicos:

Nada garante que o Acordo Ortográfico consiga prosseguir os fins de venda comercial de livros no Brasil. Este argumento é veiculado, como se a eliminação das diferenças entre o português e o português do Brasil impedissem ou dificultassem a venda.

Ora, "*[u]ma língua não é, primariamente, um instrumento administrativo ou comercial. Estes aspectos equivalem a actividades superficiais e utilitárias que requerem o que poderia chamar-se dialectos simplificados, tangenciais à língua viva. Uma língua viva favorece a criatividade, a imaginação, a iniciativa científica; ela adapta-se ao mundo real no qual vivem pessoas com as suas múltiplas diferenças e particularidades.*

«Tentar centrar uma língua em prioridades administrativas e/ou comerciais é enfraquecê-la ao atacar a sua complexidade e criatividade inata a fim de promover métodos burocráticos de natureza pública e privada"[265].

Ignorando estes postulados, o AO procura edificar um "imperialismo linguístico" (desta vez, do Brasil em relação a Portugal e demais Estados grafantes da variante europeia do português), à maneira totalizante a que GEORGE ORWELL alude, a respeito de uma "novi-língua".

Sectores acordistas argumentam que "*o Brasil é de longe* ***o principal "dono" da língua***"[266] (*sic*).

Esta afirmação é incorrecta: não é lícito estabelecer uma relação proprietarista com uma língua. Ao invés do que aquela afirmação pretende, a língua é livre e não é pertença de nenhum Estado. "*Existe nesta atitude uma sobranceria colonialista que é totalmente reprovável. Declarar amor à língua portuguesa é exactamente o contrário de querer possuí-la exclusivamente*"[267]. "*Ninguém é dono da língua; todos são responsáveis pelo seu uso e manuten*ção"[268].

Para além disso, o excerto citado revela uma atitude passiva por parte de Portugal, de recepção de neocolonialismo: "*o Acordo é uma pura manifestação neocolonialista negociada entre Portugal e o Brasil com o mero corpo presente dos outros países participantes*"[269].

"*É ponto assente, e publicamente já assumido, que este AO responde a um "lobby" político, indiferente, como é natural, a toda a actividade espiritual*"[270].

Conforme foi aludido, não foram produzidos estudos sobre o impacto desta reforma legislativa na língua portuguesa[271].

---

[265] "Declaração sobre a proposta de estandardização internacional da língua portuguesa", do PEN Clube Internacional – Comité de Tradução e Direitos Linguísticos", Setembro de 2012, http://proximidade.penclubeportugues.org/2012/09/peninternacional-condena-por.html.

[266] VITAL MOREIRA, *Uma língua, uma ortografia*, in *Público*, 18 de Dezembro de 2007, disponível em http://orto.no.sapo.pt/d00.htm.

[267] CLARA MOURA, 20 de Junho de 2012, http://www.facebook.com/groups/253613084738852/258839880882839/?notif_t=group_activity.

[268] FRANCISCO MIGUEL VALADA, *Demanda, deriva, desastre: os três dês do Acordo Ortográfico*, Textiverso, Alcochete, 2009, pg. 59.

No mesmo sentido, afirmando que nenhum dos países que a grafam "*é dono desta língua, que não tem dono. Cada um a faz sua, com inteira liberdade e a seu modo, o que nunca impediu que todos nos entendêssemos*", TEOLINDA GERSÃO, Resposta ao inquérito promovido pelo PEN Clube Português sobre o Acordo Ortográfico, Maio de 2012, inédito.

[269] VASCO GRAÇA MOURA, notícia *A crise, a pirataria e o Acordo Ortográfico discutidas na abertura da Feira do Livro de Lisboa*, in *Público*, 24 de Abril de 2012 (disponível em http://www.publico.pt/Cultura/a-crise-a-pirataria-e-o-acordo-ortografico-discutidas-na-abertura-da-feira-do-livro-de-lisboa--1543433?all=1).

[270] MARIA DO CARMO VIEIRA, *Fernando Pessoa e a ortografia da língua portuguesa e o Acordo Ortográfico de 1990*, 23 de Abril de 2012.

[271] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 24.

O AO não foi discutido em nenhum fórum público, científico ou de especialidade[272]. Não foram consultados escritores, cientistas, historiadores e organizações de criação cultural e investigação científica[273].

Não houve debate público formalmente digno desse nome sobre os anteprojectos posteriores ao de 1986 e mesmo o conhecimento do projecto final foi sonegado a especialistas, a escritores e editores antes da sua assinatura (apesar de várias iniciativas solicitando a sua divulgação pública)[274]. "*A forma como a Comissão Nacional da Língua Portuguesa, particularmente, foi ignorada pelo poder político foi do domínio da infâmia*"[275]. "*O silêncio (e o silenciamento de iniciativas de especialistas de opinião contrária) foi a estratégia utilizada pelos negociadores políticos que assumiram a língua como sua propriedade*"[276].

Assim, as ratificações do AO e do 2.º Protocolo foram "decisões políticas"[277], pretendendo ser "*um passo importante para a defesa da unidade essencial da língua*

---

[272] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pgs. 41, 167.
O preâmbulo do AO refere que houve um "*aprofundado debate nos países signatários*".
Esta afirmação é falsa (ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pgs. 41, 112).
A única excepção de um fórum público, que discutiu o Acordo Ortográfico, foi uma conferência organizada em 2008 (18 anos depois da ratificação do AO por parte de Portugal), pela Comissão de Ética, Sociedade e Cultura da AR, em 7 de Abril de 2008; evento no qual nenhum linguista esteve presente… (cfr. ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 167).

[273] ANTÓNIO EMILIANO, *Apologia do Desacordo Ortográfico*, pg. 27.

[274] PEDRO DA SILVA COELHO, carta inédita, datada de 6 de Setembro de 2012, gentilmente cedida pelo autor. PEDRO MIGUEL QUINTAS DA SILVA COELHO é médico 8 (cédula profissional n.° 42.241), tendo nascido em 1979. Exerce profissão em Nimoges, Holanda.

[275] PEDRO DA SILVA COELHO, carta inédita, datada de 6 de Setembro de 2012, gentilmente cedida pelo autor.

[276] PEDRO DA SILVA COELHO, carta inédita, datada de 6 de Setembro de 2012, gentilmente cedida pelo autor.

[277] Reconhecendo isto mesmo, que a "*adopção de uma **política da língua**, unificada e eficaz, como eixo fundamental do desenvolvimento cultural, económico e social dos Portugueses*", era um dos objectivos do Governo, cfr. Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro, 1.º parágrafo.
Um dos autores materiais do AO, Malaca Casteleiro, referiu precisamente isso, a propósito da ratificação do 2.º Protocolo:

> "*Eu tenho muita pena de que não haja vontade política para ratificar o acordo nos oito países do espaço da Lusofonia*".
>
> "*É que **isto não é uma questão linguística, é uma questão política**, uma questão muito importante do ponto de vista da política de Língua no âmbito da Lusofonia*" (notícia da Agência Lusa, de 29 de Fevereiro de 2008, http://expresso.sapo.pt/acordo-ortografico-falta-vontade-politica-para-ratificacao-malaca-casteleiro-cfoto=f254931).

Regista-se, pois, que o linguista, que utilizou a técnica linguística para confeccionar o AO, declara peremptoriamente que a sua entrada em vigor não tem que ver com necessidades linguísticas, mas sim com puras "questões" políticas. Ao arrepio da independência com que a actividade de investigação científica é desenvolvida, esse técnico renega a ciência e reconduz tudo a uma mera discussão no foro político. Resta saber, no meio de tudo isto, que espaço resta para a ciência…
Nos trabalhos preparatórios da ratificação do 2.º Protocolo, regista-se alusões várias à componente quase exclusivamente política do AO:

> i) "*Uma política unificada e integrada da língua portuguesa é fundamental para a consolidação e divulgação da mesma ao nível global.*" (PAULO PEREIRA COELHO (opinião do Relator), in Parecer da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, de 6 de Maio de 2008, in *Diário da Assembleia da República*, II série, A, nº.96/X/3, 2008.05.15, pp. 107-108,

portuguesa"[278] (afirmação que é incorrecta, pois as facultatividades não contribuem para conferir unidade alguma).

Aliás, só assim se compreende o n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro (que pretendeu "*[d]eterminar que cada departamento governamental deve desenvolver iniciativas de informação e de sensibilização e assegurar a divulgação de conteúdos no respectivo sítio da Internet, para esclarecimento da aplicação do Acordo Ortográfico*"), bem como o n.º 7[279].

---

disponível em http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR_FS.aspx?Tipo=DAR+II+s%C3%A9rie+A&tp=A&Numero=96&Legislatura=X&SessaoLegislativa=3&Data=2008-05-15&Paginas=107-108&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=&Suplemento=.&PagActual=0&pagFinalDiarioSupl=&idpag=432684&idint=&idact=) (aludindo também à "política da língua", JOÃO OLIVEIRA (opinião do Relator), no Parecer da Comissão de Ética, Sociedade e Cultura, de 30 de Abril de 2008, aprovado em 2 de Maio de 2008, in Diário da Assembleia da República, II série, A, n.º 96/X/3, 2008.05.15, pp. 108-111, disponível em http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR_FS.aspx?Tipo=DAR+II+s%C3%A9rie+A&tp=A&Numero=96&Legislatura=X&SessaoLegislativa=3&Data=2008-05-15&Paginas=108-111&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=&Suplemento=.&PagActual=0&pagFinalDiarioSupl=&idpag=432683&idint=&idact=);

ii) "*temos a obrigação de tomar uma decisão política.*"; ***"a decisão é sumamente política"*** (LUÍS FAZENDA, in *Diário da Assembleia da República*, I série, n.º.85/X/3 17 de Maio de 2008, pgs. 28 e 29, respectivamente, disponíveis em http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR_FS.aspx?Tipo=DAR+I+s%C3%A9rie&tp=D&Numero=85&Legislatura=X&SessaoLegislativa=3&Data=2008-05-17&Paginas=20-34&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=&Suplemento=.&PagActual=0&pagFinalDiarioSupl=&idpag=433406&idint=&idact=);

iii) "*Os termos deste Segundo Protocolo assinalam um acto de diplomacia política*" (TERESA PORTUGAL, in *Diário da Assembleia da República*, I série, n.º.85/X/3, 17 de Maio de 2008, p. 23,

disponível em http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR_FS.aspx?Tipo=DAR+I+s%C3%A9rie&tp=D&Numero=85&Legislatura=X&SessaoLegislativa=3&Data=2008-05-17&Paginas=20-34&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=&Suplemento=.&PagActual=0&pagFinalDiarioSupl=&idpag=433406&idint=&idact=).

[278] Preâmbulo do Acordo Ortográfico, 1.º considerando.

"*O Acordo Ortográfico visa dois objectivos: reforçar o papel da língua portuguesa como língua de comunicação internacional e garantir uma maior harmonização ortográfica entre os oito países que fazem parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).*

Em primeiro lugar, a aplicação do Acordo Ortográfico e a definição de uma base ortográfica comum aos oito países que partilham este património linguístico permitem reforçar o papel da língua portuguesa como língua de comunicação internacional. Trata-se de algo particularmente relevante na criação de oportunidades e na exploração do seu potencial económico, cujo valor é consensualmente reconhecido.

«Este instrumento visa contribuir para a expansão e afirmação da língua através da consolidação do seu papel como meio de comunicação e difusão do conhecimento, como suporte de discurso científico, como expressão literária, cultural e artística e, ainda, para o estreitamento dos laços culturais." (Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro, 5.º e 6.º parágrafos).

"*Em segundo lugar,* ***a harmonização ortográfica nos países da CPLP é fundamental para que os cerca de 250 milhões de falantes*** [falantes? Trata-se de um lapso ou ignorância do Legislador: expressões adequadas seriam "escritores" ou "escreventes"], *presentes em comunidades portuguesas no estrangeiro, nos países de língua oficial portuguesa ou, ainda, integrados no crescente número de pessoas que procuram a língua portuguesa por outras razões,* ***possam comunicar utilizando uma grafia comum***." (Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro, 8.º parágrafo).

[279] "*7 — Determinar a criação de uma rede de pontos focais para acompanhamento da aplicação do Acordo Ortográfico composta por representantes nomeados pelos membros do Governo responsáveis pelas seguintes áreas:*

a) Negócios estrangeiros;

b) Finanças;

Que maior prova do que esta, de que a implementação do AO se trata de uma pura decisão política?

O que é o Acordo Ortográfico senão uma directriz puramente política, não respaldada cientificamente, mas apenas com uma férrea e ignorante vontade política de unificação à viva força?

Para além do mais, vários sectores da sociedade argúem que o "*Acordo (...) serve interesses geopolíticos e empresariais brasileiros*"[280].

4.2. Assim, sendo uma decisão puramente política, é subsumível na previsão do artigo 43.º, n.º 2, que proíbe as directrizes de carácter político no âmbito da cultura e da educação:

> "*O Estado não pode programar (...) a cultura (...) segundo quaisquer directrizes (...) políticas (...)*".
>
> "*A isenção doutrinária do Estado é um dever para com a colectividade*"[281].

4.3. Uma interpretação restritiva poderia ser arguida em contrário, invocando três argumentos:

> i) Através do elemento genético, segundo o qual o enunciado teria sido uma reacção contra o livro único e outras medidas unicistas do Estado Novo;
>
> ii) Através de uma interpretação objectivista, tendente a ressalvar a existência de políticas da língua;
>
> iii) Através da articulação sistemática com o artigo 78.º, n.º 2, alínea e), que refere a existência de uma "*política cultural*" (articulada com "*as demais políticas sectoriais*").

O primeiro argumento não colhe, pois o certo é que a disposição foi plasmada na Constituição. E, sem prejuízo de o elemento genético ter maior importância na interpretação da Constituição, ele não é decisivo.

Quanto ao segundo argumento:

É evidente que pode argumentar-se que a norma carece de uma interpretação restritiva, pois, de outro modo, não poderia haver políticas culturais, nem uma "política da língua".

Se podemos concordar, em teoria, com essa eventual interpretação restritiva, o que é certo é que, em virtude do princípio da máxima efectividade das normas constitucionais, sempre terá de remanescer algum sentido útil.

---

c) Procedimento legislativo;

d) Educação;

e) Ensino superior;

f) Cultura;

g) Assuntos parlamentares." (n.º 7 da R Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro).

[280] VASCO GRAÇA MOURA, *Acordo ortográfico: a perspectiva do desastre.*

[281] SOTTOMAYOR CARDIA, *Sessão n.º 61, em 10 de Outubro*, de 1975, *Diários da Assembleia Constituinte*, II, pg. 1888; JORGE MIRANDA, *Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLVII, n. 1 e 2, 2006, pg. 38.

Julgamos que esse conteúdo útil reside, precisamente, em que não poderá haver "políticas culturais" "puras e duras".

O AO é um caso exemplar da tentativa de implementação de uma virulenta "política da língua", sem qualquer respaldo mínimo na ciência da linguística, em pareceres técnico-científicos (os quais, por unanimidade, se pronunciaram contra o AO).

Na nossa maneira de ver, o artigo 43.º, n.º 2, aplica-se ao caso do Acordo Ortográfico.

Deste modo, julga-se que o artigo 43.º, n.º 2, como parâmetro superior de conformidade, faz com que as normas do AO se revelem inconstitucionais.

Quanto ao terceiro argumento, julga-se haver uma antinomia na Constituição.

Com efeito, não faria muito sentido aludir à proibição da programação da cultura, por um lado, e, por outro, admitir a existência de uma "política cultural".

Em nosso entender, a solução está em salvar um conteúdo mínimo para o artigo 43.º, n.º 2, "*in fine*", balanceando-o com a intervenção estadual no domínio da cultura, que é própria do Estado Social:

Deve haver uma "política cultural", havendo uma margem de livre conformação do Legislador e, também, reserva de Administração. Todavia, esta "política cultural" – designadamente no campo da língua - deve ser respaldada em critérios científicos, quando estes existam.

Quando não existirem, existe maior margem de livre conformação por parte do Legislador e, nos termos por este previstos, margem de livre decisão administrativa.