NATUREZA JURÍDICA DOS MEMORANDOS COM O FMI E COM A UNIÃO EUROPEIA

Pelo Prof. Doutor Eduardo Correia Baptista

Visto terem partes e conteúdos parcialmente diferentes, na realidade, foram adoptados dois Memorandos.

O primeiro encontra-se corporizado na Carta de Intenções assinada pelo Ministro das Finanças e pelo Governador do Banco de Portugal, em nome, respectivamente, do Estado português e do Banco de Portugal, com data de 13 de Maio de 2011, contendo o Memorando de Entendimento sobre Condicionalismos Específicos de Política Económica([1]), e que foi endereçada a órgãos da União Europeia (o Presidente do Euro Grupo, o Presidente do Conselho da União, na sua formação de ECOFIN, e o Comissário Europeu dos Assuntos Económicos e Financeiros) e ao Presidente do Banco Central Europeu. A aceitação do Memorando foi formalizada pela sua assinatura pelo Ministro das Finanças e pelo Governador do Banco de Portugal e pela Comissão em 17 de Maio([2]) e pela deci-

---

([1]) O respectivo texto em inglês (língua em que foi negociado) consta de http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf. Foi igualmente publicado pelo FMI, bem como a citada Carta de Intenções de 13 de Maio, enquanto anexos à Carta enviada por Portugal ao FMI (cfr. http://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf). Encontra-se traduzido em português, em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/Memorando_Condicionalidades_Politica_Economica.pdf, bem como em http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Documents/MoU_PT.pdf).

([2]) Cfr. http://www.bportugal.pt/PT-PT/OBANCOEOEUROSISTEMA/PROGRAMAAPOIOECONOMICOFINANCEIRO/Paginas/Documentos.aspx.

são do Conselho na formação de ECOFIN, com a mesma data, que deliberou atribuir assistência financeira a Portugal([3]).

O segundo foi concretizado pelo envio da mesma Carta de Intenções, com idênticos signatários, datada de 17 de Maio de 2011, dirigida ao Director do Fundo Monetário Internacional (FMI), que compreende como anexos o Memorando sobre Políticas Económicas e Financeiras e o Memorando Técnico de Entendimento([4]), bem como a primeira Carta e o seu descrito anexo, e pela respectiva aceitação por esta Organização, formalizada no dia 20 de Maio pela aprovação do financiamento acordado([5]).

O facto de a primeira Carta ter sido dirigida igualmente ao Banco Central Europeu (BCE) não o converteu em parte no acto em análise. Esta conclusão decorre da circunstância de aquele não se ter vinculado formalmente a este, nem ter participado na aprovação ou financiamento directo da assistência, que ficou exclusivamente a cargo da União Europeia/Zona Euro([6]). Limitou-se a participar na sua negociação, a aceitar informalmente o seu conteúdo([7]) e a ser destinatário da carta de intenções portuguesa. O fundamento jurídico para esta participação e aceitação é que o acto compromete

---

([3]) Cfr. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/122047.pdf

([4]) O seu texto em inglês (língua em que também foi negociado) pode ser consultado em http://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf, bem como em http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Documents/IMF_country-report_11-127_June2011.pdf.

([5]) Cfr. http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11190.htm

([6]) Aliás, a decisão do Conselho de 17 de Maio limita-se a referir "which was negotiated with the Portuguese authorities by the Commission and the International Monetary Fund, **in liaison with the European Central Bank**". Também o comunicado do BCE de 5 de Maio sobre o Memorando consagra o mesmo entendimento: "negociações com a Comissão Europeia, em colaboração com o BCE" e a terminologia utilizada para traduzir o apoio ao Memorando está muito longe de consagrar uma aceitação juridicamente vinculativa. O BCE apoia o compromisso de Portugal, não declara assumir qualquer obrigação formal ou posição jurídica de parte em tal acto: "O Conselho do BCE **acolhe favoravelmente o compromisso que as autoridades públicas portuguesas assumiram** no sentido de tomar todas as medidas necessárias para atingir os objectivos do programa" (cfr. o texto em português do comunicado pode ser encontrado em http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/SistemaEuropeudeBancosCentrais/BCE/Comunicados/Paginas/combce20110505-1.aspx).

([7]) A concordância do BCE com o Memorando consta do citado comunicado de 5 de Maio.

o BCE directamente num caso([8]). Tal deveu-se também ao facto de constituir um actor independente, com poderes significativos, e, simultaneamente, o maior credor do Estado português, que tem assumido nos últimos anos um papel político indiscutível na formação da vontade da União Europeia quanto às medidas a adoptar para enfrentar a presente crise financeira. Juridicamente, o BCE apresenta-se como uma entidade que consentiu unilateralmente quanto ao conteúdo do acto sem se tornar em sua parte. Tal significa que assume as obrigações que o acto lhe atribui, mas que não terá formalmente direito a considerar-se lesado pelo seu eventual incumprimento, salvo por incumprimento dos seus créditos.

A mesma conclusão não vale em relação à participação do Banco de Portugal em ambos os actos em causa. O facto de o seu Governador os ter formalmente assinado mostra uma clara intenção de o vincular aos seus termos, de modo a evitar que utilizasse a sua independência para adoptar medidas que o contrariassem. Visto que os termos negociados estabelecem que esta instituição adoptará determinados actos da sua exclusiva competência([9]), a melhor forma de garantir a sua aprovação sem violação da sua independência foi torná-la parte nos actos em causa([10]). Esta circunstância jurídica força a concluir que lhe foi conferida uma limitada personalidade jurídica internacional([11]).

Mas, identificadas as partes, necessário se torna qualificar os actos em causa.

([8]) Cfr. *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, parág. 2.2: "Banco de Portugal (BdP) **and the ECB**, in consultation with the European Commission (EC) and the IMF, will include clear periodic target leverage ratios and will ask banks to devise by end-June 2011 institution-specific medium-term funding plans to achieve a stable market-based funding position". Em outros casos, o Banco central Europeu é apenas referido como entidade controladora ou cooperadora (assim, nos parágs. 2.6, 2.7, 2.13, 2.15 e 2.22).

([9]) Assim, designadamente, quanto aos rácios de capital dos bancos.

([10]) Trata-se de exigência habitual do FMI. Assim, a Carta de Intenções da Irlanda de 3 de Dezembro de 2010 é igualmente assinada pelo Governador do Banco Central da Irlanda (cfr. http://www.imf.org/external/np/loi/2010/irl/120310.pdf). O mesmo se passou com a Carta de Intenções grega de 6 de Agosto de 2010 (cfr. http://www.imf.org/external/np/loi/2010/grc/080610.pdf).

([11]) Ao contrário do que se poderá pensar, tal nada tem de anormal ou sequer de particularmente relevante (vide, mais desenvolvidamente, E. Correia Baptista, *Direito Internacional Público*, Vol. I, Lisboa, 1998, págs. 386-389).

Os financiamentos pelo Fundo Monetário Internacional têm sido objecto de diversas análises, tendo-se desenvolvido uma corrente claramente dominante que sustenta que estes se baseiam em meros actos unilaterais do Estado e do Fundo, que não criariam qualquer acordo entre ambos. Trata-se de posição com apoio no próprio texto do Acordo Constitutivo do FMI, cujo artigo XXX, al. *b*), sugere o carácter unilateral do tradicional instrumento de crédito "stand by"(12), além de ter suporte também na prática política(13), jurisprudência estadual(14) e em diversos autores(15). Tal teria por consequência que a carta de intenções e memorando

---

(12) "Stand-by arrangement **means a decision of the Fund** by which a member is assured that it will be able to make purchases from the General Resources Account in accordance with the terms of the decision during a specified period and up to a specified amount".

Mas note-se que a versão oficial em francês o denomina "accord de confirmation" e a espanhola o designa como "**acuerdo** de derecho de giro". Sem prejuízo, naturalmente, de ambas o definirem como acto unilateral.

A assistência a Portugal foi veiculada à luz do novo Instrumento de Fundo Alargado (*Extended Fund Facility*), com prazos mais alargados de reembolso dos fundos concedidos. Mas estes são estruturados formalmente do mesmo modo que os instrumentos "*stand by*".

(13) Deste modo, o próprio FMI estabelece em *Guidance on the Design and Implementation of IMF Conditionality: Preliminary Considerations*, IMF, 2002, parág. 23: "Nature of arrangements. **Fund arrangements are not international agreements and therefore language having a contractual connotation will be avoided in arrangements and in program documents**."

(14) Assim, em 25 de Maio de 1999, o Tribunal Constitucional da Tailândia entendeu que a carta de intenções enviada pelo Ministro das Finanças e pelo Governador do Banco Central da Tailândia ao FMI "bore the characteristics of being a unilateral act by the Thai government in request of the exercise of its rights in its capacity as a member State to utilize the general resources of the IMF under article 5 section 3 (b) of the "Agreement on International Monetary Fund." e que "This was therefore an illustration that neither the Thai government nor IMF deemed the letter of intent as a treaty or international agreement with IMF", tendo concluído que "The letter of intent sent by the government to IMF was therefore not a "treaty" within the meaning of an agreement drawn up in writing by Thailand with IMF as an international organisation because such a letter lacked the characteristics of an international agreement." (cfr. http://english.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=38&Itemid=10&lang=en).

(15) Neste sentido: Eva Riesenhuber, *The International Monetary Fund under constraint: legitimacy of its crisis management*, The Hague/Dordrecht, 2001, pág. 263; Leonie F. Guder, *The administration of debt relief by the international financial institutions: a legal reconstruction of the HIPC initiative*, Berlin/Heidelberg/New York, 2008, págs. 153-154 (alarga a conclusão a outras formas de assistência pelo FMI).

anexo seriam um acto unilateral com mera natureza política, não vinculando formalmente o Estado autor. Não apenas por as entidades interessadas assim o terem considerado, como igualmente por esta não reunir a clara intenção de auto-vinculação que tem de se encontrar subjacente à promessa em Direito Internacional Público para que esta seja juridicamente obrigatória para o seu autor([16]).

Contudo, este entendimento constitui parcialmente uma ficção. O memorando é sempre objecto de intensas negociações e a sua redução a um mero acto unilateral do Estado não tem suporte na realidade. Existe um claro acordo, tal como é reconhecível por qualquer observador e mesmo pelas partes([17]).

As diferenças entre um acto jurídico unilateral receptício e um contrato reflectem-se no seu regime jurídico. Um acto unilateral, a menos que tenha esgotado os seus efeitos e caducado, por regra, é susceptível de ser revogado unilateralmente. Pelo contrário, um acordo apenas pode ser revogado por novo acordo das partes, visto estar sujeito à regra *Pacta sunt servanda*([18]).

([16]) Assim, o Tribunal Internacional de Justiça afirmou a propósito dos requisitos da promessa: "It is well recognized that declarations made by way of unilateral acts, concerning legal or factual situations, may have the effect of creating legal obligations. Declarations of this kind may be, and often are, very specific. When it is the intention of the State making the declaration that it should become bound according to its terms, **that intention confers on the declaration the character of a legal undertaking**, the State being thenceforth legally required to follow a course of conduct consistent with the declaration. An undertaking of this kind, if given publicly, and **with an intent to be bound**, even though not made within the context of international negotiations, is binding. In these circumstances, nothing in the nature of a quid pro quo nor any subsequent acceptance of the declaration, nor even any reply or reaction from other States, is required for the declaration to take effect, since such a requirement would be inconsistent with the strictly unilateral nature of the juridical act by which the pronouncement by the State was made." (cfr. *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgment, December 20, 1974, *I. C. J. Reports* 1974, pág. 267, parág. 43).

([17]) Efectivamente, o FMI considerou que as negociações tinham levado a um acordo: *IMF Reaches Staff-Level **Agreement** With Portugal On a €26 Billion Extended Fund Facility Arrangement*, Press Release No. 11/160, May 5, 2011 (http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11160.htm).

Também membros do Governo português assumiram a existência de um acordo e que este criou "obrigações". Assim, o ministro da Justiça declara no preâmbulo do despacho n.º 7857/2011, de 31 de Maio: "Entre as obrigações recentemente assumidas por Portugal no âmbito do **acordo** assinado com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia (…)".

([18]) Assim, por exemplo, a emanação de uma reserva e a sua aceitação (ainda que

Ora, afigura-se claro que seria inadmissível que o FMI alterasse livremente as condições da assistência concedida (por exemplo, modificando os prazos de reembolso). Do mesmo modo, seria inaceitável que o Estado português se recusasse a devolver o dinheiro ou a pagar os juros.

Nem seria sustentável que se defendesse que a concessão dos fundos e os seus termos teriam natureza jurídica, mas que a decisão de conceder nova parcela, não. Que o compromisso do FMI de conceder nova tranche do empréstimo seria um compromisso político, tal como os condicionalismos assumidos pelo Estado português. E que, consequentemente, a violação destas condições políticas por Portugal autorizaria politicamente o FMI a não conceder nova parcela do empréstimo. Tal tese seria inviável, pois significaria que o FMI, juridicamente, teria também o direito de recusar a nova tranche do empréstimo ainda que o Estado cumprisse todos os termos, conclusão que se afigura incompatível com o seu Acordo constitutivo([19]). Se depois de todos os esforços bem sucedidos, o FMI arbitrariamente recusasse nova tranche do empréstimo, incorreria em responsabilidade internacional.

Mas se o compromisso do Estado em pagar é jurídico e o compromisso do FMI em emprestar também (ainda que sujeito a um termo, o decurso do prazo para a entrega da nova parcela), então os condicionalismos têm eficácia jurídica, pois o seu respeito imporá ao FMI o dever efectivo de conceder nova tranche. O que significa que os dois memorandos com o FMI têm alguma eficácia jurídica, pois o seu cumprimento constitui condição suspensiva do dever de conceder nova parcela dos fundos por parte do FMI.

Também se julga que não é possível procurar justificar este dever jurídico de o FMI e de Portugal respeitarem os termos do empréstimo simplesmente no Acordo Constitutivo do FMI, desde

---

expressa) por outro Estado, em ambos os casos por intermédio de um acto jurídico unilateral, não cria entre ambos um acordo. Tal é confirmável pela circunstância de, salvo disposição em contrário do tratado, a reserva ser livre e unilateralmente revogável a todo o tempo (cfr. artigo 23, n.º 1, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969).

([19]) Assim, o citado Artigo XXX, al. *b*), deixa claro que as decisões do FMI quanto à concessão de assistência financeira criam obrigações jurídicas, pois estabelece que por intermédio destas "**a member is assured** that it will be able to make purchases from the General Resources Account (…)".

logo porque o pedido ou o consentimento de Portugal permitiriam alterar algumas das suas condições, como prazos ou quantias a ceder. Ou seja, sem prejuízo de o FMI (e, em menor medida, igualmente Portugal, enquanto Estado membro) se encontrar vinculado pelo seu Acordo Constitutivo, e pelas regras criadas à sua luz, o consentimento das partes constitui o elemento decisivo, tal como se passa em qualquer simples acordo.

Assim, não apenas se deve concluir que dos dois actos unilaterais resultou um acordo, como é necessário reconhecer que este criou algumas obrigações jurídicas. Ora, se assim é, forçoso se torna concluir que se está perante um tratado entre um Estado e uma organização internacional que corporiza um mútuo([20]), em que o dever de entrega de cada parcela dos fundos convencionados fica dependente de um termo e sujeito a uma condição suspensiva.

A vontade das partes é normalmente soberana na determinação da natureza do acordo. Mas se a qualificação realizada pelas partes não corresponder ao regime jurídico por estas estabelecido ou imposto pelo Direito aplicável, é inevitável que o intérprete se afaste daquela.

Naturalmente, se as partes decidiram retirar obrigatoriedade jurídica aos dois memorandos, pois então os seus termos (sem perderem a natureza jurídica de condição) terão vinculatividade apenas política, não implicando a sua violação responsabilidade internacional por parte de Portugal([21]). Mas, insista-se, nem por isso estes serão destituídos de eficácia jurídica: o seu incumprimento autorizará o FMI a recusar a entrega de nova parcela dos fundos, algo que, perante o cumprimento dos termos dos memorandos, estará juridicamente impossibilitado de fazer.

Mas existindo uma clara ligação jurídica entre as cláusulas jurídicas do acordo e as cláusulas com mera obrigatoriedade política, é forçoso concluir que se está perante um único acordo entre

---

([20]) O próprio FMI reconhece estar-se perante um empréstimo, como decorre de diversos documentos publicados sob sua responsabilidade: *IMF Lending*, http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm.

([21]) A possibilidade de as partes converterem um acordo num simples acto político, destituído de efeitos jurídicos, é reconhecida [ver C. Baptista, *Direito* (…), cit., págs. 156-159].

Portugal/Banco de Portugal e o FMI. Mesmo integrando instrumentos distintos, a violação de uma das cláusulas jurídicas destes autorizará, desde logo, a outra parte a invocar a excepção do não cumprimento que, precisamente, apenas se aplica perante violações do mesmo tratado([22]).

Um dos motivos subjacentes à tentativa por parte do FMI de conversão dos seus tratados com os Estados em conjunto de meros actos unilaterais é precisamente evitar as dificuldades políticas e morosidade associada à conclusão e alteração interna das convenções internacionais([23]). Mas, tendo-se concluído que tal tentativa

---

([22]) Vide a noção de tratado constante do artigo 2, al. *a*), da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre estas de 1986, que sublinha que um acordo será um tratado "**whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation**". Em 26 de Junho de 2011, esta Convenção ainda não entrara em vigor, além de não ter sido ratificada ou objecto de adesão por Portugal ou pelo FMI (cfr. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&lang=en). Contudo, estes elementos da noção internacional de tratado correspondem ao Direito Internacional Costumeiro sobre a questão.

Quanto à excepção do não cumprimento, ver o artigo 60 da mesma Convenção.

([23]) Outro alegado motivo prende-se com o respeito da soberania do Estado. A atribuição de mera obrigatoriedade política aos Programas de Ajustamento Estrutural seria uma forma de evitar forçar o Estado a assumir obrigações jurídicas em questões que afectam o cerne das suas funções [assim: Riesenhuber, *The International Monetary Fund* (…), cit., pág. 269].

Evidentemente, tal alteração de natureza poucos benefícios práticos traz para o Estado. Encontrando-se numa situação de extrema necessidade de recursos financeiros, o facto de não incorrer em responsabilidade internacional em caso de incumprimento, mas apenas na consequência de ver impedida a entrega de novas parcelas dos fundos acordados, em pouco minimiza a severidade das consequências. Aliás, o parcelamento da entrega dos fundos constitui uma clara forma de permitir um estrito controlo do cumprimento das condições estabelecidas.

Por outro lado, a atribuição de natureza política a tais condições permite ao FMI fugir a acusações de estar a forçar os Estados a contrair obrigações jurídicas incompatíveis com as obrigações que o Direito Internacional Costumeiro impõe a ambos no domínio da protecção dos direitos humanos económicos, sociais e culturais [o Tribunal Internacional de Justiça deixou clara a sujeição das organizações internacionais ao Direito Internacional Costumeiro aplicável: "International organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law" (cfr. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, 20 December 1980, *I. C. J. Reports* 1980, pág. 89-90, parág. 37)]. De facto, apesar de o dever central de realizar tais direitos caber essencialmente a cada Estado, os restantes Estados e Organizações Internacionais também se encontram sujeitos no mínimo a um dever negativo de não afectar a sua concretização.

não pode ser considerada como bem sucedida, por ser necessário concluir que se está perante um acordo *sui generis*, com aspectos jurídicos e políticos, tudo indica que este deveria seguir o regime interno de conclusão das convenções internacionais aplicável([24]). No presente caso, visto que as obrigações assumidas que incidem em questões compreendidas na competência da Assembleia da República têm natureza política, é defensável o entendimento de que este deveria ser objecto de aprovação apenas pelo Conselho de Ministros([25]) sob a forma de Acordo Internacional([26]) a assinar pelo Presidente da República, por força dos artigos 161, al. *i*), *a contrario*([27]), e 197, n.º 1, al. *c*), CRP.

([24]) O Tribunal Constitucional da Tailândia, na citada decisão de 25 de Maio de 1999, acabou por concluir que "the letter of intent to seek technical and financial assistance sent by the government to the IMF was not a treaty under section 224 of the Constitution of the Kingdom of Thailand (...). This was therefore not a case where the approval of the National Assembly was required under section 224 paragraph two of the Constitution of the Kingdom of Thailand".

Na Irlanda, entendeu-se que embora constitucionalmente desnecessário, o acordo deveria ser votado pelo Parlamento por motivos políticos. Assim, em 10 de Dezembro de 2010, o FMI declarou: "The authorities have informed us that while parliamentary approval of the EU-IMF support package is not legally required, the Irish Government has put the motion before parliament to strengthen political support for the agreement." (cfr. http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10482.htm).

([25]) Mas aceita-se que se sustente que, visto que o incumprimento ou cumprimento de tais condições têm algumas consequências jurídicas, esta convenção internacional deveria ser objecto de aprovação pela Assembleia da República, designadamente, por força de preceitos como a al. *n*) (extinção de autarquias locais) do artigo 164 e als. *f*) (bases do sistema de segurança social e sistema nacional de saúde), *i*) (impostos), *p*) (tribunais e meios não jurisdicionais de composição de conflitos) ou *q*) (finanças locais) do artigo 165, em associação com a al. *i*) do artigo 161, que remete parte da competência internacional para a competência legislativa da Assembleia.

([26]) Sobre a questão de determinar se deveria ser concluído sob a forma interna de Tratado Internacional, a ser aprovado pela Assembleia da República e ratificado pelo Presidente, ver C. Baptista, *Direito* (…), cit., págs. 363-368.

([27]) Mas, na medida em que a sua execução, pela mobilização dos fundos facultados pelo FMI, ultrapasse o nível de empréstimos autorizados pela Assembleia da República nos termos da al. *h*) do mesmo artigo 161, será necessária nova autorização deste órgão. Julga-se claro que não são atendíveis argumentos em sentido contrário que procurem afastar a aplicação deste preceito com o argumento formal de que não se trata de um empréstimo, mas de uma mobilização internacional de fundos a que Portugal pode aceder como membro do FMI. Seria surpreendente que a obtenção internacional de fundos sob juros fosse desqualificada como mútuo sob alegação de pretensamente se estar perante um mero acto unilateral de movimentação de recursos financeiros consentida pelo FMI.

Evidentemente, esta alínea *h*) não é invocável para sustentar que a convenção inter-

A inconstitucionalidade orgânica e formal decorrente da sua não aprovação nos termos constitucionais não poderá, contudo, ser internacionalmente invocada pelo Estado português para extinguir ou incumprir os termos do acordo (particularmente, pagar os juros fixados e devolver os fundos facultados) por força da norma internacional costumeira que proíbe a invocação de violações do Direito interno para deixar de cumprir uma obrigação internacional([28]). Mas, por força destas inconstitucionalidades, o acordo não poderá igualmente ser aplicado por qualquer tribunal português, tendo presente que não cumpre os requisitos mínimos para ser compreendido pelo artigo 8, n.º 2, CRP, de forma a produzir efeitos internos. E, ainda que os cumprisse, as suas inconstitucionalidades seriam insusceptíveis de ser ressalvadas pelo artigo 277, n.º 2, CRP, desde logo, por falta de qualquer intervenção formal do Presidente da República.

Aceita-se, contudo, que uma visão mais formalista da Constituição possa ter algum amparo na proclamada estrutura dos actos em análise e carácter político dos Memorandos. Mas tal visão terá de aceitar que a mera manipulação da forma poderá isentar convenções internacionais do seu regime orgânico e formal natural, em verdadeira fraude à Constituição.

Mas, sublinhe-se, ainda que se tratasse de um simples feixe de actos jurídicos unilaterais, não seria susceptível de ser aplicado internamente por um tribunal português. As obrigações políticas seriam naturalmente inaplicáveis. As obrigações decorrentes de actos unilaterais do FMI não seriam enquadráveis no artigo 8, n.º 3, CRP, pois não têm carácter normativo, nem aplicabilidade directa nos termos do Acordo Constitutivo.

Algumas das conclusões apresentadas em relação ao acordo entre Portugal e o FMI valem igualmente em relação ao acordo com a União Europeia, embora nos termos do Direito Comunitário e não directamente do Direito Internacional Público.

---

nacional tenha de ser aprovada pela Assembleia da República, tendo presente que apenas exige autorização política e não que seja este órgão a celebrar o mútuo. Mas, constitucionalmente, a Assembleia poderia aprovar a convenção, bastaria que o Governo lha submetesse, nos termos da parte final da al. *i*) do artigo 161.

([28]) Codificada no artigo 27 das Convenções de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 e de 1986 em relação aos tratados.

Desde logo, formalmente, não se levantam os mesmos problemas quanto à qualificação do Memorando de Entendimento sobre Condicionalismos Específicos de Política Económica, visto que este não foi estruturado como um simples anexo de um acto unilateral, antes foi assinado igualmente pela Comissão Europeia no dia 17 de Maio. Consequentemente, a sua natureza bilateral é bem mais simples de demonstrar, não obstante ter sido objecto igualmente da decisão do Conselho, acto unilateral da União Europeia([29]).

Aplicam-se todas as considerações feitas em relação à natureza jurídica da concessão dos fundos, para ambas as partes.

A única dúvida que fica é quanto à natureza jurídica ou meramente política do dever de cumprir o memorando por parte de Portugal. Particularmente em relação a acordos escritos objecto de decisões comunitárias, não é possível presumir a natureza meramente política das obrigações que estabelecem. Tal natureza carece de fundamentação.

No sentido da sua obrigatoriedade meramente política milita o facto de se ter utilizado a mesma carta de intenções quer para o acordo com o FMI, quer para o Acordo com a União Europeia, já que esta carta é considerada pelo FMI como tendo natureza política.

Favorável à sua natureza jurídica serão as circunstâncias de o Memorando Europeu citar actos de Direito Comunitário claramente vinculativos, os termos rigorosos adoptados pelo Eurogrupo e o ECOFIN no início das negociações ("strict conditionality"([30])) e a sistemática referência à existência de um acordo.

Em qualquer caso, visto que diversos dos objectivos constantes do Memorando têm natureza orçamental, alguns podem considerar-se impostos igualmente pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento europeu e pelos objectivos estabelecidos no âmbito do

---

([29]) Assim, designadamente, a União Europeia publicou documentos em que se afirma: "Euro area, EU and IMF financial support is provided on the basis of an **agreement** on an economic adjustment programme which has been negotiated in May 2011 between the Portuguese authorities and officials from the European Commission (EC), the International Monetary Fund (IMF) and the European Central Bank (ECB)" (cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/portugal/index_en.htm).

([30]) Assim, na sua Declaração de 8 de Abril de 2011, que estabelece as condições gerais para a assistência financeira a Portugal (texto em http://www.deljpn.ec.europa.eu/modules/media/news/2011/110408.html?ml_lang=en).

Procedimento por Défice Excessivo aberto contra Portugal. De modo a que um incumprimento poderá ter consequências jurídicas, incluindo ao nível da adopção de sanções. Mas, formalmente, estas não decorrerão do incumprimento do acordo e sim do Pacto.

Seja como for, não sendo os termos do Memorando claros e sendo a prática europeia ainda recente, é possível que esta se oriente no sentido de uma juridificação de todas as obrigações impostas pelo acordo.