



DIÁRIO

da Assembleia da República

XII LEGISLATURA

3.ª SESSÃO LEGISLATIVA (2013-2014)

SUMÁRIO

Projetos de lei [n.ºs 538, 548, 550, 597 e 619/XII (3.ª)]:

N.º 538/XII (3.ª) (Regula o processo de decisão e acompanhamento do envolvimento de contingentes das Forças Armadas ou de Forças de Segurança Portuguesas em operações militares fora do território nacional (Primeira alteração à Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho):

— Parecer da Comissão de Defesa Nacional e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 548/XII (3.ª) (Aprova o regime do fornecimento, pelos agentes económicos, de sacos de plástico destinados a serem utilizados para carregar e transportar as mercadorias adquiridas pelos consumidores finais no comércio a retalho, implementando o sistema de desconto mínimo, com vista a reduzir a utilização massiva daquele tipo de sacos e a encorajar a sua reutilização):

— Parecer da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 550/XII (3.ª) [Oitava alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental)]:

— Relatório da discussão e votação na especialidade e texto final da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, bem como as propostas de alteração apresentadas pelo PSD/CDS-PP, PCP e BE. (a)

N.º 597/XII (3.ª) (Altera o regime que institui o ilícito de mera ordenação social e reforça as condições da sua efetividade, designadamente no domínio das prescrições, constituindo a 5.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro):

— Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 619/XII (3.ª) — Quarta alteração à lei sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, (PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE e Os Verdes).

Propostas de lei [n.ºs 209, 220, 221, 222, 223, 226 e 227/XII (3.ª)]:

N.º 209/XII (3.ª) (Estabelece o regime de acesso e exercício da atividade de artista tauromáquico e de auxiliar de espetáculo tauromáquico):

— Parecer da Comissão de Segurança Social e Trabalho e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 220/XII (3.ª) (Estabelece os termos da inclusão de combustíveis simples nos postos de abastecimento para consumo público localizados no território continental, em função da respetiva localização geográfica, bem como obrigações específicas de informação aos consumidores acerca da gasolina e gasóleo rodoviários disponibilizados nos postos de abastecimento):

— Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 221/XII (3.ª) (Autoriza o Governo a introduzir disposições de natureza especial em matéria de regime das contraordenações, no contexto da criação de um regime excecional e extraordinário de regularização a aplicar aos

estabelecimentos industriais, explorações pecuárias, explorações de pedreiras e explorações onde se realizam operações de gestão de resíduos, por motivo de desconformidade com os planos de ordenamento do território vigentes ou com servidões administrativas e restrições de utilidade pública):

— Parecer da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 222/XII (3.ª) (Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho):

— Parecer da Comissão de Defesa Nacional e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 223/XII (3.ª) (Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho):

— Parecer da Comissão de Defesa Nacional e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 226/XII (3.ª) (Estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção):

— Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 227/XII (3.ª) (Procede à primeira alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela

elaboração e subscrição de projetos, coordenação de projetos, direção de obra pública ou particular, condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares de classe 6 ou superior e de direção de fiscalização de obras públicas ou particulares):

— Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

Projeto de resolução n.º 1057/XII (3.ª):

Recomenda ao Governo que cumpra o acordo sobre o aumento do salário mínimo antes impedido pelo memorando da Troica (BE).

Propostas de resolução [n.ºs 76 e 77/XII (3.ª)]:

N.º 76/XII (3.ª) (Aprova o recesso, por parte da República Portuguesa, aos estatutos da Comissão Internacional do Estado Civil):

— Parecer da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas.

N.º 77/XII (3.ª) — Aprova a Convenção Internacional para Eliminação de Atos de Terrorismo Nuclear, adotada em Nova Iorque, em 13 de abril de 2015. (b)

(a) É publicado em Suplemento.

(b) É publicada em 2.º Suplemento.

PROJETO DE LEI N.º 538/XII (3.ª)**(REGULA O PROCESSO DE DECISÃO E ACOMPANHAMENTO DO ENVOLVIMENTO DE CONTINGENTES DAS FORÇAS ARMADAS OU DE FORÇAS DE SEGURANÇA PORTUGUESAS EM OPERAÇÕES MILITARES FORA DO TERRITÓRIO NACIONAL (PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI N.º 31-A/2009, DE 7 DE JULHO))**

Parecer da Comissão de Defesa Nacional e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão de Defesa Nacional**Índice****PARTE I – CONSIDERANDOS****PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER****PARTE III – CONCLUSÕES****PARTE IV – ANEXOS****PARTE I – CONSIDERANDOS****1.1. NOTA PRÉVIA**

De acordo com o disposto na alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR) o Grupo Parlamentar do PCP tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 538/XII (3.ª), que regula o processo de decisão e acompanhamento do envolvimento de contingentes das Forças Armadas ou de Forças de Segurança Portuguesas em operações militares fora do território nacional (Primeira alteração à Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho).

O projeto de lei *sub judice* deu entrada em 27/03/2014, foi admitido em 02/04/2014 e, por despacho da Sr.ª Presidente da Assembleia da República, baixou nesta mesma data à Comissão de Defesa Nacional (3.ª).

1.2. ÂMBITO DA INICIATIVA

O projeto de lei do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português propõe a alteração da Lei de Defesa Nacional e da lei que regula o acompanhamento pela Assembleia da República do envolvimento de contingentes militares fora do território nacional, essencialmente por considerar que o Presidente da República e a Assembleia da República são subalternizados em relação ao Governo neste processo.

No preâmbulo da sua iniciativa legislativa, o PCP afirma que o processo de decisão previsto na Lei de Defesa Nacional quanto ao envolvimento das Forças Armadas Portuguesas em operações militares fora do território nacional configura uma governamentalização que, no seu entender, não é compatível com as disposições constitucionais relativas às atribuições e competências dos vários órgãos de soberania.

Acrescenta também que tendo em consideração o estatuto constitucional do Presidente da República enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas e da Assembleia da República enquanto órgão de soberania perante o qual o Governo responde politicamente, não é razoável que uma decisão tão relevante como o envolvimento das Forças Armadas Portuguesas em operações militares fora do território nacional possa ser tomada unilateralmente pelo Governo, independentemente das posições que o Presidente da República e a Assembleia da República adotem sobre tal decisão.

Tendo em conta estes pressupostos, o PCP considera, ainda no preâmbulo da sua iniciativa, que o mecanismo de mera informação ao Presidente da República previsto na Lei de Defesa Nacional e de mero acompanhamento das missões previsto para a Assembleia da República nos termos da Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto, correspondem a uma subalternização desses órgãos de soberania que é incompatível com as suas atribuições constitucionais.

1.3 ANÁLISE DA INICIATIVA

De acordo com esta iniciativa sobre o envolvimento de contingentes militares no estrangeiro apresentada pelo Grupo parlamentar do PCP e com base na Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República, pode, então, realçar-se o seguinte:

- Os **artigos 1.º e 3.º, n.º 1**, pretendem que a proposta de envolvimento elaborada pelo Governo seja enviada à Assembleia da República para aprovação, condição para que a Resolução possa ser submetida ao Presidente da República para decisão final;
- O **artigo 2.º** define o âmbito do envolvimento de contingentes militares no estrangeiro abrangidos;
- O **artigo 3.º, n.ºs 2 e 3**, define o processo de decisão, nomeadamente o dever do Governo de prestar e o direito da Assembleia da República de obter as informações relevantes para as decisões sobre o envolvimento de contingentes militares no estrangeiro;
- O **artigo 4.º**, prevê que o Governo deva enviar relatórios de acompanhamento à Assembleia da República, na perspetiva dessa sua competência especial, em sentido semelhante ao da atual Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto – lei que regula o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro;
- O **artigo 5.º**, concretiza as intenções *supra* referidas nos artigos 1.º e 3.º, n.º 1, com as alterações dos artigos 10.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de junho – Aprova a Lei de Defesa Nacional (retificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2009, de 20 de Julho, na qual se publica a Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho);
- O **artigo 6.º**, estende ao envolvimento de Forças de Segurança em operações de natureza análoga as competências acima propostas para a Assembleia da República – que não para o Presidente da República – para a aprovação e acompanhamento do envolvimento de contingentes das Forças Armadas em operações militares no estrangeiro;
- Finalmente, o **artigo 7.º**, revoga a Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto – Lei que regula o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro, e a alínea c) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho – Aprova a Lei de Defesa Nacional (retificada, como já referido, pela Declaração de Retificação n.º 52/2009, de 20 de julho, na qual se publica a Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho).

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa legislativa em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do novo Regimento da Assembleia da República, reservando o seu Grupo Parlamentar a respetiva posição para o debate em Plenário, que está agendado para o próximo dia 29 de Maio.

PARTE III – CONCLUSÕES

O Grupo Parlamentar do PCP tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 538/XII (3.ª), que regula o processo de decisão e acompanhamento do envolvimento de contingentes das Forças Armadas ou de Forças de Segurança Portuguesas em operações militares fora do território nacional (Primeira alteração à Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho);

O projeto de lei do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português propõe a alteração da Lei de Defesa Nacional e da lei que regula o acompanhamento pela Assembleia da República do envolvimento de contingentes militares fora do território nacional, essencialmente por considerar que o Presidente da República e a Assembleia da República são subalternizados em relação ao Governo neste processo, visando, assim, pôr termo a tal subalternização;

Nestes termos, a Comissão de Defesa Nacional é de Parecer que o Projeto de Lei n.º 538/XII (3.ª), que regula o processo de decisão e acompanhamento do envolvimento de contingentes das Forças Armadas ou

de Forças de Segurança Portuguesas em operações militares fora do território nacional (Primeira alteração à Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho), está em condições de ser apreciado pelo plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

Nos termos regimentais, anexa-se a este Parecer a Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República sobre a iniciativa em apreço.

Palácio de S. Bento, 29 de maio de 2014.

O Deputado Autor do Parecer, Correia de Jesus — O Vice-Presidente da Comissão, Miranda Calha.

Nota: Os Considerandos e Conclusões foram aprovados por unanimidade.



Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 538/XII (3.ª) (PCP)

Regula o processo de decisão e acompanhamento do envolvimento de contingentes das Forças Armadas ou de Forças de Segurança Portuguesas em operações militares fora do território nacional (Primeira alteração à Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho).

Data de Admissibilidade: 2 abril 2014

Comissão de Defesa Nacional

Índice

- I. Análise sucinta dos factos e situações
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal, doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas Legislativas e Petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: António Fontes (DAC), Maria João Godinho (DAPLEN), Lisete Gravito e Dalila Maulide (DILP), Paula Granada (Biblioteca)

Data: 22 Abril 2014

I. Análise sucinta dos factos e situações

O Grupo parlamentar do PCP apresentou o Projeto de Lei n.º 538/XII (3.ª), considerando que:

- Tendo em conta “(...) o estatuto constitucional do Presidente da República enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas e da Assembleia da República enquanto órgão de soberania perante o qual o Governo responde politicamente, não é razoável que uma decisão tão relevante como o envolvimento das Forças Armadas Portuguesas em operações militares fora do território nacional possa ser tomada unilateralmente pelo Governo, independentemente das posições que o Presidente da República e a Assembleia da República adotem sobre tal decisão.”, e

• Que “os mecanismos de mera informação ao Presidente da República previsto na Lei de Defesa Nacional e de mero acompanhamento das missões previsto para a Assembleia da República nos termos da Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto, correspondem a uma subalternização desses órgãos de soberania que é incompatível com as suas atribuições constitucionais.”

Com esta iniciativa sobre o envolvimento de contingentes militares no estrangeiro, o Grupo parlamentar do PCP:

- Nos **artigos 1.º e 3.º, n.º 1**, propõe que:
 - A proposta de envolvimento deva ser feita pelo Governo, e que
 - Deva ser enviada à Assembleia da República para aprovação, condição para que
 - A Resolução deva ser enviada para decisão final ao Presidente da República;
- No **artigo 2.º** define o âmbito do envolvimento de contingentes militares no estrangeiro abrangidos;
- No **artigo 3.º, n.ºs 2 e 3**, define o processo de decisão, nomeadamente o dever do Governo de prestar e o direito da Assembleia da República de obter as informações relevantes para as decisões dos envolvimento de contingentes militares no estrangeiro;
- No **artigo 4.º**, prevê que o Governo deva enviar relatórios de acompanhamento à Assembleia da República, na perspetiva dessa sua competência especial, em sentido semelhante ao da atual Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto – Lei que regula o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro;
- No **artigo 5.º**, concretiza as intenções suprarreferidas nos artigos 1.º e 3.º, n.º 1, com alterações dos artigos 10.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de junho – Aprova a Lei de Defesa Nacional **Nota:** Esta Lei é retificada pela [Declaração de Retificação n.º 52/2009](#), de 20 de julho, na qual se publica a [Lei Orgânica n.º 1-B/2009](#), de 7 de julho;
- No **artigo 6.º**, estende ao envolvimento de Forças de Segurança em operações de natureza análoga as competências acima propostas para a Assembleia da República – que não para o Presidente da República – para a aprovação e acompanhamento do envolvimento de contingentes das Forças Armadas em operações militares no estrangeiro;
- Finalmente, no **artigo 7.º**, revoga:
 - A Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto – Lei que regula o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro, e
 - A alínea c) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho – Aprova a Lei de Defesa Nacional.

Nota: Esta lei é retificada pela [Declaração de Retificação n.º 52/2009](#), de 20 de julho, na qual se publica a [Lei Orgânica n.º 1-B/2009](#), de 7 de julho.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:**

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada por 12 Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) à Assembleia da República, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto na alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos projetos de lei previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

O projeto de lei *sub judice* deu entrada em 27/03/2014, foi admitido em 02/04/2014 e baixou nesta mesma data à Comissão de Defesa Nacional (3.^a).

Cumpra ainda chamar a atenção para o facto de a Constituição incluir na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República a *organização da defesa nacional, definição dos deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das Forças Armadas* (alínea d) do artigo 164.º). Acresce que as leis que versem sobre estas matérias são obrigatoriamente votadas na especialidade em plenário (n.º 4 do artigo 168.º) e revestem a forma de lei orgânica, carecendo de aprovação, em votação final global, pela maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (n.º 2 do artigo 166.º e n.º 5 do artigo 168.º da Constituição).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário:**

A iniciativa *sub judice* tem uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a um projeto de lei. Cumpra o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da «lei formulário»¹, uma vez que contém um título que traduz sinteticamente o seu objeto (disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento).

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da «lei formulário», “os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”, o que é feito na iniciativa em apreço. Consultada a base Digesto, verifica-se que a Lei de Defesa Nacional, aprovada em 2009, não sofreu até ao momento qualquer alteração. No entanto, cumpre chamar a atenção para o facto de ter sido objeto de uma declaração de retificação que corrigiu o número e a forma da lei, passando a [Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho](#), pelo que, em caso de aprovação, se sugere a correção do título em conformidade.

Por outro lado, refira-se que a iniciativa em causa não pretende apenas alterar a Lei de Defesa Nacional, mas também criar um novo regime para o processo de decisão e acompanhamento do envolvimento de contingentes das Forças Armadas ou de Forças de Segurança Portuguesas em operações militares fora do território nacional, revogando a [Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto](#), que regula o acompanhamento pela Assembleia da República do envolvimento de contingentes militares portugueses.

Assim, sugere-se que, em caso de aprovação, o título da iniciativa em análise seja alterado para:

“Regula o processo de decisão e acompanhamento do envolvimento de contingentes das Forças Armadas ou de Forças de Segurança Portuguesas em operações militares fora do território nacional e procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho”.

A iniciativa nada dispõe quanto à data de entrada em vigor, pelo que a mesma ocorrerá, em caso de aprovação, no quinto dia após a publicação, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da «lei formulário».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da «lei formulário».

III. Enquadramento legal, doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Nos termos do [artigo 120.º da Constituição da República Portuguesa](#) ‘(...) o Presidente da República é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas’ e no âmbito da [alínea a\) do artigo 134.º](#) ‘*competete ao Presidente da República, na prática de atos próprios: exercer as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas*’.

A revisão constitucional de 1997, aprovada pela [Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro](#), aditou ao artigo 163.º da Constituição da República Portuguesa a alínea j) [atual alínea i)], segundo a qual ‘*competete à Assembleia da República, relativamente a outros órgãos: acompanhar, nos termos da lei, o envolvimento de contingentes militares e de forças de segurança no estrangeiro*’.

¹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, e 42/2007, de 24 de agosto.

Numa primeira fase, a norma constitucional constante da alínea j) do artigo 163.º, foi incorporada na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (alínea c) n.º 2 do artigo 40.º da [Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro](#)), na redação dada pela sua quinta alteração, aprovada pela [Lei Orgânica n.º 3/99, de 18 de setembro](#).

Contudo, o legislador entendeu que se tornava necessário definir os contornos operacionais, por forma a garantir a sua exequibilidade. Para esse efeito, foi aprovada a [Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto](#), que regulamenta os termos em que o Governo deve prestar as informações à Assembleia da República para proceder ao acompanhamento do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro.

A nova Lei de Defesa Nacional, aprovada pela [Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho](#) (publicada pela Declaração de Retificação n.º 52/2009, de 20 de julho), revoga a Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, com a redação dada pelas [Leis n.ºs 41/83, de 21 de dezembro, 111/91, de 29 de agosto, 113/91, de 29 de agosto, 18/95, de 13 de julho](#), e pelas [Leis Orgânicas n.ºs 3/99, de 18 de setembro, 4/2001, de 30 de agosto, e 2/2007, de 16 de abril](#). Continuando a dispor na alínea q) do seu artigo 11.º que *‘sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei, compete à Assembleia da República, em matéria de defesa nacional: acompanhar a participação de destacamentos das Forças Armadas em operações militares no exterior do território nacional’*.

Refira-se que a Lei de Defesa Nacional foi publicada inicialmente como Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho, tendo sido retificada posteriormente para Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, pela Declaração de Retificação n.º 52/2009, de 20 de julho, que a republica.

Recorde-se que a matéria do acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro já tinha sido objeto de atenção na VIII Legislatura através dos [Projetos de Lei n.ºs 352/VIII \(2.ª\) e 379/VIII \(2.ª\)](#) da iniciativa, respetivamente, do PSD e CDS/PP e na [Proposta de Lei n.º 61/VIII/2](#). As três iniciativas caducaram em 4 de abril de 2002.

Na IX Legislatura, com conteúdo similar, o PS, o CDS/PP e o PSD apresentaram os [Projetos de Lei n.ºs 52/IX \(1.ª\), 62/IX \(1.ª\) e 72/IX \(1.ª\)](#) que, debatidos conjuntamente, deram origem à [Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto](#).

O PCP, na IX Legislatura, com o [Projeto de Lei n.º 375/IX](#) visava *‘regular o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes de forças de segurança portuguesas no estrangeiro’*. A iniciativa caducou em 22 de dezembro de 2004.

E na X Legislatura o Grupo Parlamentar do BE, com a apresentação do [Projeto de Lei n.º 179/X](#), de conteúdo idêntico, pretendia, igualmente, *‘o condicionamento da intervenção das forças militares, militarizadas e de segurança portuguesas no estrangeiro’*. O projeto de lei caducou em 14 de Outubro de 2009.

Finalmente, na última legislatura, os Grupos Parlamentares do BE e do PCP apresentaram, respetivamente, os projetos de lei n.º [97/XI](#) (Condicionamento da intervenção das forças militares, militarizadas e de segurança portuguesas no estrangeiro) e [143/XI](#) (Regula o processo de decisão e acompanhamento do envolvimento de contingentes das Forças Armadas ou de Forças de Segurança Portuguesas em operações militares fora do território nacional). Ambas as iniciativas caducaram em 19 de junho de 2011.

• Enquadramento internacional

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da UE: Alemanha, Espanha e França.

ALEMANHA

Pelas circunstâncias históricas que envolveram a sua criação, as Forças Armadas alemãs (*Bundeswehr*) são designadas como *Parlamentsarmee*, ou seja, exército parlamentar. Efetivamente, o Parlamento Federal alemão (*Bundestag*) tem um papel central no controlo da ação das Forças Armadas no território alemão e desde 1994 que o Tribunal Constitucional emitiu jurisprudência constante no sentido de sujeitar o envio de tropas alemãs para o estrangeiro a autorização do *Bundestag*, que decide, nestes casos, por maioria simples.

Nos termos desta jurisprudência, a intervenção militar no estrangeiro está ainda sujeita à observância dos seguintes princípios:

- A autorização parlamentar incide apenas sobre o envio para o estrangeiro de forças armadas para participar em ações militarizadas;
- A intervenção do Parlamento não deve prejudicar a capacidade militar das Forças Armadas;
- Compete ao legislador determinar as regras procedimentais aplicáveis.

A definição destas regras ocorreu através da [Parlamentsbeteiligungsgesetz](#), de 18 de março de 2005. Esta lei clarifica quando deve ser requerido o consentimento do Parlamento, os elementos que devem constar do pedido e refere expressamente que o *Bundestag* apenas pode dar ou recusar a aprovação, não lhe cabendo modificar os termos do pedido do Governo.

Numa [decisão de 13 de outubro de 2009](#), o Tribunal Constitucional veio desenvolver a sua jurisprudência sobre a autorização parlamentar do envio de tropas alemãs para o estrangeiro. O Tribunal pronunciou-se concretamente sobre as condições em que é necessário voltar a obter o consentimento parlamentar quando as circunstâncias com base nas quais foi dada a autorização inicial sofreram alterações.

O acompanhamento das ações das Forças Armadas pelo *Bundestag* efetua-se por intermédio da Comissão parlamentar competente e de uma entidade – o [Wehrbeauftragter des Bundestages](#) (Comissário do Parlamento para as Forças Armadas) – que, nos termos do artigo 45b da Constituição ([em inglês](#)), tem a função de defender os direitos fundamentais e apoiar o Parlamento no exercício do controlo parlamentar das Forças Armadas. Nos termos da lei que regula o exercício deste cargo ([Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages](#)), este Comissário é eleito pelo Parlamento, funcionando na sua dependência, e possui vastos poderes, que incluem o de solicitar informação ao Ministério da Defesa, bem como o de visitar as tropas onde quer que elas se encontrem, sem necessidade de aviso prévio.

O Presidente da República não tem poderes neste domínio e o comando supremo das Forças Armadas é exercido pelo Ministro da Defesa, de acordo com o disposto no artigo 65a da Constituição.

ESPANHA

O Título III da [Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional](#) contém o normativo que regula as missões das Forças Armadas de Espanha no estrangeiro e o respetivo controlo parlamentar.

A lei define, no artigo 16.º, os tipos de operações, que podem revestir a forma de ações de prevenção de conflitos ou dissuasão, de manutenção da paz, atuação em situações de crise e, quando for caso disso, resposta a agressões.

Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º e do artigo 17.º, a realização de operações no estrangeiro que não estejam diretamente relacionadas com a defesa de Espanha ou do interesse nacional carece de consulta prévia e autorização do Congresso dos Deputados.

O artigo 19.º da mesma Lei Orgânica enuncia os pressupostos da realização de missões no estrangeiro não diretamente relacionadas com a defesa de Espanha ou do interesse nacional. Assim:

- As missões devem realizar-se a pedido exposto do Governo do Estado em cujo território se desenvolvam ou devem estar autorizadas por Resoluções do Conselho de Segurança da ONU ou acordadas, consoante o caso, por organizações internacionais de que Espanha faça parte, particularmente a UE ou a NATO, no campo das respetivas competências;
- As missões devem enquadrar-se nos fins defensivos, humanitários, de estabilização ou de manutenção e preservação da paz, previstos e ordenados pelas organizações supra mencionadas;
- As missões devem ser conformes com a Carta das Nações Unidas e não contradizer ou afetar os princípios de direito internacional convencional que Espanha tenha recebido no seu ordenamento jurídico, de acordo com as normas de receção do direito internacional vigentes em Espanha.

Ao Rei está cometido o comando supremo das Forças Armadas, nos termos da Constituição e do artigo 3.º da Lei Orgânica 5/2005.

FRANÇA

A Constituição francesa, no [artigo 35.º](#), comina o dever de o Governo informar o Parlamento acerca da decisão de fazer intervir as Forças Armadas no estrangeiro, o mais tardar três dias após o início da

intervenção. Essa informação inclui o detalhe dos objetivos prosseguidos e pode dar origem a um debate, que não é seguido de votação.

Já no caso de a intervenção no estrangeiro exceder a duração de quatro meses, o prolongamento da operação militar carece de autorização do Parlamento. Este requisito de autorização parlamentar para operações no exterior cuja duração exceda os quatro meses resulta da revisão constitucional ocorrida em 2008 e foi aplicado pela primeira vez aquando do prolongamento da intervenção das tropas francesas no Afeganistão.

O [artigo 131.º do Regimento da Assembleia Nacional](#) determina o procedimento aplicável para o debate e para a votação.

Ao Presidente da República está reservado o papel de Chefe das Forças Armadas, competindo-lhe presidir aos Conselhos e Comitês superiores da Defesa Nacional ([artigo 15.º](#) da Constituição).

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

GODINHO, Maria João – O papel do Parlamento no envolvimento de contingentes militares e de forças de segurança no estrangeiro: perspectivas comparadas. **Revista militar**. Lisboa. ISSN 0873-7630. N.º 1 (jan. 2012), p. 117-152. Cota: RP-401. Disponível em http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=729

Resumo: No artigo acima referenciado, a autora defende que existem grandes disparidades relativamente ao papel dos parlamentos nacionais no que respeita ao envolvimento de contingentes nacionais em missões no estrangeiro.

Analisa o papel da Assembleia da República no envolvimento das forças armadas ou das forças de segurança portuguesas em missões internacionais, identifica lacunas e dificuldades e sugere eventuais soluções. São ainda apresentadas as soluções encontradas para esta questão nalguns países da União Europeia como a Espanha, Reino Unido, Alemanha, França e Dinamarca.

REINO UNIDO. House of Lords. European Union Committee – Future inter-parliamentary scrutiny of EU foreign, defence and security policy: report. **European Union Committee** [Em linha]: 7th report of session 2010-2011. (2011), 13 p. [Consult. 11 abr. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldecom/85/85.pdf>>.

Resumo: Atendendo à natureza intergovernamental da tomada de decisão nas áreas da PESC e da PESD, assim como a importância das atividades da PESC e da PESD para cujas decisões os Estados-Membros da União Europeia devem contribuir, torna-se importante continuar a garantir a supervisão interparlamentar e que os parlamentos nacionais assumam essa liderança.

Nesse sentido, o relatório apresenta uma proposta de alternativa para substituir a Assembleia da UEO (dissolvida em 2011) e recomenda que esta seja substituída por uma Conferência Interparlamentar da União Europeia para os Assuntos Externos, Defesa e Segurança – COFADS, por forma a garantir a continuidade dum escrutínio interparlamentar nesta área de atividade da União Europeia. Essa solução não implicaria a criação de uma instituição adicional ou autónoma, permitiria minimizar os custos e acrescentaria valor ao trabalho que cada parlamento nacional faz por sua própria conta nesta área.

SMITH, Julie; HUFF, Ariella; EDWARDS, Geoffrey – Towards a more comprehensive, strategic and costeffective EU foreign policy: the role of National Parliaments and the European Parliament. (Study). **Budget Affairs**. [Em linha]. N.º PE 453.230 (Mar. 2012), 102 p. [Consult. 11 abr. 2014]. Disponível em WWW: <URL: http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/s/PE/2012/PE_453230.pdf>

Resumo: Este estudo explora os poderes do Parlamento Europeu e de seis parlamentos nacionais selecionados (Reino Unido, Dinamarca, França, Irlanda, Itália e Polónia) no que respeita à elaboração, alteração e escrutínio dos orçamentos na área da política externa. Analisa o envolvimento europeu em zonas de conflito na Líbia, na Palestina e no Afeganistão e avalia a forma como esses parlamentos selecionados supervisionaram os vários aspetos da política externa, incluindo o financiamento para atividades e respostas a crises súbitas. Considera a possibilidade de sinergias entre os orçamentos nacionais e o orçamento europeu relativamente a questões de política externa amplamente definidas.

UNIÃO EUROPEIA. COSAC – **Developments in European Union procedures and practices relevant to Parliamentary scrutiny** [Em linha] : **tenth bi-annual report**. Brussels : COSAC, 2008. 45 p. [Consult. 11 abr. 2014]. Disponível em WWW: <URL:

http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2014/EU_parliamentary_scrutiny.pdf>.

Resumo: Este relatório baseia-se em informações fornecidas pelos parlamentos nacionais e pelo Parlamento Europeu. O capítulo 3 apresenta os sistemas operados pelos parlamentos nacionais e pelo Parlamento Europeu relativamente ao escrutínio da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Analisa primeiramente os novos desenvolvimentos sobre a PESD que podem ocorrer nos sistemas de controlo dos parlamentos nacionais relativamente a esta matéria. Seguidamente, centra-se nas disposições do Tratado de Lisboa em matéria de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD, a nova designação da PESD) e em como essas disposições podem afetar a forma como os parlamentos lidam com esta questão. Além das mudanças que possam estar previstas para cada parlamento no que respeita ao seu próprio sistema de escrutínio, é dada especial atenção à cooperação entre os parlamentos através da eventual aplicação do artigo 10 do Protocolo 1 do Tratado de Lisboa que permitirá à COSAC organizar conferências interparlamentares, em particular, sobre as questões da PESD.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento. Departamento Temático de Política Externa – **Parliamentary oversight of civilian and military ESDP missions: the european and national levels. Security and defence** [Em linha]: **study**. (Oct. 2007), 86 p. [Consult. 11 abr. 2014]. Disponível em WWW: <URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/348610/EXPO-SEDE_ET\(2007\)348610_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/348610/EXPO-SEDE_ET(2007)348610_EN.pdf)>.

Resumo: Considera-se que a supervisão legislativa das decisões executivas relativas ao envio de forças militares para o exterior é visto como um fator chave de legitimidade democrática. No entanto, o controlo parlamentar da PESD é atualmente considerado deficiente. A combinação dos elementos supranacionais e intergovernamentais que compõem a União Europeia transmite a ideia de um papel mal definido do Parlamento Europeu e dos seus equivalentes nacionais no domínio da política europeia de segurança e defesa.

O presente estudo explora as práticas correntes nos parlamentos dos Estados-Membros da União Europeia no que respeita à tomada de decisões relativas à PESD. São investigadas as práticas de supervisão em quatro estudos de caso de missões da PESD. Os resultados desta pesquisa dão conta da grande variedade de práticas de fiscalização da PESD por parte dos parlamentos nacionais da União Europeia. Esta falta de uniformidade tem consequências negativas para a eficácia da arquitetura de supervisão parlamentar da Europa. São identificados quatro modelos de supervisão parlamentar nacional da PESD e agrupadas as 25 melhores práticas parlamentares a nível nacional. Como resultado dessa investigação a nível nacional, são apresentadas 17 recomendações para reforçar o papel do Parlamento Europeu no sentido de garantir o controlo parlamentar em matéria da PESD.

IV. Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), identificou-se a seguinte iniciativa pendente sobre matéria conexa:

N.º e autor	Título	Estado
Projeto de Lei 374/XII (2.ª) (PCP)	Atribui à Assembleia da República a competência para a aprovação das Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (1.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho)	Aguarda agendamento da discussão na generalidade em Plenário

- **Petições**

Não se identificaram petições pendentes em matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

Os contributos que vierem a ser recolhidos, nomeadamente na sequência das consultas que venham a ser deliberadas em eventual fase de apreciação na especialidade deste Projeto de Lei, poderão ser posteriormente objeto de síntese a anexar à nota técnica.

Se assim for entendido e sem prejuízo do agendamento deste Projeto de Lei, a Lei de Defesa Nacional prevê a possibilidade de ser pedido parecer, pois, nos termos do corpo e da alínea d) do n.º 1 do seu artigo 17.º, “(...) compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional, no âmbito consultivo, emitir parecer sobre (...) os projetos e as propostas de atos legislativos relativos à política de defesa nacional e das Forças Armadas (...)”.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a aplicação

Em face da informação disponível não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, mas não parece que a mesma acarrete qualquer aumento das despesas ou diminuição das receitas previstas no Orçamento do Estado (estando, pois, assegurado o respeito pelo princípio constitucional consagrado no artigo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido como «lei-travão»).

PROJETO DE LEI N.º 548/XII (3.ª)

(APROVA O REGIME DO FORNECIMENTO, PELOS AGENTES ECONÓMICOS, DE SACOS DE PLÁSTICO DESTINADOS A SEREM UTILIZADOS PARA CARREGAR E TRANSPORTAR AS MERCADORIAS ADQUIRIDAS PELOS CONSUMIDORES FINAIS NO COMÉRCIO A RETALHO, IMPLEMENTANDO O SISTEMA DE DESCONTO MÍNIMO, COM VISTA A REDUZIR A UTILIZAÇÃO MASSIVA DAQUELE TIPO DE SACOS E A ENCORAJAR A SUA REUTILIZAÇÃO)

Parecer da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Índice

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Introdução

O Grupo Parlamentar do Partido Socialista tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 548/XII (3.ª) (*Aprova o regime do fornecimento, pelos agentes económicos, de sacos de plástico destinados a serem utilizados para carregar e transportar as mercadorias adquiridas pelos*

consumidores finais no comércio a retalho, implementando o sistema de desconto mínimo, com vista a reduzir a utilização massiva daquele tipo de sacos e a encorajar a sua reutilização).

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto no artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República em vigor à data, reunindo os requisitos formais previstos nos artigos 123.º e 124.º desse mesmo Regimento.

O projeto de lei em causa foi admitido em 3 de abril de 2014 e baixou por determinação de S. Ex.^a a Presidente da Assembleia da República, à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, para apreciação e emissão do respetivo parecer.

O projeto de lei inclui exposição de motivos, obedece aos requisitos formais respeitantes às iniciativas, em geral e aos projetos de lei, em particular.

2 – Objeto, conteúdo e motivação

O Grupo Parlamentar do Partido Socialista visa com este projeto de lei a alteração dos hábitos de comerciantes e consumidores e, que isso se traduza numa poupança de recursos económicos e ambientais.

A iniciativa apresentada salienta também que, o fornecimento gratuito de sacos de plástico, tornou-se uma prática generalizada para os comerciantes e consumidores, situação que se traduz num consumo de mais de duas mil toneladas destes sacos, o que gera um volume imenso de resíduos não biodegradáveis, em particular nos meios urbanos, a cuja recolha e tratamento estão associados custos muito significativos que a comunidade.

O projeto de lei fundamenta a sua exposição nas experiências feitas têm-se mostrado claramente positivas, resultando na alteração dos hábitos de comerciantes e consumidores e, também, numa poupança de recursos económicos e ambientais que, com a presente iniciativa legislativa, se pretende alcançar de forma generalizada em Portugal.

Por outro lado, que esta iniciativa será “(...) *um primeiro passo no sentido dessa alteração de hábitos, prevendo um sistema inovador, de acordo com o qual os agentes económicos que operam no comércio a retalho passam a ter de aplicar um desconto em função do valor das mercadorias sempre que o consumidor prescindir totalmente dos sacos de plástico para carregar e transportar as mercadorias adquiridas*”.

O Projeto de Lei n.º 548/XII (3.ª) apresenta um novo regime do fornecimento, pelos agentes económicos, de sacos de plástico destinados a serem utilizados para carregar e transportar as mercadorias adquiridas pelos consumidores finais no comércio a retalho, implementando o sistema de desconto mínimo, com vista a reduzir a utilização massiva daquele tipo de sacos e a encorajar a sua reutilização.

Esta iniciativa legislativa contém onze artigos:

Artigo 1.º – Objeto

Artigo 2.º – Âmbito de aplicação

Artigo 3.º – Sistema de desconto mínimo

Artigo 4.º – Preço simbólico

Artigo 5.º – Medidas complementares

Artigo 6.º – Fiscalização

Artigo 7.º – Contraordenações

Artigo 8.º – Instrução dos processos e aplicação das coimas

Artigo 9.º – Avaliação

Artigo 10.º – Regiões Autónomas

Artigo 11.º – Entrada em vigor

3 – Iniciativas pendentes sobre a mesma matéria

Da pesquisa efetuada à base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes iniciativas versando sobre idêntica matéria.

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 548/XII (1.ª) que visa estabelecer o regime do fornecimento, pelos agentes económicos, de sacos de plástico destinados a serem utilizados para carregar e transportar as mercadorias adquiridas pelos consumidores finais no comércio a retalho, implementando o sistema de desconto mínimo, com vista a reduzir a utilização massiva daquele tipo de sacos e a encorajar a sua reutilização.

2. A Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local é do parecer que o Projeto de Lei n.º 548/XII (3.ª), apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser agendado para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

PARTE IV – ANEXOS

Nota técnica elaborada ao abrigo do disposto do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 21 de maio de 2014.

A Deputada autora do Parecer, Maria José Castelo Branco — O Presidente da Comissão, António Ramos Preto.

Nota: Os Considerandos e as Conclusões foram aprovados por unanimidade, registando-se a ausência do BE e de os Verdes.



Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 548/XII (3.ª)

Approva o regime do fornecimento, pelos agentes económicos, de sacos de plástico destinados a serem utilizados para carregar e transportar as mercadorias adquiridas pelos consumidores finais no comércio a retalho, implementando o sistema de desconto mínimo, com vista a reduzir a utilização massiva daquele tipo de sacos e a encorajar a sua reutilização (PS).

Data de admissão: 3 de abril de 2014

Comissão do Ambiente, ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Fernando Vasco (DAC), Lurdes Sauane (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro e Maria Leitão (DILP).

Data: 16 de abril de 2014.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa legislativa, da autoria do Grupo Parlamentar do PS visa regular *"(...) o fornecimento, pelos agentes económicos, de sacos de plástico destinados a serem utilizados para carregar e transportar as mercadorias adquiridas pelos consumidores finais no comércio a retalho sedentário, com vista a reduzir a utilização massiva daquele tipo de sacos e a encorajar a sua reutilização."*

Segundo os proponentes *"...as estimativas atuais cifram em mais de 500 000 milhões o número de sacos de plástico consumidos anualmente em todo o mundo e, só no mercado interno, cada português é responsável pelo consumo de cerca de 500 sacos por ano (números médios, de resto, idênticos aos da Eslováquia ou da Polónia), a maioria dos quais utilizados apenas uma única vez (...)"*

Sustentam os autores desta iniciativa que *"(...) o padrão de desenvolvimento conduziu à generalização do uso dos sacos de plástico, o que acabou por gerar um volume imenso de resíduos não biodegradáveis, em particular nos meios urbanos, a cuja recolha e tratamento estão associados custos muito significativos que a comunidade."*

Concluem os proponentes salientando que esta iniciativa prevê: *"(...) um sistema inovador, de acordo com o qual os agentes económicos que operam no comércio a retalho passam a ter de aplicar um desconto em função do valor das mercadorias sempre que o consumidor prescindir totalmente dos sacos de plástico para carregar e transportar as mercadorias adquiridas."*

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A presente iniciativa é apresentada pelo grupo parlamentar do Partido Socialista (PS), no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na Constituição (n.º 1 do artigo 167.º) e no Regimento (artigo 118.º).

Exercer a iniciativa da lei constitui um dos poderes dos Deputados [alínea b) do artigo 156.º da Constituição e alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento] e um direito dos grupos parlamentares [alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e alínea f) do artigo 8.º do Regimento].

São observados os requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral [n.º 1 do artigo 119.º e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento] e aos projetos de lei, em particular (n.º 1 do artigo 123.º do Regimento), não se verificando violação aos limites da iniciativa impostos pelo Regimento, no que respeita ao disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

O projeto de lei em causa deu entrada em 02/04//2014, foi admitido e anunciado em 03/04/2014 e baixou na generalidade à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª), com conexão à Comissão de Economia e Obras Públicas (6.ª). É relatora do parecer a Sr.ª Deputada Maria José Castelo Branco (PSD).

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#), adiante designada como lei formulário, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário de diplomas.

Como estamos perante uma iniciativa legislativa, observadas algumas disposições da designada “lei formulário” e caso venha a ser aprovada, apenas se pode referir o seguinte:

- O projeto de lei tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário;
- Será publicada na 1.ª série do *Diário da República*, revestindo a forma de lei [alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da “lei formulário”].
- Quanto à entrada em vigor, esta terá lugar noventa dias após a data da sua publicação, nos termos do artigo 10.º do projeto de lei (em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º da referida lei).

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

Todos os anos são consumidos na União Europeia quase 100 mil milhões de sacos de plástico¹. Em média, cada europeu utiliza 198 sacos de plástico no decurso de um ano, sendo que 89% são apenas utilizados uma única vez antes de se tornarem resíduos.

Por serem muito finos e leves, os sacos de plástico não têm grande valor de reciclagem. Estima-se que a atual taxa de reciclagem seja de apenas 6,6%.

Anualmente, 8 mil milhões de sacos de plástico acabam como lixo no território da União Europeia, incluindo no mar. Juntamente com as garrafas de plástico, constituem a maior parte dos resíduos plásticos que se acumulam nos mares europeus: estes plásticos são responsáveis por mais de 70% de todos os resíduos.

O [Decreto-Lei n.º 366-A/97, de 20 de dezembro](#), veio estabelecer os princípios e as normas aplicáveis ao sistema de gestão de embalagens e resíduos de embalagens. Este diploma transpôs para a ordem jurídica interna a [Diretiva 94/62/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, tendo em vista a prevenção da produção dos resíduos de embalagens, a reutilização de embalagens usadas, a reciclagem e outras formas de valorização de resíduos de embalagens, bem como a consequente redução da sua eliminação final, assegurando um elevado nível de proteção do ambiente. Visou, ainda, garantir o funcionamento do mercado interno evitando entraves ao comércio e distorções e restrições da concorrência na Comunidade.

De mencionar que nos termos do n.º 2 do artigo 1.º este decreto-lei é *aplicável a todas as embalagens colocadas no mercado, sejam elas utilizadas ou produzidas, nomeadamente, aos níveis doméstico, industrial, agrícola ou do comércio, incluindo escritórios, lojas e serviços, e independentemente do material utilizado, e ainda aos resíduos dessas embalagens suscetíveis de recolha e tratamento pelos sistemas existentes ou a criar para o efeito*.

Este decreto-lei sofreu as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: [Decreto-Lei n.º 162/2000, de 27 de julho](#), [Decreto-Lei n.º 92/2006, de 25 de maio](#), [Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro](#), [Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho](#), e [Decreto-Lei n.º 110/2013, de 2 de agosto](#).

A primeira alteração, introduzida pelo [Decreto-Lei n.º 162/2000, de 27 de julho](#), teve como objetivo alterar algumas das disposições do Decreto-Lei n.º 366-A/97, de 20 de dezembro, por forma a ajustá-las à realidade, procurando-se, assim, *solucionar problemas de aplicação detetados e veiculados pelos operadores económicos à Comissão de Acompanhamento de Gestão de Embalagens e Resíduos de Embalagens (CAGERE)*. Deste modo, ao nível da responsabilização pela gestão dos resíduos de embalagens, foi salvaguardado na nova redação do artigo 4.º *um tratamento equitativo aos embaladores de produtos destinados ao cidadão comum, bem como aos produtores de resíduos de embalagens urbanas e não urbanas*, e no novo n.º 3 do artigo 6.º foi *garantido o funcionamento do mercado interno sem quaisquer entraves que possam ser derivados de âmbitos de aplicação distintos do símbolo aí previsto*.

Mais tarde, o [Decreto-Lei n.º 92/2006, de 25 de maio](#), concretizou a segunda alteração, tendo transposto para a ordem jurídica nacional a [Diretiva 2004/12/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro, diretiva que veio rever os objetivos quantitativos de valorização e reciclagem de resíduos de embalagens, através da *concretização do princípio da prevenção da produção de resíduos de embalagens, da*

¹ Vd. [comunicado](#) do Parlamento Europeu de 16 de abril de 2014.

introdução de critérios auxiliares da definição de «embalagem» e da atualização dos objetivos de gestão de resíduos de embalagens.

Com esse objetivo alterou a redação dos artigos 1.º – *Objeto e âmbito*, 2.º – *Definições*, 6.º – *Símbolo*, 7.º – *Objetivos de valorização e reciclagem*, 11.º – *Contraordenações*, 14.º – *Obrigações de indemnizar*, e 16.º – *Taxas*, aditou o artigo 3.º-A – *Prevenção*, e o Anexo I – *Crítérios auxiliares para a definição de ‘embalagem’ a que se referem a alínea a) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 2.º*, e Anexo II – *Sistema de identificação dos materiais de embalagem estabelecido na Decisão n.º 97/129/CE, da Comissão, de 28 de janeiro, a que se refere o n.º 5 do artigo 6.º*.

O [Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro](#), alterou pela terceira vez o Decreto-Lei n.º 366-A, de 20 de dezembro, tendo revogado o artigo 16.º – *Revogação*.

Este diploma veio aprovar o regime geral da gestão de resíduos, tendo transposto para a ordem jurídica interna a [Diretiva 2006/12/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril, que procedeu à codificação da regulamentação comunitária sobre resíduos, e a [Diretiva 91/689/CEE](#), do Conselho, de 12 de dezembro, que veio regular os resíduos perigosos.

De referir, ainda, que o Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, se aplica às operações de gestão de resíduos, compreendendo toda e qualquer operação de recolha, transporte, armazenagem, triagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos, bem como às operações de descontaminação de solos e à monitorização dos locais de deposição após o encerramento das respetivas instalações.

O Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, por sua vez, sofreu as alterações introduzidas pelos [Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto](#), [Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro](#), [Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto](#), [Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho](#), que o republica, e [Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto](#), ([Declaração de Retificação n.º 45-A/2013, de 29 de outubro](#)) podendo, também, ser consultada uma [versão consolidada](#) do mesmo.

A quarta alteração resultou do [Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho](#), diploma que modificou o regime geral da gestão de resíduos e transpôs a [Diretiva 2008/98/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro, relativa aos resíduos.

Segundo o preâmbulo, *o Governo considera prioritário reforçar a prevenção da produção de resíduos e fomentar a sua reutilização e reciclagem com vista a prolongar o seu uso na economia antes de os devolver em condições adequadas ao meio natural. Além disso, considera importante promover o pleno aproveitamento do novo mercado organizado de resíduos como forma de consolidar a valorização dos resíduos, com vantagens para os agentes económicos, bem como estimular o aproveitamento de resíduos específicos com elevado potencial de valorização.*

Com esse objetivo o Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho, alterou a redação dos artigos 5.º – *Cumprimento de obrigações*, 10.º – *Fiscalização e processamento das contraordenações*, 11.º – *Contraordenações*, 12.º – *Sanções acessórias*, e 13.º – *Aplicação das coimas*, e revogou, uma vez mais, o artigo 16.º – *Revogação*, do Decreto-Lei n.º 366-A/97, de 20 de dezembro.

Coube ao [Decreto-Lei n.º 110/2013, de 2 de agosto](#), introduzir a quinta e última modificação, tendo transposto para a ordem jurídica interna a [Diretiva 2013/2/UE](#), da Comissão, de 7 de fevereiro de 2013, que altera o anexo I à [Diretiva 94/62/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, *com o objetivo de clarificar o conceito de embalagem, por forma a harmonizar a sua interpretação e, deste modo, proporcionar igualdade de condições aos agentes económicos no mercado europeu*. Por outro lado, a já mencionada Diretiva 2013/2/UE, da Comissão, de 7 de fevereiro de 2013, elenca exemplos ilustrativos da aplicação dos critérios para a definição de «embalagem» constantes do n.º 1 do seu artigo 3.º, disposição à qual correspondem na ordem jurídica interna a alínea a) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 366-A/97, de 20 de dezembro. Com esse fim, o Decreto-Lei n.º 110/2013, de 2 de agosto, vem introduzir alterações ao artigo 1.º e ao Anexo I, daquele diploma.

Resoluções da Assembleia da República

Sobre esta matéria a Assembleia da República já aprovou duas resoluções.

A primeira teve na sua origem o [Projeto de Resolução 268/X \(3.ª\)](#) – *Recomenda ao Governo a promoção da redução dos sacos de plástico*, da autoria do Partido Os Verdes, iniciativa que defendia que *importa ir mais além e tomar medidas que, privilegiando sempre a redução do consumo e uso de bens de curta duração e a*

reutilização de bens com longo tempo de vida, face à produção de novos bens de consumo rápido mesmo que com recurso a matérias-primas renováveis, inteiramente biodegradáveis, ou com recurso à reciclagem, contribuam para resolver o problema da produção massiva de resíduos nas sociedades modernas.

Na votação final global realizada em 4 de julho de 2008, este projeto de resolução obteve os votos a favor de todos os Grupos Parlamentares e da Deputada não inscrita Luísa Mesquita, com exceção do Partido Social Democrata que se absteve.

Foi assim aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 32/2008, de 23 de julho](#) que veio recomendar ao Governo a promoção da redução do uso de sacos de plástico, destacando-se, no n.º 2 a defesa, *desde já e até 2013, junto das grandes superfícies comerciais do desenvolvimento de estratégias para a redução do uso de sacos de plástico de compras convencionais, como a criação de condições para tornar mais fácil e apetecível a utilização de sacos reutilizáveis, disponibilizados ou não pelas superfícies, designadamente através de um desconto simbólico na fatura das compras a quem prescindir de levar sacos de plástico convencionais.*

Ainda na X Legislatura, foi apresentado pelo CDS – Partido Popular, o [Projeto de Resolução n.º 235/X \(3.ª\)](#) – *Para a promoção da redução e reutilização de sacos de compras.* Na exposição de motivos pode ler-se o seguinte: *a política de resíduos deve estar assente na redução, reutilização e reciclagem, os 3 R's. Assim sendo, o CDS/PP entende que deve ser dado, em relação a este resíduo, um enfoque especial aos dois primeiros R's: é possível reduzir o número de sacos de plástico utilizados e deve ser promovida a sua reutilização.*

Em 4 de julho de 2008 foi esta iniciativa objeto de votação final global, tendo obtido os votos a favor dos Grupos Parlamentares do Partido Socialista, CDS – Partido Popular, Bloco de Esquerda e Partido Os Verdes. Os restantes Grupos Parlamentares e a Deputada não inscrita Luísa Mesquita abstiveram-se.

A [Resolução da Assembleia da República n.º 33/2008, de 23 de julho](#), veio, deste modo, defender a promoção da redução e reutilização de sacos de compras e a criação de *campanhas de sensibilização ambiental das boas práticas neste domínio dirigidas aos consumidores, aos estabelecimentos comerciais, grandes superfícies e supermercados, para uma efetiva redução e reutilização racional de sacos.*

Outras iniciativas legislativas

De mencionar que na X e XI Legislaturas foram ainda apresentadas mais sete iniciativas. Estas não deram origem a qualquer diploma tendo sido rejeitadas, ou caducado.

A primeira iniciativa sobre esta matéria foi apresentada na Assembleia da República pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata. O [Projeto de Resolução n.º 208/X \(2.ª\)](#) – *Redução dos impactos causados pelos sacos de plástico no ambiente*, defendia a *adoção de uma política firme, com expressão legal, destinada a introduzir os indispensáveis critérios de racionalização da gestão deste tipo de resíduos, por forma a minimizar os seus impactos negativos sobre o Ambiente.* Com esse propósito recomendava:

- Reduzir o mais possível a circulação comercial de sacos de plásticos com matérias poluentes ou de difícil ou mais onerosa reciclagem;
- Aplicar taxas à disponibilização deste tipo de sacos de plástico como forma de desincentivar a sua utilização;
- Criar um fundo público para o apoio à aplicação de soluções ambientalmente adequadas para este tipo de resíduo, bem como para a investigação científica e tecnológica neste domínio;
- Criar, se necessário, novas entidades públicas para intervirem neste mercado, com vista a produzir e a acelerar a produção das necessárias correções comportamentais nos cidadãos em geral e, bem assim, suportar financeiramente os custos iniciais com a indução destas novas práticas;
- Adequação dos estímulos fiscais do Mecenato Ambiental.

Esta iniciativa veio a caducar em 14 de outubro de 2009 com o fim da legislatura.

Também na X Legislatura e por iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata foi apresentado o [Projeto de Lei n.º 519/X \(3.ª\)](#) – *Medidas destinadas à redução da utilização de sacos de plástico.* Este projeto de lei visava a *implementação de um sistema que prevê a obrigatoriedade de redução da utilização de sacos de plástico a prazo mediante a aplicação de uma sanção efetiva configura a medida mais*

adequada à redução do seu consumo. Por outro lado, esta solução configura-se como a mais ajustada à estrutura dos diversos agentes económicos já que, ao impor um objetivo a prazo, lhes reserva, contudo, uma margem de discricionariedade para a implementação das medidas que entendam ser mais convenientes para atingir a redução do consumo de sacos de plástico no seu sector, nomeadamente por via do estímulo à adoção de sacos reutilizáveis. Assim, a presente iniciativa pretende responder à necessidade de encontrar, com urgência, uma solução equilibrada tendo vista a aplicação de medidas que reduzam a utilização de sacos de plásticos de forma a minimizar os impactos ambientais.

Esta iniciativa, tal como a anterior, caducou em 14 de outubro de 2009 com o fim da legislatura.

Por último, na X Legislatura, foi apresentado o [Projeto de Lei n.º 534/X \(3.ª\)](#) – *Estabelece medidas para reduzir o consumo de sacos de plástico e promover a reutilização e a reciclagem de embalagens*, da autoria do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda.

De acordo com a exposição de motivos, *devem ser estabelecidos incentivos para que os consumidores reduzam o consumo dos sacos de plástico convencional, bem como que os comerciantes disponibilizem outras alternativas e estabeleçam medidas que incentivem a reutilização. Por outro lado, a indústria tem um papel importante na introdução de alternativas ambientalmente mais sustentáveis para as embalagens e os sacos. Também a reciclagem deve ser incentivada, pois por esta via reduz-se o consumo de energia na fabricação dos produtos, a utilização de matérias-primas não renováveis, como o petróleo, e também os encargos com a remoção e tratamento dos resíduos sólidos urbanos. Também aqui os comerciantes podem ter um contributo a dar, participando no sistema de deposição e recolha seletiva destes produtos.*

Em 4 de julho de 2008, este projeto de lei foi rejeitado com os votos contra dos Grupos Parlamentares do Partido Socialista e do Partido Social Democrata, os votos a favor do Bloco de Esquerda e a abstenção dos restantes Grupos Parlamentares e da Deputada não inscrita Luísa Mesquita.

Na XI Legislatura, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou o [Projeto de Resolução n.º 314/XI \(2.ª\)](#) – *Recomenda ao Governo a criação de um grupo de trabalho para estudar a possibilidade de determinar o impedimento à menção 100% biodegradável nos sacos de plástico oxibiodegradáveis e, ainda, a sua distribuição pelos agentes económicos, com base em fundamentos técnicos e científicos.*

No entanto, também esta iniciativa veio a caducar em 19 de junho de 2011.

Na mesma legislatura, foi entregue pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda na Mesa da Assembleia da República, o [Projeto de Resolução n.º 327/XI \(2.ª\)](#) – *Recomenda ao Governo a adoção de medidas para reduzir o consumo de sacos de plástico e promover a redução e reutilização de embalagens*. Este projeto propunha ao Parlamento que recomendasse, nomeadamente, ao Governo:

➤ *Fixação de metas para a redução do consumo de sacos de plástico, a serem cumpridas pelas grandes superfícies comerciais, acompanhadas pelo desenvolvimento de campanhas de sensibilização pública para a promoção da reutilização e reciclagem a cargo das mesmas, bem como da obrigatoriedade destas disponibilizarem sacos reutilizáveis resistentes, produzidos a partir de fontes renováveis e segundo processos não poluentes, que sejam recicláveis ou biodegradáveis sem impactes negativos no ambiente;*

➤ *Previsão, em 2015, a interdição do uso de sacos de plástico nestas superfícies, excluindo os sacos biodegradáveis sem impactes ambientais negativos comprovados, após a avaliação do cumprimento das metas e das medidas aplicadas para promover a redução, reutilização e reciclagem;*

➤ *Criação de um grupo de trabalho entre o Ministério do Ambiente e as organizações representativas do comércio retalhista para estudo e aplicação de medidas que visem a redução do consumo de sacos de plásticos, a utilização de materiais reutilizáveis segundo critérios de sustentabilidade ambiental, bem como a promoção da venda de produtos a granel ou em embalagens familiares;*

➤ *Interdição de publicidade comercial nos sacos de plástico, como mecanismo de desincentivo da facilidade da sua disponibilização pelas superfícies comerciais;*

➤ *Elaboração de um guia de boas práticas para a prevenção dos resíduos de embalagens.*

Em 15 de dezembro de 2010, o Projeto de Resolução n.º 327/XI foi rejeitado com os votos contra dos Grupos Parlamentares do Partido Socialista e do Partido Social Democrata, os votos a favor do Bloco de Esquerda, e a abstenção dos restantes dos Grupos Parlamentares.

Ainda na XI Legislatura foi apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista o [Projeto de Lei n.º 454/XI \(2.ª\)](#) – *Regime do fornecimento, pelos agentes económicos, de sacos de plástico destinados a serem*

utilizados para carregar e transportar as mercadorias adquiridas pelos consumidores finais no comércio a retalho, com vista a reduzir a utilização maciça daquele tipo de sacos e a encorajar a sua reutilização.

Segundo a exposição de motivos, o presente projeto de lei constitui um primeiro passo no sentido dessa alteração de hábitos, prevendo um sistema inovador, de acordo com o qual os agentes económicos que operam no comércio a retalho passam a ter de aplicar um desconto em função do valor das mercadorias sempre que o consumidor prescindir totalmente dos sacos de plástico para carregar e transportar as mercadorias adquiridas.

Este projeto de lei caducou em 19 de junho de 2011.

Por fim, na XI Legislatura foi apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, o [Projeto de Lei n.º 466/XI \(2.ª\)](#) – *Medidas destinadas à redução da utilização de sacos de plástico*, que vem renovar o Projeto de Lei n.º 519/X.

Na exposição de motivos defende-se que importa evitar um sistema que seja arbitrário na escolha dos montantes a cobrar ou descontar ou na definição dos agentes económicos abrangidos, visto que isso poderia não só gerar ineficácia no sistema como também uma injusta distorção da concorrência.

Assim, a presente iniciativa pretende responder à necessidade de encontrar, com urgência, uma solução equilibrada tendo vista a aplicação de medidas que reduzam a utilização de sacos de plásticos de forma a minimizar os impactos ambientais.

Tal como a anterior esta iniciativa caducou em 19 de junho de 2011.

Sociedade Ponto Verde

Na sequência das medidas legislativas atinentes a esta matéria foi criada a [Sociedade Ponto Verde](#), entidade gestora do Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagens (SIGRE). Este sistema consiste numa articulação entre um conjunto de parceiros que tem por objetivo valorizar e reciclar resíduos de embalagens contribuindo para a economia de recursos naturais e a diminuição do volume de resíduos depositados em aterro. É vulgarmente designado por Sistema Ponto Verde sendo gerido pela Sociedade Ponto Verde. O Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagens é financiado pelos Embaladores/Importadores que pagam o Valor Ponto Verde pelas embalagens que colocam no mercado, transferindo assim para a Sociedade Ponto Verde a responsabilidade pela gestão e destino final das embalagens usadas, enquanto resíduo.

Programa de Prevenção de Resíduos Urbanos (PPRU) para o período de 2009-2016

Cumprir destacar agora o [Despacho n.º 3227/2010, de 22 de fevereiro](#), que veio aprovar o Programa de Prevenção de Resíduos Urbanos (PPRU) para o período de 2009-2016. Segundo o preâmbulo este Programa, integrado quer no âmbito da Diretiva Quadro "Resíduos", Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro, quer no Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (2007-2016) – PERSU II, vai ao encontro do Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR) e consiste num conjunto de metas, medidas, ações e mecanismos, com operacionalização no território nacional, a curto, médio e ou longo prazo. O objetivo deste Programa é propor medidas, mecanismos, metas e ações para a operacionalização e monitorização da prevenção de RU produzidos em Portugal, conforme definido no Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU II).

No texto dos anexos ao anexo do Programa de Prevenção de Resíduos Urbanos (PPRU), na parte relativa aos Exemplos de medidas de prevenção identificadas/Oferta: Empresa na cadeia de valor perspetivam-se várias áreas de intervenção, relativamente às quais cumpre destacar o papel dos sacos de plástico:

➤ Promover ações ou acordos voluntários com retalhistas e fabricantes de embalagens para se desenvolverem programas de reutilização/reciclagem de sacos de plástico de modo a se interromper o crescimento de resíduos de embalagens face aos valores atuais e proceder à redução efetiva destes resíduos;

➤ Desenvolver com retalhistas e indústria de embalagens, no âmbito da compra frequente de víveres, o saco de transporte mais ecológico, leve e reutilizável (e.g. em verga, pano ou outro material, com ou sem "rodinhas"), que seja funcional e de fácil arrumação fora de uso, ou mesmo a simples caixa de cartão;

➤ Explicar a função e utilidade da embalagem, de modo a permitir ao cidadão o reconhecimento do que significa a reutilização de embalagens (e.g. sacos de plástico) e a embalagem em excesso; na compra frequente de víveres, promover o saco de transporte mais ecológico, reutilizável (e.g. em verga, pano ou outro

material, com ou sem "rodinhas"), que seja funcional e de fácil arrumação fora de uso (e.g. sacos reutilizáveis) ou mesmo a simples caixa de cartão; urge contrariar o recurso generalizado ao saco em polietileno (cerca de duas mil toneladas por ano de plástico são distribuídas gratuitamente e transformadas quase imediatamente em desperdício; o tempo médio de utilização em Portugal é de cerca de 12 minutos);

➤ *Contrariar o uso do saco de plástico: conjugar quer com as compras online, quer com a prática voluntária da taxa cobrada por cada saco; esta abordagem numa loja de bairro deverá ser diferente das grandes superfícies comerciais pelo volume de compras associado (e.g. num supermercado nacional cobram-se 2 cêntimos por um saco maior e mais forte, face ao anterior que era gratuito; na Irlanda cobram-se 15 cêntimos por saco).*

No âmbito das embalagens, o Decreto-Lei n.º 366-A/97, de 20 de Dezembro, entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 162/2000, de 27 de Julho e pelo Decreto-Lei n.º 92/2006, de 25 de Maio, que transpõe a Diretiva 94/62/CE, alterada pela Diretiva 2004/12/CE, determina que, até 2011, a reciclagem dos plásticos deverá ser superior a 22,5 %. Contudo, a esmagadora maioria dos sacos de plástico não chega a entrar na respetiva fileira de modo a seguir para reciclagem, o que resulta em termos nacionais num nível de reciclagem de 16 % em 2005 face ao total colocado no mercado.

Comissão para a Reforma Fiscal Verde

Em 28 de janeiro de 2014 tomou posse a Comissão para a Reforma Fiscal Verde. Segundo [informação](#) disponível no Portal do Governo, esta Comissão é constituída por 10 membros e «deverá contribuir para a redução da dependência energética do exterior e para a indução de padrões de produção e de consumo mais sustentáveis», bem como para «fomentar o empreendedorismo e a criação de emprego, a concretização eficiente de metas e objetivos internacionais, e a diversificação das fontes de receita.

E acrescenta, no contexto do Programa do Governo e do Guião com as Orientações para a Reforma do Estado, e atendendo ao relevante acervo de estudos internacionais nesta matéria, o Governo decidiu promover uma revisão estrutural e coerente da fiscalidade ambiental e energética, bem como um novo enquadramento fiscal e para-fiscal, incentivando a eco inovação e a eficiência na utilização de recursos, bem como o desenvolvimento de mecanismos que permitam a internalização das externalidades ambientais.

A Reforma da Fiscalidade Verde deverá contribuir para a redução da dependência energética do exterior e para a indução de padrões de produção e de consumo mais sustentáveis.

Agência Portuguesa do Ambiente, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica e Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

Cumpra agora salientar três entidades com responsabilidades nesta área:

➤ [Agência Portuguesa do Ambiente](#)

Tem por missão propor, desenvolver e acompanhar a execução das políticas de ambiente, nomeadamente no âmbito da integração do ambiente nas políticas sectoriais, designadamente da saúde e transportes, e nos domínios do combate às alterações climáticas, proteção da camada do ozono, qualidade do ar, prevenção e controlo do ruído, resíduos, recuperação e valorização dos solos e outros locais contaminados, prevenção e controlo integrados da poluição, prevenção de riscos industriais graves, segurança ambiental e das populações, rotulagem ecológica, compras ecológicas e sistemas voluntários de gestão ambiental.

➤ [Autoridade de Segurança Alimentar e Económica](#)

A ASAE é a autoridade administrativa nacional especializada no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização económica. Deste modo, é responsável pela avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, bem como pela disciplina do exercício das atividades económicas nos sectores alimentar e não alimentar, mediante a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora das mesmas. No exercício da sua missão, a ASAE rege-se pelos princípios da independência científica, da precaução, da credibilidade e transparência e da confidencialidade.

Esta entidade, através do [Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto](#), sucedeu nas atribuições da Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade no domínio da economia.

➤ [Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território](#)

A Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) é um serviço central da administração direta do Estado de controlo, auditoria e fiscalização para as áreas compreendidas na missão e atribuições do Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, dotado de autonomia administrativa, sob a tutela da respetiva Ministra.

A Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território tem por missão avaliar o desempenho e a gestão dos serviços e organismos do Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira, bem como assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade nas áreas do ambiente e do ordenamento do território por parte de entidades públicas e privadas.

Informação final

Para melhor analisar a presente iniciativa importa ainda referir a [Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto](#) que aprovou a lei-quadro das contraordenações ambientais, com as modificações introduzidas pela [Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto](#), que a republicou e retificada pela [Declaração de Retificação n.º 70/2009, de 1 de outubro](#).

• **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: França e Itália.

FRANÇA

Em França, a partir de 1 de Janeiro de 2010, a comercialização e a distribuição de sacos de plástico não biodegradáveis é totalmente interdita.

Efetivamente, e nos termos do [artigo 47.º da Loi d’Orientation Agricole 2006](#), com o fim de proteger o ambiente e de encorajar o desenvolvimento dos produtos biodegradáveis, a partir de 1 de Janeiro de 2010, um diploma, com a forma de decreto determinará as condições de interdição, da distribuição ao consumidor final, a título gratuito ou oneroso, de sacos de utilização única, em plástico não biodegradável. O mesmo diploma deverá ainda estipular as condições de verificação de biodegradação dos sacos a serem comercializados ou distribuídos.

Inicialmente, o texto do [project de loi d’orientation agricole](#) que foi adoptado após a primeira leitura pela Assembleia Nacional abrangia quer os sacos, quer as embalagens de plástico.

No entanto, e como se pode verificar através da [tramitação desta iniciativa](#), o Senado veio alterar a redação deste artigo. O [relatório](#) apresentado por M. Gérard César, relator e membro da *Commission des Affaires Économiques* indicou como fundamento para a exclusão das embalagens a impossibilidade técnica de fabricar embalagens biodegradáveis. E, nessa sequência o Senado veio emitir um [comunicado](#) que resume o relatório anteriormente referido. Consequentemente, do texto final da *Loi d’Orientation Agricole* consta apenas a proibição da comercialização ou distribuição de sacos de plástico.

Atualmente está em apreciação no parlamento francês uma [proposta de lei](#) que visa esclarecer a questão da veracidade da biodegradação e até que ponto os sacos (e outros produtos) ‘oxo’² [prefixo que designa a qualidade de produto químico; i.e. que revela a presença de elementos químicos compostos] biodegradáveis estão em conformidade com a Norma CEN EN 13432.

Não encontramos nenhuma medida idêntica à preconizada na presente iniciativa legislativa.

ITÁLIA

Na Itália, a partir de 2007, entrou em vigor um programa nacional experimental para a redução progressiva da comercialização de sacos de plástico (para transporte de compras) que não sejam biodegradáveis, de

² «Les plastiques «oxo» n’ont pas fait la preuve de leur absence d’innocuité. Contrairement aux matériaux biodégradables, certifiés par la norme européenne EN 13432, et qui ne laissent à la fin du processus de biodégradation que du CO₂, de l’eau et de la matière organique ; les plastiques oxo-fragmentables se désagrègent en fines particules de plastique, le plus souvent du polyéthylène fossile, sans jamais atteindre la déstructuration moléculaire finale qui caractérise la biodégradation.»

acordo com os critérios fixados pela legislação comunitária e normas técnicas aprovadas a nível comunitário. Estas medidas foram aprovadas no âmbito da lei de Orçamento para 2007.³

Tal norma prevê também que a partir de 2010, a continuarem a usar-se sacos de plástico, os mesmos sejam biodegradáveis, obrigatoriamente. E aí vai de encontro às disposições comunitárias e à adoção de medidas em outros países, como é o caso de França.

Desde 1 de Janeiro de 2011 que é [proibida a comercialização de sacos não biodegradáveis](#).

Em matéria de gestão de resíduos, as diretivas comunitárias sobre as matérias têm sido transpostas, tal como em França e Portugal. Por essa altura, o último diploma a sistematizá-las tinha sido o [Decreto Legislativo n.º 152/2006, de 3 de Abril](#) – ‘Normas em matéria ambiental’.

Sem uma base de sustentação legal, podemos contudo afirmar que na maioria das regiões do norte de Itália, já há vários anos que se fomenta a redução do uso de sacos de plástico para transporte de compras. Efetivamente, raras são as superfícies comerciais que não cobram dinheiro pelos sacos das compras, e em muitas destas são distribuídos sacos de papel ou disponibilizadas caixas de cartão para o transporte das mesmas.

Veja-se o seguinte [documento](#): “*Biodegradabilità e compostabilità delle bioplastiche*”.

Em Fevereiro de 2010, foi apresentado um [projeto de lei](#), o n.º 3242, relativo a “*Norme per l'utilizzo degli imballaggi di plastica biodegradabile e introduzione del sistema del «vuoto a rendere»*” (normas relativas à utilização de embalagens de plástico biodegradável e introdução do sistema “*devolução rentável*”).

Recentemente, a 11 de Março, a Itália congratulou-se pela aprovação por parte da Comissão de Ambiente do Parlamento Europeu “do relatório apresentado pela euro parlamentar verde Margrete Auken sobre a proposta de alteração da diretiva “Embalagens e resíduos de embalagem” (94/62/CE) avançada pela Comissão Europeia com o objetivo de reduzir o consumo de sacos de plástico mono uso dentro da União”.

A decisão foi acolhida favoravelmente pelas associações ambientalistas, que recordaram como a Itália tenha estado, deste ponto de vista, na vanguarda da Europa. «*Ben venga la direttiva europea sugli shopper di plastica, votata dalla Commissione Ambiente del Parlamento Europeo, che prevede la possibilità di tassare o di mettere al bando gli shopper tradizionali come previsto nell'esperienza italiana*” – afirmou Stefano Ciafani, vice-presidente da [Legambiente](#) – “*Trata-se finalmente de uma boa notícia para o ambiente na Europa e um reconhecimento importante para a Itália e a sua lei proibindo os sacos de plástico*”.⁴

Não encontramos nenhuma medida idêntica à preconizada na presente iniciativa legislativa.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), não se identificaram quaisquer iniciativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

Não se nos afigura existir qualquer obrigatoriedade legal de consulta.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

³ «*ai fini della riduzione delle emissioni di anidride carbonica in atmosfera, del rafforzamento della protezione ambientale e del sostegno alle filiere agro-industriali nel campo dei biomateriali, è avviato, a partire dall'anno 2007, un programma sperimentale a livello nazionale per la progressiva riduzione della commercializzazione di sacchi per l'asporto delle merci che, secondo i criteri fissati dalla normativa comunitaria e dalle norme tecniche approvate a livello comunitario^[13], non risultino biodegradabili. [...] Il programma [...] è finalizzato ad individuare le misure da introdurre progressivamente nell'ordinamento interno al fine di giungere al definitivo divieto, a decorrere dal 10 gennaio 2010, della commercializzazione di sacchi non biodegradabili per l'asporto delle merci che non rispondano entro tale data, ai criteri fissati dalla normativa comunitaria e dalle norme tecniche approvate a livello comunitario.*»

⁴<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-03-11/sacchetti-plastica-parlamento-ue-dimezzati-entro-2017-italia-avanguardia-europa-133602.shtml?uuid=ABidsG2>

PROJETO DE LEI N.º 597/XII (3.ª)**(ALTERA O REGIME QUE INSTITUI O ILÍCITO DE MERA ORDENAÇÃO SOCIAL E REFORÇA AS CONDIÇÕES DA SUA EFETIVIDADE, DESIGNADAMENTE NO DOMÍNIO DAS PRESCRIÇÕES, CONSTITUINDO A 5.ª ALTERAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 433/82, DE 27 DE OUTUBRO)**

Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE I – CONSIDERANDOS**I. a) Nota introdutória**

Um grupo de Deputados do Grupo Parlamentar do PS tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 29 de abril de 2014, o **Projeto de Lei n.º 597/XII (3.ª)** – “*Altera o regime que institui o ilícito de mera ordenação social e reforça as condições da sua efetividade, designadamente no domínio das prescrições, constituindo a 5.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro*”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de S. Ex.ª a Presidente da Assembleia da República, datado de 30 de abril de 2014, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

Foram solicitados pareceres, em 7 de maio de 2014, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e à Ordem dos Advogados, aguardando-se a respetiva emissão.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Este Projeto de Lei (PJL) pretende alterar o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que institui o ilícito de mera ordenação social e o respetivo processo, vulgarmente conhecido por Regime Geral das Contraordenações (RGCO), com vista a estabelecer regras visando a sua efetiva aplicação – cfr. artigo 1º do PJL.

Referem os proponentes que “[n]ão se tratando de uma modificação global, as propostas de alteração em causa, assumindo uma abrangência muito diversificada deste regime, visam atualizar e adequar alguns aspetos do procedimento sancionatório a novas dinâmicas processuais de crescente complexidade associadas a vários tipos de contraordenações praticadas em domínios de relevante impacto social e económico” – cfr. exposição de motivos.

Nesse sentido, o PS propõe um conjunto de alterações ao RGCO que se resumem às seguintes:

- Eleva de um para dois anos do prazo mínimo de prescrição do procedimento contraordenacional (cfr. alteração da alínea c) do artigo 27.º do RGCO na redação proposta pelo artigo 2.º do PJL), pretendendo, desta forma, os proponentes “*relevar a importância de sancionar as infrações contraordenacionais menos grave com uma maior responsabilização das autoridades administrativas no sentido de que se não precluda, pelo decurso da prescrição, a responsabilidade aplicativa do direito contraordenacional*” (cfr. exposição de motivos);
- Prevê que, nos casos em que o facto correspondente foi ocultado pelo agente em violação do dever legal de informação, o prazo prescricional não se inicie (cfr. novo n.º 2 do artigo 27.º do RGCO na redação proposta pelo artigo 2.º do PJL);
- Adota um sistema dualista, que separa a fase administrativa da fase jurisdicional, assumindo para ambas as fases contagens próprias dos prazos de prescrição, destacando-se as seguintes regras:

- Admite-se, na fase administrativa, a suspensão da prescrição por prazo ilimitado nos casos em que o procedimento estiver pendente por força da não entrega de elementos solicitados, em violação dos deveres de informação e de colaboração com a autoridade administrativa (cfr. alteração ao artigo 27.º-A do RGCO na redação proposta pelo artigo 2.º do P JL);
- Na fase jurisdicional, o prazo de prescrição passa a suspender-se até dois anos, nos casos em que tenha ocorrido interposição de recurso da decisão judicial ou qualquer outra forma de impugnação ou incidente suspensivo da instância (cfr. novo artigo 28.º-A do RGCO introduzido pelo artigo 3.º do P JL);
- Impõe, “à *semelhança do que sucede no código de processo penal*”, o limite de cinco testemunhas por infração e vinte no total, podendo este limite ser ultrapassado desde que tal se afigure necessário para a descoberta da verdade material quando o procedimento for declarado de excecional complexidade (cfr. alteração ao artigo 44.º do RGCO na redação proposta pelo artigo 2.º do P JL e exposição de motivos);
- Nos casos em que ocorra impugnação judicial, toda a prova validamente produzida na fase administrativa passa a ser tida como relevante em julgamento e sujeita à livre apreciação do juiz (cfr. alteração ao artigo 72.º do RGCO na redação proposta pelo artigo 2.º do P JL);
- Introduce o prazo de cinco dias para o Ministério Público (MP) remeter o recurso de impugnação ao juiz (cfr. alteração ao artigo 62.º do RGCO na redação proposta pelo artigo 2.º do P JL);
- Nos casos de recurso de impugnação de decisões de entidades administrativas independentes, incluindo do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC), prevê-se o prazo de 30 dias para a remessa direta por estas entidades ao tribunal competente, prescindindo-se da intervenção intercalar do MP, “à *semelhança do que se prevê nos recursos das sanções aplicadas pela prática de infrações tributárias*” (cfr. artigo 5.º do P JL e exposição de motivos);
- Prevê que, nos casos previstos no ponto anterior, o efeito suspensivo do recurso passe a depender da prestação de garantia no valor de metade da coima aplicada, com exceção das situações de comprovada insuficiência de meios, “*também à semelhança do que sucede no regime das infrações tributárias*” (cfr. novo artigo 59.º-A do RGCO introduzido pelo artigo 3.º do P JL e exposição de motivos);
- Inclui-se um novo dispositivo legal que atribui às entidades administrativas independentes com funções de regulação a incumbência de, ao nível dos respetivos regimes contraordenacionais, assumirem de pleno as competências previstas no artigo 47.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto¹, orientadas para a justiça restaurativa e proteção do consumidor (cfr. novo artigo 97.º do RGCO introduzido pelo artigo 3.º do P JL);
- Adita preceito legal que sanciona com o crime de desobediência qualificada, prevista e punida no artigo 348º do Código Penal, quem, no âmbito da instrução do processo de contraordenação, faltar à obediência devida a ordem de autoridade administrativa legalmente fundamentada e regularmente comunicada (cfr. novo artigo 49.º-A do RGCO introduzido pelo artigo 3.º do P JL);

¹ Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo. O respetivo artigo 47.º prevê o seguinte:

«Artigo 47.º
Proteção do consumidor

1 – Incumbe às entidades reguladoras a adequada promoção da defesa dos serviços de interesse geral e da proteção dos direitos e interesses dos consumidores nas áreas de atividade económica sobre a qual incide a respetiva atuação.

2 – Os estatutos das entidades reguladoras devem prever a representação das associações de consumidores nos respetivos órgãos de natureza consultiva, de regulação tarifária ou de participação dos destinatários da respetiva atividade, bem como a participação dessas associações em processos de consulta e audição públicas a realizar no decurso da tomada de decisões suscetíveis de afetar os direitos e interesses dos consumidores.

3 – Sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, compete às entidades reguladoras a resolução de conflitos entre operadores sujeitos à sua regulação, ou entre estes e consumidores, designadamente:

a) Dinamizar e cooperar com os mecanismos alternativos de resolução de conflitos existentes ou, em colaboração com outras entidades, promover a criação de outros mecanismos, cabendo-lhes neste caso promover a adesão das entidades intervenientes da respetiva área de atividade económica sobre a qual incide a sua atuação;

b) Prestar informação, orientação e apoio aos consumidores e cooperar com as associações de consumidores na dinamização dos seus direitos e interesses no setor regulado;

c) Divulgar, semestralmente, um quadro estatístico sobre as reclamações dos consumidores, os operadores mais reclamados e os resultados decorrentes da sua atuação;

d) Mediante solicitação dos interessados, promover o tratamento das reclamações através de mediação, conciliação ou arbitragem, em termos processuais simples, expeditos e tendencialmente gratuitos;

e) Emitir recomendações ou, na sequência do tratamento das reclamações, ordenar aos operadores sujeitos à sua regulação a adoção das providências necessárias à reparação justa dos direitos dos consumidores.»

- Prevê que os artigos 44.º e 72.º do RGCO, na redação agora proposta, se consideram derogados pelos regimes especiais de contraordenação sempre que dos mesmos resultem disposições mais restritivas (cfr. artigo 4.º do P JL);
- Atribui ao Governo o dever de, no prazo de 180 dias, apresentar à Assembleia da República proposta de lei que atualize e harmonize as regras procedimentais e processuais aplicáveis pelas diversas entidades administrativas com o RGCO nas situações de abertura, tramitação e aplicação de sanções de natureza contraordenacional, tanto na fase administrativa como jurisdicional (cfr. artigo 6.º do P JL).

Esta iniciativa estabelece, por último, a entrada em vigor da lei no “1.º dia do mês seguinte à data da sua publicação” (cfr. artigo 5.º do P JL).

I c) Enquadramento legal e antecedentes parlamentares

O vulgarmente designado «Regime Geral das Contraordenações» (RGCO) consta do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, alterado pelos Decretos-Lei n.º 356/89, de 17 de outubro, n.º 244/95, de 14 de setembro, n.º 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.

Em concreto, o regime da prescrição constante do RGCO foi, pela última vez, alterado pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro. Na sua origem esteve a Proposta de Lei n.º 82/VIII/2 (Governo²) – «*Altera o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro (Regime Geral das contraordenações) em matéria de prescrição*», cujo texto final apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi aprovado em votação final global por unanimidade em 31 de outubro de 2001.

Foram recentemente realizadas diversas audições, em sede de Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em conjunto com a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, no âmbito da prescrição de processos contraordenacionais referentes a infrações provenientes do sector financeiro, concretamente as seguintes:

- Comissão de Mercado de Valores Mobiliários – audiência realizada em 3 de abril de 2014, a requerimento do BE;
- Banco de Portugal – audiência realizada em 9 de abril de 2014, a requerimento do PCP;
- Conselho Superior da Magistratura – audiência realizada em 22 de abril de 2014, a requerimento do PS;
- Procuradora-Geral da República – audiência realizada em 30 de abril de 2014, a requerimento do PCP.

I d) Iniciativas conexas

Importa registar que deu entrada, na Assembleia da República, em 13 de maio de 2014, o Projeto de Resolução n.º 1045/XII/3 (PSD, CDS-PP) – «*Recomenda ao Governo que, no âmbito da revisão do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, introduza um conjunto de alterações em matéria de prescrição*».

Por outro lado, o Governo apresentou, em 14 de maio de 2014, a Proposta de Lei n.º 225/XII (3.ª) – «*Autoriza o Governo, no âmbito da transposição da Diretiva 2013/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, a proceder à alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro*», no âmbito da qual o Governo propõe que lhe seja conferida uma autorização legislativa nomeadamente no que respeita “à adaptação do regime do ilícito de mera ordenação social do Regime Geral” [cfr. artigo 1.º, n.º 1, alínea g), da PPL n.º 225/XII (3.ª)], sendo que, no que concerne especificamente à matéria da prescrição:

- “(...) *pode o Governo prever que, nos casos em que tenha havido ocultação dos factos que são objeto do processo de contraordenação, o prazo de prescrição só corre a partir do conhecimento, por parte do Banco de Portugal, dos factos*”; e

² Governo Socialista, em que era Ministro da Justiça o Dr. António Costa.

- “(...) *pode o Governo prever expressamente que o prazo de prescrição das sanções aplicadas se conta a partir do dia em que se tornar definitiva ou transitar em julgado a decisão que determinou a sua aplicação e determinar que, sem prejuízo de outras causas de suspensão ou de interrupção da prescrição, a prescrição do procedimento por contraordenação se suspende a partir da notificação do despacho que procede ao exame preliminar do recurso da decisão que aplique sanção até à notificação da decisão final do recurso, não podendo tal suspensão ultrapassar os 30 meses, caso a infração seja punível com coima até € 1 500 000,00, tratando-se de pessoas coletivas, ou com coimas até € 500 000,00, tratando-se de pessoas singulares, ou 5 anos, caso a infração seja punível com coima superior àqueles montantes, sendo estes prazos elevados para o dobro se tiver havido recurso para o Tribunal Constitucional*” [cfr. n.^{os} 10 e 11 do artigo 9.º da PPL n.º 225/XII (3.^a)].

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório aproveita, esta sede, para suscitar dúvidas acerca de duas concretas soluções legislativas propostas pelo PS no projeto de lei em apreciação.

A proposta segundo a qual, em caso de impugnação judicial, toda a prova validamente produzida na fase administrativa possa a ser tida como relevante em julgamento, embora sujeita à livre apreciação do juiz (cfr. alteração ao artigo 72.º do RGCO na redação proposta pelo artigo 2.º do P JL), afigura-se de duvidosa constitucionalidade, sendo de referir que a própria Procuradora-Geral da República, Dra. Joana Marques Vidal, na audição realizada na 1.ª Comissão, em 30 de abril de 2014, disse que o nosso modelo constitucional não permite que a prova produzida na fase administrativa sirva na fase judicial, considerando que isso seria um “caminho perigoso”, pois há matérias que estão na reserva dos tribunais.

Por outro lado, também temos dúvidas quanto à possibilidade de suspensão da prescrição por prazo ilimitado nos casos em que o procedimento estiver pendente por força da não entrega de elementos solicitados (cfr. alteração ao artigo 27.º-A do RGCO na redação proposta pelo artigo 2.º do P JL).

Com efeito, permitir a suspensão da prescrição por prazo ilimitado pode, no limite, conduzir, em termos práticos, à imprescritibilidade do procedimento contraordenacional e é inquestionável que o nosso ordenamento jurídico reconhece que a perseguição por ilícitos contraordenacionais, à semelhança da perseguição criminal, deve ter um tempo próprio e certo para ser desencadeada e promovida, por força do princípio da segurança jurídica imanente ao Estado de Direito consagrado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

Aproveita-se o ensejo para alertar para outras duas situações referenciadas pelos serviços na nota técnica, as quais deverão, em caso de aprovação do P JL na generalidade, ser ponderadas e corrigidas em sede de especialidade e redação final:

«– *No corpo do artigo 2.º do seu projeto de lei, os proponentes referem que alteram os artigos 27.º, 28.º, 44.º e 72.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, no entanto, juntam também no mesmo artigo alterações aos artigos 27.º-A e 62.º a que não fazem qualquer menção no referido corpo, o que deve ser corrigido;*

– *O artigo 6.º desta iniciativa, em termos formais, não decorrendo diretamente do objeto da iniciativa parece que deveria constar de uma resolução da Assembleia da República que recomendasse ao Governo a referida atualização e harmonização de regimes contraordenacionais.»* (cfr. nota técnica dos serviços).

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O PS apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 597/XII (3.^a) – “*Altera o regime que institui o ilícito de mera ordenação social e reforça as condições da sua efetividade, designadamente no domínio das prescrições, constituindo a 5.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro*”.

2. Esta iniciativa propõe um conjunto de alterações ao vulgarmente designado Regime Geral das Contraordenações, nomeadamente em matéria de prescrição do procedimento contraordenacional.

3. De salientar, de entre as alterações propostas, a elevação de um para dois anos do prazo mínimo de prescrição do procedimento contraordenacional; a separação da fase administrativa da fase judicial, havendo em ambas as fases contagens próprias dos prazos de prescrição; a limitação do número de testemunhas; a relevância em julgamento da prova validamente produzida na fase administrativa; e a atribuição de efeito suspensivo nas impugnações de decisões de entidades administrativas independentes, incluindo do Banco de Portugal e da ERC, apenas quando seja prestada garantia no valor de metade da coima aplicada, com exceção das situações de comprovada insuficiência de meios.

4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 597/XII (3.ª) (PS) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 21 de maio de 2014.

O Deputado Relator, João Lobo — O Vice-Presidente da Comissão, Filipe Neto Brandão.

Nota: Os Considerandos e as Conclusões foram aprovados.



Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 597 /XII (3.ª)

Altera o regime que institui o ilícito de mera ordenação social e reforça as condições da sua efetividade, designadamente no domínio das prescrições, constituindo a 5.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro (PS).

Data de admissão: 30 de abril de 2014

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Francisco Aves (DAC), Ana Paula Bernardo (DAPLEN), Lisete Gravito (DILP) e Paula Granada (BIB).

Data: 16 de maio de 2014

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa legislativa *sub judice*, que visa rever o regime geral do ilícito de mera ordenação social, alterando o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, tem por objetivo “*atualizar e adequar alguns aspetos do procedimento sancionatório a novas dinâmicas processuais de crescente complexidade associadas a vários*

tipos de contraordenações praticadas em domínios de relevante impacto social e económico, e ora constatadas pelos diferentes aplicadores”, complementando “os efeitos funcionais positivos”, decorrentes da recente entrada em funcionamento do novo tribunal da concorrência, regulação e supervisão.

Fazem também os proponentes referência à necessidade de robustecer “a eficácia prática de um regime sancionatório de inequívoca relevância para o interesse público” perante a “possível degradação da sua credibilidade” e reforçar “o combate à impunidade e as condições para uma maior efetividade” das decisões das entidades administrativas, em especial as que desempenham funções de regulação, e do sistema de Justiça.

As alterações incidem sobre os regimes de prescrição, de arrolamento de testemunhas e de produção de prova e de interposição de recursos. A iniciativa procura ainda aprofundar os regimes de justiça restaurativa e de proteção dos consumidores e reconhecer a especificidade dos procedimentos instruídos por entidades administrativas independentes com funções de regulação.

Relativamente ao regime de prescrição, o prazo mínimo passa de um para dois anos e separa-se a fase administrativa da fase jurisdicional, estabelecendo-se contagens e regras de suspensão próprias.

O prazo de prescrição poderá, em fase administrativa, suspender-se por prazo ilimitado enquanto não forem entregues elementos legitimamente solicitados ou caso seja violado o dever de colaboração com a autoridade administrativa. Já em fase jurisdicional, o prazo de prescrição não se inicia, quando o facto correspondente foi ocultado pelo agente em violação de dever legal de informação, ou pode suspender-se até dois anos, quando tenha sido interposto recurso da decisão judicial, ou qualquer forma de impugnação ou incidente suspensivo da instância, incluindo os recursos para o Tribunal Constitucional.

Quanto ao regime probatório, o número de testemunhas é limitado a cinco por infração e a vinte no total, tal como no processo penal e, sempre que ocorra impugnação judicial, a prova validamente produzida na fase administrativa passa ser tida como relevante em julgamento e sujeita à livre apreciação do juiz.

No que se refere ao regime de recurso das decisões condenatórias, é estabelecido o prazo de 5 dias para o Ministério Público remeter ao juiz o recurso de impugnação do agente. Nas situações em que intervenham entidades administrativas independentes com funções de regulação, e aproximando este regime do dos recursos de sanções aplicadas pela prática de infrações tributárias, estas disporão de um prazo de 30 dias para a remessa direta, sem a intervenção do Ministério Público, ao tribunal competente e o efeito suspensivo do recurso de impugnação dependerá de prestação de garantia no valor de metade da coima aplicada, com exceção das situações de comprovada insuficiência de meios.

Prevê ainda a iniciativa que as entidades administrativas independentes com funções de regulação, assumam, ao nível dos respetivos regimes contraordenacionais, as competências previstas no artigo 47.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, orientadas para a justiça restaurativa e proteção do consumidor.

O crime de desobediência qualificada previsto no Código Penal passa a ser aplicável aos agentes que, no âmbito da instrução do processo de contraordenação, faltem à obediência devida a ordem de autoridade administrativa legalmente fundamentada e regularmente comunicada.

Finalmente, estabelece-se que o Governo apresente à Assembleia da República, no prazo de 180 dias, proposta de lei que atualize e harmonize as regras procedimentais e processuais aplicáveis pelas diversas entidades administrativas com o regime geral das contraordenações nas situações de abertura, tramitação e aplicação de sanções de natureza contraordenacional, tanto em fase administrativa como jurisdicional.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:

Esta iniciativa legislativa é apresentada por sete Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento. Toma a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento; mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais previstos para os projetos de lei no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. Não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, respeitando assim, também, os limites que condicionam a admissão das iniciativas previstos no n.º

1 do artigo 120.º do Regimento.

O projeto de lei deu entrada em 29/04/2014, foi admitido e anunciado em 30/04/2014 e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

Em caso de aprovação e para efeito de ponderação pela Comissão, em sede de especialidade e redação final, refere-se ainda o seguinte:

– No corpo do artigo 2.º do seu projeto de lei, os proponentes referem que alteram os artigos 27.º, 28.º, 44.º e 72.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, no entanto, juntam também no mesmo artigo alterações aos artigos 27.º-A e 62.º a que não fazem qualquer menção no referido corpo, o que deve ser corrigido;

– O artigo 6.º desta iniciativa, em termos formais, não decorrendo diretamente do objeto da iniciativa parece que deveria constar de uma resolução da Assembleia da República que recomendasse ao Governo a referida atualização e harmonização de regimes contraordenacionais.

III. Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#), adiante designada como lei formulário, prevê um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da redação final.

O projeto de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário.

Procede à alteração do [Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro](#), que institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário: *“os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”*.

Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verificou-se que a lei em causa sofreu, até à data, diversas alterações, designadamente pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, e 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro. Assim, em caso de aprovação da presente iniciativa constituirá esta, efetivamente a quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, tal como consta já do respetivo título. No entanto, em caso de aprovação, para efeitos de especialidade, sugere-se a seguinte alteração ao título:

“Procede à 5.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo, reforçando as condições da sua efetividade, designadamente no domínio das prescrições.”

Em conformidade com o previsto nas alínea a) e b) do n.º 3 do artigo 6.º, da lei formulário, deve também proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor – salvo se se tratar de Códigos – ou, se somem alterações que abranjam mais de 20 % do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. Tendo o ilícito de mera ordenação social sido republicado pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, parece que não se mostra necessário fazer nova republicação.

A entrada em vigor da iniciativa (artigo 7.º) prevista para o *“1.º dia do mês seguinte à data da sua publicação”* está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar quaisquer outras questões em face da lei formulário.

IV. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- Enquadramento legal nacional e antecedentes

Os autores do presente projeto de lei propõem a 5.^a alteração ao [Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro](#)¹, com vista à modificação do regime que institui o ilícito de mera ordenação social e reforça as condições da sua efetividade, designadamente no domínio das prescrições.

O ilícito de mera ordenação social e o regime das contraordenações, introduzido pelo [Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho](#), surgiu da *necessidade de dotar o nosso país de um adequado «direito de mera ordenação social»*. *Tanto no plano da reflexão teórica como no da aplicação prática do direito se sente cada vez mais instante a necessidade de dispor de um ordenamento sancionatório alternativo e diferente do direito criminal.*

Após a publicação do [Decreto-Lei n.º 411-A/79, de 1 de outubro](#), que revoga os n.ºs 3 e 4 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, o regime das contraordenações ficou *desprovido de qualquer eficácia direta e própria*, colmatada, entretanto, pelas alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro](#).

De acordo com o seu preâmbulo, *as transformações entretanto operadas tanto no plano da realidade político-social e económica como no ordenamento jurídico português vieram tornar mais instante a necessidade de reafirmar a vigência do direito de ordenação social, introduzindo, do mesmo passo, algumas alterações. O aparecimento do direito das contra-ordenações ficou a dever-se ao pendor crescentemente intervencionista do Estado contemporâneo, que vem progressivamente alargando a sua ação conformadora aos domínios da economia, saúde, educação, cultura, equilíbrios ecológicos, etc. (...). Com a revisão da constituição o direito das contra-ordenações virá a receber expresse reconhecimento constitucional (...).*

Sendo atualmente, o [artigo 165.º \[\(n.º 1 al. d\)\] da Constituição da República Portuguesa](#), reserva relativa de competência legislativa, que determina a exclusividade da competência da Assembleia da República de legislar, salvo autorização ao Governo, sobre o regime geral de punição das infrações disciplinares, bem como dos atos ilícitos de mera ordenação social e do respetivo processo.

No uso da autorização legislativa conferida pela [Lei n.º 24/82, de 23 de agosto](#), o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo. A lei tem por base a [Proposta de Lei n.º 100/II \(2.ª\)](#).

Passados seis anos sobre a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, importava introduzir alterações ditadas pela experiência da sua aplicação e, ainda, pelas transformações entretanto operadas, quer na realidade social e económica, quer no ordenamento jurídico português. Alterações operadas pelo [Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de outubro](#), no uso de autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 4/89, de 3 de março](#), que teve origem na [Proposta de Lei n.º 66/V \(1.ª\)](#).

O ilícito de mera ordenação social e respetivo processo sofreu outras modificações concretizadas, respetivamente pelo [Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro](#), no uso da autorização legislativa conferida pela [Lei 13/95, de 5 de maio](#), pelo [Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro](#) e [Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro](#).

Importa referir que a terceira alteração introduzida pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro assenta no regime da prescrição no direito de mera ordenação social.

Segundo a exposição de motivos da [Proposta de lei n.º 82/VIII/2.ª](#) da qual a Lei resultou, o regime da prescrição no direito de mera ordenação social é matéria particularmente importante, em relação à qual se verificou a existência de divergências jurisprudenciais significativas. O [Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2001-Processo n.º 1205/98 – 3.ª Secção, de 30 de março](#) decidiu que a regra n.º 3 do artigo 121.º do [Código Penal](#), que estatui a verificação da prescrição do procedimento quando, descontado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal da prescrição, acrescido de metade, é aplicável, subsidiariamente, nos termos do artigo 32.º do regime geral das contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com alterações, ao regime prescricional do procedimento contraordenacional.

Por último, dos dispositivos legais que os autores da iniciativa legislativa em análise aditam, destacamos artigo 49.º-A, no sentido de que *clarifica o regime penal aplicável aos agentes que, no âmbito da instrução do processo de contraordenação, falem à obediência devida a ordem de autoridade administrativa legalmente fundamentada e regularmente comunicada, considerando-se estar em causa a prática do crime de desobediência qualificada conforme previsto no artigo 348.º do Código Penal*. E o artigo 97.º, na medida em que estatui que *as entidades administrativas independentes com funções de regulação a que se refere a Lei*

¹ Diploma consolidado pela base de dados DATAJURIS

[n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), incluindo o Banco de Portugal e a Entidade Reguladora da Comunicação Social, assumem, de pleno, no respetivo âmbito estatutário, as competências previstas no artigo 47.º da Lei.

Código Penal

Artigo 348.º Desobediência

1 – Quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se:

- a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; ou
- b) Na ausência de disposição legal, a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação.

2 – A pena é de prisão até 2 anos ou de multa até 240 dias nos casos em que uma disposição legal cominar a punição da desobediência qualificada.

Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto

Artigo 47.º Proteção do consumidor

1 — Incumbe às entidades reguladoras a adequada promoção da defesa dos serviços de interesse geral e da proteção dos direitos e interesses dos consumidores nas áreas de atividade económica sobre a qual incide a respetiva atuação.

2 — Os estatutos das entidades reguladoras devem prever a representação das associações de consumidores nos respetivos órgãos de natureza consultiva, de regulação tarifária ou de participação dos destinatários da respetiva atividade, bem como a participação dessas associações em processos de consulta e audição públicas a realizar no decurso da tomada de decisões suscetíveis de afetar os direitos e interesses dos consumidores.

3 — Sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, compete às entidades reguladoras a resolução de conflitos entre operadores sujeitos à sua regulação, ou entre estes e consumidores, designadamente:

a) Dinamizar e cooperar com os mecanismos alternativos de resolução de conflitos existentes ou, em colaboração com outras entidades, promover a criação de outros mecanismos, cabendo -lhes neste caso promover a adesão das entidades intervenientes da respetiva área de atividade económica sobre a qual incide a sua atuação;

b) Prestar informação, orientação e apoio aos consumidores e cooperar com as associações de consumidores na dinamização dos seus direitos e interesses no setor regulado;

c) Divulgar, semestralmente, um quadro estatístico sobre as reclamações dos consumidores, os operadores mais reclamados e os resultados decorrentes da sua atuação;

d) Mediante solicitação dos interessados, promover o tratamento das reclamações através de mediação, conciliação ou arbitragem, em termos processuais simples, expeditos e tendencialmente gratuitos;

e) Emitir recomendações ou, na sequência do tratamento das reclamações, ordenar aos operadores sujeitos à sua regulação a adoção das providências necessárias à reparação justa dos direitos dos consumidores.

• Enquadramento doutrinário/bibliográfico

ALBUQUERQUE, Paulo Sérgio Pinto de – A reforma do direito das contraordenações. In **Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. ISSN 0870-3116. Vol. 4, p. 735-754. Cota: 12.06.4 – 318/2012 (4-6)

Resumo: O autor defende que é preciso, por um lado, definir os princípios comuns do direito sancionatório, com base na jurisprudência nacional e europeia, nomeadamente, do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, do Tribunal de Justiça, do Tribunal Constitucional português e do Tribunal Constitucional alemão; e por outro lado, definir os princípios estruturais do processo contraordenacional, por contraposição aos princípios correspondentes do processo penal.

Conclui pela necessidade urgente de uma reforma do processo de contraordenações, no sentido de uma autonomização do processo contraordenacional em relação ao processo penal e no sentido da compatibilização do regime geral das contraordenações com soluções mais eficientes dos regimes processuais especiais.

AZEVEDO, Tiago Lopes de – **Da subsidiariedade no direito das contraordenações: problemas, críticas e sugestões práticas**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. 307 p. ISBN 978-972-32-1976-0. Cota: 12.06.8 – 640/2011

Resumo: Esta obra, baseada na tese de mestrado do autor, é constituída por seis capítulos: no primeiro, é apresentada a evolução das sanções administrativas e a influência da doutrina alemã; no segundo, analisa-se a subsidiariedade do direito das contraordenações; de seguida, definem-se os princípios mais relevantes deste ramo do direito; no quarto capítulo, explana-se o que o intérprete e aplicador do direito das contraordenações deve seguir no sentido de garantir a salvaguarda do interesse público, por um lado, e a proteção das garantias dos infratores, por outro lado; no capítulo seguinte, são analisadas as fontes do direito das contraordenações e, no último capítulo, são expostas novas ideias ao nível do modelo de procedimento administrativo na atividade sancionatória da administração, sendo ainda analisadas as diferenças em relação ao direito atual, nomeadamente, ao nível das consequências nas garantias processuais dos infratores.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da União Europeia: França

FRANÇA

Segundo informação existente no [Service-Public](#) – portal oficial da administração francesa, as contravenções, os delitos e os crimes correspondem a três grandes grupos de infrações sancionadas em termos penais. Distinguem-se pela respetiva gravidade, tipo de sanção, jurisdição competente, tipo de medidas alternativas aplicáveis e prazos de prescrição.

As contravenções encontram-se incluídas no tipo de infração menos grave, na medida em que não infringem normas fundamentais da vida em sociedade, consistindo em atos de indisciplina das regras da vida em comum. Estão repartidas por cinco categorias, consoante a sua gravidade, que determinam o montante da coima aplicável. Constam do Livro VI do [Código Penal](#), [artigos R610-1](#) e seguintes e do Livro II do [Código de Processo Penal](#), [artigos 524](#) e seguintes e [R42](#) e seguintes.

Quanto à matéria de prescrição, o [artigo 9](#) do Código de Processo Penal dispõe que em matéria de contravenção a prescrição da ação pública é de um ano. Desde que, nesse período de tempo em a contravenção tenha sido praticada, não tenha sido desencadeado, pela entidade competente, qualquer ato de instrução ou prossecução que conduza à interrupção ou suspensão da prescrição.

Para o [artigo 133-4 do Código Penal](#), o período de prescrição poderá ser de três anos, quando já tenha sido emitido um ato de execução.

V. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) não foi apurada a existência de quaisquer iniciativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica.

VI. Consultas e contributos

• Consultas obrigatórias

Nos termos do disposto nos respetivos Estatutos (Leis n.ºs 21/85, de 30 de Julho, 60/98, de 27 de agosto, 13/2002, de fevereiro, e 15/2005, de 26 de janeiro), foi solicitada a emissão de parecer escrito ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e à Ordem dos Advogados.

VII. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

PROJETO DE LEI N.º 619/XII (3.ª)

QUARTA ALTERAÇÃO À LEI SOBRE A PUBLICAÇÃO, A IDENTIFICAÇÃO E O FORMULÁRIO DOS DIPLOMAS, LEI N.º 74/98, DE 11 DE NOVEMBRO

Exposição de motivos

A simplificação legislativa constitui um dos mais importantes desafios que a Assembleia da República atualmente defronta. De entre os vários instrumentos normativos que podem ser utilizados, a Assembleia da República decide criar a figura da lei consolidante, através da qual pode verificar uma mais apta e adequada agregação de normas jurídicas respeitantes a um mesmo objeto.

Desta forma, formaliza-se um ato que, como manifestação da competência legislativa da Assembleia da República, tem uma função essencialmente organizativa e não inovadora. A aprovação de leis consolidantes responde a uma necessidade de tornar o Direito mais certo, acessível e compreendido pela universalidade dos utentes do ordenamento jurídico.

Assim, ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento da Assembleia da República, os Deputados abaixo assinados apresentam o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Aditamento à Lei n.º 74/98, de 11 de novembro

É aditado à Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, e 42/2007, de 24 de agosto, que a republicaram, o artigo 11.º-A, com a seguinte redação:

«Artigo 11.º-A

Leis consolidantes

1 – As leis consolidantes reúnem num único ato legislativo normas relativas a determinada área do ordenamento jurídico regulada por legislação diversa.

2 – As leis consolidantes não afetam o conteúdo material da legislação consolidada, salvo quando, nomeadamente, haja necessidade de:

- a) Atualizar e uniformizar linguagem normativa e conceitos legais;
- b) Uniformizar realidade fática idêntica.

3 – As leis consolidantes:

- a) Podem conter organização sistemática e numeração distintas da legislação consolidada;
- b) Mantêm as normas revogatórias constantes das leis consolidadas e indicam ainda as normas revogadas por efeito da lei consolidante;
- c) Salvaguardam a regulamentação aprovada ao abrigo da legislação consolidada revogada, salvo disposição expressa em contrário».

Artigo 2.º
Republicação

É republicada em anexo, que faz parte integrante da presente lei, a Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e pela presente lei.

Artigo 3.º
Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Palácio de São Bento, 30 de abril de 2014.

Os Deputados, Luís Montenegro (PSD) — Alberto Martins (PS) — Nuno Magalhães (CDS-PP) — João Oliveira (PCP) — Pedro Filipe Soares (BE) — Heloísa Apolónia (Os Verdes) — Gabriel Côrte-Real Goucha (PSD) — Luís Pita Ameixa (PS) — Paulo Almeida (CDS-PP) — António Filipe (PCP) — Luís Fazenda (BE) — José Luís Ferreira (Os Verdes).

ANEXO
Republicação da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro

Artigo 1.º
Publicação e registo da distribuição

1 – A eficácia jurídica dos atos a que se refere a presente lei depende da sua publicação no *Diário da República*.

2 – A data do diploma é a da sua publicação, entendendo-se como tal a data do dia em que o *Diário da República* se torna disponível no sítio da Internet gerido pela Imprensa Nacional-Casa da Moeda, SA.

3 – Com respeito pelo disposto no número anterior, a edição eletrónica do *Diário da República* inclui um registo das datas da sua efetiva disponibilização no sítio da Internet referido no mesmo número.

4 – O registo faz prova para todos os efeitos legais e abrange as edições do *Diário da República* desde 25 de abril de 1974.

5 – A edição eletrónica do *Diário da República* faz fé plena e a publicação dos atos através dela realizada vale para todos os efeitos legais, devendo ser utilizado mecanismo que assinale, quando apropriado, a respetiva data e hora de colocação em leitura pública.

6 – Sem prejuízo do disposto no número anterior, os exemplares impressos do *Diário da República* podem ser objeto de autenticação da sua conformidade com a edição oficial eletrónica, nos termos legais aplicáveis.

Artigo 2.º
Vigência

1 – Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.

2 – Na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no quinto dia após a publicação.

3 – (*Revogado.*)

4 – O prazo referido no n.º 2 conta-se a partir do dia imediato ao da sua disponibilização no sítio da Internet gerido pela Imprensa Nacional-Casa da Moeda, SA.

Artigo 3.º

Publicação no *Diário da República*

1 – O *Diário da República* compreende a 1.ª e a 2.ª séries.

2 – São objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*:

- a) As leis constitucionais;
- b) As convenções internacionais, os respetivos decretos presidenciais, os avisos de depósito de instrumento de vinculação, designadamente os de ratificação, e demais avisos a elas respeitantes;
- c) As leis orgânicas, as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais;
- d) Os decretos do Presidente da República;
- e) As resoluções da Assembleia da República;
- f) Os decretos dos Representantes da República de nomeação e exoneração dos Presidentes e membros dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira;
- g) Os regimentos da Assembleia da República, do Conselho de Estado e das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas;
- h) As decisões e as declarações do Tribunal Constitucional que a lei mande publicar na 1.ª série do *Diário da República*;
- i) As decisões de uniformização de jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas e as decisões do Supremo Tribunal Administrativo a que a lei confira força obrigatória geral;
- j) Os resultados dos referendos e das eleições para o Presidente da República, a Assembleia da República, as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e o Parlamento Europeu, nos termos da respetiva legislação aplicável;
- l) A mensagem de renúncia do Presidente da República;
- m) As moções de rejeição do Programa do Governo, de confiança e de censura;
- n) Os pareceres do Conselho de Estado previstos nas alíneas a) a e) do artigo 145.º da Constituição e aqueles que o próprio Conselho delibere fazer publicar;
- o) Os demais decretos do Governo;
- p) As resoluções do Conselho de Ministros e as portarias que contenham disposições genéricas;
- q) As resoluções das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e os decretos regulamentares regionais;
- r) As decisões de outros tribunais não mencionados nas alíneas anteriores às quais a lei confira força obrigatória geral;
- s) As declarações relativas à renúncia ou à perda de mandato dos deputados à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

3 – Sem prejuízo dos demais atos sujeitos a dever de publicação oficial na 2.ª série, são nela publicados:

- a) Os despachos normativos dos membros do Governo;
- b) Os resultados das eleições para os órgãos das autarquias locais;
- c) Os orçamentos dos serviços do Estado cuja publicação no *Diário da República* seja exigida por lei e as declarações sobre transferências de verbas.

Artigo 4.º

Envio dos textos para publicação

O texto dos diplomas é enviado para publicação no *Diário da República*, depois de cumpridos os requisitos constitucionais ou legais, por intermédio dos serviços competentes dos órgãos donde provenha.

Artigo 5.º
Retificações

1 – As retificações são admissíveis exclusivamente para correção de lapsos gramaticais, ortográficos, de cálculo ou de natureza análoga ou para correção de erros materiais provenientes de divergências entre o texto original e o texto de qualquer diploma publicado na 1.ª série do *Diário da República* e são feitas mediante declaração do órgão que aprovou o texto original, publicada na mesma série.

2 – As declarações de retificação devem ser publicadas até 60 dias após a publicação do texto retificando.

3 – A não observância do prazo previsto no número anterior determina a nulidade do ato de retificação.

4 – As declarações de retificação reportam os efeitos à data da entrada em vigor do texto retificado.

Artigo 6.º
Alterações e republicação

1 – Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas.

2 – Sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão, à Constituição, aos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas, a leis orgânicas, a leis de bases, a leis quadro e à lei relativa à publicação, identificação e formulário dos diplomas, deve proceder-se à republicação integral dos correspondentes diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações.

3 – Deve ainda proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei, em anexo, sempre que:

- a) Existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos;
- b) Se somem alterações que abranjam mais de 20 % do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada.

4 – Deve também proceder-se à republicação integral dos diplomas, em anexo, sempre que:

- a) Se registem alterações que modifiquem substancialmente o pensamento legislativo das leis em vigor;
- b) O legislador assim o determinar, atendendo à natureza do ato.

5 – As alterações legislativas constantes da lei do Orçamento do Estado, independentemente da sua natureza ou extensão, não são objeto de republicação.

Artigo 7.º
Identificação

1 – Todos os atos são identificados por um número e pela data da respetiva publicação no *Diário da República*.

2 – Os atos normativos devem ter um título que traduza sinteticamente o seu objeto.

3 – Os diplomas de cada uma das Regiões Autónomas têm numeração própria e são ainda identificados pelas letras A (Açores) e M (Madeira), a acrescentar à indicação do ano.

4 – Os diplomas que tenham a mesma designação genérica devem ser identificados pela indicação da entidade emitente.

Artigo 8.º
Numeração e apresentação

1 – Há numeração distinta para cada uma das seguintes categorias de atos:

- a) Leis constitucionais;
- b) Leis orgânicas;

- c) Leis;
- d) Decretos-leis;
- e) Decretos legislativos regionais;
- f) Decretos do Presidente da República;
- g) Resoluções da Assembleia da República;
- h) Resoluções do Conselho de Ministros;
- i) Resoluções das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas;
- j) Decisões de tribunais;
- l) Decretos;
- m) Decretos regulamentares;
- n) Decretos regulamentares regionais;
- o) Decretos dos Representantes da República para as Regiões Autónomas;
- p) Portarias;
- q) (*Revogada.*)
- r) Pareceres;
- s) Avisos;
- t) Declarações.

2 – As decisões de tribunais têm numeração distinta para cada um deles.

3 – Os atos referidos no n.º 1 são editados na 1.ª série do Diário da República segundo a ordenação das respetivas entidades emittentes.

4 – Para efeitos do número anterior, é seguida a sequência constitucional de órgãos e, no caso dos atos do Governo, a ordenação resultante da respetiva lei orgânica.

Artigo 9.º

Disposições gerais sobre formulário dos diplomas

1 – No início de cada diploma indicam-se o órgão donde emana e a disposição da Constituição ou da lei ao abrigo da qual foi aprovado e é publicado.

2 – Quando no procedimento tiverem participado, a título consultivo ou deliberativo, por força da Constituição ou da lei, outro ou outros órgãos além do órgão de aprovação final, ou tenha decorrido uma consulta aos cidadãos eleitores, faz-se referência expressa a tal facto.

3 – As leis constitucionais e as leis orgânicas declaram expressamente a sua natureza, na fórmula do diploma correspondente.

4 – Tratando-se de diploma de transposição de diretiva comunitária, deve ser indicada expressamente a diretiva a transpor.

5 – Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão.

6 – Após o texto de cada diploma, deverão constar a data da sua aprovação e de outros atos complementares, constitucional ou legalmente exigidos, bem como a assinatura das entidades competentes, nos termos da Constituição ou da lei.

7 – Sempre que o presente diploma se refere a ministros competentes, deve entender-se que são abrangidos aqueles cujos departamentos tenham, em razão da matéria, interferência na execução do ato.

Artigo 10.º

Decretos do Presidente da República

1 – Os decretos do Presidente da República obedecem ao formulário seguinte:

«O Presidente da República decreta, nos termos do artigo ... da Constituição, o seguinte:
(Segue-se o texto.)»

2 – Tratando-se de decretos de ratificação de tratados internacionais, o texto é composto do seguinte modo:

«É ratificado o ... (segue-se a identificação do tratado, com indicação da matéria a que respeita, do local e data da assinatura e do número e data da resolução da Assembleia da República que o aprovou para ratificação).»

3 – Tratando-se de decretos de nomeação e exoneração dos membros do Governo, deve ser feita menção expressa à proposta do Primeiro-Ministro.

4 – Após o texto de decreto, seguem-se, sucessivamente, a assinatura do Presidente da República, com a menção da respetiva data e do local onde foi feita, caso não tenha sido em Lisboa, bem como, se estiver abrangido pelo n.º 1 do artigo 140.º da Constituição, a data da referenda e a assinatura do Primeiro-Ministro.

Artigo 11.º

Diplomas da Assembleia da República

1 – As leis da Assembleia da República obedecem ao formulário seguinte:

«A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea ... do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

(Segue-se o texto.)»

2 – Tratando-se de lei constitucional ou orgânica, deve mencionar-se expressamente o termo correspondente, na parte final da fórmula.

3 – Após o texto, seguem-se, sucessivamente, a data da aprovação, a assinatura do Presidente da Assembleia da República, a data da promulgação, a ordem de publicação e a assinatura do Presidente da República, a data da referenda e a assinatura do Primeiro-Ministro.

4 – As resoluções da Assembleia da República obedecem ao formulário seguinte:

«A Assembleia da República resolve, nos termos da alínea ... do artigo 161.º e do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, o seguinte:

(Segue-se o texto.)»

5 – Tratando-se de resoluções de aprovação de tratados ou acordos internacionais, o texto é composto do seguinte modo:

«Aprovar (para ratificação, no caso dos tratados) o ... (segue-se a identificação do tratado ou do acordo internacional em forma simplificada, com indicação da matéria a que respeita, do local e data da assinatura, sendo o teor do respetivo instrumento publicado em anexo).»

6 – Após o texto das resoluções, seguem-se, sucessivamente, a data da aprovação e a assinatura do Presidente da Assembleia da República.

7 – Tratando-se de uma resolução de aprovação de um acordo internacional em forma simplificada, à assinatura do Presidente da Assembleia da República seguem-se a ordem de publicação, a assinatura do Presidente da República, com a menção da respetiva data, a data da referenda e a assinatura do Primeiro-Ministro.

Artigo 11.º-A

Leis consolidantes

1 – As leis consolidantes reúnem num único ato legislativo normas relativas a determinada área do ordenamento jurídico regulada por legislação diversa.

2 – As leis consolidantes não afetam o conteúdo material da legislação consolidada, salvo quando, nomeadamente, haja necessidade de:

- a) Atualizar e uniformizar linguagem normativa e conceitos legais;
- b) Uniformizar realidade fática idêntica.

3 – As leis consolidantes:

- c) Podem conter organização sistemática e numeração distintas da legislação consolidada;
- d) Mantêm as normas revogatórias constantes das leis consolidadas e indicam ainda as normas revogadas por efeito da lei consolidante;
- e) Salvaguardam a regulamentação aprovada ao abrigo da legislação consolidada revogada, salvo disposição expressa em contrário.

Artigo 12.º

Diplomas legislativos do Governo

1 – Os decretos-leis obedecem ao formulário seguinte:

a) Decretos-leis previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição:

«Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:
(Segue-se o texto.)»

b) Decretos-leis previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição:

«No uso da autorização legislativa concedida pelo artigo... da Lei n.º .../..., de ... de ..., e nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:
(Segue-se o texto.)»

c) Decretos-leis previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição:

«No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pela Lei (ou Decreto-Lei) n.º .../..., de ... de ..., e nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:
(Segue-se o texto.)»

d) Decretos-leis previstos no n.º 2 do artigo 198.º da Constituição:

«Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:
(Segue-se o texto.)»

2 – Após o texto, seguem-se, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros, a assinatura do Primeiro-Ministro e dos ministros competentes, a data da promulgação, a ordem de publicação e a assinatura do Presidente da República, a data da referenda e a assinatura do Primeiro-Ministro.

Artigo 13.º

Propostas de lei

1 – As propostas de lei do Governo devem conter uma exposição de motivos e obedecem ao formulário seguinte:

«Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei (com pedido de prioridade e urgência, se for o caso):
(Segue-se o texto.)»

2 – Após o texto, seguem-se, sucessivamente, a data da aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e dos ministros competentes.

Artigo 14.º

Outros diplomas do Governo

1 – Os outros diplomas do Governo obedecem ao formulário seguinte:

a) Decretos regulamentares:

«Nos termos da alínea c) do artigo 199.º da Constituição e ... (segue-se a identificação do ato legislativo a regulamentar), o Governo decreta o seguinte:

(Segue-se o texto.)»

«Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

(Segue-se o texto.)»

b) Decretos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição:

«Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo aprova o ... (segue-se a identificação do acordo internacional em forma simplificada, com indicação da matéria a que respeita, do local e da data da assinatura, sendo o teor do respetivo instrumento publicado em anexo).»

c) Decretos:

«Nos termos do ... (segue-se a identificação do ato e da respetiva norma que estabelece a exigência de decreto) e da alínea c) do artigo 199.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

(Segue-se o texto.)»

«Nos termos do ... (segue-se a identificação do ato e da respetiva norma que estabelece a exigência de decreto) e da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

(Segue-se o texto.)»

«Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

(Segue-se o texto.)»

d) Resoluções do Conselho de Ministros:

«Nos termos da alínea ... do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

(Segue-se o texto.)»

«Nos termos do ... (segue-se a identificação do ato e da respetiva norma que estabelece a exigência de resolução) e da alínea ... do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

(Segue-se o texto.)»

e) Portarias:

«Manda o Governo, pelo ... (indicar o membro ou membros competentes), o seguinte:

(Segue-se o texto.)»

2 – Após o texto dos decretos mencionados na alínea a) do número anterior, seguem-se, sucessivamente, a data da aprovação em Conselho de Ministros, a assinatura do Primeiro-Ministro e dos ministros competentes, a data da promulgação, a ordem de publicação e a assinatura do Presidente da República, a data da referenda e a assinatura do Primeiro-Ministro.

3 – Após o texto dos decretos mencionados nas alíneas b) e c) do n.º 1, seguem-se, sucessivamente, a data da aprovação em Conselho de Ministros, a assinatura do Primeiro-Ministro e dos ministros competentes, a assinatura do Presidente da República, com a menção da respetiva data, a data da referenda e a assinatura do Primeiro-Ministro.

4 – Após o texto das resoluções mencionadas na alínea d) do n.º 1, seguem-se, sucessivamente, a data da aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro.

5 – Após o texto dos diplomas mencionados na alínea e) do n.º 1, segue-se a assinatura do membro ou membros do Governo que os emitem, com a indicação da respetiva data.

6 – Sendo vários os membros do Governo a assinar os diplomas aludidos no número anterior, a data que releva é a da última assinatura.

Artigo 15.º

Decretos de nomeação e exoneração dos membros dos Governos Regionais

1 – Os decretos de nomeação e exoneração dos Presidentes dos Governos Regionais obedecem ao seguinte formulário:

«Ao abrigo do n.º 3 do artigo 231.º da Constituição, nomeio (ou exonero):

(Segue-se o texto.)

Assinado em ...

Publique-se.

O Representante da República para a Região Autónoma ..., (assinatura).»

2 – Os decretos de nomeação e exoneração dos membros dos Governos Regionais obedecem ao seguinte formulário:

«Ao abrigo do n.º 4 do artigo 231.º da Constituição, nomeio (ou exonero), sob proposta do Presidente do Governo Regional:

(Segue-se o texto.)

Assinado em ...

Publique-se.

O Representante da República para a Região Autónoma ..., (assinatura).»

Artigo 16.º

Diplomas dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas

1 – No início de cada diploma das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas ou dos Governos Regionais indica-se, para além do órgão donde emana e da disposição constitucional ao abrigo da qual é aprovado, o correspondente preceito do respetivo estatuto político-administrativo e, se for caso disso, o ato legislativo a regulamentar.

2 – Os decretos legislativos regionais aprovados ao abrigo de uma autorização legislativa, ou que desenvolvam para o âmbito regional princípios ou bases gerais de regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam, devem invocar expressamente as respetivas leis de autorização ou as leis cujos princípios ou bases desenvolvam.

3 – Nos decretos legislativos regionais e nos decretos regulamentares regionais da competência das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, após o texto seguem-se, sucessivamente, a data da aprovação, a assinatura do seu Presidente, a data da assinatura pelo Representante da República, a ordem de publicação e a assinatura deste.

4 – Nos decretos regulamentares regionais da competência dos Governos Regionais, após o texto seguem-se, sucessivamente, a menção da aprovação pelo Governo Regional e da respetiva data, a assinatura do seu Presidente, a data da assinatura pelo Representante da República, a ordem de publicação e a assinatura deste.

Artigo 17.º

(Revogado.)

Artigo 18.º

Norma revogatória

São revogados os seguintes diplomas:

- a) Lei n.º 6/83, de 29 de julho;
- b) Decreto-Lei n.º 337/87, de 21 de outubro;
- c) Decreto-Lei n.º 113/88, de 8 de abril;
- d) Decreto-Lei n.º 1/91, de 2 de janeiro.

—

PROPOSTA DE LEI N.º 209/XII (3.ª)
(ESTABELECE O REGIME DE ACESSO E EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE ARTISTA TAUROMÁQUICO
E DE AUXILIAR DE ESPETÁCULO TAUROMÁQUICO)

Parecer da Comissão de Segurança Social e Trabalho e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

- 1. Nota introdutória**
- 2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa**
- 3. Enquadramento legal e antecedentes**
- 4. Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria**
- 5. Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

O presente Parecer aprecia a proposta de lei do Governo que **“Estabelece o regime de acesso e exercício da atividade de artista tauromáquico e de auxiliar de espetáculo tauromáquico”** e cuja discussão em sede de Sessão Plenária ocorrerá no próximo dia 28 de maio.

A Proposta de Lei n.º 209/XII (3.ª), da iniciativa do Governo, que **“Estabelece o regime de acesso e exercício da atividade de artista tauromáquico e de auxiliar de espetáculo tauromáquico”**, deu entrada em 03/03/2014, foi admitida em 05/03/2014 e anunciada na sessão plenária dessa mesma data, baixando, na generalidade, à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª).

Esta iniciativa legislativa, apresentada sob a forma de proposta de lei, observa os requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral e às Propostas de Lei em particular e encontra-se em conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais aplicáveis.

Verifica-se igualmente a conformidade com o disposto na Lei Formulário (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas).

Nos termos do artigo 131.º do RAR foi elaborada pelos serviços a respetiva nota técnica, que se anexa.

2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

No que diz respeito ao objeto e motivação da Proposta de Lei em apreciação observamos que esta iniciativa **“visa estabelecer o regime de acesso e exercício da atividade de artista tauromáquico e de auxiliar de espetáculo tauromáquico”**.

O Regulamento do Espetáculo Tauromáquico, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 62/91², de 29 de novembro, já contemplava em diversos aspetos o regime de acesso ao exercício da atividade de artista tauromáquico, mantendo-se agora um regime semelhante sob a forma de lei, por se tratar da regulação de matéria suscetível de restringir a liberdade de escolha de profissão.

No que respeita especificamente ao regime de acesso ao exercício da atividade de artista e de auxiliar do espetáculo tauromáquico, introduzem-se alguns requisitos mais exigentes para acesso à correspondente categoria, como seja o alargamento do número de atuações como artista tauromáquico amador ou praticante,

² *Aguarda-se a todo o momento a publicação do novo Regulamento registado com o Decreto-Lei n.º 232/2013 no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho de Ministros, em 27 de fevereiro de 2014.*

fomentando uma maior responsabilização dos intervenientes pela atividade que exercem e clarificando as regras e requisitos em relação a quem pode atuar neste tipo de espetáculos.

Estabelece-se, assim, o quadro de requisitos a observar no acesso às diversas categorias, justificado quer pela necessidade de os artistas tauromáquicos e os auxiliares terem adestramento, treino e conhecimentos das reses a lidar, de forma a assegurar a realização da atividade com redução na maior medida possível dos riscos de lesão física, quer pela necessidade da salvaguarda da dignidade do espetáculo tauromáquico.

3. Enquadramento legal e antecedentes

Como já foi referido, a presente iniciativa refere que “o *Regulamento do Espetáculo Tauromáquico*, aprovado pelo [Decreto Regulamentar n.º 62/91, de 29 de novembro](#), já contemplava em diversos aspetos o regime de acesso ao exercício da atividade de artista tauromáquico”, pretendendo manter-se agora um regime semelhante sob a forma de lei, “*por se tratar da regulação de matéria suscetível de restringir a liberdade de escolha de profissão*”.

Pretende-se assim estabelecer o regime de acesso e exercício da atividade de artista tauromáquico e de auxiliar de espetáculo tauromáquico, em conformidade com o [Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho](#), que estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços e transpõe a *Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro*, com a [Lei n.º 9/2009, de 4 de março](#), alterada pela [Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto](#), que transpõe para a ordem jurídica interna a *Diretiva 2005/36/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro*, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e com o [Decreto-Lei n.º 92/2011, de 27 de julho](#), que estabelece o regime jurídico do *Sistema de Regulação de Acesso a Profissões* (SRAP).

O Decreto Regulamentar n.º 62/91, de 29 de novembro, veio aplicar o artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 306/91, de 17 de agosto](#) (que sujeita a realização de espetáculos tauromáquicos a autorização da Direção-Geral dos Espetáculos e do Direito de Autor).

Por fim, esta iniciativa pretende revogar os artigos 48.º, 49.º e 54.º a 62.º do Regulamento do Espetáculo Tauromáquico, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 62/91, de 29 de novembro.

Não foram encontradas iniciativas legislativas anteriores que versassem sobre a matéria da atividade de artista tauromáquico, mas apenas relativas a espetáculos tauromáquicos “*em que seja infligida a morte às reses nele lidadas*”, ou sobre “*espetáculos tauromáquicos como susceptíveis de influírem negativamente na formação da personalidade de crianças e adolescentes*”.

4. Iniciativas legislativas ou Petições pendentes sobre a mesma matéria

Consultada a base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) verificou-se que, neste momento, não existe qualquer iniciativa legislativa pendente ou petições versando sobre idêntica matéria.

5. Enquadramento do tema no plano da União Europeia

O artigo 13.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) determina que “*Na definição e aplicação das políticas da União nos domínios da agricultura, da pesca, dos transportes, do mercado interno, da investigação e desenvolvimento tecnológico e do espaço, a União e os Estados-membros terão plenamente em conta as exigências em matéria de bem-estar dos animais, enquanto seres sensíveis, **respeitando simultaneamente as disposições legislativas e administrativas e os costumes dos Estados-membros, nomeadamente em matéria de ritos religiosos, tradições culturais e património regional***”.

No que respeita ao acesso e ao exercício de profissões, atente-se ao disposto no n.º 2 do artigo 26.º do TFUE: “*o mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados*” (Parte III – *As políticas e ações internas da União* – Título I – *O Mercado Interno*). Especificamente, no Capítulo 2 do Título IV – *A livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais* (artigos 49.º a 54.º) é consagrado o direito de estabelecimento e o Capítulo 3 (artigos 56.º a 62.º) estabelece o direito à livre prestação de serviços.

Com vista à concretização, por um lado, do objetivo da abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas e serviços entre os Estados-membros, consagrado nos Tratados europeus (atuais artigos 46.º b) e 50.º c) do TFUE), designadamente, o direito de exercer uma profissão, por conta própria ou por conta de

outrem, num Estado-membro diferente daquele em que tenham adquirido as suas qualificações profissionais e, por outro lado, do reconhecimento³ mútuo de diplomas, certificados e outros títulos (53.º, n.º 1 do TFUE), foi adotada⁴ a [Diretiva 2005/36/CE](#)⁵ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais⁶.

Esta diretiva constituiu o primeiro esforço de modernização do sistema europeu de reconhecimento das qualificações profissionais, com vista a facilitar o estabelecimento e a livre circulação no mercado interno de pessoas que prestam serviços qualificados⁷ e a concretizar a liberalização acrescida da prestação de serviços, a melhoria da automatização do reconhecimento das qualificações e a maior flexibilidade nos procedimentos administrativos, consolidando um regime de reconhecimento mútuo que se encontrava disperso em 15 diretivas.

Assim, esta diretiva estabelece o reconhecimento automático de um certo número de profissões com base em requisitos mínimos de formação harmonizados (profissões setoriais), um regime geral de reconhecimento dos títulos de formação e o reconhecimento automático da experiência profissional, estabelecendo também um novo regime de livre prestação de serviços.

A diretiva confere às pessoas que tenham adquirido as suas qualificações profissionais num Estado-membro a possibilidade de acederem à mesma profissão e a exercerem noutro Estado-membro, com os mesmos direitos que os nacionais desse Estado, não obstante, contudo, a que o profissional migrante respeite eventuais condições de exercício não discriminatórias que possam ser impostas por este último Estado-membro, desde que essas condições sejam objetivamente justificadas e proporcionadas.

Seis anos depois, a Comissão Europeia apresentou⁸, em 19 de dezembro de 2011, uma proposta de diretiva que visava alterar a diretiva 2005/36/CE ([COM\(2011\)883](#))⁹ com o objetivo de, entre outros aspetos, modernizar e simplificar as regras aplicáveis à mobilidade dos profissionais no território da UE, prevendo nomeadamente uma carteira profissional europeia para todas as profissões interessadas e o Regulamento relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI)¹⁰.

Considere-se, neste contexto, também a [Comunicação da Comissão Europeia «Uma melhor governação para o mercado único»](#), [COM\(2012\)259](#)¹¹, assim como a [Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 3 de outubro de 2012 – Ato para o Mercado Único II – Juntos para um novo crescimento](#) ([COM\(2012\)573](#))¹².

Nesta sequência foi recentemente adotada a [Diretiva 2013/55/UE](#)¹³ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013 – que altera a Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações

³ Ver os n.ºs 7 e 8 do artigo 4.º, bem como o artigo 15.º da proposta de lei em apreço.

⁴ Na sequência das comunicações da Comissão Europeia sobre «Uma estratégia do mercado interno para os serviços» e da intitulada «Novos mercados de trabalho europeus, abertos a todos, acessíveis a todos».

⁵ Versão consolidada em 2013-07-01, contendo as alterações realizadas pela Diretiva 2006/100/CE do Conselho de 20 de novembro de 2006 (adaptação à adesão da Bulgária e da Roménia à UE), pelo Regulamento (CE) n.º 1430/2007 da Comissão de 5 de dezembro de 2007, pelo Regulamento (CE) n.º 755/2008 da Comissão de 31 de julho de 2008, pelo Regulamento (CE) n.º 1137/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro de 2008, pelo Regulamento (CE) n.º 279/2009 da Comissão de 6 de abril de 2009, pelo Regulamento (UE) n.º 213/2011 da Comissão de 3 de março de 2011, pelo Regulamento (UE) n.º 623/2012 da Comissão de 11 de julho de 2012, pela Diretiva 2013/25/UE do Conselho de 13 de maio de 2013 e pelo Tratado de Adesão da Croácia (2012). A última alteração foi realizada pela diretiva 2013/55/UE, de 20 de novembro de 2013, conforme é mencionado abaixo.

⁶ A diretiva foi transposta para o ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pela Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto.

⁷ Para informação detalhada em matéria de reconhecimento das qualificações profissionais no mercado interno consulte-se a página da Comissão Europeia em http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_en.htm

⁸ Na sequência da apresentação da Comunicação, de 27 de outubro de 2010, intitulada «Ato para o Mercado Único, Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua, “Juntos para um novo crescimento”», da Resolução do Parlamento Europeu de 15 de novembro de 2011 sobre a aplicação da diretiva relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (2005/36/CE) e do Relatório de 2010 sobre a cidadania da União, de 27 de outubro de 2010, intitulado «Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE».

⁹ Esta iniciativa foi escrutinada pela [Assembleia da República \(Comissão de Segurança Social e Trabalho e Comissão de Assuntos Europeus\)](#) e por outros Parlamentos nacionais da UE, como se pode consultar em <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20110883.do>.

¹⁰ Cfr. artigo 17.º da proposta de lei em apreço.

¹¹ Esta iniciativa foi distribuída à Comissão de Assuntos Europeus e à Comissão de Economia e Obras Públicas em 18 de junho de 2012, não tendo, porém, sido objeto de escrutínio por parte da [Assembleia da República](#). Para aceder à atividade de escrutínio realizada por outras Câmaras parlamentares da UE, pode consultar-se a página: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120259.do?appLng=PT>.

¹² [Idem](#). Para aceder à atividade de escrutínio realizada por outros Parlamentos nacionais da UE, pode consultar-se a página: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120573.do>.

¹³ A proposta desta diretiva ([COM\(2011\)883](#)) foi objeto de [escrutínio](#) por parte das comissões de segurança social e trabalho e de assuntos europeus da Assembleia da República, tendo [o relatório e o parecer](#) decorrentes deste processo de escrutínio sido enviados às

profissionais – bem como o [Regulamento \(UE\) n.º 1024/2012](#)¹⁴ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno¹⁵ e que revoga a Decisão 2008/49/CE da Comissão («Regulamento IMI»).

Uma das inovações introduzidas com a alteração realizada pela diretiva 2013/55/UE foi a criação da «*Carteira profissional europeia*», um certificado eletrónico que comprova que o profissional cumpriu todas as condições necessárias para prestar serviços num Estado-membro de acolhimento a título temporário e ocasional ou o reconhecimento das qualificações profissionais para efeitos de estabelecimento num Estado-membro de acolhimento» (artigo 1.º, 3), a), ii), k)).

A criação de uma carteira profissional europeia tem por objetivo “*facilitar a mobilidade temporária e o reconhecimento ao abrigo do regime de reconhecimento automático, bem como promover um processo de reconhecimento simplificado no âmbito do regime geral. O objetivo da carteira profissional europeia consiste em simplificar o processo de reconhecimento e introduzir eficiências de custos e operacionais, que beneficiem os profissionais e as autoridades competentes*” (considerando n.º 4).

Por fim, mas ainda em relação à carteira profissional europeia (novos artigos 4.º-A a 4.º-E), no considerando n.º 28, a diretiva deixa aos Estados-membros o poder de “*decidir se os centros de assistência deverão atuar como uma autoridade competente no Estado-membro de origem ou apoiar a autoridade competente relevante no tratamento dos pedidos de carteira profissional europeia e do processo individual dos requerentes criado no IMI. No contexto da livre prestação de serviços, se a profissão em causa não estiver regulamentada no Estado-membro de origem, os centros de assistência também podem participar no intercâmbio de informação para efeitos de cooperação administrativa*”.

O artigo 3.º da citada diretiva prevê que os Estados-membros procedam à sua transposição até 18 de janeiro de 2016.

Refira-se igualmente a [Diretiva 2006/123/CE](#)¹⁶, relativa aos serviços no mercado interno, que é aplicável a todos os serviços prestados mediante contrapartida económica, com exceção dos sectores excluídos e estabelece disposições gerais que facilitam o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação dos serviços, mantendo simultaneamente um elevado nível de qualidade dos serviços prestados aos consumidores e às empresas.¹⁷

Quanto à liberdade de estabelecimento dos prestadores noutros Estados-membros, a diretiva estabelece um conjunto de obrigações a cumprir pelos Estados-membros em matéria de simplificação administrativa, que permita facilitar o acesso às atividades de serviços, através da simplificação dos procedimentos e formalidades envolvidos no acesso a uma atividade de serviços e ao seu exercício. Estas disposições dizem respeito, nomeadamente, ao estabelecimento de “balcões únicos” (portais da administração pública em linha para as empresas), ao direito à informação, aos procedimentos por via eletrónica, e ao regime de autorização de acesso a uma atividade de serviços e ao seu exercício.

No que respeita à liberdade de prestação de serviços, a diretiva prevê que os Estados-membros devem assegurar o livre acesso e exercício da atividade no sector dos serviços no seu território, e que devem respeitar os princípios da não-discriminação, necessidade e proporcionalidade (n.º 3 do artigo 15.º e n.º 1 do artigo 16.º), relativamente à imposição de requisitos específicos ao acesso ou exercício de atividades de serviços no seu território, prevendo, no entanto, derrogações e exceções a estes princípios.

Ainda neste contexto, a citada diretiva considera que “*o acesso a uma atividade de serviços ou ao seu exercício num Estado-membro, tanto a título principal como secundário, não deverá depender de critérios como o lugar de estabelecimento, de residência, de domicílio ou de prestação principal da atividade de serviço*”

instituições europeias e ao governo em 8 de março de 2012. O resultado do escrutínio desta iniciativa levada a cabo por catorze Câmaras/Parlamentos dos Estados-membros da UE pode ser consultado em

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2011&number=883&appLng=PT>

¹⁴ A proposta desta diretiva (COM(2011)522) foi objeto de [escrutínio](#) por parte das comissões de assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias e de assuntos europeus da Assembleia da República, tendo [o relatório e o parecer](#) decorrentes deste processo de escrutínio sido enviados às instituições europeias e ao governo em 26 de outubro de 2010. O escrutínio desta iniciativa, concluído por catorze Câmaras/Parlamentos dos Estados-membros da UE, pode ser consultado em <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2011&number=883&appLng=PT>

¹⁵ Os regulamentos são obrigatórios em todos os seus elementos e diretamente aplicáveis em todos os Estados-membros.

¹⁶ Transposta para a ordem jurídica interna através do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que estabelece os princípios e as regras para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços realizadas em território nacional.

¹⁷ Informação detalhada sobre a Diretiva “Serviços” disponível no endereço http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_fr.htm

(...) Além disso, um Estado-membro não deverá poder prever qualquer tipo de benefício para os prestadores com ligações específicas a um contexto socioeconómico nacional ou local”.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O autor do Parecer reserva a sua opinião para a futura discussão em plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

Considerando o exposto anteriormente, a Comissão de Segurança Social e Trabalho conclui:

1. Foi apresentada uma proposta de lei da iniciativa do Governo que “Estabelece o regime de acesso e exercício da atividade de artista tauromáquico e de auxiliar de espetáculo tauromáquico”;
2. A Proposta de Lei n.º 209/XII (3.ª) «Estabelece o regime de acesso e exercício da atividade de artista tauromáquico e de auxiliar de espetáculo tauromáquico»;
3. A proposta de lei em apreço cumpre todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários à sua tramitação;
4. Pelo exposto, nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a sua Excelência a Presidente da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 28 de maio de 2014.

O Deputado autor do parecer, João Figueiredo — O Presidente da Comissão, José Manuel Canavarro.

Nota: Os Considerandos e as Conclusões foram aprovados, por unanimidade, com votos a favor do PSD, do PS, do CDS-PP e abstenção do PCP e do BE.

PARTE IV – ANEXOS

Nota Técnica



Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 209/XII (3.ª)

Estabelece o regime de acesso e exercício da atividade de artista tauromáquico e de auxiliar de espetáculo tauromáquico (GOV)

Data de admissão: 5 de março de 2014

Comissão de Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Susana Fazenda (DAC), Lurdes Sauane (DAPLEN), Maria Teresa Paulo e Fernando Bento Ribeiro (DILP).

Data: 16 de maio de 2014.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa legislativa em apreço, que *Estabelece o regime de acesso e exercício da atividade de artista tauromáquico e de auxiliar de espetáculo tauromáquico*, foi apresentada pelo Governo, deu entrada em 03/03/2014, foi admitida em 05/03/2014 e anunciada na sessão plenária desta mesma data. Por despacho, exarado igualmente a 05/03/2014, S. Ex.^a a Presidente da Assembleia da República fez baixar, na generalidade, a proposta de lei à Comissão de Segurança Social e Trabalho, que, em reunião de 13 de março de 2014, designou autor do parecer o Senhor Deputado João Figueiredo (PSD).

De acordo com a respetiva exposição de motivos, “o Regulamento do Espetáculo Tauromáquico, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 62/91, de 29 de novembro, já contemplava em diversos aspetos o regime de acesso ao exercício da atividade de artista tauromáquico, mantendo-se agora um regime semelhante sob a forma de lei, por se tratar da regulação de matéria suscetível de restringir a liberdade de escolha de profissão.”

A proposta de lei contém 21 artigos e, “no que respeita especificamente ao regime de acesso ao exercício da atividade de artista e de auxiliar do espetáculo tauromáquico, introduzem-se alguns requisitos mais exigentes para acesso à correspondente categoria, como seja o alargamento do número de atuações como artista tauromáquico amador ou praticante, fomentando uma maior responsabilização dos intervenientes pela atividade que exercem e clarificando as regras e requisitos em relação a quem pode atuar neste tipo de espetáculos.”

É igualmente estabelecido “um quadro de requisitos a observar no acesso às diversas categorias, justificado quer pela necessidade de os artistas tauromáquicos e os auxiliares terem adestramento, treino e conhecimentos das reses a lidar, de forma a assegurar a realização da atividade com redução na maior medida possível dos riscos de lesão física, quer pela necessidade da salvaguarda da dignidade do espetáculo tauromáquico.”

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 27 de fevereiro de 2014, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR.

Respeitando os limites estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos.

Dispõe ainda o n.º 3 do artigo 124.º do RAR que “as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”.

De igual modo, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe no n.º 1 do artigo 6.º, que “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao caráter obrigatório ou facultativo das mesmas”, e acrescenta no n.º 2 “Deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta às entidades”.

Assim, em conformidade com o n.º 1 do citado artigo 6.º, o Governo informa, na exposição de motivos, que “foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e a Comissão de Regulação de Acesso a Profissões”.

Em conformidade com o n.º 2 do referido artigo 6.º, foram facultados à Assembleia da República os pareceres das seguintes entidades:

[Parecer CRAP](#)

[Parecer GRA](#)

[Parecer GRM](#)

[Parecer ALRAA](#)

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho e 42/2007, de 24 de agosto, que a republicou), designada como «[lei formulário](#)», estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, cumpre referir.

Assim, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto.

O artigo 21.º da proposta de lei reporta os seus efeitos à data da entrada em vigor do Regulamento do Espetáculo Tauromáquico, que ainda não foi publicado, não obstante alguns artigos da proposta de lei remeterem para as suas disposições, o que não se coaduna com uma boa técnica legislativa.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da «lei formulário».

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A presente iniciativa refere que “o *Regulamento do Espetáculo Tauromáquico*, aprovado pelo [Decreto Regulamentar n.º 62/91, de 29 de novembro](#), já contemplava em diversos aspetos o regime de acesso ao exercício da atividade de artista tauromáquico”, pretendendo manter-se agora um regime semelhante sob a forma de lei, “*por se tratar da regulação de matéria suscetível de restringir a liberdade de escolha de profissão*”.

Pretende-se assim estabelecer o regime de acesso e exercício da atividade de artista tauromáquico e de auxiliar de espetáculo tauromáquico, em conformidade com o [Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho](#), que estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços e transpõe a *Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro*, com a [Lei n.º 9/2009, de 4 de março](#), alterada pela [Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto](#), que transpõe para a ordem jurídica interna a *Diretiva 2005/36/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro*, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e com o [Decreto-Lei n.º 92/2011, de 27 de julho](#), que estabelece o regime jurídico do *Sistema de Regulação de Acesso a Profissões* (SRAP).

O Decreto Regulamentar n.º 62/91, de 29 de novembro, veio aplicar o artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 306/91, de 17 de agosto](#) (que sujeita a realização de espetáculos tauromáquicos a autorização da Direção-Geral dos Espetáculos e do Direito de Autor).

Por fim, esta iniciativa pretende revogar os artigos 48.º, 49.º e 54.º a 62.º do Regulamento do Espetáculo Tauromáquico, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 62/91, de 29 de novembro.

Não foram encontradas iniciativas legislativas anteriores que versassem sobre a matéria da atividade de artista tauromáquico, mas apenas relativas a espetáculos tauromáquicos “*em que seja infligida a morte às reses nele lidadas*”, ou sobre “*espetáculos tauromáquicos como susceptíveis de influírem negativamente na formação da personalidade de crianças e adolescentes*”.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Em relação à matéria em apreço, refira-se, antes de mais, o artigo 13.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) que determina que *“Na definição e aplicação das políticas da União nos domínios da agricultura, da pesca, dos transportes, do mercado interno, da investigação e desenvolvimento tecnológico e do espaço, a União e os Estados-membros terão plenamente em conta as exigências em matéria de bem-estar dos animais, enquanto seres sensíveis, respeitando simultaneamente as disposições legislativas e administrativas e os costumes dos Estados-membros, nomeadamente em matéria de ritos religiosos, tradições culturais e património regional”*.

Dito isto, no que respeita ao acesso e ao exercício de profissões, atente-se ao disposto no n.º 2 do artigo 26.º do TFUE: *“o mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados”* (Parte III – *As políticas e ações internas da União* – Título I – *O Mercado Interno*). Especificamente, no Capítulo 2 do Título IV – *A livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais* (artigos 49.º a 54.º) é consagrado o direito de estabelecimento e o Capítulo 3 (artigos 56.º a 62.º) estabelece o direito à livre prestação de serviços.

Com vista à concretização, por um lado, do objetivo da abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas e serviços entre os Estados-membros, consagrado nos Tratados europeus (atuais artigos 46.º b) e 50.º c) do TFUE), designadamente, o direito de exercer uma profissão, por conta própria ou por conta de outrem, num Estado-membro diferente daquele em que tenham adquirido as suas qualificações profissionais e, por outro lado, do reconhecimento¹ mútuo de diplomas, certificados e outros títulos (53.º, n.º 1 do TFUE), foi adotada² a [Diretiva 2005/36/CE](#)³ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais⁴.

Esta diretiva constituiu o primeiro esforço de modernização do sistema europeu de reconhecimento das qualificações profissionais, com vista a facilitar o estabelecimento e a livre circulação no mercado interno de pessoas que prestam serviços qualificados⁵ e a concretizar a liberalização acrescida da prestação de serviços, a melhoria da automatização do reconhecimento das qualificações e a maior flexibilidade nos procedimentos administrativos, consolidando um regime de reconhecimento mútuo que se encontrava disperso em 15 diretivas.

Assim, esta diretiva estabelece o reconhecimento automático de um certo número de profissões com base em requisitos mínimos de formação harmonizados (profissões setoriais), um regime geral de reconhecimento dos títulos de formação e o reconhecimento automático da experiência profissional, estabelecendo também um novo regime de livre prestação de serviços.

A diretiva confere às pessoas que tenham adquirido as suas qualificações profissionais num Estado-membro a possibilidade de acederem à mesma profissão e a exercerem noutro Estado-membro, com os mesmos direitos que os nacionais desse Estado, não obstante, contudo, a que o profissional migrante respeite eventuais condições de exercício não discriminatórias que possam ser impostas por este último Estado-membro, desde que essas condições sejam objetivamente justificadas e proporcionadas.

Seis anos depois, a Comissão Europeia apresentou⁶, em 19 de dezembro de 2011, uma proposta de

¹ Ver os n.ºs 7 e 8 do artigo 4.º, bem como o artigo 15.º da proposta de lei em apreço.

² Na sequência das comunicações da Comissão Europeia sobre «Uma estratégia do mercado interno para os serviços» e da intitulada «Novos mercados de trabalho europeus, abertos a todos, acessíveis a todos».

³ Versão consolidada em 2013-07-01, contendo as alterações realizadas pela Diretiva 2006/100/CE do Conselho de 20 de novembro de 2006 (adaptação à adesão da Bulgária e da Roménia à UE), pelo Regulamento (CE) n.º 1430/2007 da Comissão de 5 de dezembro de 2007, pelo Regulamento (CE) n.º 755/2008 da Comissão de 31 de julho de 2008, pelo Regulamento (CE) n.º 1137/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro de 2008, pelo Regulamento (CE) n.º 279/2009 da Comissão de 6 de abril de 2009, pelo Regulamento (UE) n.º 213/2011 da Comissão de 3 de março de 2011, pelo Regulamento (UE) n.º 623/2012 da Comissão de 11 de julho de 2012, pela Diretiva 2013/25/UE do Conselho de 13 de maio de 2013 e pelo Tratado de Adesão da Croácia (2012). A última alteração foi realizada pela diretiva 2013/55/UE, de 20 de novembro de 2013, conforme é mencionado abaixo.

⁴ A diretiva foi transposta para o ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pela Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto.

⁵ Para informação detalhada em matéria de reconhecimento das qualificações profissionais no mercado interno consulte-se a página da Comissão Europeia em http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_en.htm

⁶ Na sequência da apresentação da Comunicação, de 27 de outubro de 2010, intitulada «Ato para o Mercado Único, Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua, “Juntos para um novo crescimento”», da Resolução do Parlamento Europeu de 15 de novembro de 2011 sobre a aplicação da diretiva relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (2005/36/CE) e do Relatório de 2010 sobre a cidadania da União, de 27 de outubro de 2010, intitulado «Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE».

diretiva que visava alterar a diretiva 2005/36/CE ([COM\(2011\)883](#))⁷ com o objetivo de, entre outros aspetos, modernizar e simplificar as regras aplicáveis à mobilidade dos profissionais no território da UE, prevendo nomeadamente uma carteira profissional europeia para todas as profissões interessadas e o Regulamento relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI)⁸.

Considere-se, neste contexto, também a [Comunicação da Comissão Europeia «Uma melhor governação para o mercado único»](#), [COM\(2012\)259](#)⁹, assim como a [Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 3 de outubro de 2012, – Ato para o Mercado Único II – Juntos para um novo crescimento \(COM\(2012\)573\)](#)¹⁰.

Nesta sequência foi recentemente adotada a [Diretiva 2013/55/UE](#)¹¹ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013 – que altera a Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais – bem como o [Regulamento \(UE\) n.º 1024/2012](#)¹² do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno¹³ e que revoga a Decisão 2008/49/CE da Comissão («Regulamento IMI»).

Uma das inovações introduzidas com a alteração realizada pela diretiva 2013/55/UE foi a criação da «Carteira profissional europeia», um certificado eletrónico que comprova que o profissional cumpriu todas as condições necessárias para prestar serviços num Estado-membro de acolhimento a título temporário e ocasional ou o reconhecimento das qualificações profissionais para efeitos de estabelecimento num Estado-membro de acolhimento» (artigo 1.º, 3), a), ii), k)).

A criação de uma carteira profissional europeia tem por objetivo “facilitar a mobilidade temporária e o reconhecimento ao abrigo do regime de reconhecimento automático, bem como promover um processo de reconhecimento simplificado no âmbito do regime geral. O objetivo da carteira profissional europeia consiste em simplificar o processo de reconhecimento e introduzir eficiências de custos e operacionais, que beneficiem os profissionais e as autoridades competentes” (considerando n.º 4).

Por fim, mas ainda em relação à carteira profissional europeia (novos artigos 4.º-A a 4.º-E), no considerando n.º 28, a diretiva deixa aos Estados-membros o poder de “decidir se os centros de assistência deverão atuar como uma autoridade competente no Estado-membro de origem ou apoiar a autoridade competente relevante no tratamento dos pedidos de carteira profissional europeia e do processo individual dos requerentes criado no IMI. No contexto da livre prestação de serviços, se a profissão em causa não estiver regulamentada no Estado-membro de origem, os centros de assistência também podem participar no intercâmbio de informação para efeitos de cooperação administrativa”.

O artigo 3.º da citada diretiva prevê que os Estados-membros procedam à sua transposição até 18 de janeiro de 2016.

Refira-se igualmente a [Diretiva 2006/123/CE](#)¹⁴, relativa aos serviços no mercado interno, que é aplicável a todos os serviços prestados mediante contrapartida económica, com exceção dos sectores excluídos e estabelece disposições gerais que facilitam o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação dos serviços, mantendo simultaneamente um elevado nível de qualidade dos

⁷ Esta iniciativa foi escrutinada pela [Assembleia da República \(Comissão de Segurança Social e Trabalho e Comissão de Assuntos Europeus\)](#) e por outros Paramentos nacionais da UE, como se pode consultar em <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20110883.do>.

⁸ Cfr. artigo 17.º da proposta de lei em apreço.

⁹ Esta iniciativa foi distribuída à Comissão de Assuntos Europeus e à Comissão de Economia e Obras Públicas em 18 de junho de 2012, não tendo, porém, sido objeto de escrutínio por parte da [Assembleia da República](#). Para aceder à atividade de escrutínio realizada por outras Câmaras parlamentares da UE, pode consultar-se a página: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120259.do?appLng=PT>.

¹⁰ *Idem*. Para aceder à atividade de escrutínio realizada por outros Paramentos nacionais da UE, pode consultar-se a página: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120573.do>.

¹¹ A proposta desta diretiva ([COM\(2011\)883](#)) foi objeto de [escrutínio](#) por parte das comissões de segurança social e trabalho e de assuntos europeus da Assembleia da República, tendo o [relatório e o parecer](#) decorrentes deste processo de escrutínio sido enviados às instituições europeias e ao governo em 8 de março de 2012. O resultado do escrutínio desta iniciativa levada a cabo por catorze Câmaras/Paramentos dos Estados-membros da UE pode ser consultado em <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2011&number=883&appLng=PT>.

¹² A proposta desta diretiva ([COM\(2011\)522](#)) foi objeto de [escrutínio](#) por parte das comissões de assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias e de assuntos europeus da Assembleia da República, tendo o [relatório e o parecer](#) decorrentes deste processo de escrutínio sido enviados às instituições europeias e ao governo em 26 de outubro de 2010. O escrutínio desta iniciativa, concluído por catorze Câmaras/Paramentos dos Estados-membros da UE, pode ser consultado em <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2011&number=883&appLng=PT>.

¹³ Os regulamentos são obrigatórios em todos os seus elementos e diretamente aplicáveis em todos os Estados-membros.

¹⁴ Transposta para a ordem jurídica interna através do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que estabelece os princípios e as regras para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços realizadas em território nacional.

serviços prestados aos consumidores e às empresas.¹⁵

Quanto à liberdade de estabelecimento dos prestadores noutros Estados-membros, a diretiva estabelece um conjunto de obrigações a cumprir pelos Estados-membros em matéria de simplificação administrativa, que permita facilitar o acesso às atividades de serviços, através da simplificação dos procedimentos e formalidades envolvidos no acesso a uma atividade de serviços e ao seu exercício. Estas disposições dizem respeito, nomeadamente, ao estabelecimento de “balcões únicos” (portais da administração pública em linha para as empresas), ao direito à informação, aos procedimentos por via eletrónica, e ao regime de autorização de acesso a uma atividade de serviços e ao seu exercício.

No que respeita à liberdade de prestação de serviços, a diretiva prevê que os Estados-membros devem assegurar o livre acesso e exercício da atividade no sector dos serviços no seu território, e que devem respeitar os princípios da não-discriminação, necessidade e proporcionalidade (n.º 3 do artigo 15.º e n.º 1 do artigo 16.º), relativamente à imposição de requisitos específicos ao acesso ou exercício de atividades de serviços no seu território, prevendo, no entanto, derrogações e exceções a estes princípios.

Ainda neste contexto, a citada diretiva considera que “o acesso a uma atividade de serviços ou ao seu exercício num Estado-membro, tanto a título principal como secundário, não deverá depender de critérios como o lugar de estabelecimento, de residência, de domicílio ou de prestação principal da atividade de serviço (...) Além disso, um Estado-membro não deverá poder prever qualquer tipo de benefício para os prestadores com ligações específicas a um contexto socioeconómico nacional ou local”.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e Itália.

Espanha

Em Espanha, a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, foi transposta para o ordenamento jurídico interno pela [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#) que estabelece as regras e os princípios necessários para garantir o livre acesso e exercício das atividades de serviços realizadas em território espanhol. Esta lei é aplicável às atividades de serviços que se realizem mediante contraprestação económica e que sejam oferecidos ou prestados no território espanhol por prestadores estabelecidos em Espanha ou em qualquer outro Estado-membro.

Esta lei criou o [balcão único eletrónico](#) que disponibiliza aos prestadores e aos destinatários de serviços de todos os Estados, o acesso por via eletrónica de toda a informação sobre os procedimentos necessários para o acesso a uma atividade de serviços ([artigos 18.º e 19.º](#)).

O [Real Decreto n.º 1837/2008, de 8 de novembro](#), transpõe para o ordenamento jurídico espanhol a Diretiva 2005/36/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005. Este diploma não faz menção alguma ao reconhecimento da profissão de toureiro, ou outro interveniente em espetáculos taurinos.

O [Instituto Nacional das Qualificações](#) (INCUAL) foi criado pelo Real Decreto n.º 375/1999, de 5 de março. Constitui o instrumento técnico, dotado de capacidade e independência de critérios, que apoia o Conselho Geral de Formação Profissional para alcançar os objetivos do [Sistema Nacional de Qualificações e Formação Profissional](#).

A [Lei Orgânica n.º 5/2002, de 19 de junho](#), (das *Qualificações e Formação Profissional*) atribui ao INCUAL a responsabilidade de definir, elaborar e manter atualizado o Catálogo Nacional das Qualificações Profissionais e o correspondente Catálogo Modular de Formação Profissional.

Os dados relativos a profissionais taurinos, empresas ganadeiras de touros de lide e escolas de tauromaquia utilizam como fonte administrativa os seguintes registos administrativos: o Registo Geral de Profissionais Taurinos, o Registo de Empresas Ganadeiras de Reses de lide e o Registo de Escolas Taurinas. Trata-se de registos criados pela [Lei n.º 10/1991, de 4 de abril](#), ‘sobre poderes administrativos em matéria de espetáculos taurinos’.

¹⁵ Informação detalhada sobre a Diretiva “Serviços” disponível no endereço http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_fr.htm

Esta lei foi aplicada pelo [Real Decreto n.º 176/1992, de 28 de fevereiro](#), que aprova o Regulamento de Espetáculos Taurinos, modificado pelo [Real Decreto n.º 145/1996, de 2 de fevereiro](#) e pelo n.º [1034/2001, de 21 de setembro](#).

Veja-se esta página sobre “[assuntos taurinos](#)” no sítio do Ministério da Educação, Cultura e Desporto.

Itália

Em Itália, o [Decreto Legislativo n.º 206/2007 de 9 de novembro](#), transpõe a [Diretiva 2005/36/CE, de 7 de setembro de 2005](#), relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.

Quanto à questão das habilitações profissionais exigidas para o exercício de determinadas profissões, matéria essa refletida na iniciativa legislativa em análise, não foi encontrada nenhuma previsão expressa quanto à profissão de “*artista tauromáquico*” ou equivalente.

Por outro lado, o [Decreto Legislativo n.º 59/2010, de 26 de março](#), procede à transposição da [Diretiva 2006/123/CE, de 12 de dezembro de 2006](#), relativa aos serviços no mercado interno. Também neste diploma não se encontraram referências à atividade que se pretende regulamentar na presente iniciativa legislativa.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Consultada a base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) verificou-se que, neste momento, não existe qualquer iniciativa legislativa pendente versando sobre idêntica matéria.

• Petições

Não se identificaram petições pendentes sobre a mesma matéria.

V. Consultas e contributos

• Consultas obrigatórias

A Senhora Presidente da Assembleia da República determinou a promoção da audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, os quais remeteram os seguintes pareceres:

[Parecer ALRAMadeira](#)

[Parecer GOV RAMadeira](#)

[Parecer GOV RAAçores](#)

[Parecer ALRAAçores](#)

Atenta a matéria, foi solicitado parecer escrito à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), que se pronunciou no passado dia 9 de abril ([Parecer n.º 22/2014](#)), alertando para a necessidade de ser ouvida.

• Consultas facultativas

Caso a Comissão assim o entenda, e em sede de eventual apreciação na especialidade, poderá ser suscitada a audição do Secretário de Estado da Cultura e a audição da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponibilizada não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

PROPOSTA DE LEI N.º 220/XII (3.ª)
(ESTABELECE OS TERMOS DA INCLUSÃO DE COMBUSTÍVEIS SIMPLES NOS POSTOS DE ABASTECIMENTO PARA CONSUMO PÚBLICO LOCALIZADOS NO TERRITÓRIO CONTINENTAL, EM FUNÇÃO DA RESPECTIVA LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA, BEM COMO OBRIGAÇÕES ESPECÍFICAS DE INFORMAÇÃO AOS CONSUMIDORES ACERCA DA GASOLINA E GASÓLEO RODOVIÁRIOS DISPONIBILIZADOS NOS POSTOS DE ABASTECIMENTO)

Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas

Índice

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo n.º 118.º do Regimento da Assembleia da República.

Respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 2 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular.

Respeita igualmente os limites impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º do Regimento.

Como refere a Exposição de Motivos da proposta, o Governo ouviu a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Autoridade da Concorrência, e procedeu ainda à audição do Conselho Nacional do Consumo, da Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas, da Associação de Empresas Distribuidoras de Produtos Petrolíferos, da Associação Nacional de Revendedores de Combustíveis, da Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição e do Automóvel Clube de Portugal.

Esta auscultação foi efetuada, deduz-se, na fase de Anteprojecto.

O Presidente da Comissão de Economia e Obras Públicas promoveu a pronúncia da Associação Nacional de Municipais Portugueses (ANMP), por escrito e nos termos regimentais.

No entanto, até à data da elaboração do presente parecer, ainda não foi rececionado o respetivo parecer da ANMP.

Refira-se que, quanto a esta proposta de lei, a APETRO solicitou um pedido de audiência à Comissão de Economia e Obras Públicas, conforme *e-mail* datado de 22.05.2014.

Esta proposta de lei visa estabelecer “*o tipo de postos de abastecimento que devem obrigatoriamente comercializar combustíveis (gasolina e gasóleo rodoviários) simples, bem como um princípio de livre opção dos titulares dos postos de abastecimento pela comercialização deste tipo de combustíveis.*”

A Proposta tem ainda em conta os postos de abastecimento novos e os postos de abastecimento que sejam objeto de uma renovação substancial e diferencia o regime a que estão sujeitos os postos de abastecimento existentes, nos postos com mais de quatro reservatórios, os postos que disponham de, pelo menos, quatro reservatórios afetos apenas a dois tipos de combustível líquido e os postos que disponham de oito ou mais locais de abastecimento, atendendo à dimensão significativa e equiparável em termos de locais de abastecimento.

Refere ainda que, de modo a assegurar os objetivos da Proposta, à respetiva execução não podem obstar quaisquer cláusulas constantes ou a incluir em contratos de distribuição relativos à instalação e funcionamento de postos de abastecimento, ou em outros acordos de efeito equivalente, celebrados entre comercializadores grossistas e retalhistas.

Por fim, cria obrigações específicas de informação aos consumidores acerca da gasolina e gasóleo rodoviários disponibilizados nos postos de abastecimento, a regulamentar pelo Governo, tendo em vista possibilitar uma mais fácil distinção pelos consumidores entre a gasolina e o gasóleo rodoviários simples e a gasolina e o gasóleo rodoviários submetidos a processos de aditivização suplementar, bem como a comparabilidade dos preços praticados.

Saliente-se que a presente proposta contempla um regime contraordenacional, previsto no artigo 7.º e seguintes, com indicação expressa do destino das coimas.

A iniciativa obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo.

Quanto à entrada em vigor, em caso de aprovação, terá lugar no dia seguinte ao da publicação, com exceção da matéria constante do artigo 3.º que só entrará em vigor 90 dias após a sua publicação, nos termos do artigo 11.º da proposta.

2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Estabelece os termos da inclusão de combustíveis simples nos postos de abastecimento para consumo público localizados no território continental, em função da respetiva localização geográfica, bem como obrigações específicas de informação aos consumidores acerca da gasolina e gasóleo rodoviários disponibilizados nos postos de abastecimento.

2.1 – Considerações Gerais da Nota Técnica

De acordo com a Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República, de 23 de maio de 2014, é possível constatar alguns aspetos que importam ter em consideração para a apreciação da proposta de lei apresentada pelo Governo, nomeadamente o enquadramento realizado ao nível da legislação comunitária, em especial o enquadramento que é feito para os seguintes países: Bélgica, Espanha e França.

De acordo com a Nota Técnica, da consulta efetuada à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, foi identificada a existência de uma proposta conexa com esta matéria, um Projeto de Lei do Bloco de Esquerda, PJI n.º 486/XII (3.ª) – “Introduz medidas de transparência e anti especulativas na formação dos preços de combustíveis”, que se encontra pendente para apreciação na generalidade.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado relator do presente relatório exime-se, nesta sede, de emitir a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 217/XII (3.ª) (GOV), que é de elaboração facultativa nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

Nestes termos, a Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas emite o seguinte parecer:

1 – A Proposta de Lei n.º 220/XII (3.ª) GOV estabelece os termos da inclusão de combustíveis simples nos postos de abastecimento para consumo público localizados no território continental, em função da respetiva localização geográfica, bem como obrigações específicas de informação aos consumidores acerca da gasolina e gasóleo rodoviários disponibilizados nos postos de abastecimento;

2 – A presente iniciativa inclui uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei;

3 – A presente iniciativa legislativa reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis para ser apreciada pelo Plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

Em conformidade com o disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, anexe-se a nota técnica elaborada pelos serviços.

Palácio de S. Bento, 28 de maio de 2014.

O Deputado Autor do Parecer Mota Andrade — O Presidente da Comissão, Pedro Pinto.

Nota: Os Considerandos e as Conclusões foram aprovados por unanimidade, registando-se a ausência do PCP, do BE e de Os Verdes.



Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 220/XII (3.ª) (GOV)

Estabelece os termos da inclusão de combustíveis simples nos postos de abastecimento para consumo público localizados no território continental, em função da respetiva localização geográfica, bem como obrigações específicas de informação aos consumidores acerca da gasolina e gasóleo rodoviários disponibilizados nos postos de abastecimento.

Data de admissão: 13 de maio de 2014

Comissão de Economia e Obras Públicas (6.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Alexandra Pereira da Graça e Luísa Colaço (DAC), António Almeida Santos (DAPLEN), Maria Teresa Paulo e Rui Brito (DILP)

Data: 23 de maio de 2014

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Governo apresenta à Assembleia da República uma proposta de lei com a finalidade de “assegurar que os postos de abastecimento de combustíveis rodoviários proporcionem a todos os consumidores a possibilidade de livre escolha das gamas de combustíveis líquidos mais económicos, nomeadamente os não aditivados”. Assim, estabelecem-se nesta lei os termos da inclusão desses combustíveis simples nos postos de abastecimento de veículos rodoviários. Para além disso, estabelecem-se obrigações específicas de informação aos consumidores acerca da gasolina e gasóleo rodoviários disponibilizados nos postos de abastecimento.

Ficam obrigados à comercialização de combustível simples os postos de abastecimento novos e os que tenham sido objeto de uma renovação substancial. Para além destes, são também abrangidos pela presente lei os postos de abastecimento já existentes que, em alternativa, disponham de mais de quatro reservatórios; disponham de pelo menos quatro reservatórios afetos apenas a dois tipos de combustível líquido; ou disponham de oito ou mais locais de abastecimento. São também abrangidos por esta obrigação os projetos

de postos cujos procedimentos de licenciamento de construção ou alteração estejam em curso na data de entrada em vigor da lei a aprovar. O n.º 5 do artigo 3.º impõe aos comercializadores grossistas e retalhistas a observação da presente lei nas suas relações contratuais, existentes e a constituir. A lei prevê também as condições de dispensa da obrigatoriedade de os postos de combustíveis comercializarem combustíveis simples.

A lei prevê igualmente a obrigatoriedade de rotulagem da gasolina e do gasóleo rodoviários disponibilizados nos postos de abastecimento, na qual se identifique claramente o combustível disponibilizado bem como, no que toca aos combustíveis aditivados, a informação detalhada relativa a essa aditivação.

É cometida à Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E. (ENMC, E.P.E.) a supervisão e monitorização do cumprimento do disposto na lei a aprovar, devendo esta entidade elaborar um relatório anual sobre o grau de cumprimento das medidas previstas na presente lei e o respetivo impacto.

A proposta de lei define um regime contraordenacional, prevendo-se também a aplicação subsidiária do regime geral do ilícito de mera ordenação social. A instrução dos processos compete às entidades licenciadoras e fiscalizadoras e a aplicação de coimas compete ao presidente da câmara municipal respetiva ou ao diretor-geral da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG). O produto das coimas é repartido entre o Estado, a entidade que fiscalizou e instruiu o processo, a DGEG e a ENMC.

Finalmente, é prevista a avaliação dos efeitos da lei a aprovar no prazo de três anos após a sua entrada em vigor, pela entidade supervisora do setor dos combustíveis, e uma norma de entrada em vigor e produção de efeitos.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pelo Governo, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei.

A proposta de lei em causa respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 2 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A proposta de lei inclui uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto.

Cumpra o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, *“As propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”*.

Como refere a Exposição de Motivos da proposta, o Governo ouviu a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Autoridade da Concorrência e promoveu a audição do Conselho Nacional do Consumo, da Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas, da Associação de Empresas Distribuidoras de Produtos Petrolíferos, da Associação Nacional de Revendedores de Combustíveis, da Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição e do Automóvel Clube de Portugal.

A proposta prevê contraordenações para várias situações, nos termos do artigo 7.º, com o destino das coimas a reverter para o município onde as mesmas são cobradas, para o Estado, ou ainda para as entidades licenciadoras ou fiscalizadoras, consoante o caso.

Quanto à entrada em vigor, terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da proposta. Porém, as disposições do artigo 3.º (Comercialização de combustível simples) só produzem efeitos 90 dias após a data de entrada em vigor, nos termos do n.º 2 do artigo 11.º

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

Na sequência da aprovação do [Decreto-Lei n.º 302/2001, de 23 de novembro](#), que veio estabelecer o novo quadro legal para a aplicação do Regulamento de Construção e Exploração de Postos de Abastecimento de Combustíveis, a [Portaria n.º 131/2002, de 9 de fevereiro](#), com as alterações introduzidas pela [Portaria n.º 362/2005, de 4 de abril](#), aprovou o mencionado Regulamento.

A [Portaria n.º 1423-F/2003, de 31 de dezembro](#), veio, por sua vez, liberalizar os preços de venda ao público da gasolina sem chumbo IO 95, do gasóleo rodoviário e do gasóleo colorido e marcado, tendo sido alterada pelo [Decreto-Lei n.º 243/2008, de 18 de dezembro](#), que estabelece a obrigação de prestação de informação aos consumidores relativa aos dados caracterizadores dos postos de abastecimento, para consumo público e cooperativo, de combustíveis para veículos rodoviários, na página eletrónica da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), e revoga, desde 1 de junho de 2009, o n.º 2 da supracitada Portaria.

Refira-se também o [Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro](#), que estabelece os princípios gerais relativos à organização e funcionamento do Sistema Petrolífero Nacional (SPN), bem como ao exercício das atividades de armazenamento, transporte, distribuição, refinação e comercialização e à organização dos mercados de petróleo bruto e de produtos de petróleo. Este diploma inclui também disposições relativas à proteção dos consumidores *“nomeadamente quanto à prestação do serviço, ao exercício do direito de informação, à qualidade da prestação do serviço, à repressão de cláusulas abusivas e à resolução de litígios, em particular aos consumidores abrangidos pela prestação de serviços públicos considerados essenciais”* (artigo 6.º, n.º 2), dedicando o capítulo III aos “consumidores” (artigos 22.º a 23.º), de que se destaca o direito de *“Acesso à informação, nomeadamente, sobre preços e tarifas aplicáveis e condições normais de acesso aos produtos e aos serviços, de forma transparente e não discriminatória”, de “Acesso à informação sobre os seus direitos, designadamente no que se refere a serviços considerados essenciais” e à “Qualidade e segurança dos produtos e serviços prestados”* [respetivamente, alíneas b), d) e e) do n.º 2 do artigo 22.º].

Por seu lado, a [Resolução da Assembleia da República n.º 84/2011, de 18 de março](#), recomendou ao Governo a adoção de medidas urgentes a implementar no sector dos combustíveis em Portugal, elencando uma série de propostas nesse sentido, e a [Resolução da Assembleia da República n.º 90/2011, de 15 de abril](#), recomendou ao Governo a criação de um regime que imponha ao mercado de combustíveis rodoviários uma maior diversificação na oferta, bem como a divulgação da respetiva estrutura de preços, recomendando, nomeadamente, ao Governo *“A definição de um modelo que assegure a possibilidade de livre escolha, por parte dos consumidores, às gamas de combustíveis líquidos mais económicos, nomeadamente aos não aditivados”*.

O [Programa do XIX Governo Constitucional](#) (2011-2015) estabelece como objetivo a prosseguir, no âmbito da definição de uma nova política energética: *“promover a competitividade, a transparência dos preços, o bom funcionamento e a efectiva liberalização de todos os mercados energéticos (electricidade, gás natural, combustíveis e restantes derivados do petróleo)”* (p. 50).

A [Resolução da Assembleia da República n.º 85/2012, de 8 de junho de 2012](#), recomenda ao Governo que tome medidas no sentido imperioso de ver aumentada a presença e acessibilidade de combustíveis líquidos não aditivados no mercado, nomeadamente que: *“1 – Sensibilize todos os agentes económicos do setor dos combustíveis no sentido de estes apostarem convictamente no incremento da venda de combustíveis não aditivados, disponibilizados de forma alargada em toda a rede de postos de abastecimento de combustíveis. 2 – Avalie junto dos serviços públicos competentes, e com a participação das entidades relevantes do setor, da oportunidade de se promover uma campanha de sensibilização dos consumidores para as diferenças reais existentes entre os combustíveis de gama normal e os combustíveis não aditivados, vulgarmente conhecidos por low cost, bem como de publicitação online da localização das redes de low cost para melhor informação dos consumidores”*.

O Orçamento do Estado para 2013, adotado pela [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#), prevê, no seu artigo 253.º, a inclusão de combustíveis líquidos de baixo custo (*low cost*) nos postos de abastecimento, dispondo que *“1 – As instalações de abastecimento de combustíveis líquidos e gasosos derivados do petróleo, designados por postos de abastecimento de combustíveis, devem assegurar aos consumidores a possibilidade*

de livre escolha das gamas de combustíveis líquidos mais económicos, nomeadamente os não aditivados. 2 – Os termos concretos da inclusão de combustíveis líquidos não aditivados nos postos de abastecimento são objeto de regulamentação específica a aprovar pelo Governo, mediante decreto-lei, com a definição das seguintes matérias: a) Definição do tipo de postos de abastecimento de combustíveis a abranger; b) Âmbito de aplicação no tempo; c) Prazo de implementação; d) Penalizações por incumprimento”.

Mencione-se também, a este respeito, o facto de, em abril de 2013, o Governo ter aprovado o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética para o período 2013-2016 e o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis para o período 2013-2020, através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de abril](#).

Conforme citado na proposta de lei em apreço, o [Decreto-Lei n.º 165/2013, de 16 de dezembro](#)¹ (retificado pela [Declaração de Retificação n.º 9-A/2014, de 14 de fevereiro de 2014](#)), que transpõe a [Diretiva 2009/119/CE do Conselho, de 14 de setembro de 2009](#), a qual obriga os Estados membros a manterem um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos, e que cria a Entidade Nacional para o Mercado dos Combustíveis (ENMC), com o objetivo de monitorizar o funcionamento do mercado dos combustíveis e de proporcionar referências aos consumidores, *inter alia*, “promover a segurança de pessoas e bens e a defesa dos consumidores através da sensibilização das entidades que atuam no setor petrolífero e do público em geral para a aplicação da regulamentação técnica de segurança e de qualidade de serviço” (artigo 19.º-B, alínea a) iii)). Este diploma cria também um Conselho Nacional para os Combustíveis, composto, entre outros, por consumidores (artigo 15-A, n.º 2), com o objetivo de proporcionar referências aos consumidores e de monitorizar o funcionamento do mercado dos combustíveis.

Por último, e tal como referido na alínea c) do artigo 2.º da proposta de lei em apreço, mencione-se que as especificações do «Combustível simples», a gasolina Euro Super e o gasóleo rodoviários, constam dos anexos III e V, respetivamente, do [Decreto-Lei n.º 89/2008, de 30 de maio](#), que estabelece as normas referentes às especificações técnicas aplicáveis ao propano, butano, GPL auto, gasolinas, petróleos, gasóleos rodoviários, gasóleo colorido e marcado, gasóleo de aquecimento e fuelóleos, definindo as regras para o controlo de qualidade dos carburantes rodoviários e as condições para a comercialização de misturas de biocombustíveis com gasolina e gasóleo em percentagens superiores a 5% e procede à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 62/2006, de 21 de março](#), e revoga os Decretos-Leis n.ºs 235/2004, de 16 de dezembro, e 186/99, de 31 de maio; com as alterações introduzidas pela [Declaração de Retificação n.º 35-A/2008, de 27 de junho](#), pelo [Decreto-Lei n.º 142/2010, de 31 de dezembro](#), e pelo [Despacho n.º 5617/2014, de 28 de abril](#).

Refiram-se, por fim, outros diplomas citados na proposta de lei:

– o [Decreto-Lei n.º 267/2002, de 26 de novembro](#), que estabelece os procedimentos e define as competências para efeitos de licenciamento e fiscalização de instalações de armazenamento de produtos de petróleo e instalações de postos de abastecimento de combustíveis, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [389/2007, de 30 de novembro](#), [31/2008, de 25 de fevereiro](#), [195/2008, de 6 de outubro](#), e [217/2012, de 9 de outubro](#);

– o [Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro](#), que institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [356/89, de 17 de outubro](#), [244/95, de 14 de setembro](#), e [323/2001, de 17 de dezembro](#), e pela [Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro](#).

• Enquadramento do tema no plano da União Europeia

Em relação à matéria constante do texto da proposta de lei em apreciação, cumpre assinalar, no quadro da União Europeia os seguintes atos legislativos:

- [Diretiva 2003/30/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de maio

Esta Diretiva, relativa à promoção da utilização de biocombustíveis ou de outros combustíveis renováveis nos transportes², pretende contribuir para alcançar objetivos como o cumprimento dos compromissos relativos

¹ Procede à segunda alteração aos estatutos da Entidade, aprovados no anexo II ao [Decreto-Lei n.º 339-D/2001, de 28 de dezembro](#), que cria a Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos, EPE (EGREP, EPE), entidade pública empresarial, e aprova os respetivos estatutos; cuja primeira alteração aos mencionados estatutos foi introduzida pelo [Decreto-Lei n.º 242/2008, de 18 de dezembro](#).

² Foi transposta para a ordem jurídica nacional pelo [Decreto-Lei n.º 62/2006, DR 57 Série I-A, de 21 de março](#)

às alterações climáticas, à segurança do abastecimento de forma que não prejudique o ambiente e à promoção das fontes de energia renováveis.

Cabe citar, de entre os seus considerandos, o que refere – *Em consequência dos progressos tecnológicos a maior parte dos veículos atualmente em circulação na União Europeia é capaz de usar sem qualquer problema uma mistura com baixo teor de biocombustível. Os recentes avanços tecnológicos permitem utilizar maiores percentagens de biocombustível na mistura. Há países em que se utilizam já misturas com percentagens de 10% ou mais de biocombustíveis e também registar – Os novos tipos de combustíveis devem respeitar as normas técnicas aceites se se pretende que passem a ser mais usados pelos consumidores e fabricantes de automóveis, aumentando a sua penetração no mercado. As normas técnicas são também a base dos requisitos relativos às emissões e respetivo controlo. Poderá ser difícil assegurar o cumprimento por parte dos novos tipos de combustível das atuais normas técnicas, que, em grande medida, foram desenvolvidas para os combustíveis fósseis convencionais. A Comissão e as entidades de normalização devem acompanhar a evolução e ajustar-se a ela com dinamismo, desenvolvendo normas, em particular os parâmetros de volatilidade, que permitam a introdução de novos combustíveis e preservem os requisitos de desempenho ambiental.*

- [Diretiva 2009/28/CE](#), do Conselho e do Parlamento Europeu, de 23 de abril (artigos 17.º a 19.º e os Anexos III e V) e [Diretiva 2009/30/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril³ (n.º 6 do artigo 1.º e o Anexo IV)

O objeto e âmbito de aplicação da Diretiva 2009/28/CE fixa um quadro comum para a promoção de energia proveniente das fontes renováveis, estabelecendo *objetivos nacionais obrigatórios para a quota global de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de energia e para a quota de energia proveniente de fontes renováveis consumida pelos transportes. Estabelece regras em matéria de transferências estatísticas entre Estados-membros, projetos conjuntos entre Estados-Membros e com países terceiros, garantias de origem, procedimentos administrativos, informação e formação e acesso à rede de electricidade no que se refere à energia produzida a partir de fontes renováveis. Estabelece critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis e biolíquidos.*

Neste contexto, afigura-se relevante mencionar que os citados artigos 17.º a 19.º referem-se a: artigo 17.º- Critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis e biolíquidos; artigo 18.º-Verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis e biolíquidos; e artigo 19.º-Cálculo do impacto dos biocombustíveis e biolíquidos nos gases com efeito de estufa. Igualmente, o Anexo III-Teor energético dos combustíveis para transportes e o Anexo V- Regras para o cálculo do impacto dos biocombustíveis, outros biolíquidos e dos combustíveis fósseis de referência na formação de gases com efeito de estufa.

A Diretiva 2009/30/CE procede a alterações à Diretiva 98/70/CE, *do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1998, relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel, estabelece especificações mínimas para a gasolina e os gasóleos utilizados no transporte rodoviário e nas máquinas móveis não rodoviárias, tendo em conta considerações sanitárias e ambientais.*

- [Diretiva 2009/119/CE](#) do Conselho, de 14 de setembro de 2009,

Esta diretiva obriga os Estados membros a manterem um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos, e procede à reestruturação e redenominação da Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos, E.P.E., procedendo à segunda alteração aos estatutos desta entidade⁴.

- [Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 98/70/CE relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e a Diretiva 2009/28/CE relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis \(COM\(2012\)595\)](#)

De acordo com a exposição de motivos, a Diretiva 2009/28/CE estabeleceu como objetivos vinculativos a alcançar até 2020 a quota global, já mencionada, de 20% de energia proveniente de fontes renováveis na UE e uma quota de 10% de energias renováveis no setor dos transportes. Ao mesmo tempo, foi introduzida uma alteração à Diretiva 98/70/CE que estabeleceu um objetivo vinculativo a atingir até 2020 de 6% de redução da

³ Transpostos para a ordem jurídica nacional pelo [Decreto-Lei n.º 117/2010, DR 207 Série I, de 25 de outubro](#)

⁴ Aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 339-D/2001](#), de 28 de dezembro (transposta para a ordem jurídica nacional pelo [Decreto-Lei n.º 165/2013, DR 243 Série I, de 16 de dezembro](#)).

intensidade de gases com efeito de estufa dos combustíveis utilizados nos transportes rodoviários e em máquinas móveis não rodoviárias.

Retomando o anteriormente mencionado para o artigo 17.º da Diretiva 2009/28/CE – estabelece critérios de sustentabilidade que os biocombustíveis e biolíquidos devem satisfazer a fim de serem contabilizados para o cumprimento dos objetivos da diretiva e de se qualificarem para regimes de apoio público –, cumpre referir que estes critérios incluem requisitos mínimos relativos à redução de emissões de gases com efeito de estufa que os biocombustíveis e biolíquidos têm de satisfazer em comparação com os combustíveis fósseis. No artigo 7.º-B da Diretiva 98/70/CE⁵ são estabelecidos os critérios de sustentabilidade idênticos para os biocombustíveis.

Destaca-se ainda que, no domínio do princípio da subsidiariedade, as diretivas induzem a Comissão Europeia a analisar a questão das alterações indiretas da utilização do solo. O objetivo global de ambas tem em vista contribuir para a redução das emissões de gases com efeito estufa, em toda a economia. Desse modo, foi criado um mercado de biocombustíveis ao nível da UE e os Estados membros não podem enfrentar os desafios que lhe são inerentes, tendo em conta que os impactos das alterações indiretas da utilização do solo contêm aspetos transnacionais.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Bélgica, Espanha e França.

Bélgica

Em aplicação do disposto na [Lei sobre a Regulamentação Económica e os Preços](#) (Lei de 22 de janeiro de 1945), o Governo Belga e as Associações Petrolíferas assinaram um contrato-programa, nos termos do qual se estabelece uma fórmula de cálculo diária do preço máximo de venda dos combustíveis derivados do petróleo. Assim, o sítio do [Ministério da Economia](#) belga atualiza permanentemente os preços máximos oficiais de venda dos produtos petrolíferos, bem como a adaptação das margens de distribuição.

Estes preços máximos resultam ainda da aplicação dos impostos especiais de consumo (*droits d'accise*), nos termos da Secção 2 do Capítulo 17 da [Lei de 30 de julho de 2013](#).

O [Arrêté royal de 19 de setembro de 2013](#), “*relatif aux dénominations et aux caractéristiques des essences pour les moteurs à essence*”, estabelece as características da gasolina comercializada neste país.

Espanha

Uma [notícia](#) do Jornal *El País*, datada de há 1 ano, informava sobre a alteração legislativa que o Governo tinha implementado recentemente à [Lei n.º 34/1998, de 7 de outubro](#), “*del sector de hidrocarburos*”, em resposta ao descontentamento gerado pela alegada falta de concorrência neste sector económico, pautado por uma média do preço de venda dos combustíveis superiores à média europeia. De facto, este é um diploma que tem sido alvo de frequentes alterações ao longo dos anos, como podemos verificar no [sítio da internet](#) do BOE.

Este sector energético é regulado pelo [Título III](#) da Lei n.º 34/1998, e de acordo com o [artigo 38.º](#), o preço de venda dos combustíveis é definido livremente. O [artigo 43.º e 43-bis](#), regulam o comércio de retalho de combustíveis, sendo proibidas cláusulas que fixem ou recomendem, direta ou indiretamente, preços de combustível. Assim, é causa de nulidade de contrato qualquer cláusula que estabeleça um preço de referência face a um determinado preço fixo, máximo ou recomendado, ou quaisquer outras que contribuam para uma fixação indireta do preço de venda.

⁵ [Diretiva 98/70/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro](#)

O âmbito de aplicação desta diretiva estabelece, no respeitante aos veículos rodoviários, às máquinas móveis não rodoviárias (incluindo embarcações de navegação interior quando não em mar:

a) Especificações técnicas, baseadas em considerações sanitárias e ambientais, para os combustíveis a utilizar em veículos equipados com motores de ignição comandada e ignição por compressão, tendo em conta os requisitos técnicos desses motores e;
b) Um objetivo de redução das emissões de gases com efeito estufa ao longo do ciclo de vida.

A alínea e) do [artigo 109.º](#) da Lei n.º 34/1998 define como infração muito grave a aplicação irregular de preços que produza uma alteração de preço superior a 15%, num montante superior a 300.000€. A alínea b) do [artigo 110.º](#) define como infração grave a aplicação irregular de preços que produza uma alteração de preço superior a 5% e inferior a 15%, num montante superior a 30.000€. Estas infrações têm como consequência as sanções definidas no [artigo 113.º](#).

Há 14 anos foi aprovado o [Real Decreto-Lei n.º 6/2000, de 23 de junho](#), “de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios”, que no [Título I](#) procurou promover a concorrência no mercado dos combustíveis, concretizada no [artigo 5.º](#), que introduziu a obrigação de informação à *Dirección General de Política Energética y Minas* dos preços praticados pelas estações de serviço. Para prevenir o domínio de uma gasolinera sobre as restantes, foi introduzido no [artigo 4.º](#) um mecanismo que não permite que uma gasolinera tenha mais de 30% do número de postos de distribuição de combustível. Concomitantemente, a [disposição transitoria quinta](#) da [Lei n.º 11/2013, de 26 de julho](#), obriga à publicação de um relatório com os operadores com quota de mercado superior a 30%, sendo o último relatório disponível o publicado na [Resolução de 18 de outubro de 2013](#), da *Dirección General de Política Energética y Minas*. Estes operadores ficam, nos termos destas disposições, impedidos de aumentar a sua rede de comercialização, direta ou indireta.

A CNE (Comissão Nacional de Energia), instituição que detém competências de [supervisão](#) sobre este sector de acordo com a [Disposição Adicional 11.ª](#) da Lei n.º 34/1998, tem publicado vários [relatórios](#) sobre práticas comerciais dos principais operadores que, a seu ver, podem significar que os preços praticados estão acima do que seria expectável, como por exemplo no caso do “efeito segunda-feira” (comunicado de imprensa [aqui](#)).

A [CNMC](#) (Comissão Nacional dos Mercados e da Concorrência) congrega os esforços de 5 agências, incluindo a CNE, sendo a [autoridade reguladora](#) destes sectores comerciais, e produzindo igualmente [relatórios de supervisão](#). Os preços de venda de retalho são comparados e é elaborado um [relatório mensal](#), sendo o mais recente datado de [março de 2014](#).

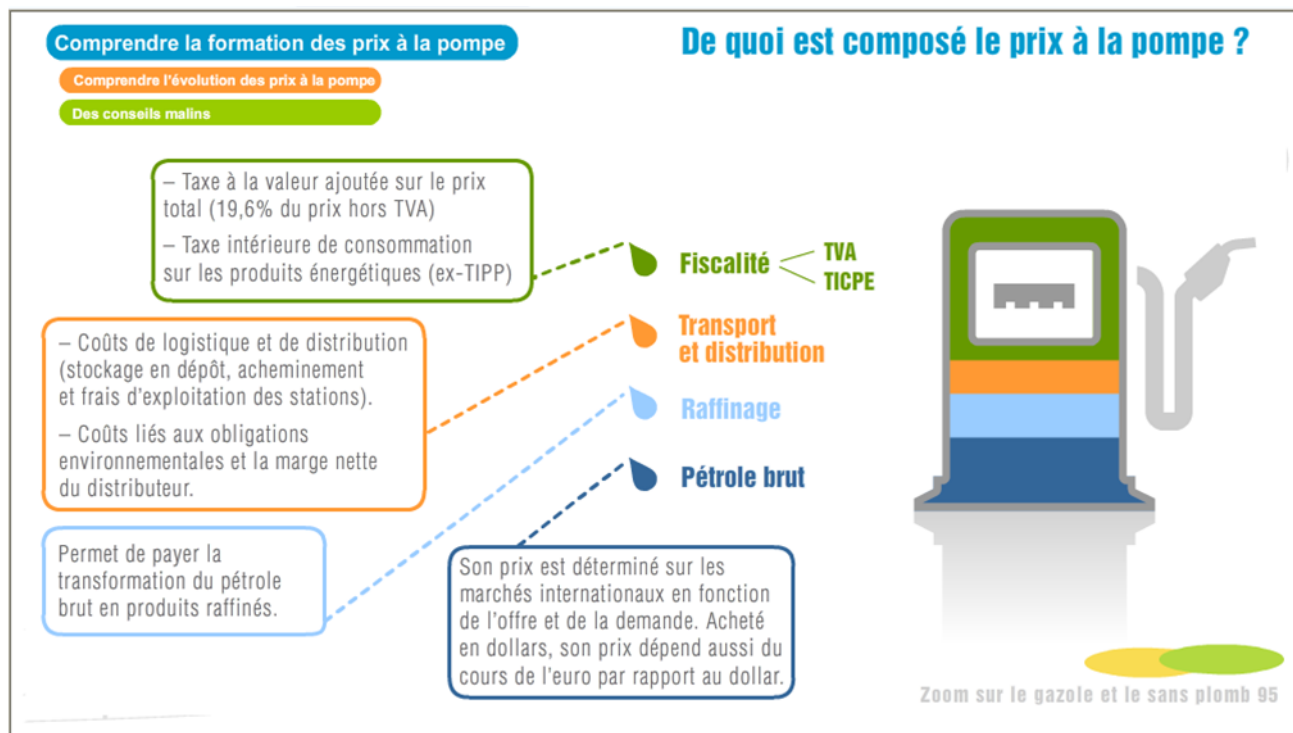
França

O Governo francês mobilizou todos os meios à sua disposição para proporcionar maior transparência sobre a evolução dos preços dos produtos derivados do petróleo e combustíveis. Neste contexto, o [Observatoire des prix et des marges des carburants](#) é atualizado mensalmente com os dados fornecidos pelos administradores dos pontos de vendas (mínimo de vendas de 500m³), de cada vez que façam uma alteração do preço de venda, assim como com os dados das fiscalizações da *Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes* (DGCCRF). O último relatório disponível é de [março de 2014](#).

Esta medida foi regulamentada pelo [arrêté ministériel du 12 décembre 2006](#) (relativo à informação do consumidor sobre o preço de venda dos carburantes), modificado pelo [arrêté du 7 avril 2009](#) (modifica o [arrêté du 8 juillet 1988](#) relativo à publicidade dos preços de venda dos carburantes) e pelo [arrêté 28 février 2013](#) (modifica o [arrêté du 22 janvier 2009](#) que fixa o montante das remunerações devidas em contrapartida da cessão das licenças de reutilização de dados da base de dados informática do *Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi* relativa aos preços dos carburantes), e torna obrigatória a declaração dos preços praticados por qualquer vendedor que tenha vendido pelo menos 500m³ de carburantes. O desrespeito desta obrigação está sujeita a uma coima, sendo o controlo dos preços efetuado pela DGCCRF.

O *Ministère de l'économie et des finances* criou uma página [Le prix des carburants](#) (preço dos combustíveis) onde podem ser consultadas diversas informações sobre os preços dos combustíveis. Para a matéria em apreço nesta Proposta de Lei são de salientar os separadores:

- [Votre carburant](#): mapa de França onde se pode verificar qual o preço máximo e mínimo para cada tipo de combustível por departamento, preços atualizados no máximo com 15 dias;
- [Comprendre les prix](#): onde são disponibilizadas informações, de uma forma didática, acerca da formação dos preços de venda dos combustíveis, tais como a sua composição, como é que os distribuidores os fixam, para que servem os impostos cobrados, explicação da variação do preço do petróleo e alguns conselhos úteis para os utilizadores (como reduzir o consumo), entre outras.



Preço de venda na bomba = petróleo bruto + refinação + transporte e distribuição + impostos

Em França, para além da gasolina sem chumbo 95 octanas e 98 octanas, está também autorizada a venda de gasolina 95 misturada com até 10% de Etanol ([SP95-E10](#)), sendo o seu preço mais baixo que a gasolina 95 “normal”, embora nem todas as [viaturas](#) possam utilizar esse combustível. Este combustível foi introduzido no mercado após a aprovação do [Arrêté de 26 de janeiro de 2009](#), “relatif aux caractéristiques du supercarburant sans plomb 95-E10 ([SP95-E10](#))”.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se a existência do PJI n.º 486/XII (3.ª) (BE) – “Introduz medidas de transparência e anti especulativas na formação dos preços de combustíveis”, que se encontra pendente para apreciação na generalidade.

• Petições

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existe qualquer petição versando sobre idêntica matéria.

V. Consultas e contributos

• Consultas obrigatórias

O Senhor Presidente da Comissão de Economia e Obras Públicas promoveu a pronúncia, por escrito, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, nos termos regimentais.

- **Consultas facultativas**

A Comissão pode suscitar, se entender pertinente, a emissão de parecer pela Autoridade da Concorrência, pela Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E., pelo Conselho Nacional do Consumo, pela Associação de Empresas Distribuidoras de Produtos Petrolíferos, pela Associação Nacional de Revendedores de Combustíveis, pela Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição e pelo Automóvel Clube de Portugal.

A Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas solicitou audiência à Comissão sobre esta iniciativa legislativa.

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

O Governo remeteu à Assembleia da República os pareceres emitidos pela [Autoridade da Concorrência](#) e pela [Associação Nacional de Municípios Portugueses](#), e que tinham sido solicitados a propósito de um projeto de decreto-lei que tinha o mesmo objeto que a proposta de lei em apreço.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em caso de aprovação, a presente iniciativa não deverá levar a um aumento de encargos para o Orçamento do Estado, antes pelo contrário, uma vez que prevê a aplicação de coimas (previstas no artigo 8.º) resultantes do incumprimento de algumas normas da proposta.

PROPOSTA DE LEI N.º 221/XII (3.ª)

(AUTORIZA O GOVERNO A INTRODUIZIR DISPOSIÇÕES DE NATUREZA ESPECIAL EM MATÉRIA DE REGIME DAS CONTRAORDENAÇÕES, NO CONTEXTO DA CRIAÇÃO DE UM REGIME EXCECIONAL E EXTRAORDINÁRIO DE REGULARIZAÇÃO A APLICAR AOS ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS, EXPLORAÇÕES PECUÁRIAS, EXPLORAÇÕES DE PEDREIRAS E EXPLORAÇÕES ONDE SE REALIZAM OPERAÇÕES DE GESTÃO DE RESÍDUOS, POR MOTIVO DE DESCONFORMIDADE COM OS PLANOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO VIGENTES OU COM SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS E RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA)

Parecer da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Índice

- I DOS CONSIDERANDOS
- II DA OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR
- III DAS CONCLUSÕES

I DOS CONSIDERANDOS

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo tomou a iniciativa de apresentar, à Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 221/XII (3.ª), sob a designação *Autoriza o Governo a introduzir disposições de natureza especial em matéria de regime das contraordenações, no contexto da criação de um regime excecional e extraordinário de*

regularização a aplicar aos estabelecimentos industriais, explorações pecuárias, explorações de pedreiras e explorações onde se realizam operações de gestão de resíduos, por motivo de desconformidade com os planos de ordenamento do território vigentes ou com servidões administrativas e restrições de utilidade pública.

A matéria em apreço – o regime geral dos atos ilícitos de mera ordenação social e do respetivo processo – é da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

Reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, a Proposta de Lei foi admitida a 13 de maio de 2014, tendo, nessa data, e por determinação de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, baixado à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, para efeitos de elaboração e aprovação do respetivo Parecer, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 129.º do Regimento da Assembleia da República, e, ainda, às Comissões de Economia e Obras Públicas e de Agricultura e Mar, atenta a conexão com as respetivas atribuições e competências, tendo sido distribuída em 21 de maio de 2014, data em que foi o signatário do presente Parecer nomeado Relator.

A iniciativa observa os requisitos formais respeitantes às iniciativas legislativas em geral e às propostas de lei em particular (nomeadamente o sentido, a extensão e a duração da autorização legislativa, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 165.º da Constituição), contendo uma Exposição de Motivos e obedecendo ao formulário de uma Proposta de Lei, cumprindo, igualmente e por essa via, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário.

Até ao momento de elaboração do presente Parecer, não foi presente a Nota Técnica sobre a aludida Proposta de Lei, assim prevista no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

A Proposta de Lei faz-se acompanhar dos Pareceres emitidos pelas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, que é claro ao prever que, no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória.

Em cumprimento do disposto no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, foi promovida, em 14 de maio de 2014 e por Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, a consulta aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, não tendo sido ainda recebidos quaisquer contributos.

A proposta de lei em apreço visa conceder «(...) ao Governo autorização para, no contexto da criação de um regime excecional e extraordinário de regularização a aplicar aos estabelecimentos industriais, às explorações pecuárias, às explorações de pedreiras e às explorações onde se realizam operações de gestão de resíduos, por motivo de desconformidade com os planos de ordenamento do território vigentes ou com servidões administrativas e restrições de utilidade pública, introduzir disposições de natureza especial em matéria de regime das contraordenações», e, em consequência, conceder autorização ao Governo para «(....) consagrar normas especiais em matéria da aplicação de medidas de tutela da legalidade administrativa».

O Governo apresenta a Proposta de Lei em apreço por considerar essencial instituir um regime extraordinário que uniformize o procedimento de regularização aplicável aos estabelecimentos industriais, das explorações pecuárias, das explorações de pedreiras e das explorações onde se realizam operações de gestão de resíduos (conjunto expressivo de unidades produtivas que não dispõem de título de exploração ou de exercício válido face às condições atuais da atividade), no que respeita à desconformidade com os planos de ordenamento do território vigentes ou com servidões administrativas e restrições de utilidade pública, visando avaliar a possibilidade de adaptação desses instrumentos por forma a viabilizarem a regularização, tendo presente uma ponderação integrada dos interesses ambientais, sociais, económicos e dos interesses do ordenamento do território.

Neste enquadramento, e com a presente Proposta de Lei de autorização legislativa, o Governo pretende prever a suspensão do procedimento por contraordenação durante a pendência do procedimento de regularização de estabelecimento ou atividade, identificando o facto jurídico ou o ato administrativo que dá início à suspensão; prever que a suspensão referida abrange as contraordenações relativas à falta de título de exploração ou de laboração do estabelecimento ou da atividade em causa, bem como à violação de normas

de ambiente ou de ordenamento do território; prever as causas de cessação da suspensão do procedimento por contraordenação; prever o arquivamento de processos de contraordenação, em caso de obtenção do título definitivo de exploração ou de exercício da atividade; determinar que a suspensão do procedimento por contraordenação prevista constitui causa de suspensão da prescrição do procedimento por contraordenação; prever a suspensão das medidas de tutela da legalidade urbanística de carácter definitivo durante a pendência do procedimento de regularização desse estabelecimento ou atividade, identificando o facto jurídico ou o ato administrativo que dá início à suspensão; prever as causas de cessação da suspensão das medidas de tutela da legalidade urbanística de carácter definitivo; e, ainda, prever o arquivamento das medidas de tutela da legalidade administrativa em caso de obtenção do título definitivo de exploração ou de exercício da atividade.

A Proposta de Lei sistematiza-se em três artigos, relativos ao objeto, sentido, extensão e duração da autorização legislativa, a qual integra a Proposta em apreço, sistematizando-se em vinte e dois artigos.

II DA OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Sendo a opinião do Relator de elaboração facultativa, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, o Deputado Relator exime-se, nesta sede, de emitir quaisquer considerações políticas sobre a Proposta de Lei em apreço, reservando, assim, a sua posição para a discussão na generalidade da iniciativa legislativa em Sessão Plenária (o que sucederá já no próximo dia 29 de maio de 2014).

III DAS CONCLUSÕES

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo tomou a iniciativa de apresentar, à Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 221/XII (3.ª), sob a designação *Autoriza o Governo a introduzir disposições de natureza especial em matéria de regime das contraordenações, no contexto da criação de um regime excecional e extraordinário de regularização a aplicar aos estabelecimentos industriais, explorações pecuárias, explorações de pedreiras e explorações onde se realizam operações de gestão de resíduos, por motivo de desconformidade com os planos de ordenamento do território vigentes ou com servidões administrativas e restrições de utilidade pública.*

A matéria objeto da Proposta de Lei n.º 221/XII (3.ª) – o regime geral dos atos ilícitos de mera ordenação social e do respetivo processo – é da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

A Proposta de Lei n.º 221/XII (3.ª) reúne os requisitos formais, constitucionais e regimentais para ser discutida em Plenário.

Em cumprimento do disposto no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, foi promovida a consulta aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, deve ser promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

A Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local considera que a proposta de lei em apreço se encontra em condições de subir a Plenário, e emite o presente Parecer, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 136.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 27 de maio de 2014.

O Deputado Relator, António Gameiro — O Presidente da Comissão, António Ramos Preto.

Nota: Os Considerandos e as Conclusões foram aprovados por unanimidade, registando-se a ausência do BE e de Os Verdes.



Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 221/XII (3.ª)

Autoriza o Governo a introduzir disposições de natureza especial em matéria de regime das contraordenações, no contexto da criação de um regime excecional e extraordinário de regularização a aplicar aos estabelecimentos industriais, explorações pecuárias, explorações de pedreiras e explorações onde se realizam operações de gestão de resíduos, por motivo de desconformidade com os planos de ordenamento do território vigentes ou com servidões administrativas e restrições de utilidade pública (GOV)

Data de admissão: 13 de maio de 2014

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Fernando Vasco (DAC), Lurdes Sauane(DAPLEN) ,Filomena Romano de Castro e Leonor Borges (DILP).

Data: 23 de maio de 2014

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa legislativa, da autoria do Governo visa “...introduzir disposições de natureza especial em matéria de regime das contraordenações...” “...no contexto da criação de um regime excecional e extraordinário de regularização a aplicar aos estabelecimentos industriais, às explorações pecuárias, às explorações de pedreiras e às explorações onde se realizam operações de gestão de resíduos, por motivo de desconformidade com os planos de ordenamento do território vigentes ou com servidões administrativas e restrições de utilidade pública...”

De acordo com a exposição de motivos, “ o Governo considera essencial criar um mecanismo que permita avaliar a possibilidade de regularização de um conjunto expressivo de unidades produtivas que não dispõem de título de exploração ou de exercício válido face às condições atuais da atividade, por motivo de desconformidade com os planos de ordenamento do território vigentes ou com servidões administrativas e restrições de utilidade pública.

Neste sentido, segundo o Governo, “... os procedimentos excecionais de regularização adotados no âmbito dos regimes jurídicos sectoriais que disciplinam estas atividades, ..., têm sido prejudicados pelo facto de, apesar da emissão de pronúncia favorável no que se refere à viabilidade da regularização da atividade, os títulos provisórios emitidos caducarem por motivos relacionados com a falta de conclusão atempada dos procedimentos de adequação dos instrumentos de gestão territorial ou das servidões e restrições de utilidade pública, originando a caducidade dos títulos de regularização emitidos ao abrigo dos referidos regimes sectoriais. “

É, designadamente, objetivo do Governo, com a apresentação da presente proposta de lei “...criar um instrumento legal que, por um lado, possibilite o conhecimento do real universo dos estabelecimentos e explorações irregulares e, por outro a resolução célere e definitiva das situações detetadas, no âmbito de uma ponderação integrada dos interesses ambientais, sociais, económicos e dos interesses do ordenamento do

território, assegurando-se que no caso de decisão desfavorável, são efetivamente tomadas medidas de reposição da legalidade, por via do encerramento do estabelecimento ou da cessação da atividade.”

Por fim, considera o proponente que “Sendo necessário conceder ao requerente prazos adequados para empreender a regularização da atividade, torna-se indispensável suspender, em igual medida, a prescrição do procedimento contraordenacional, cuja suspensão apenas se destina a beneficiar aqueles que cumprem o seu dever de regularização. Quando tal não suceda, o prazo de prescrição deve ser retomado. Nestas situações, a suspensão da prescrição pode implicar uma extensão desse prazo no tempo e, portanto, o aumento do período durante o qual o procedimento contraordenacional não se extingue.”

Concluindo o Governo na exposição de motivos que: “...Esta suspensão do procedimento constitui causa de suspensão da prescrição, assumindo-se como uma inovação não compreendida no regime dos ilícitos de mera ordenação social,”

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do poder de iniciativa e de competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e nos artigos 118.º e n.º 1 do 188.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A proposta de lei define o objeto, o sentido, a extensão e duração da autorização (60 dias), cumprindo assim os termos do n.º 2 do artigo 165.º da Constituição e do n.º 2 do artigo 187.º do RAR.

É subscrita pelo Primeiro-ministro, pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros em 8 de maio de 2014, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR.

A proposta de lei deu entrada em 2014/05/12 e foi admitida e anunciada em 2014/05/13. Baixou à 11.ª por se afigurar que o enfoque principal da iniciativa (e do projeto de decreto-lei autorizado que o Governo anexa) se prendia com as competências desta Comissão e, atendendo à transversalidade da iniciativa, baixou com conexão às Comissões de Economia e Obras Públicas (6.ª) e Agricultura e Mar (7.ª). Foi nomeado relator do parecer o Sr. Deputado António Gameiro (PS).

A iniciativa será discutida na generalidade na sessão plenária do próximo dia 29 de maio (Súmula da Conferência de Líderes n.º 79, de 2014/05/14).

O Governo refere na exposição de motivos que procedeu à audição das regiões autónomas e junta os respetivos pareceres.

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A proposta de lei tem uma exposição de motivos, obedece ao formulário de uma proposta de lei do Governo e contém após o articulado, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros, a assinatura do Primeiro-ministro e do Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, em conformidade com os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, e designada por “*lei formulário*”.

Em caso de aprovação, esta iniciativa, revestindo a forma de lei, será publicada na 1.ª Série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Quanto à entrada em vigor, na falta de fixação do dia, o diploma entra em vigor, no 5.º dia após a publicação, cumprindo o n.º 2 do artigo 2.º da referida lei.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

O [XIX Governo Constitucional](#) tem como um dos principais objetivos potenciar o crescimento económico e o emprego, criando um ambiente favorável ao investimento privado, em particular ao desenvolvimento

industrial, facilitando a captação de novos investidores, conforme consta da [Estratégia para o Crescimento, Emprego e Fomento Industrial](#).

Neste contexto, o Governo considera essencial criar um mecanismo que permita avaliar a possibilidade de regularização de um conjunto expressivo de unidades produtivas que não dispõem de título de exploração ou de exercício válido face às condições atuais da atividade, por motivo de desconformidade com os planos de ordenamento do território vigentes ou com servidões administrativas e restrições de utilidade pública. Encontra-se nestas situações um acervo significativo de estabelecimentos industriais, explorações pecuárias, explorações de pedreiras, bem como explorações onde se realizam operações de gestão de resíduos, autonomamente ou integradas em estabelecimentos industriais.

Face ao supramencionado, o Governo, em reunião do [Conselho de Ministros de 8 de maio](#), aprovou a proposta de lei que autoriza o Governo a introduzir disposições de natureza especial em matéria de regime das contraordenações ([Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro](#),¹ alterado pelos [Decretos-Leis n.os 356/89, de 17 de outubro](#), [244/95, de 14 de setembro](#), e [323/2001, de 17 de dezembro](#), e pela [Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro](#)), visando a regularização excecional de estabelecimentos industriais, explorações pecuárias, explorações de pedreiras e de explorações onde se realizam operações de gestão de resíduos, por desconformidade com os planos de ordenamento do território ou com servidões administrativas e restrições de utilidade pública.

De acordo com o comunicado do Conselho de Ministros, *a apreciação da possibilidade de regularização, alteração ou ampliação destes estabelecimentos será efetuada por ponderação dos interesses ambientais, sociais e económicos e dos interesses subjacentes ao ordenamento do território.*

Assim, para além da coerência entre as regras de ordenamento do território e a realidade existente, o regime extraordinário agora aprovado visa assegurar a legalidade do funcionamento desses estabelecimentos e corrigir o seu desempenho ambiental.

Em 2012, o [XIX Governo Constitucional](#), aprovou a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2012](#) que lança o Programa da Indústria Responsável com vista à melhoria do ambiente de negócios, à redução de custos de contexto e à otimização do enquadramento legal e regulamentar relativo à localização, instalação e exploração da atividade industrial. Nos termos desta resolução, o Governo pretende implementar um conjunto de reformas tendo em vista garantir aos cidadãos e às empresas que os processos de interação com a Administração Pública, central e local, sejam mais simples, mais previsíveis, mais rápidos e mais eficientes.

No citado Programa da Indústria Responsável constam três grandes prioridades: criar zonas empresariais responsáveis (ZER), eliminar entraves legais ao desenvolvimento da atividade industrial, e rever até final de 2012, os seguintes regimes jurídicos:

- i) O regime aplicável ao exercício da atividade industrial;
- ii) O regime jurídico aplicável à avaliação de impacte ambiental;
- iii) O regime jurídico aplicável à urbanização e à edificação;
- iv) O regime jurídico aplicável à utilização de recursos hídricos;
- v) Os regimes jurídicos respeitantes às bases do ordenamento do território, à utilização dos solos e aos instrumentos de gestão territorial;
- vi) O regime jurídico aplicável à Reserva Ecológica Nacional;
- vii) O regime jurídico aplicável à segurança contra incêndio em edifícios.

Esta Resolução que lança o Programa da Indústria Responsável, prevê, entre outras medidas, a criação de áreas territorialmente delimitadas, dotadas de infraestruturas e pré-licenciadas, denominadas zonas empresariais responsáveis (ZER), que permitam a localização e instalação de novos estabelecimentos industriais de forma simplificada e vantajosa para os investidores, contribuindo para uma melhoria significativa no ordenamento do território e assegurando a defesa do ambiente e da saúde pública.

No quadro das medidas previstas no citado diploma, o executivo prevê a criação de uma Comissão de Dinamização e Acompanhamento Interministerial do Programa da Indústria Responsável coordenada pelo Ministério da Economia e do Emprego e integrada por representantes da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do

¹ Diploma consolidado pela base de dados DATAJURIS.

Ordenamento do Território, que tem por objeto assegurar a monitorização e a agilização da implementação desta reforma estrutural para o investimento no setor da indústria ([Despacho n.º 14209/2012](#)²).

O Governo considerou essencial criar um novo quadro jurídico para o setor da indústria, que facilite a captação de novos investidores e a geração de novos projetos para as empresas já estabelecidas, baseado numa mudança de paradigma em que o Estado, no espírito do Licenciamento Zero³, previsto no [Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril](#), reduz o controlo prévio e reforça os mecanismos de controlo a posterior, acompanhados de maior responsabilização dos industriais e das entidades intervenientes no procedimento. Assim, foi publicado o [Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto](#), que aprova o [Sistema da Indústria Responsável](#) (SIR), consagrando um conjunto de medidas que vêm proporcionar claros avanços e melhoramentos no desenvolvimento sustentável e sólido da economia nacional, e revoga o anterior diploma que aprova o Regime do Exercício da Atividade Industrial ([Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de outubro](#)⁴, alterado pelo [Decreto-Lei n.º 24/2010, de 25 de março](#)).

Aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, o [Sistema de Indústria Responsável](#) (SIR), vem assim simplificar e consolidar, num único diploma, as matérias relativas ao exercício da atividade industrial, à instalação das novas Zonas Empresariais Responsáveis (ZER)⁵, e à acreditação de entidades no âmbito do licenciamento industrial, pondo termo à atual dispersão legislativa.

O [Sistema de Indústria Responsável](#) tem como objetivo prevenir os riscos e inconvenientes resultantes da exploração dos estabelecimentos industriais, com vista a salvaguardar a saúde pública e a dos trabalhadores, a segurança de pessoas e bens, a segurança e saúde nos locais de trabalho, a qualidade do ambiente e um correto ordenamento do território, num quadro de desenvolvimento sustentável e de responsabilidade social das empresas, assente na simplificação e na transparência de procedimentos.

O Sistema de Indústria Responsável aplica-se às atividades económicas incluídas nas subclasses da Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE-Rev.3), aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro](#)⁶ e consagradas no Anexo I ao SIR, do qual faz parte integrante, com exclusão das atividades industriais inseridas em estabelecimentos comerciais ou de restauração ou bebidas, as quais se regem pelos regimes jurídicos que lhe são aplicáveis.

O SIR simplifica o regime de exercício de diversas atividades económicas no âmbito da iniciativa “Licenciamento Zero”, destinada a reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas, mediante a eliminação de licenças, autorizações, validações, autenticações, certificações, atos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo, registos e outros atos permissivos, substituindo-os por um reforço da fiscalização sobre essas atividades.

De acordo com o preâmbulo do referido Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, *com o SIR, o investimento e a instalação de atividades industriais em Portugal tornam-se mais simples, mais seguros e mais rápidos, potenciando o fundamental crescimento do emprego e da economia nacional.*

No que diz respeito à [atividade pecuária](#), foi publicado o [Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho](#)⁷ que aprova o novo regime do exercício de atividade pecuária (NREAP), nas explorações pecuárias, entrepostos e centros de agrupamento, garantindo o respeito pelas normas de bem-estar animal, a defesa higio-sanitária dos efetivos, a salvaguarda da saúde, a segurança de pessoas e bens, a qualidade do ambiente e o ordenamento do território, num quadro de sustentabilidade e de responsabilidade social dos produtores pecuários.

² Publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 212, de 2 de novembro de 2012.

³ O Licenciamento Zero é uma iniciativa integrada no Programa Simplex que procura tornar mais fácil a abertura de alguns negócios através da eliminação de pareceres prévios, licenças e vistorias. Esta simplificação de procedimentos levará, no entanto, a uma maior responsabilização dos agentes económicos e a um reforço da fiscalização posterior à abertura dos estabelecimentos. O licenciamento zero visa também a desmaterialização dos processos de licenciamento através de uma redução da carga burocrática (*papelada*) e dos custos a ela inerentes. Para tal, foi constituído o [balcão do empreendedor](#) que serve como ponto de contacto (por via eletrónica) entre o cidadão e a administração pública.

⁴ Revogado a partir de 3 de setembro de 2012, na redação do Decreto-Lei n.º 24/2010, de 25 de março, pelo Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, sem prejuízo do disposto no seu artigo 9.º.

⁵ A referida Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2012 previa a criação de Zonas Empresariais Responsáveis.

⁶ O Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro, procede à revisão da Classificação Portuguesa de Atividades Económicas, harmonizada com as classificações de atividades da União Europeia e das Nações Unidas, a qual constitui uma estrutura indispensável ao desenvolvimento e à consolidação do sistema estatístico nacional, quer pelo papel que desempenha na recolha, tratamento, publicação e análise da informação, quer pelo sentido de coerência e de unidade que confere ao sistema.

⁷ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 31/2013](#).

O novo regime do exercício de atividade pecuária, vem na sequência da publicação do [Despacho n.º 7276/2012, de 17 de maio](#)⁸ que criou o Grupo de Trabalho ao qual coube a simplificação e agilização do processo de licenciamento e a harmonização dos critérios de aplicação do regime do exercício de atividade pecuária (REAP), criado pelo [Decreto-Lei n.º 214/2008, de 10 de novembro](#), com a redação que lhe foi dada pelos [Decretos-Lei n.os 316/2009, de 29 de outubro](#)⁹, [78/2010, de 25 de junho](#)¹⁰, [45/2011, de 25 de março](#)¹¹, e [107/2011, de 16 de novembro](#)¹².

Nos termos do citado Despacho n.º 7276/2012, de 17 de maio, o [Grupo de Trabalho SIMREAP](#) teve a missão de efetuar o diagnóstico dos constrangimentos à aplicação da legislação atual e ao licenciamento das explorações pecuárias (nomeadamente no tocante ao bem-estar animal, ao ordenamento do território, à gestão de efluentes pecuários e à proteção ambiental), de definir novas regras tendentes à agilização e simplificação dos procedimentos de licenciamento que proporcionem o efetivo cumprimento do REAP, bem como de propor as alterações legislativas necessárias.

Em consonância com o determinado no referido Despacho n.º 7276/2012, de 17 de maio, o Grupo de Trabalho SIMREAP apresentou um relatório final, no qual são identificadas as principais áreas de constrangimento à aplicação do REAP, bem como uma proposta de alteração legislativa, com o escopo de adotar medidas de simplificação e agilização do processo de licenciamento e de harmonização dos critérios de aplicação do REAP.

O novo regime do exercício da atividade pecuária (NREAP), aprovado pelo aludido Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho, pretende, refletindo aquele relatório final, responder às necessidades de adaptação das atividades pecuárias às normas de sanidade e bem-estar animal e às normas ambientais, promover a regularização e a adaptação das edificações das explorações pecuárias às normas de ordenamento do território e urbanísticas em vigor, bem como a simplificação dos procedimentos e do sistema de informação.

No que se refere ao Plano de Gestão de Efluentes Pecuários (PGEP), este foi aprovado em anexo à [Portaria n.º 631/2009, de 9 de junho](#), alterada pela [Portaria n.º 114-A/2011, de 23 de março](#), que estabelece as normas regulamentares a que obedece a gestão dos efluentes das atividades pecuárias e as normas técnicas a observar no âmbito do licenciamento das atividades de valorização agrícola ou de transformação dos efluentes pecuários, tendo em vista promover as condições adequadas de produção, recolha, armazenamento, transporte, valorização, transformação, tratamento e destino final. Estabelece, ainda, as normas regulamentares relativas ao armazenamento, transporte e valorização de outros fertilizantes orgânicos, nomeadamente os produtos derivados de subprodutos de origem animal transformados (SPOAT) e os fertilizantes que os contenham.

Em matéria de [gestão de resíduos](#), o regime geral de gestão de resíduos, foi aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro](#), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto](#)¹³, pela [Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro](#), e pelos [Decretos-Leis n.os 183/2009, de 10 de agosto](#), [73/2011, de 17 de junho](#)¹⁴, e [127/2013, de 30 de agosto](#), transpondo para a ordem jurídica interna a [Diretiva 2006/12/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril, e a [Diretiva 91/689/CEE](#), do Conselho, de 12 de dezembro.

Este diploma é aplicável às operações de gestão de resíduos destinadas a prevenir ou reduzir a produção de resíduos, o seu carácter nocivo e os impactes adversos decorrentes da sua produção e gestão, bem como a diminuição dos impactes associados à utilização dos recursos, de forma a melhorar a eficiência da sua utilização e a proteção do ambiente e da saúde humana definindo também às exclusões do seu âmbito. Pode entender-se a gestão de resíduos como o conjunto das atividades de carácter técnico, administrativo e financeiro necessárias à deposição, recolha, transporte, tratamento, valorização e eliminação dos resíduos, incluindo o planeamento e a fiscalização dessas operações, bem como a monitorização dos locais de destino final, depois de se proceder ao seu encerramento.

Nos termos do regime geral de gestão de resíduos, aprovado pelo mencionado Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, é essencial que estas atividades se processem de forma ambientalmente correta e por

⁸ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 102, de 25 de maio de 2012

⁹ Revogado pelo Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho

¹⁰ Revogado pelo Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho

¹¹ Revogado pelo Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho

¹² Revogado pelo Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho

¹³ Revogado pelo [Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto](#).

¹⁴ Alterado pelo [Decreto-Lei n.º 67/2014, de 7 de maio](#).

agentes devidamente autorizados ou registados para o efeito estando proibidas a realização de operações de tratamento de resíduos não licenciadas, o abandono de resíduos, a incineração de resíduos no mar e a sua injeção no solo, a queima a céu aberto, bem como a descarga de resíduos em locais não licenciados para realização de tratamento de resíduos.

O Governo entende que a atividade de gestão de resíduos constitui um importante setor da atividade económica em Portugal, e que é importante salvaguardar o exercício dessa atividade, perseguindo os atos que possam fazer perigar os empresários e as empresas cumpridoras dos seus deveres legais, assegurando também, por outro lado, a segurança de pessoas e bens.

O furto de metais não preciosos, com crescente valor comercial, assim como atividades de recetação destes materiais, têm vindo a tornar-se uma séria preocupação para a sociedade e para o Governo atendendo, designadamente, ao seu impacto social e às consequências económicas que gera.

O executivo defendeu que devem ser reforçados os mecanismos de fiscalização, de investigação e de punição dos atos ilícitos praticados no âmbito da atividade de gestão de resíduos, prevendo, designadamente, o recurso a todos os meios atualmente disponíveis. Neste sentido, o Governo apresentou à Assembleia da República a [Proposta de Lei n.º 72/XII \(1.ª\)](#), dando origem à [Lei n.º 54/2012, de 6 de setembro](#) que define os meios de prevenção e combate ao furto e de recetação de metais não preciosos com valor comercial e prevê mecanismos adicionais e de reforço no âmbito da fiscalização da atividade de gestão de resíduos.

No domínio de [explorações de pedreiras](#), vem o [Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de outubro](#), alterado e republicado pelo [Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de outubro](#)¹⁵ aprovar o regime jurídico da pesquisa e exploração de massas minerais (pedreiras), revogando o [Decreto-Lei n.º 89/90, de 16 de março](#)¹⁶. Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de outubro, veio adequar-se aquele regime jurídico de pesquisa e exploração de massas minerais (RJPEMM) à realidade do setor, tornando possível assegurar o equilíbrio entre os interesses públicos do desenvolvimento económico, e o da proteção do ambiente.

O citado Decreto-Lei n.º 270/2001, de 06 de outubro veio rever o Decreto-Lei n.º 89/90, de 16 de março, principalmente no tocante aos aspetos ambientais e nomeadamente no que se refere à recuperação paisagística e ao reforço do papel do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT) no procedimento de obtenção de licença e, posteriormente, na fiscalização das explorações. Outra alteração relevante é a substituição do plano de recuperação paisagística, tal como contemplado pelo Decreto-Lei n.º 89/90, de 16 de março por um plano muito mais abrangente do ponto de vista ambiental, o PARP (plano ambiental e de recuperação paisagística).

Relativamente à gestão de resíduos de extração menciona-se o [Decreto-Lei n.º 10/2010, de 4 de fevereiro](#), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 31/2013, de 22 de fevereiro](#), que estabelece o regime jurídico a que está sujeita a gestão de resíduos das explorações de depósitos minerais e de massas minerais, transpondo para a ordem jurídica interna a [Diretiva 2006/21/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março, relativa à gestão dos resíduos das indústrias extrativas.

O referido diploma consagra cinco importantes medidas em matéria de prevenção de produção de resíduos, de melhoria do controlo e fiscalização ambiental e ainda na simplificação dos procedimentos e regimes de licenciamentos. Este decreto-lei aplica-se à gestão dos resíduos resultantes da prospeção, extração, tratamento, transformação e armazenagem de recursos minerais, bem como da exploração das pedreiras.

O [Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de julho](#) instituiu a Reserva Ecológica Nacional (REN), tendo contribuído para proteger os recursos naturais, especialmente água e solo, para salvaguardar processos indispensáveis a uma boa gestão do território e para favorecer a conservação da natureza e da biodiversidade, componentes essenciais do suporte biofísico do nosso país. Este diploma foi revogado pelo [Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março](#), alterado pelos [Decretos-Lei n.ºs 316/90, de 13 de outubro](#), [213/92, de 12 de outubro](#), [79/95, de 20 de abril](#), [203/2003, de 1 de outubro](#), e [180/2006, de 6 de setembro](#), que consagra a REN como uma estrutura biofísica básica e diversificada que, através do condicionamento à utilização de áreas com características ecológicas específicas, garante a proteção de ecossistemas e a permanência e intensificação dos processos biológicos indispensáveis ao enquadramento equilibrado das atividades humanas.

¹⁵ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 108/2007](#)

¹⁶ Aprova o regulamento de pedreiras

Contudo, da experiência de aplicação do regime jurídico da REN, tal como é estabelecido no referido Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, levou o Governo a decidir empreender a sua revisão, a qual foi concretizada pelo [Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 63-B/2008](#), e alterado pelos [Decretos-Leis n.os 239/2012, de 2 de novembro](#), e [96/2013, de 19 de julho](#), que se encontra em vigor desde 22 de setembro de 2008.

A [Reserva Ecológica Nacional](#) (REN), é uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais são objeto de proteção especial. A REN é uma restrição de utilidade pública a que se aplica um regime territorial especial, o qual estabelece condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo e identifica os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime para os vários tipos de áreas que a integram e que prevalece sobre os regimes de uso, ocupação e transformação do solo estabelecidos em Planos Municipais de Ordenamento do Território.

O regime jurídico da [Reserva Agrícola Nacional](#), foi aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março](#), e define a Reserva Agrícola Nacional (RAN) como o conjunto de terras que, em virtude das suas características, em termos agroclimáticos, geo-morfológicos e pedológicos, apresentam maior aptidão para a atividade agrícola. Assim, a RAN é um instrumento de gestão territorial, que se consubstancia numa restrição de utilidade pública, pelo estabelecimento de um conjunto de condicionamentos à utilização não agrícola do solo, e que desempenha um papel fundamental na preservação do recurso solo e a sua afetação à agricultura.

A [avaliação de impacte ambiental](#) encontra-se consagrada, enquanto princípio, no artigo 18º da Lei de Bases do Ambiente ([Lei n.º 19/2014, de 14 de abril](#)).

O atual regime jurídico de avaliação de impacte ambiental (AIA), encontra-se instituído pelo [Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro](#), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de março](#), transpondo para a ordem jurídica interna a [Diretiva 2011/92/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente.

O sobredito Decreto-Lei n.º 151-B/2013 reflete também os compromissos assumidos pelo Governo português no quadro da Convenção sobre Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço ([Convenção de Espoo](#)), aprovada pelo [Decreto n.º 59/99, de 17 de dezembro](#).

A Avaliação de Impacte Ambiental é um instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efetiva participação pública e análise de possíveis alternativas, que tem por objeto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projetos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projetos e respetiva pós-avaliação.

Tem por objetivos:

- *Avaliar, de forma integrada, os possíveis impactes ambientais significativos, diretos e indiretos, decorrentes da execução dos projetos e das alternativas apresentadas, tendo em vista suportar a decisão sobre a viabilidade ambiental dos mesmos;*
- *Definir medidas destinadas a evitar, minimizar ou compensar tais impactes, auxiliando a adoção de decisões ambientalmente sustentáveis;*
- *Instituir um processo de verificação, a posteriori, da eficácia das medidas adotadas, designadamente, através da monitorização dos efeitos dos projetos avaliados;*
- *Garantir a participação pública e a consulta dos interessados na formação de decisões que lhes digam respeito, privilegiando o diálogo e o consenso no desempenho da função administrativa.*

Relativamente à matéria de avaliação de impacte ambiental, refere-se o [Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho](#), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 58/2011, de 5 de maio](#), que estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna as [Diretivas n.ºs 2001/42/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho, e [2003/35/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: França e Reino Unido

FRANÇA

A atividade de gestão de estabelecimentos industriais, explorações pecuárias, explorações de pedreiras e explorações onde se realizam operações de gestão de resíduos, tem, em França, sido objeto de regulação apertada.

É no [Code de l'environnement](#) que se encontra reunida a legislação francesa que diz respeito ao ambiente. O artigo [L. 213-10-2](#) regulamenta as taxas de poluição das águas: «A taxa de um explorador pecuário é baseada no número de animais de gado e uma sobre carga de 1,4 por cabeça em cada hectare de terreno agrícola. A taxa é de 3 euros por unidade. O limite da taxa é de 90 unidades a 150 unidades nas zonas previstas nos [articles 3 et 4 de la loi n.º 85-30 du 9 janvier 1985](#) que dizem respeito ao desenvolvimento e à proteção da montanha e, para a criação de monogástricos, a conversão de cabeças efetua-se tendo em conta as boas práticas de alimentação que reduzem os dejetos de compostos com azoto.»

O artigo [R. 211-78](#) inserido na parte de delimitação das [Zones vulnérables aux pollutions par les nitrates du Code de l'environnement](#) refere um código de boas práticas para agricultores com vista a proteger a água contra a poluição com nitratos de origem agrícola, nomeadamente pela prática de pecuária e fertilização dos solos. Refere também a capacidade e a construção de reservatórios de estrume, incluindo medidas para evitar o seu escoamento para as águas superficial ou infiltrações nas águas freáticas.

O artigo [D. 211-55](#) reúne as disposições relativas ao estrume produzido pela atividade pecuária tais como autorizações e limite de número de animais.

Os casos e as modalidades específicas de cobrança da taxa de poluição das águas através da atividade pecuária estão previstos nos artigos [R. 213-48-12](#) e [R. 213-48-21 e seguintes](#).

No que diz respeito à matéria em questão, artigo [R.213-48-12](#) regulamenta:

- Qualquer pessoa que exerça uma atividade pecuária está sujeita a uma taxa pela poluição de águas de origem não doméstica.
- Por cabeças de gado de uma exploração, entende-se os efetivos declarados cada ano dividindo o total de animais por espécie, por estado fisiológico e por tipo de criação. Ao número de cada categoria é atribuído um fator de conversão determinado tendo em conta a excreção de azoto de animais da classe.
- Uma portaria dos Ministros do Ambiente e Agricultura define o valor dos coeficientes de conversão. Este valor é, para monogástricos, a implementação de boas práticas alimentares para reduzir as descargas de nitrogênio. A portaria define o método de recolha de informações sobre o número de animais e da área agrícola utilizada para calcular a base da taxa.
- O valor da taxa é multiplicado por três para os contribuintes que tenham sido alvo de um processo verbal de infração levantado por uma polícia administrativa especial para proteger a qualidade da água em virtude dos artigos [R. 216-8](#) e [R. 216-10](#) ou dos artigos [L. 514-1](#) e [L. 514-2](#). No final de cada ano civil, o comandante da polícia dá a conhecer à agência da água a lista dos criadores multados.
- A agência de água tem acesso a toda informação relativa à identificação dos animais, ao seu número e à superfície ocupada que dá origem à declaração para a implementação da Política Agrícola Comum.

Os artigos [R. 213-48-21](#) e seguintes estão integrados na [Sous-section 4: Obligations déclaratives, contrôle et modalités de recouvrement](#) do Code de l'environnement.

O ponto 3 do artigo [R. 213-48-24](#) que diz respeito à determinação da taxa de poluição da água de origem não doméstica, citada no artigo [L. 213-10-2](#), refere que para além da informação referida no artigo [R. 213-48-23](#), a declaração deve incluir para os criadores, o número de animais da exploração divididos por categorias aplicando o artigo [R. 213-48-12](#) assim como a superfície utilizada.

O [Décret n° 2011-1852, du 9 décembre](#) designa a agência da água responsável por estabelecer o título de receitas e da cobrança de taxas de poluição da água não doméstica proveniente da atividade pecuária.

REINO UNIDO

Em 2011, o novo governo de coligação entre Conservadores e Democratas Liberais, defensor do municipalismo e crítico da abordagem burocrática e *top-down* das estratégias regionais (RSSs), considerou que as mesmas não poderiam ter eficácia na gestão e defesa do ordenamento do território, pelo que reformulou o sistema de planeamento e ordenamento do território com a aprovação do [Localism Act](#).

A legislação já aprovada no Reino Unido, bem assim como os [estudos](#) do [Department for Environment, Food and Rural Affairs \(Defra\)](#), refletem uma preocupação no controlo da poluição em atividades industriais e agropecuárias.

Assim, o [Environmental Act de 1995](#), e as [The Waste Management \(England and Wales\) Regulations 2011](#) identificam como fontes poluentes no solo, água e ar, os resíduos animais, estabelecendo rigorosas medidas de controlo para a atividade.

Esses diplomas determinam a existência de controlos mais rigorosos sobre a eliminação, recuperação e movimentação de resíduos perigosos, a que se os resíduos agropecuários.

O Reino Unido optou ainda pela realização de um inventário nacional e mapa de cargas de estrume de gado dentro de um Sistema de Informação Geográfica (GIS), que irá aumentar a capacidade Defra para avaliar os efeitos das mudanças na produção de adubo e práticas de gestão sobre as pressões de poluição difusa numa base temporal e espacial.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) verificou-se que, neste momento, não existe qualquer iniciativa legislativa versando sobre idêntica matéria.

- **Petições**

Não se identificaram petições pendentes sobre a mesma matéria.

V. Consultas e contributos

Em 14/05/2014, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios da Região Autónoma da Madeira e do Governo Regional dos Açores, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Nos termos dos [n.ºs 1, alínea a\), e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de agosto](#) “Associações representativas dos municípios e das freguesias” e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, deve ser promovida igualmente a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

Foram enviados pelo Governo pareceres respeitantes à audição da [Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores](#), [Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira](#) e [do Governo Regional dos Açores](#),

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

PROPOSTA DE LEI N.º 222/XII (3.ª)**(PROCEDE À PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI DE DEFESA NACIONAL, APROVADA PELA LEI ORGÂNICA N.º 1-B/2009, DE 7 DE JULHO)****Parecer da Comissão de Defesa Nacional e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio****Parecer da Comissão de Defesa Nacional****ÍNDICE**

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS**1.1. NOTA PRÉVIA**

De acordo com o disposto no artigo 197.º da Constituição e nos artigos 187.º e 188.º do Regimento, o Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 222/XII (3.ª), que *procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho*.

A iniciativa supracitada desceu, em 13 de maio de 2014, por indicação da Sr.ª Presidente da Assembleia da República à Comissão de Defesa Nacional para a elaboração do respetivo Parecer.

1.2. ÂMBITO DA INICIATIVA

Tal como está expresso na iniciativa do Governo, as alterações à Lei de Defesa Nacional agora propostas decorrem, desde logo, da necessidade de adaptação às mudanças que se verificaram no sistema internacional e à reorientação das nossas prioridades geoestratégicas e as dos nossos principais aliados.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a aliança militar de que Portugal é membro e que se constitui num dos garantes da segurança nacional, havia já aprovado na Cimeira de Lisboa, em novembro de 2010, um novo Conceito Estratégico de Defesa e Segurança, onde se reconhecia que o equilíbrio de poder a nível mundial estava em plena mutação, nomeadamente com o surgimento de novos polos de poder e com a recentragem dos interesses norte-americanos no Pacífico e na Ásia.

Ao mesmo tempo, o programa do XIX Governo Constitucional estabeleceu um conjunto de opções e medidas estruturantes para a Defesa Nacional que culminaram na alteração do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de forma a torná-lo mais adequado às novas realidades e mais capaz de responder eficazmente aos desafios emergentes.

O novo CEDN, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril, veio estabelecer como linhas prioritárias, no plano do vetor estratégico relativo ao exercício da soberania nacional, a neutralização de ameaças e riscos à segurança nacional, o “adaptar e racionalizar estruturas” e “rentabilizar meios e capacidades”, tendo em conta que as “exigências das respostas ao actual quadro de ameaças e riscos tornam indispensável que se tenha em conta a necessária capacidade de crescimento do sistema de forças, quando necessário, por convocação ou mobilização”.

Tendo em consideração estas linhas de ação prioritárias, o Governo veio a aprovar o modelo de Reforma “Defesa 2020”, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 19 de Abril, que contém um conjunto de orientações para o ciclo de planeamento estratégico de defesa e para a reorganização da macroestrutura da Defesa Nacional e Forças Armadas.

Considera o Governo, na exposição de motivos da Proposta de Lei em apreço, que nas orientações para o ciclo de planeamento estratégico de defesa, foi estabelecido como objetivo a definição do nível de ambição para as Forças Armadas e dos fatores de planeamento para o ciclo de planeamento estratégico, tendo em vista o alinhamento com os ciclos de planeamento de capacidades da OTAN e da União Europeia.

Acrescenta o Executivo que a definição do nível de ambição, tendo como ponto de partida os quadros de empenhamento decorrentes do CEDN, estabeleceu que «o sistema de forças nacional deve privilegiar uma estrutura baseada em capacidades de natureza conjunta, num modelo de organização modular e flexível, assente em requisitos de prontidão (forças ou unidades constituídas e com disponibilidade para empenhamento em função de decisão política) e de continuidade (forças ou unidades constituídas e empenhadas no cumprimento de missões atribuídas), que se integram de modo a constituir três conjuntos de forças e meios», com a seguinte ordem de prioridade: uma Força de Reação Imediata, um conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania e um Conjunto Modular de Forças.

Adicionalmente, tendo em vista permitir o planeamento integrado de longo prazo na defesa nacional, ferramenta imprescindível para garantir a otimização de recursos e a adequabilidade dos sistemas de armas aos cenários estratégicos previstos, como compromisso orçamental estável, foi estabelecida a afetação em 1,1% ($\pm 0,1$) do PIB para a defesa nacional. Por outro lado, reconhecendo que o dispositivo das Forças Armadas deve ser racionalizado, «sem prejuízo do equilíbrio necessário ao cumprimento de missões em todo o território nacional, visando a economia de meios, rentabilizando o apoio logístico e limitando o número de infraestruturas», foi fixada a adequação progressiva dos efetivos das Forças Armadas na efetividade de serviço, até um máximo de 30.000 a 32.000 militares.

De facto, a maior integração de estruturas de comando e direção e de órgãos e serviços administrativos e logísticos, como reflexo de uma filosofia e prática operativa que privilegie a atuação conjunta, só pode ser materializada com a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das Forças Armadas.

Por conseguinte, resulta evidente para o Governo, que a reforma estrutural tem subjacente a aplicação de novos processos e métodos, que determinam novos conceitos de emprego e funcionamento das Forças Armadas, *maxime* um novo conceito estratégico militar e a atinente reconfiguração do sistema de forças e do dispositivo de forças, que não podem deixar de determinar o aperfeiçoamento qualitativo ou a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das Forças Armadas.

Assim, as orientações neste âmbito constituem-se como o segundo pilar na continuação dos trabalhos decorrentes do CEDN e que conduzem à elaboração da proposta de lei que atualiza a Lei de Defesa Nacional (LDN) que agora se apresenta à Assembleia da República.

1.3 ANÁLISE DA INICIATIVA

Com esta Proposta de Lei que pretende proceder à primeira alteração da Lei de Defesa Nacional, aprovada em 2009, o Governo tem em vista promover uma maior participação e um maior envolvimento do Parlamento na elaboração do CEDN e, para tal, foi alterado o normativo referente às Grandes Opções do CEDN, redefinindo que estas passam a ser objeto de debate e aprovação na Assembleia da República, por iniciativa do Governo, (n.º 2 do artigo 7.º). Existe, desta forma, um claro reforço do papel do Parlamento na elaboração deste documento fundamental para a política de defesa nacional.

O Conselho Superior Militar (CSM), até aqui um órgão diretamente responsável em matéria de defesa nacional, passa, segundo a proposta, a constituir um órgão de consulta em matéria de defesa nacional, assistindo o Ministro da Defesa Nacional nas matérias da sua competência, espelhando assim as suas efetivas atribuições (artigo 8.º-A).

O reforço das competências do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), traduzindo um dos objetivos da reforma “Defesa 2020”, é concretizado no âmbito da LDN através da alteração da caracterização do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), que, à semelhança do CSM, deixa de ser um órgão diretamente responsável pelas Forças Armadas e pela componente militar da defesa nacional, passando a constituir o principal órgão militar de carácter coordenador e o órgão de consulta do CEMGFA sobre as matérias relativas às Forças Armadas no âmbito das suas competências (artigo 8.º-A).

Em sintonia com a LOBOFA, os Chefes do Estado-Maior (CEM) dos Ramos passam a depender hierarquicamente do CEMGFA nas matérias relativas à capacidade de resposta das Forças Armadas, designadamente na prontidão, emprego e sustentação da componente operacional do sistema de forças (n.º 3 do artigo 23.º).

Procurando agilizar processos que são frequentes, como é o caso da aprovação das propostas de nomeação e exoneração dos comandantes ou representantes militares junto da organização de qualquer aliança de que Portugal seja membro, bem como dos oficiais gerais, comandantes de força naval, terrestre

ou aérea, destinadas ao cumprimento de missões internacionais naquele quadro, sob proposta do Governo, esta competência passa a ser do Presidente da República, tendo sido eliminada a sua aprovação em sede de Conselho Superior de Defesa Nacional [alínea h) do n.º 2 do artigo 9.º].

No âmbito das competências da Assembleia da República, passa a constar na própria LDN o teor da Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto, em que este órgão de soberania, além de acompanhar a participação, aprecia a decisão do Governo de envolver contingentes ou forças militares em operações militares no estrangeiro, (alínea q) do artigo 11.º).

Dentro das principais alterações é ainda modificado o normativo referente à capacidade eleitoral passiva, impossibilitando o militar, uma vez assumidas as funções para que foi eleito, de continuar na efetividade do serviço ou passar para a situação de reserva, determinando esta alteração o seu abate ao quadro e a obrigação de indemnizar o Estado no caso de não ter cumprido o tempo mínimo de serviço efetivo na sua categoria (artigo 33.º).

Finalmente, foi inserida uma menção à definição política nacional de planeamento civil de emergência nas competências do Primeiro-Ministro, (alínea a) do n.º 2 do artigo 13.º), relevando-a de entre as políticas sectoriais que contribuem para a realização do interesse estratégico de Portugal, por ser esta que garante o planeamento, a preparação e a coordenação das necessidades nacionais com vista a apoiar as Forças Armadas em situações de crise ou de guerra.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

O signatário do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa legislativa em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do novo Regimento da Assembleia da República, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para o debate em **Plenário** que está agendado para o próximo dia 29 de maio.

PARTE III – CONCLUSÕES

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 222/XII (3.ª), que procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica 1-B/2009, de 7 julho;

A reforma estrutural que se pretende tem subjacente a aplicação de novos processos e métodos, que determinam novos conceitos de emprego e funcionamento das Forças Armadas, *maxime* um novo conceito estratégico militar e a atinente reconfiguração do sistema de forças e do dispositivo de forças, que não podem deixar de determinar o aperfeiçoamento qualitativo ou a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das Forças Armadas;

Nestes termos, a Comissão de Defesa Nacional é de Parecer que a Proposta de Lei n.º 222/XII (3.ª), que procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional aprovada pela Lei Orgânica 1-B/2009, de 7 de julho, está em condições de ser apreciada pelo plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

Nos termos regimentais anexa-se a este Parecer a Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República sobre a iniciativa em apreço.

Palácio de S. Bento, 27 de maio de 2014.

A Deputada Autora do Parecer, Mónica Ferro — O Presidente da Comissão, José de Matos Correia.

Nota: Os Considerandos e as Conclusões foram aprovados por unanimidade.



Proposta de Lei n.º 222/XII (3.ª)

Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho.

Data de Admissibilidade: 13 Maio 2014

Comissão de Defesa Nacional

Índice

- I. Análise sucinta dos factos e situações
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal, doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas Legislativas e Petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: António Fontes (DAC), Laura Costa (DAPLEN), Dalila Maulide e Maria Teresa Paulo (DILP), Paula Granada (Biblioteca)

Data: 23 maio 2014

I. Análise sucinta dos factos e situações

Na apresentação desta primeira alteração da Lei de Defesa Nacional, o Governo recorda:

- a aprovação de um novo Conceito Estratégico de defesa e segurança da OTAN, na Cimeira de Lisboa da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em novembro de 2010, e a revisão feita por diversos países aliados dos respetivos conceitos estratégicos de segurança e defesa;
- opções e medidas estruturantes para a defesa nacional, estabelecidas no Programa do Governo do XIX Governo Constitucional, que determinaram a necessidade de visitar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), resultando em novo CEDN, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, que estabeleceu linhas de ação prioritárias a partir de que está concebido o modelo da reforma «Defesa 2020», vertido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril;
- a reforma «Defesa 2020», que aprovou orientações para o ciclo de planeamento estratégico de defesa e para a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das Forças Armadas.

O Governo nota que estas orientações se constituem como o segundo pilar na continuação dos trabalhos decorrentes do CEDN e que conduziram à elaboração desta Proposta de Lei n.º 222/XII (3.ª) que atualiza a Lei de Defesa Nacional (LDN), salientando as seguintes alterações:

- artigo 7.º – “Com o intuito de promover uma maior participação e envolvimento do Parlamento na elaboração do CEDN, foi alterado o normativo referente às grandes opções do CEDN, redefinindo que estas passam a ser objeto de debate e aprovação na Assembleia da República, por iniciativa do Governo, reforçando assim, de forma inequívoca, o papel do Parlamento nesse documento fundamental para a política de defesa nacional.”;
- artigo 11.º – “No âmbito das competências da Assembleia da República, passa a constar na própria LDN o teor da Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto, em que este órgão de soberania, além de acompanhar a

participação, aprecia a decisão do Governo de envolver contingentes ou forças militares em operações militares no estrangeiro.”;

o artigo 8.º, novo artigo 8.º-A e artigo 23.º – “O Conselho Superior Militar, até aqui um órgão responsável em matéria de defesa nacional, passa a constituir um órgão de consulta em matéria de defesa nacional, assistindo o Ministro da Defesa Nacional nas matérias da sua competência, espelhando assim as suas efetivas atribuições. O reforço das competências do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), traduzindo um dos objetivos da reforma «Defesa 2020», é concretizado no âmbito da LDN através da alteração da caracterização do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), que deixa de ser um órgão diretamente responsável pelas Forças Armadas e pela componente militar da defesa nacional, passando a constituir o principal órgão militar de carácter coordenador e o órgão de consulta do CEMGFA sobre as matérias relativas às Forças Armadas no âmbito das suas competências e, bem assim, em sintonia com a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), passando os Chefes de Estado-Maior dos ramos a depender hierarquicamente do CEMGFA nas matérias relativas à capacidade de resposta das Forças Armadas, designadamente na prontidão, emprego e sustentação da componente operacional do sistema de forças.”;

o artigo 9.º – “Procurando agilizar processos que são frequentes, como é o caso, entre outros, da aprovação das propostas de nomeação e exoneração dos comandantes ou representantes militares junto da organização de qualquer aliança de que Portugal seja membro esta competência passou a ser apenas do Presidente da República, em detrimento da sua aprovação em sede de Conselho Superior de Defesa Nacional.”;

o artigo 12.º – “(...) foram aditadas às competências do Governo a necessidade de assegurar a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Mobilização e Requisição”;

o artigo 33.º – “Foi (...) alterado o normativo referente à capacidade eleitoral passiva”;

o artigo 34.º – Foi feita a “(...) adequação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 404/2012, de 8 de outubro, no que concerne à possibilidade dos militares na efetividade de serviço apresentarem queixas ao Provedor de Justiça, depois de esgotados os recursos administrativos legalmente previstos”.

A proposta de lei inclui, ainda, outras alterações aos:

- o artigo 10.º – Comandante Supremo das Forças Armadas,
- o artigo 13.º – Primeiro-Ministro,
- o artigo 14.º – Ministro da Defesa Nacional,
- o artigo 15.º – Competências de outros ministros,
- o artigo 17.º – Competência do Conselho Superior de Defesa Nacional,
- o artigo 19.º – Competência do Conselho Superior Militar,
- o artigo 20.º – Atribuições do Ministério da Defesa Nacional,
- o artigo 23.º – Integração das Forças Armadas na administração do Estado,
- o artigo 25.º – Condição militar,
- o artigo 42.º – Direção e condução da guerra, e
- o artigo 47.º – Restrições de direitos fundamentais no âmbito da Guarda Nacional Republicana.

Por fim, a Proposta de Lei conclui com normas transitória, revogatória, de republicação e entrada em vigor.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 17 de abril de 2014.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que “as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê no seu artigo 6.º, n.º 1, que “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas” e no n.º 2 do mesmo artigo que “No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”.

Na exposição de motivos não há qualquer referência a estudos ou pareceres solicitados, nem a audições realizadas.

Nos termos da alínea d) do artigo 164.º da CRP é da exclusiva competência da Assembleia da República (reserva absoluta) legislar sobre a organização da defesa nacional, definição dos deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das Forças Armadas, e, deste modo, por força do n.º 2 do artigo 166.º da CRP, a proposta de lei, sendo aprovada, deverá ser publicada como lei orgânica.

Assim, em cumprimento do n.º 4 do artigo 168.º da CRP, a votação na especialidade da presente proposta de lei terá de ser feita em Plenário e, ao abrigo do n.º 5 do artigo 168.º da CRP, sendo lei orgânica, carece de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções.

A iniciativa legislativa em apreço, tendo dado entrada em 12/05/2014, foi admitida e anunciada na sessão plenária em 13/05/2014. Nessa mesma data, a proposta de lei baixou, na generalidade, à Comissão de Defesa Nacional (3.ª) e foi promovida a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República e no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República.

O Governo Regional da Madeira enviou já o seu [parecer](#).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto](#), comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa fazer referência.

Assim, cumpre assinalar que, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa proceder à primeira alteração à [Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho](#)¹.

Deste modo, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário, que determina que “os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”, o título identifica o diploma que altera e o número dessa alteração, ou seja, que procede à primeira alteração à [Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho](#).

¹ É de referir que a Lei de Defesa Nacional foi publicada em *Diário da República* inicialmente como "[Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho](#)", tendo sido retificada posteriormente para "[Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho](#)" pela [Declaração de Rectificação n.º 52/2009, de 20 de Julho](#), que a republica na íntegra.

No que concerne à vigência, o artigo 7.º da proposta de lei determina que a lei entra em vigor “*no dia seguinte ao da sua publicação*”, observando o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual “*os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

É ainda de referir que o artigo 6.º da proposta de lei prevê a republicação da Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, em cumprimento do estatuído no n.º 2 do artigo 6.º da “lei formulário” que obriga à republicação integral sempre que sejam introduzidas alterações a uma lei orgânica.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A Lei de Defesa Nacional foi aprovada pela [Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho](#) (publicada pela Declaração de Retificação n.º 52/2009, de 20 de julho) e veio revogar a Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, com a redação dada pelas [Leis n.os 41/83, de 21 de dezembro, 111/91, de 29 de agosto, 113/91, de 29 de agosto, 18/95, de 13 de julho](#), e pelas [Leis Orgânicas n.os 3/99, de 18 de setembro, 4/2001, de 30 de agosto, e 2/2007, de 16 de abril](#).

Teve origem na [Proposta de Lei n.º 243/X](#), do Governo.

No que se refere aos poderes da Assembleia da República em matéria de Defesa, área que a presente Proposta de Lei visa alterar, a Lei de Defesa Nacional determina:

– no n.º 2 do artigo 7.º, que *o conceito estratégico de defesa nacional é aprovado por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, ouvido o Conselho Superior de Defesa Nacional e o Conselho de Chefes de Estado-Maior, precedendo debate na Assembleia da República, por iniciativa do Governo ou de um grupo parlamentar* (n.º 3 do mesmo artigo. Esta Lei define ainda as competências dos órgãos de soberania neste domínio, determinando que à Assembleia da República compete *apreciar as orientações fundamentais da política de defesa nacional constantes do programa do Governo e debater as grandes opções do conceito estratégico de defesa nacional* (cf. artigo 11.º, alínea d)) e que ao Governo compete *aprovar o conceito estratégico de defesa nacional* (artigo 12.º, n.º 2, alínea h);

– na alínea q) do artigo 11.º que *sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei, compete à Assembleia da República, em matéria de defesa nacional: acompanhar a participação de destacamentos das Forças Armadas em operações militares no exterior do território nacional*.

O conceito estratégico de defesa nacional em vigor foi aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril](#). Conforme previsto al. d) do artigo 11.º da lei de Defesa Nacional, antes da sua aprovação, o Governo apresentou à Assembleia da República o documento sobre as [Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional](#), em 2 de janeiro de 2013, o qual foi discutido na [Reunião Plenária de 8 de março de 2013](#).

Apontam-se ainda as ligações para os conceitos estratégicos de defesa nacional aprovados anteriormente:

- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de dezembro](#) (com o debate prévio na Assembleia da República a ocorrer na [Reunião Plenária de 21 de novembro de 2002](#))
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, de 4 de fevereiro](#) (com o debate prévio na Assembleia da República a ocorrer na [Reunião Plenária de 4 de junho de 1993](#);
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85, de 20 de fevereiro](#) (com o debate prévio na Assembleia da República a ocorrer nas [Reuniões Plenárias de 11](#) e de [13 de dezembro de 1984](#)).

Sobre as competências da Assembleia da República no processo de aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, o Grupo Parlamentar do PCP apresentou na presente legislatura o [PJL 374/XII](#) (Atribui à Assembleia da República a competência para a aprovação das Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional [1.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho], o qual baixou à Comissão de Defesa Nacional.

No que diz respeito à matéria do acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro, deve destacar-se a revisão constitucional de 1997, aprovada pela [Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro](#), que aditou ao artigo 163.º da Constituição da República Portuguesa a alínea j) (atual alínea i)), segundo a qual *'compete à Assembleia da República, relativamente a outros órgãos: acompanhar, nos termos da lei, o envolvimento de contingentes militares e de forças de segurança no estrangeiro'*.

Numa primeira fase, a norma constitucional constante da alínea j) do artigo 163.º, foi incorporada na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (alínea c) n.º 2 do artigo 40.º da [Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro](#)), na redação dada pela sua quinta alteração, aprovada pela [Lei Orgânica n.º 3/99, de 18 de setembro](#).

Contudo, o legislador entendeu que se tornava necessário definir os contornos operacionais, por forma a garantir a sua exequibilidade. Para esse efeito, foi aprovada a [Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto](#), que regulamenta os termos em que o Governo deve prestar as informações à Assembleia da República para proceder ao acompanhamento do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro.

Recorde-se que a matéria do acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro já tinha sido objeto de atenção na VIII Legislatura nos [Projetos de Lei n.os 352/VIII/2](#) e [379/VIII/2](#) da iniciativa, respetivamente, do PSD e CDS/PP e na [Proposta de Lei n.º 61/VIII/2](#). As três iniciativas caducaram em 4 de abril de 2002.

Na IX Legislatura, com conteúdo similar, o PS, o CDS/PP e o PSD apresentaram os [Projetos de Lei n.os 52/IX/1](#), [62/IX/1](#) e [72/IX/1](#) que, debatidos conjuntamente, deram origem à [Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto](#).

O PCP, na IX Legislatura com o [Projeto de Lei n.º 375/IX](#) visava *'regular o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes de forças de segurança portuguesas no estrangeiro'*. A iniciativa caducou em 22 de dezembro de 2004.

E na X Legislatura, o Grupo Parlamentar do BE com apresentação do [Projeto de Lei n.º 179/X](#), de conteúdo idêntico pretendia, igualmente, legislar sobre *'o condicionamento da intervenção das forças militares, militarizadas e de segurança portuguesas no estrangeiro'*. O projeto de lei caducou em 14 de Outubro de 2009.

Na última legislatura, os Grupos Parlamentares do BE e do PCP apresentaram, respetivamente, os projetos de lei n.º [97/XI](#) (Condicionamento da intervenção das forças militares, militarizadas e de segurança portuguesas no estrangeiro) e [143/XI](#) (Regula o processo de decisão e acompanhamento do envolvimento de contingentes das Forças Armadas ou de Forças de Segurança Portuguesas em operações militares fora do território nacional). Ambas as iniciativas caducaram em 19 de junho de 2011.

Já na XII legislatura, o Grupo Parlamentar do PCP apresentou o [Projeto de Lei n.º 538/XII](#) (Regula o processo de decisão e acompanhamento do envolvimento de contingentes das Forças Armadas ou de Forças de Segurança Portuguesas em operações militares fora do território nacional (Primeira alteração à Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho)), o qual baixou à comissão competente.

A Proposta de Lei em apreço, em consonância com o [Programa do XIX Governo Constitucional](#), com a [Proposta de Lei n.º 223/XII](#), do Governo, que visa alterar a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), e, traduzindo um dos objetivos da reforma "Defesa 2020", aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril](#), procura também reforçar as competências do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas.

A LOBOFA foi aprovada pela [Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho](#), tendo tido origem na [Proposta de Lei 245/X](#), do Governo.

O novo [Conceito Estratégico da NATO](#) foi aprovado em novembro de 2010, na Cimeira de Lisboa.

Aponta-se também a ligação para o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 404/2012, de 8 de outubro](#) que declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do n.º 1 do artigo 34.º na parte em que limita a possibilidade de apresentação de queixas ao Provedor de Justiça por motivo de ações ou omissões das Forças Armadas aos casos em que ocorra violação dos direitos, liberdades e garantias dos próprios militares queixosos.

Enquadramento internacional

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e França.

ESPAÑA

O Título I da [Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional](#) define as atribuições dos órgãos de soberania do Estado espanhol no âmbito da Defesa Nacional.

Assim e, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), às Cortes Gerais compete debater as linhas gerais da política de defesa. Para esse efeito, o Governo apresenta as iniciativas correspondentes, designadamente, os planos de recrutamento e de modernização. Por seu turno e em contraponto, ao Presidente do Governo compete, nos termos das alíneas a) e b) do número 3 do artigo 6, formular a *Directiva de Defensa Nacional*, na qual se estabelecem as linhas gerais da política de defesa e as diretrizes para o seu desenvolvimento e definir e aprovar os grandes objetivos e posicionamentos estratégicos, bem como formular as diretivas para as negociações exteriores que afetem a política de defesa nacional.

O Governo tem a competência genérica de determinar a política de defesa e assegurar a sua execução (artigo 5.º), enquanto o Conselho de Defesa Nacional – órgão colegial, de natureza consultiva, integrado pelo Presidente do Governo, pelos Vice-Presidentes do Governo, pelos Ministros da Defesa, do Interior, dos Assuntos Exteriores e Cooperação e da Economia e Finanças, pelo Chefe de Estado-maior da Defesa, pelos Chefes de Estado-maior do Exército, da Armada e da Força Aérea, pelo Secretário de Estado Diretor do Centro Nacional de Inteligência e pelo Diretor do Gabinete da Presidência do Governo – emite informações sobre as grandes diretrizes da política de defesa e faz propostas ao Governo sobre assuntos relacionados com a Defesa que, afetando vários Ministérios, necessitem de uma proposta conjunta.

A [Directiva de Defensa Nacional 2012](#) é o documento estratégico em que se estabelecem as linhas gerais da política de defesa e as diretrizes para o seu desenvolvimento. A aprovação desta Diretiva suscitou, por parte de alguns Deputados no Congresso, [algumas perguntas escritas e pedidos de comparência do Ministro da Defesa na comissão parlamentar competente](#). Em concreto, à [pergunta](#) do Deputado José Luís Centella Gómez (*G.P. La Izquierda Plural*) sobre as razões pelas quais o Governo não submete a Diretiva e os restantes documentos de estratégia à prévia deliberação e aprovação do Congresso, respondeu o Governo que *de acordo com o estabelecido na Lei Orgánica n.º 5/2005, compete ao Presidente do Governo a direção da política de defesa e a determinação dos seus objetivos*.

Por fim, a Diretiva de Defesa Nacional está enquadrada numa estratégia de segurança nacional ([Estrategia de Seguridad Nacional](#)), revista em 2013, em consonância com as estratégias adotadas pelas organizações internacionais de que a Espanha faz parte, e que garanta a proteção dos interesses nacionais, no quadro da Constituição e dos tratados internacionais, proporcionando uma resposta integral baseada na análise das ameaças e das causas que as produzem.

O Título III da [Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional](#) contém o normativo que regula as missões das Forças Armadas de Espanha no estrangeiro e o respetivo controlo parlamentar.

A lei define, no artigo 16.º, os tipos de operações, que podem revestir a forma de ações de prevenção de conflitos ou dissuasão, de manutenção da paz, atuação em situações de crise e, quando for caso disso, resposta a agressões.

Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º e do artigo 17.º, a realização de operações no estrangeiro que não estejam diretamente relacionadas com a defesa de Espanha ou do interesse nacional carece de consulta prévia e autorização do Congresso dos Deputados.

O artigo 19.º da mesma Lei Orgânica enuncia os pressupostos da realização de missões no estrangeiro não diretamente relacionadas com a defesa de Espanha ou do interesse nacional. Assim:

- As missões devem realizar-se a pedido expresso do Governo do Estado em cujo território se desenvolvam ou devem estar autorizadas por Resoluções do Conselho de Segurança da ONU ou acordadas, consoante o caso, por organizações internacionais de que Espanha faça parte, particularmente a UE ou a NATO, no campo das respetivas competências;
- As missões devem enquadrar-se nos fins defensivos, humanitários, de estabilização ou de manutenção e preservação da paz, previstos e ordenados pelas organizações supra mencionadas;
- As missões devem ser conformes com a Carta das Nações Unidas e não contradizer ou afetar os princípios de direito internacional convencional que Espanha tenha recebido no seu ordenamento jurídico, de acordo com as normas de receção do direito internacional vigentes em Espanha.

Ao Rei está cometido o comando supremo das Forças Armadas, nos termos da Constituição e do artigo 3.º da Lei Orgânica 5/2005.

FRANÇA

O conceito francês de defesa foi definido em 1959 na [Ordonnance n.º59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense](#). Trata-se de instrumento aprovado pelo Governo, sob forte impulso do General De Gaulle.

Efetivamente, a preponderância do poder executivo na definição da política de defesa nacional francesa é marcada. O artigo L1111-3 do [Código da Defesa](#) determina em especial que a política de defesa é definida em Conselho de Ministros e que as decisões em matéria de direção geral da defesa e de direção política e estratégica de resposta às crises maiores são tomadas em Conselho de Defesa e de Segurança Nacional.

Em 2007, o Presidente da República encarregou uma Comissão de elaborar o [Livro Branco sobre a Defesa e a Segurança Nacional](#), o qual define a estratégia global de defesa e de segurança e adapta a política de defesa e de segurança nacional ao novo ambiente geoestratégico.

No que respeita ao envio de contingentes militares, a Constituição francesa, no [artigo 35.º](#), comina o dever de o Governo informar o Parlamento acerca da decisão de fazer intervir as Forças Armadas no estrangeiro, o mais tardar três dias após o início da intervenção. Essa informação inclui o detalhe dos objetivos prosseguidos e pode dar origem a um debate, que não é seguido de votação.

Já no caso de a intervenção no estrangeiro exceder a duração de quatro meses, o prolongamento da operação militar carece de autorização do Parlamento. Este requisito de autorização parlamentar para operações no exterior cuja duração exceda os quatro meses resulta da revisão constitucional ocorrida em 2008 e foi aplicado pela primeira vez aquando do prolongamento da intervenção das tropas francesas no Afeganistão.

O [artigo 131.º do Regimento da Assembleia Nacional](#) determina o procedimento aplicável para o debate e para a votação.

Ao Presidente da República está reservado o papel de Chefe das Forças Armadas, competindo-lhe presidir aos Conselhos e Comitês superiores da Defesa Nacional ([artigo 15.º](#) da Constituição).

• Enquadramento do tema no plano da União Europeia

O Tratado de Lisboa entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009, meses depois da aprovação da Lei de Defesa Nacional, pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho.

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE), no artigo onde se elencam as competências atribuídas à União refere que *“a União dispõe de competência, nos termos do Tratado da União Europeia, para definir e executar uma política externa e de segurança comum, inclusive para definir gradualmente uma política comum de defesa”* (n.º 4 do artigo 2.º do TFUE).

Por seu lado, o Título V do [Tratado da União Europeia](#) (TUE) intitulado *“disposições gerais relativas à ação externa da união e disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum”* contém uma secção 2 – do capítulo 2 (Disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum) – dedicada a *“Disposições relativas à política comum de segurança e defesa”* (PCSD).

O artigo 24.º do TUE estabelece, assim, que *“a competência da União em matéria de política externa e de segurança comum cobre todos os domínios dessa mesma política, assim como o conjunto das questões relativas à segurança da União, incluindo a definição progressiva duma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum”*. O artigo 26.º dispõe que *“o Conselho Europeu identifica os interesses estratégicos da União, estabelece os objetivos e define as orientações gerais da política externa e de segurança comum, incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa”* e o artigo 27.º estipula que *“o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, contribui com as suas propostas para a elaboração da política externa e de segurança comum e assegura a execução das decisões adotadas pelo Conselho Europeu e o Conselho”*

O Tratado de Lisboa recorda que a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) faz parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), garantindo *“à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a*

manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. A execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros” (n.º 1 do artigo 42.º TUE), podendo conduzir a uma defesa comum se o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decidir (n.º 2 do citado artigo).

O n.º 3 do artigo 42.º dispõe que *“os Estados-Membros colocam à disposição da União capacidades civis e militares de modo a contribuir para os objetivos definidos pelo Conselho. Os Estados-Membros que constituam entre si forças multinacionais podem também colocá-las à disposição da política comum de segurança e defesa. Os Estados-Membros comprometem-se a melhorar progressivamente as suas capacidades militares. A agência no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos (a seguir denominada «Agência Europeia de Defesa») identifica as necessidades operacionais, promove as medidas necessárias para as satisfazer, contribui para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa, participa na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e presta assistência ao Conselho na avaliação do melhoramento das capacidades militares”.*

O Tratado de Lisboa prevê a possibilidade de os Estados-Membros poderem participar em missões militares ou humanitárias da UE e passarem a estar vinculados por uma cláusula de defesa mútua e uma cláusula de solidariedade em matéria de defesa europeia (n.º 7 do artigo 42.º do TUE e n.º 3 do artigo 222.º do TFUE), contando com os meios necessários para uma cooperação mais estreita neste domínio, nomeadamente no âmbito da Agência Europeia de Defesa (artigo 45.º do TUE) ou através da aplicação de uma cooperação estruturada permanente (artigo 46.º do TUE e Protocolo n.º 10, relativo à cooperação estruturada permanente estabelecida no artigo 42.º do TUE, anexo ao Tratado de Lisboa).

O Tratado de Lisboa, para além de reconhecer, no corpo do Tratado, a Agência Europeia de Defesa, atribui-lhe a função de melhorar as capacidades de defesa da União, em especial no domínio da gestão de crises, reforçar as capacidades industriais e tecnológicas da União no domínio do armamento e promover a cooperação europeia no domínio do armamento.

O Tratado de Lisboa passou a constituir um quadro de cooperação graças ao qual a UE pode realizar missões que têm como finalidade a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, baseando-se em meios civis e militares fornecidos pelos Estados-Membros. Assim, para além das missões operacionais da UE em países terceiros que já podiam ser realizadas antes do Tratado de Lisboa (missões humanitárias e de evacuação, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz e missões das forças de combate para a gestão de crises), os Estados-Membros podem passar a ser chamados a participar em ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar e em operações de estabilização no termo dos conflitos.

De facto, e de acordo com o estabelecido pelo artigo 43.º do TUE, as missões nas quais a União pode utilizar meios civis e militares, incluem *“ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respetivo território”.*

O Tratado de Lisboa confere ao Conselho a competência para definir os objetivos e as modalidades gerais de execução dessas missões, podendo delegar a execução de uma missão num grupo de Estados-Membros que o desejem e que disponham dos meios civis e militares necessários para a realização da missão, que, para além de atuarem em associação com o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (artigo 44.º do TUE), devem informar regularmente o Conselho do estado da missão.

O Tratado de Lisboa também prevê a intervenção eventual de forças multinacionais na execução da PCSD, em resultado de uma aliança militar entre Estados-membros que decidiram associar as suas capacidades, os seus equipamentos e os seus efetivos, como é o caso, entre outras, da EUFOR (que reúne forças terrestres de Espanha, França, Itália e Portugal) e da EUROMARFOR (que reúne forças marítimas de Espanha, França, Itália e Portugal).

De facto, o Tratado de Lisboa, pese embora a matéria em apreço se mantenha fundamentalmente de pendor intergovernamental, introduz alguns elementos de cariz supranacionais. Para além do mencionado, o

Tratado atribui competências específicas à União neste domínio, nomeadamente garantindo à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares e atribuindo à União a possibilidade de empregar esses meios em missões levadas a cabo no exterior da União, a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, atribuindo ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Segurança a responsabilidade por aplicar a PCSD da União e por coordenar os aspetos civis e militares das missões designadas por «missões de Petersberg» (artigo 43.º do TUE), considerando, porém, que a execução destas tarefas assenta nas capacidades militares fornecidas pelos Estados-Membros, em conformidade com o princípio da “reserva única de forças”.

Refira-se que, no quadro da PCSD, o Conselho da UE delibera essencialmente por unanimidade (n.º 4 do artigo 42.º do TUE e artigo 31.º do TUE²) e o financiamento e os meios operacionais das missões realizadas neste âmbito são assegurados maioritariamente pelos Estados-membros.

No que diz respeito ao reforço do papel da Assembleia da República nas matérias objeto da proposta de lei em apreço, refira-se que, dado o cariz eminentemente intergovernamental da PCSD, cabe, de facto, fundamentalmente aos Parlamentos Nacionais da UE garantir o escrutínio parlamentar desta política comum.

Mesmo porque, nesta matéria, ao Parlamento Europeu – pese embora tenha tanto a capacidade e os meios, como vontade política – cabe-lhe apenas uma difusa competência de acompanhamento e consulta, conforme previsto no artigo 36.º do TUE: “O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança consulta regularmente o Parlamento Europeu sobre os principais aspetos e as opções fundamentais da política externa e de segurança comum e da política comum de segurança e defesa, e informa-o sobre a evolução destas políticas. O Alto Representante vela por que as opiniões daquela instituição sejam devidamente tidas em conta. Os representantes especiais podem ser associados à informação do Parlamento Europeu. O Parlamento Europeu pode dirigir perguntas ou apresentar recomendações ao Conselho e ao Alto Representante. Procederá duas vezes por ano a um debate sobre os progressos realizados na execução da política externa e de segurança comum, incluindo a política comum de segurança e defesa”.

Sobre esta questão, refira-se a criação, em 2012, nos termos do artigo 10.º do Protocolo n.º 1, relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia, anexo ao Tratado de Lisboa, da Conferência Interparlamentar para a PESC/PCSD, composta por deputados dos Parlamentos Nacionais e do Parlamento Europeu, cuja documentação resultante das quatro conferências até então realizadas pode ser consultada em <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248>.

Cumpra ainda assinalar os seguintes atos legislativos (pós-Lisboa) com relevância para a matéria em apreço:

– A [Decisão 2013/768/PESC](#) do Conselho, de 16 de dezembro de 2013, relativa às atividades de apoio à aplicação do Tratado sobre o Comércio de Armas desenvolvidas pela UE no quadro da Estratégia Europeia de Segurança;

– A [Diretiva 2009/81/CE](#) (versão consolidada de 01.01.2014) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e que altera as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE;

– A [Diretiva 2009/43/CE](#) (versão consolidada de 03.03.2014) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009, relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na UE, alterada pela [Diretiva 2010/80/UE](#) da Comissão, de 22 de novembro de 2010, pela [Diretiva 2012/10/UE](#) da Comissão, de 22 de março de 2012, pela [Diretiva 2012/47/UE](#) da Comissão, de 14 de dezembro de 2012 e pela [Diretiva 2014/18/UE](#) da Comissão, de 29 de janeiro de 2014;

– A [Decisão 2010/336/PESC](#) do Conselho, de 14 de junho de 2010, relativa às atividades de apoio ao Tratado sobre o Comércio de Armas, desenvolvidas pela UE no quadro da Estratégia Europeia de Segurança;

² De acordo com o n.º 4 do artigo 31.º do TUE, o Conselho delibera por unanimidade relativamente a “decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa”.

Bem como:

– As [Conclusões do Conselho Europeu de 19 e 20 de dezembro de 2013](#), que registam a primeira vez, desde que o Tratado de Lisboa entrou em vigor, que o Conselho Europeu debateu o tema da defesa, tendo identificado ações prioritárias para fortalecer a cooperação no domínio da defesa, que se articulam em torno de três eixos “*umentar a eficácia, a visibilidade e o impacto da PCSD; incrementar o desenvolvimento de capacidades, e reforçar a indústria de defesa europeia*” e exortando “*os Estados-Membros a aprofundarem a cooperação no domínio da defesa, aumentando a sua capacidade para conduzir missões e operações e fazendo pleno uso das sinergias, tendo em vista melhorar o desenvolvimento e a disponibilidade das capacidades civis e militares necessárias, com o apoio de uma Base Industrial e Tecnológica de Defesa Europeia (BITDE) mais integrada, sustentável, inovadora e competitiva. Daí advirão também benefícios em termos de crescimento, emprego e inovação para o setor da indústria europeia em geral*”;

– A Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões para um setor da defesa e da segurança mais competitivo e eficiente, de 24 de julho de 2013 ([COM\(2013\)542](#))³, que começa por reconhecer que “*O equilíbrio de poder a nível mundial está a mudar à medida que novos centros de gravidade emergem e os EUA reequilibram as suas prioridades estratégicas na direção da Ásia. Nesta situação, a Europa tem de assumir responsabilidades acrescidas pela sua segurança no continente europeu e fora dele. Para ter o peso que lhe corresponde, a UE precisa de desenvolver uma política comum de segurança e defesa credível*” (p. 2).

No que respeita à estratégia da Comissão Europeia nesta matéria, a supramencionada Comunicação é clara ao afirmar que “*A defesa ainda continua no âmago da soberania nacional e as decisões sobre as capacidades militares cabem aos Estados-membros. No entanto, a UE tem indubitavelmente um papel significativo a desempenhar. Dispõe de políticas e de instrumentos para aplicar mudanças estruturais e é o melhor enquadramento para os Estados-membros manterem coletivamente um nível adequado de autonomia estratégica. Tendo os Estados-membros entre si cerca de 1,6 milhões de militares e orçamentos de defesa anuais de 194 mil milhões de euros, a UE tem capacidade para ser um interveniente estratégico na cena internacional, em conformidade com os seus valores.*” (p. 4).

– O Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a transposição da Diretiva 2009/81/CE, de 13 de julho de 2009, relativa aos contratos públicos nos domínios da defesa e da segurança ([COM\(2012\)565](#))⁴;

– O Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a transposição da Diretiva 2009/43/CE relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na UE ([COM\(2012\)359](#))⁵.

• Enquadramento doutrinário/bibliográfico

BERNARDINO, Luís Manuel Brás – A segurança, defesa e o desenvolvimento sustentado como instrumentos da cooperação estratégica. **Globo**. Lisboa. ISSN 2182-7575. N.º 3 (jun./set. 2013), 32-55. Cota: RP-16

Resumo: O autor debruça-se sobre a questão da interdependência estratégica entre segurança, defesa e desenvolvimento sustentado. Conclui que, no quadro atual das relações internacionais, os assuntos da paz e

³ Esta iniciativa não foi escrutinada pela [Assembleia da República](#), pese embora tenha sido distribuída à Comissão de Assuntos Europeus e à Comissão de Defesa Nacional. No entanto o escrutínio realizado pela Câmara dos Representantes belga, pelas Câmaras dos Deputados checa, italiana e romena, pelo *Sejm* polaco e pelo Senado holandês pode ser consultado através do seguinte endereço do IPEX <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2013&number=542&appLng=PT>

⁴ Esta iniciativa foi escrutinada pela [Assembleia da República](#), através de um [Relatório elaborado pela Comissão de Defesa Nacional](#) e de um [Parecer da Comissão de Assuntos Europeus](#). O escrutínio realizado pelo *Bundestag* alemão e pela *House of Lords* britânica pode ser consultado através do seguinte endereço do IPEX <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2012&number=565&appLng=PT>, incluindo o da AR, em <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20120565/ptass.do>

⁵ Esta iniciativa não foi escrutinada pela [Assembleia da República](#), pese embora tenha sido distribuída à Comissão de Assuntos Europeus e à Comissão de Defesa Nacional. No entanto o escrutínio realizado pela Câmara dos Representantes de Malta, pelo *Sejm* polaco e por ambas as Câmaras do Parlamento do Reino Unido pode ser consultado através do seguinte endereço do IPEX <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2013&number=542&appLng=PT>

da sustentabilidade do desenvolvimento são prioridades estratégicas e Portugal deve saber incorporar esses temas no CESDN e na política externa de defesa.

BORGES, João Jorge Botelho Vieira – As Forças Armadas na segurança interna: mitos e realidades. **Revista militar**. Lisboa. ISSN 0873-7630. Vol. 65, n.º 1 (jan. 2013), p. 25-41. Cota: RP- 401

Resumo: A propósito da atual discussão em torno das Grandes Opções do CEDN 2013, o autor aborda a possibilidade de as forças armadas colaborarem na segurança interna em missões de combate e ameaças de cariz transnacional. Analisa as atuais missões e capacidades das forças armadas e circunscreve o conceito de segurança interna. Finalmente, apresenta contributos no sentido da colaboração das forças armadas na segurança interna em regime de excecionalidade e com cariz de complementaridade.

DIAS, Carlos Manuel Mendes – Defesa Nacional, forças armadas e reforma. **Direito e política : revista trimestral de grande informação = Law and politics**. Lisboa. ISSN 2182-7583. N.º 5 (nov.2013 /jan. 2014), p. 16-18. Cota: RP-60

Resumo: No presente artigo, o autor pretende analisar a reforma estrutural que se está a fazer ou que se propõe fazer, no âmbito do documento divulgado pelo governo e conhecido como: “Defesa 2020”.

ESTRATÉGIA : dossier. **Nação e defesa**. Lisboa. ISSN 0870-757X. N.º 136 (2013), p. 5-222. Cota: RP- 72

Resumo: Neste dossier, destaca-se o artigo intitulado: “O conceito estratégico e o modelo policial”, da autoria de Carlos Manuel Gervásio Branco, que refere as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional” e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. O autor considera que a Constituição portuguesa persiste como um entrave incontornável à adoção de um conceito abrangente e integrador de segurança nacional. Quanto à questão da adoção de um “modelo de dupla componente policial”, entende que qualquer alteração ao sistema policial português teria de passar pela diferenciação entre a GNR e a PSP e que teria de se considerar a distribuição das atuais atribuições e competências dos serviços de segurança por essas duas forças.

GERALDES, João Carlos de Azevedo de Araújo – Acerca da revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. **Revista militar**. Lisboa. ISSN 0873-7630. Vol. 64, n.º 10 (out. 2012), p. 919-924. Cota: RP – 401

Resumo: Segundo o autor, a fundamentação da oportunidade da revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, terá radicado, necessariamente, numa avaliação no quadro de uma evolução percecionada do ambiente estratégico internacional. Neste sentido, enuncia algumas questões que julga serem dignas de destaque, quer para as Grandes Opções, no sentido de dar forma a uma revisão do atual conceito; quer para inclusão, a jusante, nos conceitos que devem orientar a execução nas diversas Estratégias Gerais.

LEANDRO, Garcia – Reflexões sobre o conceito estratégico nacional: 2013. **Segurança e defesa**. Loures. ISSN 1646-6071. N.º 24 (fev./abr. 2013), p. 96-103. Cota: RP- 337

Resumo: O autor reflete sobre o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, que se pode vir a designar Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional e que na sua opinião, deveria ser um Conceito Estratégico Nacional, até pelo modo como o projeto existente se encontra estruturado. Segundo o autor, no passado o ênfase era dado à Defesa Nacional (alargada) dentro do quadro internacional existente, ainda que chamando a atenção para as componentes não militares da Defesa; agora, depois da insistência de muitos especialistas, parece que se quer olhar para o Conceito Estratégico como Nacional, já que neste novo documento, todas as áreas da vida nacional são abordadas em detalhe.

PAULO, Jorge Silva – Análise crítica do conceito estratégico de defesa nacional de 2013. **Segurança e defesa**. Loures. ISSN 1646-6071. N.º 27 (dez. 2013/fev. 2014), p. 32-44. Cota: RP- 337

Resumo: Neste artigo, analisa-se o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado em abril de 2013. O autor detém-se nas expressões de: “conceito de ação estratégica nacional” e “estratégia de segurança e defesa nacional”, que considera irem além do conceito estratégico de defesa nacional. O autor considera que se pretende fundir a segurança interna e a defesa, em divergência com o modelo constitucional. Aborda a questão da ausência de inimigo ou de possíveis ameaças a Portugal e recomenda a substituição do

Instituto de Defesa Nacional por um instituto de segurança e estratégia nacional, que estude a segurança de forma integrada, nas suas várias dimensões.

RIBEIRO, António Silva – Segurança Nacional e Defesa Nacional: algumas divergências entre a doutrina e a prática. **Segurança e defesa**. Lisboa. ISSN 1646-6071. N.º 19 (out./dez. 2011), p. 40-49. Cota: RP-337

Resumo: No presente artigo debate-se o significado e a utilização dos conceitos de segurança nacional e defesa nacional, tendo em conta que o sujeito e ator a quem são aplicados é o estado. Faz-se uma análise ao conteúdo dos dois conceitos, focalizada nas forças armadas, tendo em vista identificar as principais divergências entre a doutrina estabelecida e a sua aplicação prática em Portugal.

RODRIGUES, Alexandre Daniel Cunha Reis – A revisão do conceito estratégico de Defesa Nacional. **Revista militar**. Lisboa. ISSN 0873-7630. Vol. 64, n.º 10 (out. 2012), p. 925-933. Cota: RP – 401

Resumo: Faz-se uma abordagem ao novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), acerca do qual se considera que, ao contrário do que se verificou no CEDN de 2003, reflete uma visão alargada de segurança, deixando de se centrar nas questões de defesa militar. Esta revisão do CEDN é justificada pelo governo ao mesmo tempo que nomeia uma comissão para a apresentação de uma proposta sobre as Grandes Opções do CEDN. Assim, o autor apresenta o seu contributo para a discussão desta temática, debruçando-se sobre os seguintes tópicos: as implicações da nova abordagem no campo militar, as circunstâncias em que o CEDN deve ser revisto, a questão da metodologia do planeamento de defesa e referências a alguns requisitos elementares do seu conteúdo. Sugere também a elaboração de um Livro Branco, como exemplo de uma boa prática que deveria ser implementada, seguindo o exemplo de outros países.

SANTOS, José Loureiro dos – Propostas e contributos para uma estratégia de Segurança Nacional. **Segurança e defesa**. Loures. ISSN 1646-6071. N.º 15 (out./dez. 2010), p. 33-39.

Cota: RP – 337

Resumo: Neste artigo, o autor propõe e apresenta contributos para o que define como um novo Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN), o qual deve estabelecer linhas de ação para levar a efeito medidas que enfrentem com êxito as ameaças à segurança nacional e que deveria ser elaborado para um horizonte de 15 a 20 anos, com atualizações a cada legislatura, substituindo o atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN). Explicita também a necessidade de, na sua opinião, dotar o estado de uma estrutura para a segurança nacional e analisa a forma de aprovação das Grandes Opções do Conceito Estratégico de Segurança Nacional.

SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL: um conceito estratégico. Coord. Luís Fontoura. Coimbra : Almedina, 2013. 143 p. ISBN 978-972-40-5123-9. Cota: 08.21 – 352/2013

Resumo: O documento acima referenciado apresenta a Proposta de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, da autoria da Comissão para a Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Neste documento, vários autores analisaram o conceito de segurança, antecipando-o ao conceito de defesa nacional, trazendo à reflexão algumas notas referentes ao espaço geopolítico sob jurisdição portuguesa e propuseram a alteração de designação do documento para: Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional.

TEIXEIRA, Brito – O desafio da defesa e segurança em 2030: tendências, cenários, estratégia e inovação. **Segurança e defesa**. Loures. ISSN 1646-6071. N.º 24 (fev./abr. 2013), p. 82-95. Cota: RP-337

Resumo: O autor descreve as tendências que se manifestam na defesa e segurança, apresenta 4 possíveis cenários de defesa e segurança onde é possível ocorrer o emprego da força e refere que o planeamento da defesa deve seguir uma lógica de determinação de áreas de capacidades.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que se

encontra pendente a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria conexa:

[Proposta de Lei n.º 223/XII \(3.ª\) – Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 A/2009, de 7 de julho.](#)

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

A discussão na generalidade da presente Proposta de Lei n.º 222/XII (3.ª) foi já agendada em Plenário de 29 de maio corrente, pelo que os contributos que vierem a ser recolhidos, nomeadamente na sequência das consultas já feitas e/ou de outras consultas que venham a ser deliberadas em eventual fase de apreciação na especialidade desta Proposta de Lei, poderão ser posteriormente objeto de síntese a anexar à nota técnica.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a aplicação

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar as consequências da aprovação da presente iniciativa legislativa e eventuais encargos resultantes da sua aplicação.

PROPOSTA DE LEI N.º 223/XII (3.ª)

(PROCEDE À PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI ORGÂNICA DE BASES DA ORGANIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS, APROVADA PELA LEI ORGÂNICA N.º 1-A/2009, DE 7 DE JULHO)

Parecer da Comissão de Defesa Nacional e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão de Defesa Nacional

Índice

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1. NOTA PRÉVIA

De acordo com o disposto no artigo 197.º da Constituição e nos artigos 187.º e 188.º do Regimento, o Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 223/XII (3.ª), que *procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho.*

A iniciativa supracitada, por indicação da Sr.ª Presidente da Assembleia da República, desceu, em 13 de Maio de 2014, à Comissão de Defesa Nacional para a elaboração do Parecer considerado conveniente sobre o assunto em causa.

1.2. ÂMBITO DA INICIATIVA

A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), tal como a Lei de Defesa Nacional, constitui um instrumento fundamental e essencial para a organização e funcionamento das Forças Armadas e da defesa nacional e a sua revisão decorre da reforma estrutural que está a ser desenvolvida segundo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril, a chamada reforma “Defesa 2020”.

Segundo a exposição de motivos da iniciativa legislativa apresentada pelo Governo à Assembleia da República, a atual LOBOFA, que revogou a Lei n.º 111/91, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 18/95, de 13 de julho, procurou traduzir os objetivos visados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 28 de fevereiro. Em concreto, “reforçar a capacidade para o exercício da direção político-estratégica do Ministro da Defesa Nacional e assegurar, a este nível, a capacidade de obtenção centralizada de recursos e a sua eficiente gestão”; a “adequação estrutural das Forças Armadas, no sentido do reforço da sua capacidade de resposta militar”; e a obtenção de “ganhos de eficiência e eficácia e assegurando uma racionalização das estruturas, no Ministério da Defesa Nacional, no Estado-Maior-General e nos três ramos das Forças Armadas”.

Tendo em conta as restrições orçamentais decorrentes do programa de assistência financeira a que o país recorreu nos últimos três anos e que teve, naturalmente, impacto no funcionamento das Forças Armadas, o Programa do Governo do XIX Governo Constitucional, estabeleceu um conjunto de opções e medidas estruturantes para a defesa nacional e a necessidade de visitar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de janeiro

Assim, destaca o Governo que o novo CEDN, Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, estabeleceu como linhas de ação prioritárias, no âmbito do vetor estratégico relativo ao exercício da soberania nacional, neutralização de ameaças e riscos à segurança nacional, “adaptar e racionalizar estruturas”, e “rentabilizar meios e capacidades”, reconhecendo que as “exigências das respostas ao atual quadro de ameaças e riscos tornam indispensável que se tenha em conta a necessária capacidade de crescimento do sistema de forças, quando necessário, por convocação ou mobilização”.

É a partir dessas linhas de ação prioritárias que é concebido o modelo da reforma “Defesa 2020”, aprovando orientações para o ciclo de planeamento estratégico de defesa e para a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das Forças Armadas, que consubstancia uma maior integração de estruturas de comando e direção e de órgãos e serviços administrativos e logísticos, como reflexo de uma filosofia e prática operativa que privilegie a atuação conjunta.

Por conseguinte, resulta evidente, para o Governo, que a reforma estrutural tem subjacente a aplicação de novos processos e métodos, que determinam novos conceitos de emprego e funcionamento das Forças Armadas, *maxime* um novo conceito estratégico militar e a atinente reconfiguração do sistema de forças e do dispositivo de forças, que não podem deixar de determinar o aperfeiçoamento qualitativo ou a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das Forças Armadas.

Assim, as orientações neste âmbito constituem-se como o segundo pilar na continuação dos trabalhos decorrentes do CEDN e que conduzem à elaboração desta proposta de lei que atualiza a LOBOFA e que é alvo de análise neste Parecer da Comissão de Defesa Nacional.

1.3 ANÁLISE DA INICIATIVA

Tal como resulta da leitura dos parágrafos anteriores é facilmente perceptível que as alterações que o Governo sugere à atual LOBOFA têm a sua base “genética” na reforma “Defesa 2020” e nos princípios consignados nesse documento orientador para a defesa nacional e as Forças Armadas portuguesas.

Na proposta enviada pelo Governo é disposto então que o Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) “é responsável pelo planeamento e implementação da estratégia militar operacional, tendo na sua dependência hierárquica os Chefes de Estado-Maior dos ramos para as questões que envolvem a prontidão, emprego e sustentação das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, respondendo em permanência perante o Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, pela capacidade de resposta militar das Forças Armadas.” (n.º 2 do artigo 10.º).

Deste modo, os Chefes de Estado-Maior (CEM) dos ramos passam a relacionar-se diretamente com o CEMGFA, como comandantes, “para as questões que envolvam a prontidão, o emprego e a sustentação das forças e meios da componente operacional do sistema de forças” (n.º 2 do artigo 16.º), e ainda “nos aspetos

relacionados com as informações e segurança militares, ensino superior militar, saúde militar e outras áreas de atividade conjunta ou integrada” (n.º 4 do artigo 16.º).

Neste sentido, o relacionamento direto dos CEM com o Ministro da Defesa Nacional justifica-se apenas “nos aspetos relacionados com a gestão corrente de recursos do respetivo ramo, bem como com o funcionamento dos órgãos, serviços ou sistemas regulados por legislação própria” (n.º 5 do artigo 16.º).

De entre as disposições com impacto ao nível do reforço da direção estratégico-militar do CEMGFA, avulta a possibilidade de o CEMGFA, após ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), “propor ao Ministro da Defesa Nacional as medidas e ações tendo em vista a gestão sustentada e sustentável dos recursos afetos às Forças Armadas no seu conjunto” [alínea *h*] do n.º 2 do artigo 11.º] e a assunção do CCCEM como “órgão de consulta do CEMGFA sobre todas as matérias relativas às Forças Armadas no âmbito das suas competências” (n.º 1 do artigo 19.º).

Outro aspeto inovador do diploma que analisamos consiste na possibilidade de o CEMGFA emitir ulterior parecer, quando solicitado pelo Ministro da Defesa Nacional, sobre as deliberações do CCCEM, nomeadamente, sobre a elaboração do Conceito Estratégico Militar, dos projetos de definição das Missões das Forças Armadas, do Sistema de Forças e do Dispositivo de Forças, ou ainda sobre anteprojetos das propostas de Lei de Programação Militar e de Lei de Programação de Infraestruturas Militares, os critérios para o funcionamento da saúde militar e do ensino superior militar integrado [alínea *z*] do n.º 1 do artigo 11.º.

No âmbito do ensino superior militar e da saúde militar, o EMGFA passa a garantir as condições para o seu funcionamento (n.º 2 do artigo 8.º), sendo expressamente previsto o futuro Instituto Universitário Militar e a futura Direção de Saúde Militar, colocados na dependência do EMGFA, respetivamente, no âmbito do ensino superior militar e do sistema de saúde militar (n.º 2 do artigo 9.º).

Por fim, releva-se a alteração do paradigma em que os ramos podiam ainda “dispor de outros órgãos que integrem sistemas regulados por legislação própria, nomeadamente o Sistema de Autoridade Marítima e o Sistema de Autoridade Aeronáutica”, para “no âmbito das atribuições afetas ao Ministério da Defesa Nacional, a disponibilização de recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências de órgãos ou serviços regulados por legislação própria, nomeadamente a Autoridade Marítima Nacional e a Autoridade Aeronáutica Nacional” [alínea *d*] do n.º 2 do artigo 6.º].

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa legislativa em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do novo Regimento da Assembleia da República, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário que se realizará no próximo dia 29 de maio.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 223/XII (3.ª), que procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho;

2. As alterações que o Governo sugere à atual LOBOFA têm a sua base “genética” na reforma “Defesa 2020” e nos princípios consignados nesse documento orientador para a defesa nacional e as Forças Armadas portuguesas;

3. Nestes termos, a Comissão de Defesa Nacional é de Parecer que a Proposta de Lei n.º 223/XII (3.ª), está em condições de ser apreciada pelo plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

Nos termos regimentais anexa-se a este Parecer a Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia

da República sobre a iniciativa em apreço.

Palácio de S. Bento, 27 de maio de 2014.

O Deputado autor do Parecer André Pardal – O Presidente da Comissão, José de Matos Correia.

Nota: Os Considerandos e as Conclusões foram aprovadas por unanimidade.



Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 223/XII (3.ª)

Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho

Data de Admissibilidade: 13 maio 2014

Comissão de Defesa Nacional

Índice

- I. Análise sucinta dos factos e situações
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal, doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas Legislativas e Petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: António Fontes (DAC), Laura Costa (DAPLEN), Dalíla Maulide (DILP), Paula Granada (Biblioteca)

Data: 23 maio 2014

I. Análise sucinta dos factos e situações

Na apresentação desta primeira alteração da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, o Governo salienta que “a Lei de Defesa Nacional e a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) (...) constituem instrumentos essenciais para a organização e funcionamento das Forças Armadas e da defesa nacional”.

O Governo sublinha que “a revisão da LOBOFA decorre da reforma estrutural na defesa nacional e nas Forças Armadas, doravante designada por reforma «Defesa 2020», aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril”.

O Governo recorda:

- o “no seguimento do Programa do Governo do XIX Governo Constitucional, que estabeleceu um conjunto de opções e medidas estruturantes para a defesa nacional, tendo em conta os constrangimentos orçamentais e financeiros com impacto no funcionamento das Forças Armadas e as circunstâncias concretas da prossecução do Programa de Assistência Económica e Financeira, verificou-se a necessidade de visitar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de janeiro.”;
- o o novo CEDN, Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril, estabeleceu linhas de ação prioritárias a partir de que está concebido o modelo da reforma «Defesa 2020»;

o a reforma «Defesa 2020», que aprovou “(...) orientações para o ciclo de planeamento estratégico de defesa e para a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das Forças Armadas, que consubstancia uma maior integração de estruturas de comando e direção e de órgãos e serviços administrativos e logísticos (...)”.

O Governo nota que estas orientações se constituem como o segundo pilar na continuação dos trabalhos decorrentes do CEDN e que conduziram à elaboração desta Proposta de Lei n.º 223/XII (3.ª) que atualiza a LOBOFA, salientando as seguintes alterações:

o artigo 10.º – “o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) é responsável pelo planeamento e implementação da estratégia militar operacional, «tendo na sua dependência hierárquica os Chefes de Estado-Maior dos ramos para as questões que envolvem a prontidão, emprego e sustentação das forças e meios da componente operacional do sistema de forças», respondendo em permanência perante o Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, pela capacidade de resposta militar das Forças Armadas.”;

o artigo 11.º

o n.º 1, alíneas o) e p) – “no âmbito do ensino superior militar e da saúde militar, o EMGFA passa a garantir as condições para o seu funcionamento.”;

o n.º 1, alínea z) e artigo 19.º, n.º 3 – “a possibilidade de o CEMGFA emitir ulterior parecer, quando solicitado pelo Ministro da Defesa Nacional, sobre as deliberações do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), nomeadamente sobre a elaboração do conceito estratégico militar, dos projetos de definição das missões específicas das Forças Armadas, do sistema de forças e do dispositivo de forças”;

o n.º 2, alínea h) e artigo 19.º, n.º 1 – “a possibilidade de o CEMGFA, após ouvido o CCEM, «propor ao Ministro da Defesa Nacional medidas e ações tendo visando a gestão sustentada e sustentável dos recursos afetos às Forças Armadas no seu conjunto» e a assunção do CCEM como «órgão de consulta do CEMGFA sobre as matérias relativas às Forças Armadas no âmbito das suas competências».”;

o artigos 15.º e 16.º, n.ºs 4 – “os Chefes de Estado-Maior (CEM) dos ramos relacionam-se diretamente com o CEMGFA, como comandantes, «para as questões que envolvam a prontidão, o emprego e a sustentação das forças e meios da componente operacional do sistema de forças», e ainda «nos aspetos relacionados com as informações e segurança militares, ensino superior militar, saúde militar e outras áreas de atividade conjunta ou integrada».”;

o artigo 16.º, n.º 5 – “O relacionamento direto dos CEM com o Ministro da Defesa Nacional justifica-se apenas «nos aspetos relacionados com a gestão corrente de recursos do respetivo ramo, bem como com o funcionamento dos órgãos, serviços ou sistemas regulados por legislação própria”, e artigo 19.º, n.º 5 – “(...) passa a competir ao Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) «definir orientações relativas à gestão dos recursos afetos às Forças Armadas no seu conjunto» o que é consentâneo, ainda, com o facto de terem sido eliminadas todas as menções a missões particulares aprovadas dos ramos”.

A proposta de lei apresenta alterações à maioria dos restantes artigos – apenas com exceção dos artigos 2.º, 3.º, 4.º, 12.º e 27.º – da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas:

- o artigo 1.º – Forças Armadas,
- o artigo 5.º – Sistema de forças e dispositivo de forças,
- o artigo 6.º – Princípios gerais de organização,
- o artigo 7.º – Estrutura das Forças Armadas,
- o artigo 8.º – Estado-Maior-General das Forças Armadas,
- o artigo 9.º – Organização do Estado-Maior-General das Forças Armadas,
- o artigo 13.º – Substituição do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas,
- o artigo 14.º – Ramos das Forças Armadas,
- o artigo 17.º – Competências dos Chefes de Estado-Maior dos ramos,
- o artigo 18.º – Nomeação dos Chefes de Estado-Maior dos ramos,
- o artigo 20.º – Conselhos superiores dos ramos e órgãos semelhantes,
- o artigo 21.º – Disposições comuns,
- o artigo 22.º – As Forças Armadas em estado de guerra,
- o artigo 23.º – Regras comuns quanto à nomeação dos Chefes de Estado-Maior,

- artigo 24.º – Nomeações,
- artigo 25.º – Promoções, e
- artigo 26.º – Articulação operacional entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança.

Por fim, a proposta de lei conclui com normas transitória, revogatória, de republicação e entrada em vigor.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:**

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 17 de abril de 2014.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que “*as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado*”. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê no seu artigo 6.º, n.º 1, que “*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas*” e no n.º 2 do mesmo artigo que “*No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”.

Na exposição de motivos não há qualquer referência a estudos ou pareceres solicitados, nem a audições realizadas.

Nos termos da alínea d) do artigo 164.º da CRP é da exclusiva competência da Assembleia da República (reserva absoluta) legislar sobre a organização da defesa nacional, definição dos deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das Forças Armadas, e, deste modo, por força do n.º 2 do artigo 166.º da CRP, a proposta de lei, sendo aprovada, deverá ser publicada como lei orgânica. Assim, em cumprimento do n.º 5 do artigo 168.º da CRP, sendo lei orgânica carece de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções.

A iniciativa legislativa em apreço, tendo dado entrada em 12/05/2014, foi admitida e anunciada na sessão plenária em 13/05/2014. Nessa mesma data, a proposta de lei baixou, na generalidade, à Comissão de Defesa Nacional (3.ª) e foi promovida a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República e no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República.

O Governo Regional da Madeira enviou já o seu [parecer](#).

• **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto](#), comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa fazer referência.

Assim, cumpre assinalar que, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa proceder à primeira alteração à [Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º -1 A/2009, de 7 de julho](#).

Deste modo, em conformidade com o disposto n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário, que determina que “os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”, o título identifica o diploma que altera e o número dessa alteração, ou seja, que procede à primeira alteração à [Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho](#).

No que concerne à vigência, o artigo 6.º da proposta de lei determina que a lei entra em vigor “*no dia seguinte ao da sua publicação*”, observando o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual “*os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

É ainda de referir que o artigo 5.º da proposta de lei prevê a republicação da Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, em cumprimento do estatuído no n.º 2 do artigo 6.º da “lei formulário” que obriga à republicação integral sempre que sejam introduzidas alterações a uma lei orgânica.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), que a Proposta de Lei em apreço pretende alterar, foi aprovada pela [Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho](#), tendo tido origem na [Proposta de Lei 245/X](#), do Governo.

A LOBOFA atualmente em vigor, que veio revogar a [Lei n.º 111/91, de 29 de agosto](#), alterada pela [Lei n.º 18/95, de 13 de julho](#), procurou traduzir os objetivos enunciados na [Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 28 de fevereiro](#).

A proposta de lei agora apresentada insere-se nas opções para a Defesa Nacional apresentadas no [Programa do XIX Governo Constitucional](#), no programa de reforma “Defesa 2020”, aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril](#), e enquadra-se com a [Proposta de Lei n.º 222/XII](#), do Governo, que visa alterar a Lei de Defesa Nacional

A Lei de Defesa Nacional foi aprovada pela [Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho](#) (publicada pela Declaração de Retificação n.º 52/2009, de 20 de julho) e veio revogar a Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, com a redação dada pelas [Leis n.ºs 41/83, de 21 de dezembro, 111/91, de 29 de agosto, 113/91, de 29 de agosto, 18/95, de 13 de julho](#), e pelas [Leis Orgânicas n.ºs 3/99, de 18 de setembro, 4/2001, de 30 de agosto, e 2/2007, de 16 de abril](#).

Teve origem na [Proposta de Lei n.º 243/X](#), do Governo.

O conceito estratégico de defesa nacional em vigor foi aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril](#). Conforme previsto al. d) do art.º 11.º da lei de Defesa Nacional, antes da sua aprovação, o Governo apresentou à Assembleia da República o documento sobre as [Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional](#), em 2 de janeiro de 2013, o qual foi discutido na [Reunião Plenária de 8 de março de 2013](#).

Apontam-se ainda as ligações para os conceitos estratégicos de defesa nacional aprovados anteriormente:

- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de dezembro](#) (com o debate prévio na Assembleia da República a ocorrer na [Reunião Plenária de 21 de novembro de 2002](#))
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, de 4 de fevereiro](#) (com o debate prévio na Assembleia da República a ocorrer na [Reunião Plenária de 4 de junho de 1993](#);
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85, de 20 de fevereiro](#) (com o debate prévio na Assembleia da República a ocorrer nas [Reuniões Plenárias de 11 e de 13 de dezembro de 1984](#)).

• Enquadramento internacional

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

O Título I da [Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional](#) define as atribuições dos órgãos de soberania do Estado espanhol no âmbito da Defesa Nacional.

Assim e, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), às Cortes Gerais compete debater as linhas gerais da política de defesa. Para esse efeito, o Governo apresenta as iniciativas correspondentes, designadamente, os planos de recrutamento e de modernização. Por seu turno e em contraponto, ao Presidente do Governo compete, nos termos das alíneas a) e b) do número 3 do artigo 6, formular a *Directiva de Defensa Nacional*, na qual se estabelecem as linhas gerais da política de defesa e as diretrizes para o seu desenvolvimento e definir e aprovar os grandes objetivos e posicionamentos estratégicos, bem como formular as diretivas para as negociações exteriores que afetem a política de defesa nacional.

O Governo tem a competência genérica de determinar a política de defesa e assegurar a sua execução (artigo 5.º), enquanto o Conselho de Defesa Nacional – órgão colegial, de natureza consultiva, integrado pelo Presidente do Governo, pelos Vice-Presidentes do Governo, pelos Ministros da Defesa, do Interior, dos Assuntos Exteriores e Cooperação e da Economia e Finanças, pelo Chefe de Estado-maior da Defesa, pelos Chefes de Estado-maior do Exército, da Armada e da Força Aérea, pelo Secretário de Estado Diretor do Centro Nacional de Inteligência e pelo Diretor do Gabinete da Presidência do Governo – emite informações sobre as grandes diretrizes da política de defesa e faz propostas ao Governo sobre assuntos relacionados com a Defesa que, afetando vários Ministérios, necessitem de uma proposta conjunta.

Nos termos do disposto no art.º 1.º, n.º 3 do Real Decreto 454/2012, de 5 de março, *por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa*, são órgãos assessores e consultivos do Ministro da Defesa:

- O Conselho Superior do Exército;
- O Conselho Superior da Armada;
- O Conselho Superior da Força Aérea;
- As *Juntas Superiores* dos corpos comuns das Forças Armadas.

O artigo 4.º do [Real Decreto 787/2007, de 15 de junho](#), *por el que se regula la estructura operativa de las Fuerzas Armadas* configura a organização das Forças Armadas como uma cadeia de autoridades militares em três níveis:

- a) Nível estratégico: Chefe de Estado Maior da Defesa;
- b) Nível operacional:
 - 1.º – Comandante do Comando de Operações;
 - 2.º – Comandantes dos comandos conjuntos que se constituam.
- c) Nível tático:
 - 1.º – Comandantes das forças conjuntas que sejam atribuídas às operações e planos que sejam ativados;
 - 2.º – Comandantes das forças específicas do Exército, da Marinha e da Força Aérea atribuídas às operações e planos que sejam ativados.

Nos termos do art.º 5.º do mesmo diploma, o Chefe de Estado-maior da Defesa, que é equiparado a Secretário de Estado, tem como funções:

- a) A assessoria militar ao Presidente do Governo e ao Ministro da Defesa;
- b) O comando, na dependência do Ministro da Defesa, da estrutura operacional das Forças Armadas e a condução estratégica das operações militares;
- c) A garantia da eficácia operacional das Forças Armadas;
- d) A elaboração e definição da estratégia militar.

A [Directiva de Defesa Nacional 2012](#) é o documento estratégico em que se estabelecem as linhas gerais da política de defesa e as diretrizes para o seu desenvolvimento. A aprovação desta Diretiva suscitou, por parte de alguns Deputados no Congresso, [algumas perguntas escritas e pedidos de comparência do Ministro da Defesa na comissão parlamentar competente](#). Em concreto, à [pergunta](#) do Deputado José Luís Centella Gómez (G.P. *La Izquierda Plural*) sobre as razões pelas quais o Governo não submete a Diretiva e os restantes documentos de estratégia à prévia deliberação e aprovação do Congresso, respondeu o Governo que de acordo com o estabelecido na Lei Orgânica n.º 5/2005, compete ao Presidente do Governo a direção da política de defesa e a determinação dos seus objetivos.

Por fim, a Diretiva de Defesa Nacional está enquadrada numa estratégia de segurança nacional ([Estrategia de Seguridad Nacional](#)), revista em 2013, em consonância com as estratégias adotadas pelas organizações internacionais de que a Espanha faz parte, e que garanta a proteção dos interesses nacionais, no quadro da Constituição e dos tratados internacionais, proporcionando uma resposta integral baseada na análise das ameaças e das causas que as produzem.

FRANÇA

O conceito francês de defesa foi definido em 1959 na [Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense](#). Trata-se de instrumento aprovado pelo Governo, sob forte impulso do General De Gaulle.

Ao Presidente da República está reservado o papel de Chefe das Forças Armadas, competindo-lhe presidir aos Conselhos e Comitês superiores da Defesa Nacional ([artigo 15.º](#) da Constituição).

Efetivamente, a preponderância do poder executivo na definição da política de defesa nacional francesa é marcada. O artigo L1111-3 do [Código da Defesa](#) determina em especial que a política de defesa é definida em Conselho de Ministros e que as decisões em matéria de direção geral da defesa e de direção política e estratégica de resposta às crises maiores são tomadas em Conselho de Defesa e de Segurança Nacional.

O artigo R 3121-1 do Código da Defesa correntemente em vigor determina que, sob a autoridade do Presidente da República e do Governo, o [Chefe de Estado Maior das Forças Armadas](#) (CEMA) assegura o comando das operações militares e é o conselheiro militar do Governo.

Em agosto deste ano, entrará em vigor a alteração legislativa produzida pelo [Décret n°2013-816 du 12 septembre 2013 – art. 4](#), que atribui adicionalmente ao CEMA a competência de assistir o Ministro nas suas atribuições relativas ao emprego das forças, bem como a responsabilidade do emprego operacional das forças.

Nos termos do art.º R*3121-3 do código da Defesa, o CEMA tem autoridade sobre os Chefes de Estado-maior dos três ramos.

• Enquadramento doutrinário/bibliográfico

BALTAZAR, Maria da Saudade – **As forças armadas portuguesas: desafios numa sociedade em mudança**. Casal de Cambra : Caleidoscópio, 2005. 519 p. ISBN 972-8801-78-5. Cota: 08.21 – 535/2011

Resumo: Nesta dissertação de doutoramento em sociologia, a autora propõe-se “caraterizar a situação atual das forças armadas portuguesas e identificar as suas prováveis tendências futuras, assim como contribuir para a análise das diversas formas do relacionamento das forças armadas com a sociedade portuguesa, em especial na região militar sul”.

No capítulo II, intitulado: “As forças armadas num contexto de mudança”, a autora, através de pesquisa documental e entrevistas a várias entidades responsáveis pela direção política e pelo comando das forças armadas, analisa a mudança nas forças armadas, aborda a sua modernização e tenta definir tendências na sua evolução futura.

BARRENTO, António Eduardo Queiróz Martins – Reorganização do exército. **Revista militar**. ISSN 0873-7630. Lisboa. Vol. 65, n.º 1 (2013), p. 19-23. Cota: RP- 401

Resumo: O autor considera que qualquer reorganização do exército deve preservar a sua singularidade, o seu carácter institucional, o fato de ter por finalidade o combate, a importância do moral, a ligação à nação e a sua história.

BORGES, João Jorge Botelho Vieira – As Forças Armadas na segurança interna: mitos e realidades. **Revista militar**. ISSN 0873-7630. Lisboa. Vol. 65, n.º 1 (jan. 2013), p. 25-41. Cota: RP- 401

Resumo: A propósito da atual discussão em torno das Grandes Opções do CEDN 2013, o autor aborda a questão da possibilidade de as forças armadas colaborarem na segurança interna em missões de combate a ameaças de cariz transnacional. Analisa as atuais missões e capacidades das forças armadas, circunscreve o conceito de segurança interna e apresenta contributos no sentido da colaboração das forças armadas na segurança interna em regime de excecionalidade e com cariz de complementaridade.

DIAS, Carlos Manuel Mendes – Defesa Nacional, forças armadas e reforma. **Direito e política : revista trimestral de grande informação = Law and politics**. ISSN 2182-7583. Lisboa. N.º 5 (nov./jan. 2013-2014), p. 16-18. Cota: RP-60

Resumo: No presente artigo, o autor pretende analisar a reforma estrutural que se está a fazer ou que se propõe fazer no âmbito do documento divulgado pelo governo e conhecido como: “Defesa 2020”.

ESTEVES, Pedro – As componentes policiais e militares da defesa nacional. **Segurança e defesa**. ISSN 1646-6071. Loures. N.º 23 (Nov. 2012-Jan. 2012), p. 62-67. Cota: RP- 337

Resumo: O autor analisa a abordagem policial e o sistema de segurança interna português. Refere que a nova Lei de Defesa Nacional e a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, ao eliminarem a exceção ao princípio da exclusividade, consideram que a componente militar da defesa nacional é um exclusivo das forças armadas.

GERALDES, João Carlos de Azevedo de Araújo – Acerca da revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. **Revista militar**. Lisboa. ISSN 0873-7630. Vol. 64, n.º 10 (out. 2012), p. 919-924. Cota: RP – 401

Resumo: Segundo o autor, a fundamentação da oportunidade da revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, terá radicado, necessariamente, numa avaliação no quadro de uma evolução percecionada do ambiente estratégico internacional. Neste sentido, passa a enunciar algumas questões que julga serem merecedoras de realce, quer para as Grandes Opções, que venham a dar forma a uma revisão do atual conceito, quer para inclusão, a jusante, nos conceitos que devem orientar a execução nas diversas Estratégias Gerais.

LEANDRO, Garcia – Reflexões sobre o conceito estratégico nacional: 2013. **Segurança e defesa**. ISSN 1646-6071. Loures. ISSN 1646-6071. N.º 24 (fev.-abr. 2013), p. 96-103. Cota: RP- 337

Resumo: O autor reflete sobre o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, que se pode vir a designar Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional e que na sua opinião, deveria ser um Conceito Estratégico Nacional, até pelo modo como o projeto existente se encontra estruturado. Segundo o autor, enquanto no passado o ênfase era dado à Defesa Nacional (alargada) dentro do quadro internacional existente, ainda que chamando a atenção para as componentes não militares da Defesa, agora, depois da insistência de muitos especialistas, parece que se quer olhar para o Conceito Estratégico como Nacional, já que neste novo documento, todas as áreas da vida nacional são abordadas em detalhe.

RIBEIRO, António Silva – Segurança Nacional e Defesa Nacional: algumas divergências entre a doutrina e a prática. **Segurança e defesa**. ISSN 1646-6071. Lisboa. N.º 19 (Out/Dez. 2011), p. 40-49. Cota: RP-337

Resumo: No presente artigo debate-se o significado e a utilização dos conceitos de segurança nacional e defesa nacional, tendo em conta que o sujeito e ator a quem são aplicados é o estado. Realiza-se uma análise ao conteúdo dos dois conceitos, focalizada nas forças armadas, tendo em vista identificar as principais divergências entre a doutrina estabelecida e a sua aplicação prática em Portugal.

RODRIGUES, Alexandre Daniel Cunha Reis – A revisão do conceito estratégico de Defesa Nacional. **Revista militar**. Lisboa. ISSN 0873-7630. Vol. 64, n.º 10 (out. 2012), p. 925-933. Cota: RP – 401

Resumo: Faz-se uma abordagem ao novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), acerca do qual se considera que, ao contrário do que se verificou no CEDN de 2003, reflete uma visão alargada de segurança, deixando de se centrar nas questões de defesa militar. Esta revisão do CEDN é justificada pelo governo ao mesmo tempo que nomeia uma comissão para a apresentação de uma proposta sobre as Grandes Opções do CEDN. Assim, o autor apresenta o seu contributo para a discussão desta temática, debruçando-se sobre os seguintes tópicos: as implicações da nova abordagem no campo militar, as circunstâncias em que o CEDN deve ser revisto, a questão da metodologia do planeamento de defesa e referências a alguns requisitos elementares do seu conteúdo. Sugere também a elaboração de um Livro Branco, como exemplo de uma boa prática que deveria ser implementada, seguindo o exemplo de outros países.

SANTOS, José Loureiro dos – Propostas e contributos para uma estratégia de Segurança Nacional. **Segurança e defesa**. Loures. ISSN 1646-6071. N.º 15 (out/dez. 2010), p. 33-39.

Cota: RP – 337

Resumo: Neste artigo, o autor propõe e apresenta contributos para o que define como um novo Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN), o qual deve estabelecer linhas de ação para levar a efeito medidas que enfrentem com êxito as ameaças à segurança nacional e que deveria ser elaborado para um horizonte de 15 a 20 anos, com atualizações a cada legislatura, substituindo o atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN). Explicita também a necessidade de, na sua opinião, dotar o Estado de uma estrutura para a Segurança Nacional, assim como a forma de aprovação das Grandes Opções do Conceito Estratégico de Segurança Nacional.

TEIXEIRA, Nuno Severiano – Reforma do Estado e reforma das forças armadas. **Relações internacionais**. ISSN 1645-9199. Lisboa. N.º 37 (Mar. 2013), p. 5-14. Cota: RP- 337

Resumo: O autor argumenta que, embora não tenha havido aumento da despesa no setor da defesa e das forças armadas, podem ser implementadas reformas nesse âmbito, desde que essa reforma seja pensada no quadro do modelo democrático das forças armadas e do ciclo de planeamento estratégico nacional e que a reforma seja conduzida num ambiente de consenso político alargado.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que se encontra pendente a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria conexa:

[Proposta de Lei n.º 222/XII \(3.ª\) – Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho.](#)

• Petições

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

A discussão na generalidade da presente Proposta de Lei n.º 223/XII (3.ª) foi já agendada em Plenário de 29 de maio corrente, pelo que os contributos que vierem a ser recolhidos, nomeadamente na sequência das consultas já feitas e/ou de outras consultas que venham a ser deliberadas em eventual fase de apreciação na especialidade desta proposta de lei, poderão ser posteriormente objeto de síntese a anexar à nota técnica.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a aplicação

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar as consequências da aprovação da presente iniciativa legislativa e eventuais encargos resultantes da sua aplicação.

PROPOSTA DE LEI N.º 226/XII (3.ª)

(ESTABELECE O REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DA CONSTRUÇÃO)

Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas

Índice

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo n.º 118.º do Regimento da Assembleia da República.

Respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 2 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular.

Respeita igualmente os limites impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º do Regimento.

Como refere a Exposição de Motivos da proposta, o Governo ouviu a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Ordem dos Arquitetos, a Ordem dos Engenheiros, a Ordem dos Engenheiros Técnicos, a CIP – Confederação Empresarial de Portugal e a CRAP – Comissão de Regulação do Acesso a Profissões. Procedeu ainda à audição da Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas e a Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário, a título facultativo.

O Presidente da Comissão promoveu a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, nos termos regimentais, e pela Ordem dos Arquitetos, pela Ordem dos Engenheiros e pela Ordem dos Engenheiros Técnicos, nos termos dos respetivos Estatutos.

Contudo, estes pareceres não foram, ainda, rececionados.

Esta proposta de lei visa aprovar o regime que atualmente regula a atividade da construção, constante do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 18/2008, de 29 de janeiro, e 69/2011, de 15 de junho, conformando com a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno.

Verifica-se, de acordo com o explanado na exposição de motivos, uma tentativa de redução de “(...) custos de contexto através da simplificação dos procedimentos administrativos, e garantindo-se um acesso mais fácil ao exercício da atividade, visando tornar o mercado de serviços mais competitivo, contribuindo desse modo para o crescimento económico e para a criação de emprego (...)”.

Regista-se, igualmente, que é efetuada a separação dos regimes de acesso ao mercado de construção “(...) consoante se trate de obras públicas ou de obras particulares, na medida em que são também distintas

as normas da União Europeia que disciplinam os dois sectores: as Diretivas sobre contratação pública, no primeiro caso, e a Diretiva Serviços, aplicável a ambos mas sobretudo ao segundo. (...)”.

É ainda efetuada uma tentativa de codificar, nos anexos da Proposta, várias matérias constantes de portarias avulsas relacionadas com o exercício da atividade de vários profissionais e por razões de sistematização e clarificação.

De acordo com a Nota Técnica, e em face da sugestão aí constante “em caso de aprovação, seja retirada a palavra «Estabelece» do título, em sede de especialidade ou de redação final, passando o mesmo a «Regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção», atendendo a que, de acordo com as regras de legística formal, os títulos dos diplomas devem preferencialmente iniciar-se por um substantivo.”

Verifica-se que, também conforme suscitado pela Nota Técnica, a proposta de lei não contempla uma norma que preveja um prazo para que ocorra a regulamentação da futura lei, uma vez que existem vários artigos que fazem referência a diplomas de regulamentação que deverão, ainda, ser aprovados.

A iniciativa obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo.

Quanto à entrada em vigor, em caso de aprovação, ocorrerá no primeiro dia útil do mês seguinte ao da publicação, nos termos do artigo 55.º da proposta.

2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção, em conformidade com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpõe a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno.

O Governo vem agora introduzir alterações ao quadro vigente, tendo em consideração as normas da União Europeia que disciplinam os setores de obras particulares e de obras públicas, atendendo ao universo da Diretiva Serviços e das Diretivas sobre contratação pública.

2.1 - Principais Notas aos Pareceres emitidos pelas entidades consultadas

Saliente-se que foram ouvidos na fase do Anteprojeto:

- a Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- a Ordem dos Arquitetos;
- a Ordem dos Engenheiros;
- a Ordem dos Engenheiros Técnicos;
- a CIP – Confederação Empresarial de Portugal;
- a CRAP – Comissão de Regulação do Acesso a Profissões;
- a Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas,
- a Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário.

Contudo, e para além das notas que a seguir se inserem sobre as principais linhas dos pareceres das entidades consultadas, não se pode deixar de referir que, de acordo com o constante em alguns desses pareceres verifica-se que as entidades pronunciaram-se sobre um Anteprojeto cuja redação é diferente daquela que o Governo apresentou na Assembleia da República, verificando-se que são apresentadas um conjunto de críticas que deverão ser tidas em conta aquando da apreciação, na especialidade, desta proposta.

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

Releva o esforço de “reorganização sistemática”, com a concentração de diversas normas num só diploma, não concordando, contudo, com a diferença de regime que é criado consoante a atividade construção se destine ao setor público ou obras particulares.

Questiona a obrigatoriedade de comunicação do INCI, para as obras que estão sujeitas a comunicação ao instituto, ao dono da obra e à entidade licenciadora ou recetora da comunicação prévia de qualquer alteração ou cancelamento do alvará de empreiteiro ou certificado de registo.

Solicita a manutenção dos mecanismos de verificação de capacidade técnica nos consórcios ou agrupamentos e consideram que o seguro de responsabilidade civil por danos e respetivo valor mínimo da apólice deverão ser requisitos obrigatórios e cumulativos para ingresso na atividade de construção.

CIP – Confederação Empresarial de Portugal

Considera que a proposta não suscita especiais reservas ou reparos e que se trata de uma iniciativa positiva.

Ordem dos Engenheiros

Discorda do processo e de não ter sido envolvida na fase de preparação da legislação.

Ordem dos Engenheiros Técnicos

Apresenta um conjunto de alterações que, defendem, resulta da transposição da legislação em vigor.

Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário

Relevam a importância de ocorrer uma apreciação aprofundada do teor da proposta, sobretudo das suas implicações práticas e da necessidade de salvaguardar um edifício jurídico coerente.

Ordem dos Arquitetos

Consideram ser incompreensível que perante as iniciativas do Governo sobre Construção, Propostas de Lei n.ºs 226 e 227/XII (3.ª) (GOV), não tenha havido o cuidado de retomar a plataforma de diálogo construída pela Lei n.º 31/2009, o que teria contribuído para um melhor resultado.

Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas

Consideram que a legislação coloca em causa a intervenção dos Arquitetos Paisagistas na construção e valorização da paisagem. «

2.2 – Considerações Gerais da Nota Técnica

De acordo com a Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República, de 23 de maio de 2014, é possível constatar alguns aspetos que importam ter em consideração para a apreciação da proposta de lei apresentada pelo Governo, e para os quais se remete, nomeadamente o enquadramento realizado ao nível da legislação comunitária, em especial o enquadramento que é feito para os seguintes países: Espanha e França.

3. Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

De acordo com a nota técnica, da consulta efetuada à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, foi identificada a existência de uma outra proposta conexa e que se encontra também para apreciação, a Proposta de Lei n.º 227/XII (3.ª) que “Procede à primeira alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, coordenação de projetos, direção de obra pública ou particular, condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares de classe 6 ou superior e de direção de fiscalização de obras públicas ou particulares” e que será apreciada, igualmente, na reunião da CEOP de 28.05.2014.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado relator do presente relatório exime-se, nesta sede, de emitir a sua opinião política detalhada sobre a Proposta de Lei n.º 226/XII (3.ª) (GOV), que é de elaboração facultativa nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento, reservando a sua posição para o debate em Plenário.

No entanto, considerando a relevância desta matéria para a economia nacional, entende que a mesma deverá ser objeto de trabalho aprofundado na especialidade e que contemple a audição destas e outras entidades que sejam consideradas relevantes para a apreciação da proposta de lei. Para o efeito, deverá ser criado um Grupo de Trabalho, no seio da CEOP, que proceda à apreciação desta proposta de lei conjuntamente com a Proposta de Lei n.º 227/XII (3.ª) (GOV).

PARTE III – CONCLUSÕES

Nestes termos, a Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas emite o seguinte parecer:

- 1 – A Proposta de Lei n.º 226/XII (3.ª) (GOV) estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção;
- 2 – A presente iniciativa inclui uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma Proposta de Lei;
- 3 – A presente iniciativa legislativa reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis para ser apreciada pelo Plenário da Assembleia da República;
- 4 – A Comissão de Economia e Obras Públicas deverá ponderar, após a votação na generalidade, a criação de um Grupo de Trabalho no seu seio, que aprecie esta Proposta de Lei na especialidade, bem como outra Proposta de Lei que se encontra em conexão com esta, a Proposta de Lei n.º 227/XII (3.ª) (GOV). Esse Grupo de Trabalho procederá às audições necessárias.

PARTE IV – ANEXOS

Em conformidade com o disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, anexe-se a nota técnica elaborada pelos serviços.

Palácio de S. Bento, 28 de maio de 2014.

O Deputado Autor do Parecer, Rui Paulo Figueiredo — O Presidente da Comissão, Pedro Pinto

Nota: Os Considerandos e as Conclusões foram aprovados por unanimidade, com a ausência do PCP, do BE e de os Verdes.



Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 226/XII (3.ª) (GOV)

Estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção.

Data de admissão: 14 de maio de 2014

Comissão de Economia e Obras Públicas (6.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Alexandra Pereira da Graça e Luísa Colaço (DAC), Maria João Godinho (DAPLEN), Maria Leitão e Lisete Gravito (DILP)

Data: 23 de maio de 2014

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Governo apresenta uma proposta de lei que visa conformar o regime que regula a atividade da construção com a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de

2006, relativa aos serviços no mercado interno, e transposta para o ordenamento interno pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho. De entre as alterações introduzidas, o Governo destaca, na exposição de motivos desta iniciativa legislativa, a redução de custos de contexto através da simplificação dos procedimentos administrativos e um acesso mais fácil ao exercício da atividade, o que contribui para o crescimento económico e a criação de emprego.

Salienta ainda “a separação do regime de acesso ao mercado de construção, consoante se trate de obras públicas ou de obras particulares, na medida em que são também distintas as normas da União Europeia que disciplinam os dois sectores”. É referido também o facto de se inserir “como anexos do texto legal um conjunto de matérias até aqui constante de portaria avulsa”.

A proposta da lei é constituída por 55 artigos, que se agrupam em seis capítulos, e 3 anexos.

No Capítulo I define-se o objeto e âmbito de aplicação da lei; definem-se os conceitos utilizados na iniciativa legislativa bem como quem pode exercer a atividade de construção (pessoas singulares cujo domicílio se situe em qualquer Estado do espaço económico europeu, pessoas coletivas cuja sede se situe em qualquer Estado do espaço económico europeu, e que tenham sido constituídas ao abrigo da lei qualquer desses Estados, e pessoas singulares ou coletivas nacionais de qualquer Estado parte da Organização Mundial do Comércio, que se estabeleçam em Portugal, nomeadamente através de representação permanente em Portugal constituída ao abrigo da lei portuguesa ou que executem obra pública nos termos do artigo 22.º da presente proposta de lei. O exercício da atividade de construção em território nacional depende de permissão administrativa do Instituto dos Mercados Públicos, do Mobiliário e da Construção, IP (IMPIC, IP), ou de mero registo efetuado junto do mesmo.

No Capítulo II definem-se as regras de exercício da atividade de empreiteiro de obras públicas por prestadores estabelecidos em Portugal, a qual depende de alvará ou certificado a conceder pelo IMPIC, IP. O ingresso na atividade mediante alvará depende do cumprimento de determinados requisitos – possuir idoneidade comercial, capacidade técnica, capacidade económico-financeira e ser titular de seguro de acidentes de trabalho para os trabalhadores contratados ao abrigo do direito nacional ou que executem obra a seu cargo em território nacional –, sendo o alvará válido por tempo indeterminado e habilitando a empresa a executar trabalhos de construção que se enquadrem nas categorias e subcategorias nele identificadas, conforme previsto no anexo I à presente lei, e nas classes respetivas, que serão aprovadas por portaria do membro do Governo responsável pela área da construção (realce-se, a este propósito, que da proposta de lei não consta qualquer norma que preveja prazo de regulamentação da futura lei, apesar de em vários artigos se fazer referência a diplomas de regulamentação que deverão ser aprovados). Por sua vez, o ingresso na atividade mediante certificado obedece a um conjunto mais restrito de requisitos, sendo o certificado válido por tempo indeterminado e habilitando a empresa a executar trabalhos de construção cujo valor não exceda 20% do limite fixado para a classe 1 e se enquadrem nas subcategorias de trabalhos previstas no anexo II à presente lei. Neste capítulo são também definidas as condições de idoneidade comercial, capacidade técnica económico financeira a que estas empresas ficam sujeitas.

Os pedidos de ingresso na atividade são apresentados em modelo próprio nos serviços do IMPIC, IP, preferencialmente por via eletrónica. O IMPIC, IP, dispõe de um prazo de 20 dias para decidir do pedido, prevendo-se o deferimento tácito se esse prazo se esgotar sem uma decisão final. É também possível solicitar os certificados e alvarás “Na Hora”, mediante requerimento presencial do interessado, desde que estejam reunidos os requisitos legais para o seu deferimento. Compete também ao IMPIC, IP, a alteração ou cancelamento do alvará ou certificado. A proposta de lei prevê ainda que o IMPIC, IP, possa proceder a um controlo oficioso do cumprimento dos requisitos exigidos para emissão do alvará ou do certificado.

É ainda neste capítulo que se definem as condições de exercício da atividade de empreiteiro de obras públicas, nomeadamente quanto aos deveres a que ficam obrigadas as empresas de construção, a possibilidade de constituir consórcios e agrupamentos de empresas bem como a de subcontratar; e as condições de exercício da atividade de empreiteiro de obras públicas por prestadores estabelecidos noutros Estados.

O Capítulo III é dedicado ao exercício da atividade de empreiteiro de obras particulares, definindo-se as regras de exercício dessa atividade por prestadores estabelecidos em Portugal e por prestadores estabelecidos noutros Estados. Também para esta área da atividade compete ao IMPIC, IP, conceder, alterar ou cancelar o alvará ou certificado para exercício da atividade e verificar o preenchimento dos requisitos de

acesso e exercício da atividade. Tanto o alvará como o certificado são válidos por tempo indeterminado. Aplicam-se à atividade de empreiteiro de obras particulares as regras de pedidos de ingresso na atividade, de pedidos de certificados e alvarás “Na Hora”, de alteração e cancelamento de alvará e certificado e de controlo officioso do cumprimento dos requisitos, bem como as condições de exercício da atividade de empreiteiro de obras particulares. Regula-se também neste capítulo o exercício da atividade de empreiteiro de obras particulares por prestadores estabelecidos noutros Estados.

No Capítulo IV preveem-se as obrigações dos donos das obras e das entidades licenciadoras.

O Capítulo V fixa as competências de inspeção e fiscalização do IMPIC, IP, em relação à atividade da construção em território nacional, determina quem pode ser responsabilizado pela prática das contraordenações a que se refere esta iniciativa legislativa e em que termos, prevê a possibilidade de aplicação de medidas cautelares, define o elenco das contraordenações e de sanções acessórias que podem ser aplicadas e quem as aplica, bem como a competência para a instrução dos processos de contraordenação e o destino do produto das coimas.

Do Capítulo VI constam as disposições finais e transitórias, contendo regras sobre a tramitação dos procedimentos administrativos, o acesso aos documentos, o dever de cooperação, as informações respeitantes a empresas de construção que operem em Portugal que devem ser publicitadas no sítio da Internet do IMPIC, IP, bem como uma norma transitória a aplicar aos processo em curso no IMPIC, IP, e aos alvarás e títulos de registo válido à data da entrada em vigor da lei a aprovar, assim como uma norma revogatória e uma norma de entrada em vigor.

O Anexo I contém a descrição das categorias e subcategorias de obras e trabalhos e respetivas qualificações profissionais mínimas exigidas para a execução de empreitadas de obras públicas; o Anexo II contém a lista de subcategorias de trabalhos enquadráveis nos certificados de empreiteiro de obras públicas; e o Anexo III fixa o número mínimo de pessoal técnico na área da produção e da segurança de empreiteiros de obras públicas.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República \(RAR\)](#).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 17 de abril de 2014, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que “as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”. No mesmo sentido, o artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 274/2009](#), de 2 de outubro, dispõe que “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contém, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”. O **Governo, em conformidade, informa na exposição de motivos que “foram ouvidas, a título obrigatório, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Ordem dos Arquitetos, a Ordem dos Engenheiros, a Ordem dos Engenheiros Técnicos, a CIP – Confederação Empresarial de Portugal e a Comissão de Regulação do Acesso a Profissões e, a título facultativo, a Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas e a Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário”,** cujos pareceres junta e se encontram disponíveis na [página internet](#) da iniciativa

no sítio do Parlamento. O Governo informa ainda ter sido promovida a audição “*dos restantes parceiros sociais*”.

A iniciativa deu entrada em 14 de maio do corrente ano, data em que foi admitida e baixou, na generalidade, à Comissão de Economia e Obras Públicas (6.^a). Está agendada para a sessão plenária do próximo dia 28 de maio, conjuntamente com a Proposta de Lei n.º 227/XII (3.^a) (GOV) - *Procede à primeira alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, coordenação de projetos, direção de obra pública ou particular, condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares de classe 6 ou superior e de direção de fiscalização de obras públicas ou particulares.*

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho e 42/2007, de 24 de agosto, que a republicou), designada como «[lei formulário](#)», estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, cumpre referir.

Importa, pois, mencionar que a iniciativa *sub judice* tem uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei. Cumpre igualmente o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da «lei formulário», uma vez que contém um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à constante da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento]. Sugere-se, contudo, que em caso de aprovação, seja retirada a palavra «Estabelece» do título, em sede de especialidade ou de redação final, passando o mesmo a «*Regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção*», atendendo a que, de acordo com as regras de legística formal, os títulos dos diplomas devem preferencialmente iniciar-se por um substantivo¹,

Quanto à entrada em vigor, prevê-se que a mesma ocorra no primeiro dia útil do mês seguinte ao da publicação, o que se encontra em conformidade com o disposto na «lei formulário», nos termos de cujo artigo 2.º, n.º 1, os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da «lei formulário».

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A legislação respeitante às atividades de empreiteiro de obras públicas e de industrial de construção civil era, em 1988, regulada por legislação dispersa e desatualizada. Com o objetivo de alterar esta situação foi aprovado o [Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de março](#)², diploma que veio definir o acesso e permanência na atividade de empreiteiro de obras públicas, industrial de construção civil e fornecedor de obras públicas (alvarás). Segundo o respetivo preâmbulo, *a revisão do enquadramento legal da atividade de construção civil e obras públicas, que tem vindo a ser rigorosamente concretizada conforme previsto no Programa do Governo, aponta para uma maior responsabilização quer do dono da obra, quer do agente executor, o que, necessariamente, obriga a uma maior clarificação das respetivas áreas de atuação. Com o presente decreto-lei, que revê o regime de acesso e permanência na atividade de construção civil e obras públicas, procura-se, para além de conferir efetivamente ao titular do alvará a idoneidade moral, técnica e financeira indispensável, reforçar os mecanismos existentes para garantir o desenvolvimento de uma concorrência saudável e estimular a competitividade no sector. (...) Com a entrada em vigor deste diploma ter-se-á em conta o estabelecido na Diretiva n.º 71/305/CEE.*

A regulação definida no Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de março, vigorou durante cerca de 11 anos, até à entrada em vigor do [Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de março](#)³, que regulou o acesso e a permanência na

¹ V.d. *Legística*, David Duarte e outros, 2002 Almedina, págs. 200 e seguintes.

² O Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de março, foi retificado pela [Declaração de Retificação 30 de abril de 1988](#), tendo sofrido as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 43/92, de 31 de março](#).

³ O Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de março, sofreu as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 155/99, de 14 de setembro](#).

atividade da construção. Conforme se pode ler no preâmbulo, o *acentuado desenvolvimento das obras públicas e particulares, o alargamento do mercado europeu e paralelamente a entrada na atividade de um crescente número de agentes económicos nacionais e da Comunidade Europeia obrigam a tomar novas medidas legislativas, com o objetivo de credibilizar as atividades e potenciar empresas sólidas e competitivas face aos novos mercados público e particular. O presente diploma integra-se num conjunto de medidas legislativas resultantes da necessidade de dotar o sector de um enquadramento coerente com os objetivos acima referidos. Reponderou-se, assim, o atual regime de atribuição dos alvarás, numa perspetiva mais acentuada de qualificação dos agentes económicos, preconizando-se um maior rigor e transparência no exame e acompanhamento da atividade dos empreiteiros e industriais, não só no que respeita ao ingresso na atividade, mas também na respetiva requalificação periódica, por forma a ajustar as autorizações concedidas à sua realidade técnica e económico-financeira.*

O [Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro](#), estabeleceu o regime jurídico de ingresso e permanência na atividade da construção, atualmente em vigor, e revogou o Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de março. Este diploma sustenta no respetivo preâmbulo que se impõe *reequacionar as medidas concretas que, no plano instrumental, materializam os critérios de qualificação. Nesse sentido, foi assumida como prioritária a desburocratização do processo de qualificação, fazendo assentar a análise das empresas em informação sólida, de características estruturadas que potenciem a automatização que é indispensável para avançar no caminho da sociedade digital.*

Importante, também, é compreender como funciona o sector da construção, perceber o seu estágio atual e prever soluções que possam revelar-se mais resistentes à mudança, cada vez mais intensa, que caracteriza os dias de hoje.

Da experiência recolhida nos últimos anos reteve-se como fundamental a necessidade de conceber soluções realistas, aplicáveis na prática e proporcionadas aos objetivos em vista.

No presente diploma é assumida uma clara atitude de simplificação, que implica também uma responsabilização dos agentes que operam no mercado da construção, perspetivando também uma partilha de responsabilidades entre o Estado e as associações que representam as empresas de construção, sem que o primeiro abdique da sua função de regulador.

Nesta revisão legislativa tomou-se como objetivo essencial criar as condições para que o título habilitante para a atividade da construção passe a oferecer a credibilidade que o coloque como documento bastante para atestar a capacidade das empresas para o exercício da atividade.

O documento habilitante para o exercício da atividade da construção volta a ser formalmente designado por alvará, por respeito com a tradição e com a própria história. Com efeito, o termo alvará data já de 1371, por altura das Cortes de Lisboa, querendo desde então significar todo o tipo de titulação em que se enquadra a que é atualmente emitida pelo Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário para o exercício da atividade da construção.

Foram também mantidas as tradicionais designações de empreiteiro e de construtor, relativas às empresas que operam em diferentes segmentos do mercado da construção, no respeito por uma cultura sectorial que importa preservar.

O Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#), diploma que foi retificado pela [Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março](#), e pelo [Decreto-Lei n.º 69/2011, de 15 de junho](#), que procedeu à sua republicação.

A primeira modificação foi, assim, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos, estabelecendo a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. A necessidade de adaptar o Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, às alterações introduzidas por este novo regime jurídico, levou à alteração dos seus artigos 24.º - *Deveres no exercício da atividade*, 29.º - *Forma e conteúdo*, e 37.º - *Contraordenações*.

A segunda e última alteração foi bem mais profunda, e resultou da transposição para o ordenamento jurídico nacional, da [Diretiva n.º 2006/123/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, relativa aos serviços no mercado interno, que estabeleceu os princípios e os critérios que devem ser observados pelos regimes de acesso e de exercício de atividades de serviços na União Europeia, efetuada pelo [Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho](#).

Nessa sequência, o Decreto-Lei n.º 69/2011, de 15 de junho, promoveu a adaptação do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, à mencionada Diretiva, no que respeita aos requisitos de acesso às atividades de construção. De acordo com a parte preambular do diploma, e quanto à atividade da construção foram adotadas as seguintes medidas:

Em primeiro lugar, com o presente decreto-lei permite-se às pessoas singulares ou coletivas cujo domicílio ou sede se situe em qualquer Estado do espaço económico europeu o exercício das atividades de construção e mediação imobiliária em Portugal, através da entrega de documentos que tenham uma finalidade equivalente ou que provem a verificação dos requisitos exigidos em território nacional.

Em segundo lugar, reduz-se o quadro mínimo obrigatório de pessoal das empresas. Apenas se exige para acesso à atividade a indicação do técnico responsável pela produção e do técnico da área da segurança.

Em terceiro lugar, simplifica-se o regime de elevação de classe das habilitações do alvará, deixando de ser exigida a experiência na execução de obras realizadas para esse efeito e elimina-se o regime probatório, salvaguardando-se os regimes em vigor.

Em quarto lugar, prevê-se a revalidação oficiosa do alvará de construção e simplifica-se a tramitação dos procedimentos, que passam a ser apresentados por via eletrónica.

Em quinto lugar, reduzem-se os prazos de apreciação dos pedidos, nomeadamente quanto ao prazo final de decisão que passa de 66 dias para 20 dias úteis, prevendo-se o deferimento tácito do pedido decorrido que esteja tal prazo.

Em sexto lugar, concretizam-se duas medidas do Programa SIMPLEX: i) desmaterialização do alvará e do título de registo, que podem agora ser consultados na página eletrónica do InCI, IP; e ii) a emissão do alvará de classe 1, passa a realizar-se na hora, para as empresas que fizeram marcação prévia para o efeito.

Na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, foram publicadas, nomeadamente, as seguintes portarias:

✓ [Portaria n.º 14/2004, de 10 de janeiro](#) - Estabelece os requisitos e procedimentos a cumprir para a concessão e revalidação dos títulos de registo.

O Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, prevê no n.º 1 do seu artigo 6.º que determinados trabalhos podem ser efetuados por detentor de título de registo, desde que os mesmos não ultrapassem 10% do limite fixado para a classe 1 e estejam enquadrados em subcategorias a regulamentar, estabelecendo o n.º 5 do mesmo artigo que a concessão e a revalidação do título de registo são regulamentadas por portaria do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Este diploma legal vem, assim, estabelecer quais os requisitos que os requerentes têm de cumprir e como os comprovar perante o Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário e quais os tipos de trabalhos que lhes são permitidos realizar.

✓ [Portaria n.º 16/2004, de 10 de janeiro](#) - Estabelece o quadro mínimo de pessoal das empresas classificadas para o exercício da atividade da construção.

O Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, determina que a capacidade técnica das empresas em termos de meios humanos é avaliada em função do seu quadro de pessoal, o qual deve integrar um número mínimo de elementos que disponham do conhecimento e da experiência adequados à execução dos trabalhos enquadráveis nas diversas habilitações, tendo em conta a sua natureza e classe. De acordo com o n.º 4 do artigo 9.º do mesmo diploma, esse número é fixado por portaria do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Com este diploma procura-se adaptar as exigências em termos de meios humanos à realidade atual do sector da construção, decorrente da fusão dos certificados de classificação de EOP e ICC num alvará único, para todas as empresas de construção, independentemente da natureza pública ou particular do cliente para quem executam as obras.

Relativamente à necessidade de quadros intermédios, o presente diploma assume que não apenas o sistema formal de ensino, mas também outras vias de certificação do conhecimento, nomeadamente no âmbito do Sistema Nacional de Aprendizagem e do Sistema Nacional de Certificação Profissional, devem ser postos ao serviço da construção, em especial no segmento de obras de valores mais reduzidos, sem que isso signifique, bem pelo contrário, qualquer diminuição da exigência do conhecimento que as empresas devem ter à sua disposição para um bom desempenho.

Por outro lado, torna-se indispensável prever a inclusão de técnicos da área da segurança e higiene no trabalho nas empresas classificadas para a execução de trabalhos de maior envergadura, contribuindo assim para um maior apetrechamento em meios técnicos com vista à redução da sinistralidade laboral.

Por fim, programa-se a extinção de relações múltiplas entre os técnicos e as empresas de construção, por se constatar que, em elevado grau, não se traduziu na efetiva colaboração que terá sido pensada pelo legislador.

✓ [Portaria n.º 18/2004, de 10 de janeiro](#) - Estabelece quais os documentos comprovativos do preenchimento dos requisitos de ingresso e permanência na atividade da construção.

O Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, determina no n.º 2 do artigo 21.º que os documentos necessários à comprovação da posse dos requisitos de ingresso e permanência na atividade da construção, exigidos no artigo 7.º do referido diploma legal, são especificados em portaria do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

✓ [Portaria n.º 19/2004, de 10 de janeiro](#) - Estabelece as categorias e subcategorias relativas à atividade da construção.

O Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, determina no n.º 4 do artigo 4.º que os tipos de trabalhos que os titulares de alvará estão habilitados a executar constem de portaria do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Este diploma procura reorganizar, numa solução menos desagregada, os tipos de trabalhos que são executados por empresas de construção, tendo presente a natureza dos trabalhos e os processos de construção que essas empresas utilizam, evitando o detalhe excessivo, que não é potenciador de especialização e dificulta, muito objetivamente, as naturais elevações de classe que devem ocorrer nas empresas em fase de crescimento.

São também previstas novas hipóteses de classificação em empreiteiro geral ou construtor geral, na perspetiva da responsabilização pela execução de produtos globais, respondendo assim às necessidades que o mercado vem evidenciando. De igual modo, são abandonadas as anteriores hipóteses de classificação em empreiteiro geral ou construtor geral relativamente às quais se considerou desnecessária a sua existência.

Em anexo é estabelecido o quadro de correspondência entre as autorizações constantes dos certificados emitidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de março, e as novas habilitações.

Já o [Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho](#), supramencionado, veio estabelecer os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços com contrapartida económica, ao transpor a [Diretiva n.º 2006/123/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro. No preâmbulo pode ler-se que a *simplificação e a desburocratização são conseguidas através de vários mecanismos que visam facilitar a vida às pessoas e às empresas prestadoras de serviços. Acrescenta-se que com estas medidas, para além da competitividade do mercado dos serviços, garante-se ainda aos consumidores uma maior transparência e informação, proporcionando-lhes uma oferta mais ampla, diversificada e de qualidade superior, a preços mais reduzidos.*

A iniciativa agora apresentada pelo Governo, de acordo com o [comunicado](#) da Presidência do Conselho de Ministros de 17 de abril de 2014, *estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção, em conformidade com a transposição de uma diretiva da União Europeia relativa aos serviços no mercado interno.*

A presente iniciativa visa, deste modo, conformar com a [Diretiva 2006/123/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, o regime que atualmente regula a atividade de construção, constante do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e 69/2011, de 15 de junho, dado que se verificou ser necessário proceder a *ajustamentos, ditados pelo objetivo de aligeirar, em termos de concorrência europeia e internacional, as exigências atualmente estabelecidas quanto à prestação de serviços por parte dos agentes provenientes de outros Estados membros e de Estados terceiros.* Com esse objetivo propõe, ainda, a revogação dos seguintes diplomas:

✓ [Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro](#) - Estabelece o regime jurídico de ingresso e permanência na atividade da construção;

- ✓ [Portaria n.º 14/2004, de 10 de janeiro](#) - Estabelece os requisitos e procedimentos a cumprir para a concessão e revalidação dos títulos de registo;
- ✓ [Portaria n.º 16/2004, de 10 de janeiro](#) - Estabelece o quadro mínimo de pessoal das empresas classificadas para o exercício da atividade da construção;
- ✓ [Portaria n.º 18/2004, de 10 de janeiro](#) - Estabelece quais os documentos comprovativos do preenchimento dos requisitos de ingresso e permanência na atividade da construção;
- ✓ [Portaria n.º 19/2004, de 10 de janeiro](#) - Estabelece as categorias e subcategorias relativas à atividade da construção.

Para uma mais eficaz e completa compreensão da presente iniciativa referem-se, por fim, os seguintes diplomas:

- ✓ [Diretiva n.º 2004/18/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, *relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços*;

- ✓ [Lei n.º 57/98, de 18 de agosto](#) - *Estabelece os princípios gerais que regem a organização e o funcionamento da identificação criminal* - retificada pela Declaração de Retificação n.º 16/98, de 30 de setembro, e com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, Lei n.º 113/2009, de 17 de setembro, Lei n.º 114/2009, de 22 de setembro, e Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro.

[Versão consolidada](#);

- ✓ [Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro](#) - *Estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação* - retificado pela Declaração de Retificação n.º 5-B/2000, de 29 de fevereiro, e com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, (retificado pela Declaração de Retificação n.º 13-T/2001, de 30 de junho), Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, Decreto-Lei n.º 157/2006, de 08 de agosto, Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro, e Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro. [Versão consolidada](#);

- ✓ [Lei n.º 9/2009, de 4 de março](#) - *Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 7 de Setembro, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e a Diretiva n.º 2006/100/CE, do Conselho, de 20 de Novembro, que adapta determinadas diretivas no domínio da livre circulação de pessoas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia* - com as alterações introduzidas pela alterada [Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto](#), e pela [Lei n.º 25/2014, de 2 de maio](#);

- ✓ [Lei n.º 31/2009, de 3 de julho](#) - *Aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis e revoga o Decreto n.º 73/73, de 28 de fevereiro*;

- ✓ [Lei n.º 74/2009, de 12 de agosto](#) - *Aprova o regime aplicável ao intercâmbio de dados e informações de natureza criminal entre as autoridades dos Estados membros da União Europeia, transpondo para a ordem jurídica interna a Decisão Quadro n.º 2006/960/JAI, do Conselho, de 18 de dezembro de 2006*;

- ✓ [Lei n.º 93/2009, de 1 de setembro](#) - *Aprova o regime jurídico da emissão e execução de decisões de aplicação de sanções pecuniárias, transpondo para a ordem jurídica interna a Decisão Quadro n.º 2005/214/JAI, do Conselho, de 24 de fevereiro, relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sanções pecuniárias, com a redação que lhe foi dada pela Decisão Quadro n.º 2009/299/JAI, do Conselho, de 26 de fevereiro*;

- ✓ [Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro](#) - *Código do Procedimento Administrativo* - retificado pelas Declaração de Retificação n.º 265/91, de 31 de dezembro e n.º 22-A/92, de 29 de fevereiro, e com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e Lei n.º 30/2008, de 10 de julho. [Versão consolidada](#);

- ✓ [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#) - *Código dos Contratos Públicos* - com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho. [Versão consolidada](#);

- ✓ [Decreto-Lei n.º 92/2011, de 27 de julho](#) - Estabelece o regime jurídico do Sistema de Regulação de Acesso a Profissões (SRAP);

✓ [Portaria n.º 781/2009, de 23 de julho](#) - *Estabelece a estrutura e organização do Catálogo Nacional de Qualificações.*

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

De acordo com o referido na respetiva exposição de motivos, o projeto de diploma promove, no âmbito do processo de implementação legislativa setorial da Diretiva n.º 2006/123/CE, a conformidade com o regime que atualmente regula a atividade da construção em território nacional.

Pretende o Governo, com a apresentação da proposta de lei ora em apreciação, introduzir alterações ao quadro vigente, tendo em consideração as normas da União Europeia que disciplinam os setores de obras particulares e de obras públicas, atendendo ao universo da Diretiva Serviços e das Diretivas sobre contratação pública.

Nessa medida, sobre essas Diretivas cumpre destacar, atendendo à matéria em apreciação, os seguintes aspetos:

- **Diretiva 2006/123/CE**

A [Diretiva 2006/123/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, é aplicável a todos os serviços prestados mediante contrapartida económica, com exceção dos sectores excluídos e estabelece disposições gerais que facilitam o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação dos serviços, mantendo simultaneamente um elevado nível de qualidade dos serviços prestados aos consumidores e às empresas.⁴

Quanto à liberdade de estabelecimento dos prestadores noutros Estados membros, a Diretiva estabelece um conjunto de obrigações a cumprir por estes, em matéria de simplificação administrativa, que permita facilitar o acesso às atividades de serviços, através da simplificação de procedimentos e formalidades. Estas disposições dizem respeito, nomeadamente, ao estabelecimento de “balcões únicos” (portais da administração pública em linha para as empresas), ao direito à informação, aos procedimentos por via eletrónica e ao regime de autorização de acesso a uma atividade de serviços e ao seu exercício.

No que respeita à liberdade de prestação de serviços, a Diretiva prevê que os Estados membros devem assegurar o livre acesso e exercício da atividade no sector dos serviços no seu território, e devem respeitar os princípios da não-discriminação, necessidade e proporcionalidade, relativamente à imposição de requisitos específicos ao acesso ou exercício de atividades de serviços no seu território, estando previstas derrogações e exceções a estes princípios.

- **Diretiva 2014/24/UE**

A presente matéria tem enquadramento no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a artigos 53.º, n.º 1; 62.º e 114.º, n.º 1.

A [Diretiva 2014/24/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, relativa aos contratos públicos (e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, com efeitos a partir de 18 de abril de 2016) *estabelece as regras aplicáveis aos procedimentos de contratação adotados por autoridades adjudicantes relativamente a contratos públicos e a concursos de conceção cujo valor estimado não seja inferior aos limiares definidos no artigo 4.º.*

Como referido, o propósito especificado no texto da proposta de lei visa a introdução de profundas alterações ao regime legal que regula o exercício da atividade da construção em território nacional, através da redução de custos de contexto (simplificação dos procedimentos administrativos) e da garantia do acesso mais fácil ao exercício da atividade, a fim de tornar um mercado de serviços mais competitivo, com impacto no crescimento económico e na criação de emprego.

Neste ponto, releva-se para a importância de sublinhar, de acordo com os considerandos da Diretiva em apreço, que *os mercados dos contratos públicos da União têm vindo a registar uma forte tendência para a agregação da procura pelos adquirentes públicos, a fim de obter economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e de melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos.*

No âmbito da adjudicação de contratos públicos pelas administrações dos Estados membros ou por conta destas, devem ser respeitados os princípios da livre circulação de mercadorias, da liberdade de

⁴ Informação detalhada sobre a Diretiva “Serviços” disponível no endereço http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_fr.htm

estabelecimento e da livre prestação de serviços, da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência consagrados no TFUE.

E ainda, em conformidade com os considerandos da diretiva em apreciação, importa salientar que, *quando os contratos públicos ultrapassem um determinado valor, deverão ser estabelecidas disposições que coordenem os procedimentos nacionais de contratação pública, a fim de garantir que esses princípios produzam efeitos práticos e os contratos públicos sejam abertos à concorrência.*

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e França

Espanha

Em Espanha, foi a [Lei n.º 17/2009, de 23 de novembro](#), sobre o livre acesso e exercício das atividades de serviços, que transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006.

O objeto dessa lei consiste em estabelecer disposições gerais e princípios necessários, por forma a garantir o livre acesso e exercício das atividades de serviços, realizado em território espanhol, por prestadores estabelecidos em Espanha ou em qualquer outro Estado membro da União Europeia. Simplifica os procedimentos e incentiva, ao mesmo tempo, um elevado nível de qualidade nos serviços, promovendo regras de transparência, perceptíveis e favoráveis à atividade económica, impulsionando a modernização das administrações públicas, para responder às necessidades das empresas e consumidores, garantindo melhor proteção dos direitos dos consumidores e utilizadores dos serviços.

A lei refere, unicamente, a atividades de serviços por conta própria que se realizam tendo sempre em conta uma contraprestação económica. Não cabem no seu âmbito os serviços de interesse geral sem contrapartida económica, assim como atividades que envolvem o exercício da autoridade pública.

A [Lei n.º 25/2009, de 22 de dezembro](#), modifica várias leis com vista à sua adaptação à lei que regula o livre acesso e exercício das atividades de serviços, procedendo a uma avaliação das disposições gerais e princípios contidos na Lei. Com a finalidade de dinamizar o setor dos serviços e alcançar ganhos de competitividade em relação aos parceiros europeus, estende os princípios da boa regulamentação a setores não contemplados pela diretiva e melhora o regime regulatório, através da supressão de requisitos ou entraves não justificados ou desproporcionados. Estas alterações introduzem maior eficiência, transparência e simplificação para os agentes económicos, como impulso à atividade económica.

O [Real Decreto 109/2010, de 5 de fevereiro](#) altera vários decretos reais, que contemplam matérias sobre saúde, por forma a adaptá-los às disposições decorrentes da [Lei n.º 17/2009, de 23 de novembro](#) e da [Lei n.º 25/2009, de 22 de dezembro](#)

No que concerne às regras sobre o exercício da atividade da construção, considerada como uma das principais atividades do setor da economia, com enorme repercussão na sociedade, encontram-se, fundamentalmente, inseridas em três diplomas.

Na [Lei n.º 38/1999, de 5 de novembro](#), modificada, que regula o processo de construção, atualiza e completa o enquadramento jurídico dos agentes envolvidos, define as suas obrigações e responsabilidades e as garantias dos utilizadores.

No Código Técnico da Construção, aprovado [Real Decreto 314/2006, de 17 de março](#), que para além de colocar em execução os requisitos básicos da construção decorrentes da Lei n.º 38/1999, de 5 de novembro, responde às novas exigência de sustentabilidade dos processos de construção e urbanização em termos ambientais, sociais e económicos.

E no [Real Decreto 410/2010, de 31 de março](#), que, igualmente, implementa normas da lei citada, ao especificar os requisitos exigidos às entidades responsáveis pelo controlo de qualidade da construção e aos laboratórios de ensaios de controlo de qualidade, para o exercício da sua atividade.

França

A transposição da Diretiva n.º 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, para a ordem jurídica interna francesa, materializou-se através de diversos diplomas.

A base de dados [Legifrance](#), no campo respeitante ao Direito Europeu, transposição de Diretivas, enumera os diversos diplomas que enquadram diferentes atividades adaptadas às disposições decorrentes da citada Diretiva. Atendendo ao elevado número de diplomas entendemos não os individualizar.

No que respeita ao exercício da atividade da construção, o seu enquadramento jurídico consta do [Code de la construction et de l'habitation](#).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), identificou-se a seguinte iniciativa (cuja discussão na generalidade em Plenário se encontra agendada em conjunto com a presente proposta de lei) sobre matéria conexa:

Tipo	N.º	SL	Título	Autoria
Proposta de Lei	227/XII	3	Procede à primeira alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, coordenação de projetos, direção de obra pública ou particular, condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares de classe 6 ou superior e de direção de fiscalização de obras públicas ou particulares.	Governo

Não se identificaram petições pendentes em matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

• Consultas obrigatórias

O Presidente da Comissão promoveu já a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, nos termos regimentais, e pela Ordem dos Arquitetos, pela Ordem dos Engenheiros e pela Ordem dos Engenheiros Técnicos, nos termos dos respetivos Estatutos.

• Consultas facultativas

A Comissão pode promover a consulta, por escrito, se o entender pertinente, da Confederação Empresarial de Portugal (CIP), da Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas, da Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário, e do Instituto dos Mercados Públicos, do Mobiliário e da Construção, IP (IMPIC, IP)

• Pareceres / contributos enviados pelo Governo

O Governo remeteu à Assembleia da República, em anexo à proposta de lei, os [pareceres](#) das seguintes entidades: Ordem dos Engenheiros, Associação Nacional de Municípios Portugueses; Confederação Empresarial de Portugal (CIP), Ordem dos Engenheiros Técnicos, Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário, Comissão de Regulação do Acesso a Profissões, Ordem dos Arquitetos, e Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa

PROPOSTA DE LEI N.º 227/XII (3.ª)

(PROCEDE À PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI N.º 31/2009, DE 3 DE JULHO, QUE ESTABELECE A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EXIGÍVEL AOS TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO E SUBSCRIÇÃO DE PROJETOS, COORDENAÇÃO DE PROJETOS, DIREÇÃO DE OBRA PÚBLICA OU PARTICULAR, CONDUÇÃO DA EXECUÇÃO DOS TRABALHOS DAS DIFERENTES ESPECIALIDADES NAS OBRAS PARTICULARES DE CLASSE 6 OU SUPERIOR E DE DIREÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS OU PARTICULARES)

Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas**Índice**

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS**1. Nota preliminar**

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo n.º 118.º do Regimento da Assembleia da República.

Respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 2 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular.

Respeita igualmente os limites impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º do Regimento.

Como refere a Exposição de Motivos da proposta, o Governo ouviu a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Ordem dos Arquitetos, a Ordem dos Engenheiros, a Ordem dos Engenheiros Técnicos, a CIP – Confederação Empresarial de Portugal e a CRAP – Comissão de Regulação do Acesso a Profissões. Procedeu ainda à audição da Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas e a Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário, a título facultativo.

Esta proposta de lei “*visa adequar a Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, à alteração operada no regime de acesso e exercício da atividade da construção, através da Proposta de Lei n.º 226/XII/3.ª, adequando-o à Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, relativa aos serviços no mercado interno*”.

Esta proposta estabelece “*as qualificações mínimas impostas aos técnicos que conduzem a execução dos diferentes tipos de trabalhos enquadráveis em obras particulares de classe 6 ou superior, e inclui-se um quadro sancionatório para a violação dos deveres profissionais dos técnicos abrangidos pela presente lei, sem prejuízo, sendo caso, da respetiva responsabilidade disciplinar perante a associação pública profissional a que pertençam*”, conforme consta da exposição de motivos. Para além disso, “*prevê-se o reconhecimento das qualificações obtidas fora de Portugal por técnicos nacionais de Estados do espaço económico europeu, adequa-se a revisão do projeto de obras públicas ao regime em vigor no Código dos Contratos Públicos e*

inserem-se como anexos no texto legal matérias que constam atualmente da portaria que regulamenta a Lei n.º 9/2009, de 4 de março, porque regulam o exercício da atividade de vários profissionais”.

De acordo com a apreciação constante na Nota Técnica, verifica-se que a identificação da lei que se visa alterar não parece conforme com o respetivo título pelo que, em sede de especialidade ou de redação final, o título da presente proposta de lei deverá passar a «*Primeira alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis*”.

A iniciativa obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo.

Quanto à entrada em vigor, e porque a proposta de lei é omissa, a mesma ocorrerá, em caso de aprovação, no quinto dia após a publicação, nos termos legais.

2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Esta proposta de lei “Procede à primeira alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, coordenação de projetos, direção de obra pública ou particular, condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares de classe 6 ou superior e de direção de fiscalização de obras públicas ou particulares”.

O Governo vem agora introduzir alterações ao quadro vigente, tendo em consideração as normas da União Europeia que disciplinam os setores de obras particulares e de obras públicas, atendendo ao universo da Diretiva Serviços e das Diretivas sobre contratação pública.

2.1 – PRINCIPAIS NOTAS AOS PARECERES EMITIDOS PELAS ENTIDADES CONSULTADAS

Considerando as entidades que o Governo solicitou que se pronunciassem, para além das notas que a seguir se inserem sobre as principais linhas dos pareceres das entidades consultadas, não se pode deixar de referir que, de acordo com o constante em alguns desses pareceres, verifica-se que as entidades pronunciaram-se sobre um Anteprojeto cuja redação é diferente daquela que o Governo apresentou na Assembleia da República, verificando-se que são apresentadas um conjunto de críticas que deverão ser tidas em conta aquando da apreciação, na especialidade, desta proposta.

Acresce, que o Deputado Relator recebeu um vasto conjunto de solicitações para que a Comissão de Economia e Obras Públicas possa aprofundar o tema em sede de especialidade

ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses

Defende um regime que salguarde que os técnicos qualificados nos termos do regime do Decreto-Lei n.º 73/73 possam continuar a exercer a sua atividade, aplicando-se este regime de salvaguarda aos profissionais que, à data da nova lei, já exerçam a sua atividade nestas condições.

Considera que estes técnicos se devem limitar à classe I de alvará de construção. Esta atuação deve cingir-se à elaboração de peças escritas e desenhadas no âmbito de procedimento prévio de controlo urbanístico e não ser extensível à direção de obras ou funções de fiscalização.

Entende, que o seguro de responsabilidade civil do diretor de obra deve cobrir os danos de obras sobre terceiros que podem emergir da execução da obra.

Por fim, considera que se deve eliminar a exigência de intervenção de entidades externas certificadoras.

CRAP – Comissão de Regulação do Acesso a Profissões

Consideram que as restrições constantes da proposta têm fundamento constitucional.

CPCI – Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário

Discordam da alteração efetuada, especialmente quanto à aferição da capacidade técnica das empresas de construção para as obras particulares.

Discordam das novas exigências aos técnicos que conduzem a execução de diferentes tipos de trabalho.

Apresentaram igualmente um conjunto de considerações a diversas normas do anteprojeto.

CIP – Confederação Empresarial de Portugal

Considerou a necessidade de serem redigidos alguns artigos da proposta de anteprojeto, nomeadamente os artigos 14.º, 16.º, 2.2º, obstando ao contido na alínea b) do artigo 22.º, porque entendeu não fazer qualquer sentido que uma empresa de construção seja obrigada a contratar um seguro de responsabilidade civil antes de saber se a obra irá, ou não, ser licenciada. Só fará sentido a obrigatoriedade do seguro de responsabilidade civil após o licenciamento da obra ou admissão da comunicação prévia.

Salientam que, tendo em conta que a figura do Diretor Técnico de Obra é obrigatória, em qualquer obra, mas que nem sempre as empresas do setor laboram continuamente, é determinante estar consagrada a opção de contratação do Diretor Técnico de Obra por via de um contrato de prestação de serviços. Aliás, segundo a CIP a própria PPL n.º 492/2012, que estabelece o regime jurídico aplicável ao acesso e exercício da atividade de construção, vai nesse sentido, quando põe fim à obrigatoriedade do quadro técnico das empresas, nas obras particulares, tendo como objetivo aligeirar procedimentos e permitir uma melhor gestão dos seus recursos.

Quanto aos Anexos I a V, merecem a discordância as modalidades de atribuição de competências, em função das qualificações exigidas aos técnicos, previstas nos quadros inseridos nos Anexos em questão. Tal situação é, na opinião da CIP, inaceitável porque obriga os Engenheiros Civis, por exemplo, a um processo burocrático de que os Engenheiros Técnicos e os Arquitetos estão dispensados.

Ordem dos Arquitetos

Consideram ser incompreensível que, perante as iniciativas do Governo sobre Construção, as Propostas de Lei n.º 226 e 227/XII/3ª GOV, não tenha havido o cuidado de retomar a plataforma de diálogo construída pela Lei n.º 31/2009, o que teria contribuído para um melhor resultado.

Para a OA, o projeto de proposta de lei era violador da diretiva comunitária, bem como de disposições do Tratado da União da Europeia e da Constituição da República Portuguesa.

Ordem dos Engenheiros

Criticaram o período de tempo concedido para se pronunciarem. Realçaram o trabalho que foi desenvolvido que procedeu à aprovação da Lei n.º 31/2009, como exemplo de boas práticas e cooperação entre o Estado e as Associações Públicas Profissionais.

Das críticas efetuadas, ressalva-se:

– Manutenção e agravamento das manifestações de desacordo que a Ordem já havia manifestado com a Portaria n.º 1379/2009;

– Questão do regime de transição prevista no artigo 25.º da Lei n.º 31/2009 – período transitório de 5 anos para a prática de determinados atos, especialmente atos de arquitetura a praticar por engenheiros, que é ignorado;

– Aumento da rigidez legislativa.

Ordem dos Engenheiros Técnicos

Não aceitam as limitações até à classe 6, uma vez que os Engenheiros Técnicos nunca estiveram limitados nas classes de alvará, podendo ir até à Classe 9 nos termos da Portaria n.º 16/2004, de 10 de janeiro.

Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas

Consideram que a legislação evidencia um retrocesso legislativo e que há lugar à violação de diversos princípios, nomeadamente de igualdade entre profissões, da liberdade de exercício da profissão e da proporcionalidade.

2.1 – CONSIDERAÇÕES GERAIS DA NOTA TÉCNICA

De acordo com a Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República, de 23 de maio de 2014, é possível constatar alguns aspetos que importam ter em consideração para a apreciação da proposta de lei apresentada pelo Governo, nomeadamente o enquadramento realizado ao nível da legislação comunitária, em especial o enquadramento que é feito para os seguintes países: Espanha e França.

3. INICIATIVAS LEGISLATIVAS PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

De acordo com a Nota Técnica e da consulta efetuada à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, foi identificada a existência de uma outra proposta conexa e que se encontra também para apreciação, a Proposta de Lei n.º 226/XII/3.^a que “estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção” e que será apreciada, igualmente, na reunião da CEOP de 28.05.2014.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Este é um tema relevante para a economia e o emprego.

O Deputado relator do presente relatório exime-se, nesta sede, de emitir a sua opinião política detalhada sobre a Proposta de Lei n.º 227/XII/3.^a (GOV), que é de elaboração facultativa nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento, reservando a sua posição para o debate em Plenário.

Considera, no entanto, desde já, que esta matéria deverá ser bem maturada e aprofundada pela CEOP em sede de especialidade.

Para o efeito, deverão ser ouvidas as diferentes entidades que se têm pronunciado sobre o tema.

Com esse objetivo, a CEOP deveria constituir um Grupo de Trabalho à semelhança do que tem sido realizado noutras matérias.

PARTE III – CONCLUSÕES

Nestes termos, a Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas emite o seguinte parecer:

1 – A Proposta de Lei n.º 227/XII/3^a (GOV) procede à primeira alteração à Lei nº 31/2009, de 3 de julho, que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, coordenação de projetos, direção de obra pública ou particular, condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares de classe 6 ou superior e de direção de fiscalização de obras públicas ou particulares;

2 - A presente iniciativa inclui uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma Proposta de Lei;

3 - A presente iniciativa legislativa reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis para ser apreciada pelo Plenário da Assembleia da República;

4 – A Comissão de Economia e Obras Públicas deverá ponderar, após a votação na generalidade, a criação de um Grupo de Trabalho no seu seio, que aprecie esta Proposta de Lei na especialidade, bem como outra Proposta de Lei que se encontra em conexão com esta, a Proposta de Lei n.º 226/XII/3.^a (GOV). Esse Grupo de Trabalho procederá às audições necessárias.

PARTE IV – ANEXOS

Em conformidade com o disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, anexe-se a nota técnica elaborada pelos serviços.

Palácio de S. Bento, 28 de maio de 2014.

O Deputado Autor do Parecer, Rui Paulo Figueiredo — O Presidente da Comissão, Pedro Pinto.



Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 227/XII (3.ª) (GOV)

Procede à primeira alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, coordenação de projetos, direção de obra pública ou particular, condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares de classe 6 ou superior e de direção de fiscalização de obras públicas ou particulares.

Data de admissão: 14 de maio de 2014

Comissão de Economia e Obras Públicas (6.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Alexandra Pereira da Graça e Luísa Colaço (DAC), Maria João Godinho (DAPLEN), Maria Teresa Paulo e Rui Brito (DILP)

Data: 23 de maio de 2014

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Governo apresenta à Assembleia da República uma proposta de lei que visa adequar a Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, à alteração operada no regime de acesso e exercício da atividade da construção, através da Proposta de Lei n.º 226/XII/3.ª, adequando-o à Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, relativa aos serviços no mercado interno.

Com esta iniciativa legislativa “passam a estabelecer-se nesta lei as qualificações mínimas impostas aos técnicos que conduzem a execução dos diferentes tipos de trabalhos enquadráveis em obras particulares de classe 6 ou superior, e inclui-se um quadro sancionatório para a violação dos deveres profissionais dos técnicos abrangidos pela presente lei, sem prejuízo, sendo caso, da respetiva responsabilidade disciplinar perante a associação pública profissional a que pertençam”, conforme consta da exposição de motivos. Para além disso, prevê-se o reconhecimento das qualificações obtidas fora de Portugal por técnicos nacionais de Estados do espaço económico europeu, adequa-se a revisão do projeto de obras públicas ao regime em vigor no Código dos Contratos Públicos e inserem-se como anexos no texto legal matérias que constam atualmente da portaria que regulamenta a Lei n.º 9/2009, de 4 de março, porque regulam o exercício da atividade de vários profissionais.

Por se entender ser útil para uma melhor compreensão das alterações que constam da proposta de lei, apresenta-se um quadro comparativo entre esta e a Lei n.º 31/2009, de 3 de julho.

Lei n.º 31/2009, de 3 de julho	Proposta de Lei n.º 227/XII (3.ª)
	<p style="text-align: center;">Artigo 1.º Objeto</p> <p>A presente lei procede à primeira alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, coordenação de projetos, direção de obra pública ou particular, condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares de classe 6 ou superior e de direção de fiscalização de obras públicas ou particulares.</p>
	<p style="text-align: center;">Artigo 2.º Alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho</p> <p>Os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 6.º, 7.º, 9.º, 10.º, 14.º, 16.º, 18.º, 21.º, 22.º, 23.º e 24.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, passam a ter a seguinte redação:</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I Disposições gerais</p> <p style="text-align: center;">Artigo 1.º Objeto</p> <p>1 – A presente lei estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos relativos a operações e obras previstas no artigo seguinte, pela fiscalização e pela direção de obra pública e particular, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são, respetivamente, aplicáveis.</p> <p>2 – A elaboração e subscrição de projetos e o exercício das funções de fiscalização de obra e direção de obra apenas podem ser realizadas por técnicos que sejam titulares das habilitações e dos requisitos previstos nesta lei.</p> <p>3 – A presente lei aplica-se aos técnicos referidos no n.º 1, ainda que os mesmos exerçam as suas funções integrados ou no âmbito da atuação de quaisquer empresas ou entidades.</p>	<p style="text-align: center;">«Artigo 1.º [...]</p> <p>1 – A presente lei estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pelas seguintes atividades relativas a operações e obras previstas no artigo seguinte:</p> <p>a) Elaboração e subscrição de projetos; b) Coordenação de projetos; c) Direção de obra pública ou particular; d) Condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares de classe 6 ou superior; e) Direção de fiscalização de obras públicas ou particulares para a qual esteja prevista a subscrição de termo de responsabilidade, de acordo com o disposto no regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.</p> <p>2 – As atividades profissionais referidas no número anterior são atos próprios dos técnicos titulares das qualificações previstas na presente lei.</p> <p>3 – A presente lei estabelece ainda os especiais deveres e responsabilidades profissionais a que ficam sujeitos os técnicos quando exerçam as atividades em causa.</p> <p>4 – [Anterior n.º 3].</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 2.º Âmbito de aplicação</p> <p>1 – A presente lei é aplicável aos projetos:</p> <p>a) De operações urbanísticas, incluindo os loteamentos urbanos, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, e republicado pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, e respetivas portarias regulamentares, adiante designado RJUE; b) De obras públicas, considerando-se como tal aquelas que assim sejam definidas no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março, e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.</p> <p>2 – A presente lei é ainda aplicável à fiscalização de obra pública e de obra particular em que esteja prevista a subscrição do termo de responsabilidade respetivo, nos termos do RJUE, e, na execução de obra, ao diretor de obra da empresa responsável pela execução da obra.</p> <p>3 – A presente lei é aplicável a projetos sujeitos a legislação especial em tudo o que nesta não seja especificamente regulado.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 2.º [...]</p> <p>1 – A presente lei é aplicável:</p> <p>a) Às operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio nos termos do RJUE, incluindo as operações de loteamento; b) Às obras públicas definidas no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.</p> <p>2 – [Revogado].</p> <p>3 – A presente lei é aplicável a projetos, obras e trabalhos especializados sujeitos a legislação especial em tudo o que nesta não seja especificamente regulado.</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 3.º Definições</p> <p>Para efeitos da presente lei, entende-se por:</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 3.º [...]</p> <p>[...]:</p>

<p>a) «Assistência técnica» os serviços a prestar pelo autor de projeto ao dono da obra, ou seu representante, sem prejuízo do cumprimento de outras obrigações legais ou contratuais que lhe incumbam, que visam, designadamente, o esclarecimento de dúvidas de interpretação do projeto e das suas peças, a prestação de informações e esclarecimentos a concorrentes e empreiteiro, exclusivamente através do dono da obra, e ainda o apoio ao dono da obra na apreciação e comparação de soluções, documentos técnicos e propostas;</p>	<p>a) [...];</p>
<p>b) «Autor de projeto» o técnico ou técnicos que elaboram e subscrevem, com autonomia, o projeto de arquitetura, cada um dos projetos de engenharia ou o projeto de paisagismo, os quais integram o projeto, subscrevendo as declarações e os termos de responsabilidade respetivos;</p>	<p>b) «Autor de projeto», o técnico ou técnicos que elaboram e subscrevem, com autonomia, o projeto de arquitetura, cada um dos projetos de engenharia ou o projeto de arquitetura paisagista, os quais integram o projeto, subscrevendo as declarações e os termos de responsabilidade respetivos;</p>
<p>c) «Coordenador de projeto» o autor de um dos projetos ou o técnico que integra a equipa de projeto com a qualificação profissional exigida a um dos autores, a quem compete garantir a adequada articulação da equipa de projeto em função das características da obra, assegurando a participação dos técnicos autores, a compatibilidade entre os diversos projetos e as condições necessárias para o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis a cada especialidade e a respeitar por cada autor de projeto;</p>	<p>c) [...];</p>
<p>d) «Diretor de fiscalização de obra» o técnico, habilitado nos termos da presente lei, a quem incumbe assegurar a verificação da execução da obra em conformidade com o projeto de execução e, quando aplicável, o cumprimento das condições da licença ou da comunicação prévia, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, e ainda o desempenho das competências previstas no Código dos Contratos Públicos, em sede de obra pública;</p>	<p>d) [...];</p>
<p>e) «Diretor de obra» o técnico habilitado a quem incumbe assegurar a execução da obra, cumprindo o projeto de execução e, quando aplicável, as condições da licença ou comunicação prévia, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares em vigor;</p>	<p>e) [...];</p>
<p>f) «Dono da obra» a entidade por conta de quem a obra é realizada, o dono da obra pública tal como este é definido no Código dos Contratos Públicos, o concessionário relativamente a obra executada com base em contrato de concessão de obra pública, bem como qualquer pessoa ou entidade que contrate a elaboração de projeto;</p>	<p>f) [...];</p>
<p>g) «Empresa de fiscalização» a pessoa singular ou coletiva que, recorrendo a técnicos qualificados nos termos da presente lei, assume a obrigação contratual pela fiscalização de obra;</p>	<p>g) [...];</p>
<p>h) «Empresa de projeto» a pessoa singular ou coletiva que, recorrendo a técnicos qualificados nos termos da presente lei, assume a obrigação contratual pela elaboração de projeto;</p>	<p>h) [...];</p>
<p>i) «Empresa responsável pela execução da obra» a pessoa singular ou coletiva que exerce atividade de construção e assume a responsabilidade pela execução da obra;</p>	<p>i) [...];</p>
<p>j) «Equipa de projeto» equipa multidisciplinar, tendo por finalidade a elaboração de um projeto contratado pelo dono da obra, especialmente regulamentado por lei ou previsto em procedimento contratual público, constituída por vários autores de projeto e pelo coordenador de projeto, cumprindo os correspondentes deveres;</p>	<p>j) [...];</p>
<p>l) «Estruturas complexas» as que se integrem na definição de edifícios designados por não correntes, de acordo com o artigo 30.º do Regulamento de Segurança e Ações para Estruturas de Edifícios e Pontes (RSA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 235/83, de 31 de Maio, ou que exijam ou integrem fundações por estacas em edifícios localizados em zonas sísmicas classificadas como A</p>	<p>k) «Categorias de obra», os diversos tipos de obra e trabalhos especializados;</p> <p>l) «Classes de obra», os escalões de valores de obra e trabalhos especializados, tal como definidos em portaria aprovada pelo membro do Governo responsável pela fileira da construção, nos termos do regime jurídico de acesso e de exercício desta atividade;</p>

<p>ou B, de acordo com o RSA;</p> <p>m) «Obra» qualquer construção ou intervenção que se incorpore no solo com carácter de permanência, ou que, sendo efémera, se encontre sujeita a licença administrativa ou comunicação prévia nos termos do RJUE;</p> <p>n) «Projeto» o conjunto coordenado de documentos escritos e desenhados, integrando o projeto ordenador e demais projetos, que definem e caracterizam a conceção funcional, estética e construtiva de uma obra, bem como a sua inequívoca interpretação por parte das entidades intervenientes na sua execução;</p> <p>o) «Projeto ordenador» aquele que define as características impostas pela função da obra e que é matriz dos demais projetos que o condicionam e por ele são condicionados;</p> <p>p) «Técnico» a pessoa singular com inscrição válida em organismo ou associação profissional, quando obrigatório, cujas qualificações, formação e experiência a habilitam a desempenhar funções no processo de elaboração de projeto, fiscalização de obra pública ou particular ou como diretor de obra da empresa responsável pela execução da obra, nos termos da presente lei.</p>	<p>m) [Anterior alínea l)];</p> <p>n) «Obra», qualquer construção que se incorpore no solo com carácter de permanência, ou que, sendo efémera, se encontre sujeita a licença administrativa ou comunicação prévia nos termos do RJUE, e qualquer intervenção em construção que se encontre, ela própria, sujeita a licença administrativa ou comunicação prévia nos termos do RJUE, assim como a obra pública, nos termos do Código dos Contratos Públicos;</p> <p>o) «Projeto», o conjunto coordenado de documentos escritos e desenhados que definem e caracterizam a conceção funcional, estética e construtiva de uma obra, bem como a sua inequívoca interpretação por parte das entidades intervenientes na sua execução;</p> <p>p) [Anterior alínea o)];</p> <p>q) «Subcategorias», as obras ou trabalhos especializados em que se dividem as categorias de obra;</p> <p>r) «Técnico», a pessoa singular cujas qualificações a habilitam a desempenhar funções de elaboração, subscrição e coordenação de projetos, de direção de obra, de condução de execução de trabalhos de determinada especialidade, ou de direção de fiscalização de obras, nos termos da presente lei, com inscrição válida em associação pública profissional, quando obrigatória.</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 4.º Disposições gerais</p> <p>1 – Os projetos são elaborados e subscritos, nos termos da presente lei, e na área das suas qualificações e especializações, por arquitetos, arquitetos paisagistas, engenheiros e engenheiros técnicos, com inscrição válida em associação profissional, sem prejuízo do disposto no artigo 11.º.</p> <p>2 – Para elaboração do projeto, os autores previstos no número anterior constituem uma equipa de projeto, a qual inclui um coordenador de projeto, nos termos da presente lei.</p> <p>3 – A fiscalização de obra é assegurada por arquitetos, arquitetos paisagistas, engenheiros, engenheiros técnicos e agentes técnicos de arquitetura e engenharia com inscrição válida em organismo ou associação profissional, quando obrigatório, bem como por técnico com habilitação válida decorrente de certificado de aptidão profissional (CAP) de nível 4 ou curso de especialização tecnológica (CET) que confira qualificação profissional de nível 4, na área de condução de obra.</p> <p>4 – A direção de obra é assegurada por engenheiros, ou engenheiros técnicos, com inscrição válida em associação profissional, tendo em conta as qualificações profissionais a definir nos termos do artigo 27.º, sem prejuízo no disposto no artigo 13.º da presente lei e do disposto no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 176/98, de 3 de Julho.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 4.º [...]</p> <p>1 – Para elaboração do projeto, os respetivos autores constituem uma equipa de projeto, a qual inclui um coordenador que pode, quando qualificado para o efeito, acumular com aquela função a elaboração total ou parcial de um ou mais projetos.</p> <p>2 – A coordenação do projeto incumbe aos técnicos qualificados nos termos do anexo I à presente lei, que dela faz parte integrante.</p> <p>3 – O coordenador de projeto, bem como os autores de projeto, ainda que integrados em equipa, ficam individualmente sujeitos aos deveres previstos na presente lei.</p> <p>4 – Podem desempenhar a função de diretor de obra, de acordo com o projeto ordenador ou a natureza predominante da mesma, os técnicos qualificados nos termos do anexo II à presente lei, que dela faz parte integrante.</p> <p>5 – A condução da execução dos trabalhos de cada especialidade enquadráveis em obras particulares de classe 6 ou superior cabe aos técnicos titulares das qualificações adequadas, conforme disposto no artigo 14.º-A.</p> <p>6 – Podem desempenhar a função de diretor de fiscalização de obra, de acordo com o projeto ordenador ou a natureza predominante da mesma, os técnicos qualificados nos termos do anexo II à presente lei.</p> <p>7 – O reconhecimento de qualificações obtidas, fora de Portugal, por técnicos nacionais de Estados do espaço económico europeu, é regulado pela Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pela Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto, sendo entidades competentes para o efeito as respetivas associações públicas profissionais ou, quando não existam, a autoridade sectorialmente competente para o controlo da profissão em causa, nos termos da legislação aplicável, ou ainda, caso tal autoridade não esteja designada, o Instituto dos Mercados</p>

<p style="text-align: center;">Artigo 5.º Apreciação de projetos</p> <p>Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 176/98, de 3 de Julho, no que respeita ao projeto de arquitetura, a Administração Pública e os donos de obra pública dotam os seus quadros de funcionários e trabalhadores com qualificação adequada para apreciar e analisar um projeto no âmbito de uma obra sujeita a licenciamento, comunicação prévia ou procedimento pré-contratual, podendo recorrer a entidades externas, dotadas de técnicos qualificados para esse fim, quando tal se revele conveniente para o cumprimento desta obrigação.</p>	<p>Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP (IMPIC, IP).</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II Qualificações dos técnicos</p> <p style="text-align: center;">SECÇÃO I Equipa de projeto: Autores de projeto e coordenador de projeto</p> <p style="text-align: center;">Artigo 6.º Equipa de projeto</p> <p>1 – O projeto é elaborado, em equipa de projeto, pelos técnicos necessários à sua correta e integral elaboração, podendo apenas integrar, como autores de projeto, arquitetos, arquitetos paisagistas, engenheiros e engenheiros técnicos, executando tarefas na área das suas qualificações e especializações, nos termos indicados na presente lei, sem prejuízo do disposto no artigo 11.º.</p> <p>2 – Os autores de projeto e o coordenador de projeto ficam individualmente sujeitos a todos os deveres previstos na presente lei.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 6.º [...]</p> <p>1 – O projeto é elaborado, em equipa de projeto, pelos técnicos necessários à sua correta e integral elaboração, podendo apenas integrar, como autores de projeto, arquitetos, arquitetos paisagistas, engenheiros e engenheiros técnicos, executando tarefas na área das suas qualificações e especializações, nos termos indicados na presente lei.</p> <p>2 – [...].</p> <p>3 – A equipa de projeto é constituída, predominantemente, por engenheiros e engenheiros técnicos, nos projetos das obras de:</p> <p>a) Estradas, pontes, túneis, pistas de aeroportos e de aeródromos e vias-férreas; b) Redes de transporte de águas, de esgotos, de distribuição de energia, de telecomunicações e outras; c) Obras de engenharia hidráulica, estações de tratamento de água ou de águas residuais; d) Obras portuárias e de engenharia costeira e fluvial; e) Estações de tratamento de resíduos sólidos; f) Centrais de produção de energia e de tratamento, refinação ou armazenamento de combustíveis ou materiais químicos, não de retalho; g) Demolição e preparação dos locais da construção, perfurações e sondagens; h) Instalações elétricas, de canalização, de climatização e outras instalações.</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 7.º Contrato para elaboração de projeto</p> <p>1 – A elaboração de projeto é contratada por escrito, contendo, sob pena de nulidade, a identificação completa do coordenador de projeto, se for exigido nos termos do artigo seguinte, e dos autores de projeto, a especificação das funções que assumem e dos projetos que elaboram, bem como a identificação dos elementos do seguro, previsto no artigo 24.º, que garante a sua responsabilidade civil.</p> <p>2 – A elaboração de projeto é contratada, nomeadamente:</p> <p>a) A uma empresa de projeto, com expressa identificação dos autores de projeto e do coordenador de projeto nos termos do número anterior, salvaguardando sempre o cumprimento integral do disposto na presente lei; b) A uma equipa de projeto, de forma global, sempre com expressa identificação dos autores de projeto e do coordenador de projeto.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 7.º [...]</p> <p>1 – A elaboração de projeto nos contratos sujeitos à lei portuguesa é contratada por escrito, contendo, sob pena de nulidade, a identificação completa do coordenador de projeto e dos autores de projeto, a especificação das funções que assumem e dos projetos que elaboram, a classificação das obras pelas categorias II, III e IV, previstas no artigo 11.º do anexo I e no anexo II da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, bem como a identificação dos elementos do seguro, previsto no artigo 24.º, que garante a sua responsabilidade civil.</p> <p>2 – [...].</p>

<p style="text-align: center;">Artigo 8.º Coordenação de projeto</p> <p>1 – Para a elaboração de projeto sujeito ao regime de licença administrativa ou de comunicação prévia ou para efeitos de procedimento contratual público deve sempre existir coordenador de projeto, o qual integra a equipa de projeto podendo, quando qualificado para o efeito, cumular com aquela função a elaboração total ou parcial de um dos projetos.</p> <p>2 – A coordenação do projeto incumbe a arquiteto, arquiteto paisagista, engenheiro ou engenheiro técnico, que seja qualificado para a elaboração de qualquer projeto no tipo de obra em causa, considerando o disposto na presente lei e demais legislação aplicável.</p> <p>3 – O coordenador de projeto, em obras de classe 5 ou superior, deve ter, pelo menos, cinco anos de atividade profissional em elaboração ou coordenação de projetos.</p> <p>4 – A coordenação de projeto incumbe a engenheiro ou a engenheiro técnico nos projetos das seguintes obras:</p> <p>a) Estradas, pontes, túneis, pistas de aeroportos e de aeródromos e vias-férreas;</p> <p>b) Redes de transporte de águas, de esgotos, de distribuição de energia, de telecomunicações e outras;</p> <p>c) Obras de engenharia hidráulica, estações de tratamento de água ou de águas residuais;</p> <p>d) Obras portuárias e de engenharia costeira e fluvial;</p> <p>e) Estações de tratamento de resíduos sólidos;</p> <p>f) Centrais de produção de energia e de tratamento, refinação ou armazenamento de combustíveis ou materiais químicos, não de retalho;</p> <p>g) Demolição e preparação dos locais da construção, perfurações e sondagens;</p> <p>h) Instalações elétricas, de canalização, de climatização e outras instalações.</p>	
<p style="text-align: center;">Artigo 9.º Deveres do coordenador de projeto</p> <p>1 – Compete ao coordenador do projeto, com autonomia técnica, e sem prejuízo das demais obrigações que assuma perante o dono da obra, bem como das competências próprias de coordenação e da autonomia técnica de cada um dos autores de projeto:</p> <p>a) Representar a equipa de projeto, da qual faz parte integrante, durante as fases de projeto perante o dono da obra, o diretor de fiscalização de obra e quaisquer outras entidades;</p> <p>b) Verificar a qualificação profissional de cada um dos elementos da equipa, conforme previsto na presente lei;</p> <p>c) Assegurar a adequada articulação da equipa de projeto em função das características da obra, garantindo, com os restantes membros da equipa, a funcionalidade e a exequibilidade técnica das soluções a adotar, dentro dos condicionamentos e dos interesses expressos no programa do dono da obra;</p> <p>d) Assegurar a compatibilidade entre as peças desenhadas e escritas necessárias à caracterização da obra, de modo a garantir a sua integridade e a sua coerência;</p> <p>e) Atuar junto do dono da obra, em colaboração com os autores de projeto, no sentido de promover o esclarecimento do relevo das opções de conceção ou de construção no custo ou eficiência da obra, sempre que aquele o solicite ou tal se justifique;</p> <p>f) Assegurar a compatibilização com o coordenador em matéria de segurança e saúde, durante a elaboração do projeto, visando a aplicação dos princípios gerais de segurança em cumprimento da legislação em vigor;</p> <p>g) Verificar, na coordenação da elaboração dos projetos, o respeito pelas normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente as constantes de instrumentos de gestão territorial, sem prejuízo dos deveres próprios de cada autor de projeto;</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 9.º [...]</p> <p>1 – [...];</p> <p>a) [...];</p> <p>b) [...];</p> <p>c) [...];</p> <p>d) [...];</p> <p>e) [...];</p> <p>f) [...];</p> <p>g) [...];</p>

<p>h) Instruir o processo relativo à constituição da equipa de projeto, o qual inclui a identificação completa de todos os seus elementos, cópia dos contratos celebrados para a elaboração de projeto, cópia dos termos de responsabilidade pela sua elaboração e cópia dos comprovativos da contratação de seguro de responsabilidade civil nos termos do artigo 24.º;</p> <p>i) Disponibilizar todas as peças do projeto e o processo relativo à constituição de equipa de projeto ao dono da obra, aos autores de projeto e, quando solicitado, aos intervenientes na execução de obra e entidades com competência de fiscalização;</p> <p>j) Comunicar, no prazo de cinco dias úteis, ao dono da obra, aos autores de projeto e, quando aplicável, à entidade perante a qual tenha decorrido procedimento de licenciamento, de autorização administrativa ou de comunicação prévia, a cessação de funções enquanto coordenador de projeto, para os efeitos e procedimentos previstos no RJUE e no Código dos Contratos Públicos, sem prejuízo dos deveres que incumbam a outras entidades, nomeadamente no caso de impossibilidade.</p> <p>2 – Nos casos previstos na alínea j) do número anterior, o coordenador do projeto fica obrigado a prestar assistência técnica à obra, quando a sua execução possa contratual ou legalmente prosseguir, até à sua substituição junto da entidade acima indicada, até ao limite máximo de 60 dias, contados da comunicação prevista na alínea anterior.</p>	<p>h) [...];</p> <p>i) [...];</p> <p>j) [...];</p> <p>k) Cumprir os demais deveres de que seja incumbido por lei.</p> <p>2 – [...].</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 10.º Qualificação dos autores de projeto</p> <p>1 – Os projetos relativos às operações e obras previstas no n.º 1 do artigo 2.º da presente lei são elaborados, em equipa de projeto, por arquitetos, engenheiros, engenheiros técnicos e, sempre que necessário, arquitetos paisagistas, com qualificação adequada à natureza do projeto em causa, sem prejuízo de outros técnicos a quem seja reconhecida, por lei especial, habilitação para elaborar projetos.</p> <p>2 – Os projetos de arquitetura são elaborados por arquitetos com inscrição válida na Ordem dos Arquitetos.</p> <p>3 – Os projetos de fundações, contenções e estruturas de edifícios são elaborados:</p> <p>a) Por engenheiros civis com inscrição válida na Ordem dos Engenheiros; ou</p> <p>b) Por engenheiros técnicos civis, com inscrição válida na Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos, excluindo os projetos de estruturas de edifícios que envolvam, pela dimensão ou complexidade técnica da sua conceção ou execução, o recurso a soluções não correntes, salvo, neste último caso, o que for fixado em protocolo a celebrar entre a Ordem dos Engenheiros e a Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos.</p> <p>4 – Os restantes projetos de engenharia são elaborados por engenheiros ou engenheiros técnicos que detenham qualificação adequada à natureza, complexidade e dimensão do projeto em causa, e que sejam reconhecidos pela Ordem dos Engenheiros e pela Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos, no âmbito de protocolo a celebrar entre as duas associações.</p> <p>5 – Nos projetos das obras referidas no n.º 4 do artigo 8.º, a equipa de projeto é constituída, predominantemente, por engenheiros e engenheiros técnicos.</p> <p>6 – Os projetos de paisagismo são elaborados por arquitetos paisagistas com inscrição na associação profissional respetiva.</p> <p>7 – O disposto no presente artigo não prejudica a definição de qualificações dos técnicos que seja estabelecida em legislação específica aplicável à elaboração de qualquer um dos projetos referidos nos números anteriores.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 10.º [...]</p> <p>1 – [...].</p> <p>2 – [...].</p> <p>3 – Os projetos das especialidades de engenharia são elaborados por engenheiros ou Engenheiros técnicos que sejam reconhecidos pela Ordem dos Engenheiros e pela Ordem dos Engenheiros Técnicos, nos termos do anexo III à presente lei, que dela faz parte integrante.</p> <p>4 – Os projetos da especialidade de arquitetura paisagista são elaborados por arquitetos paisagistas com inscrição na associação profissional respetiva.</p> <p>5 – O disposto no presente artigo não prejudica as exigências impostas pelo direito comunitário em matéria de profissões regulamentadas.</p> <p>6 – [Revogado].</p> <p>7 – [Revogado].</p>

<p style="text-align: center;">Artigo 11.º Outros técnicos qualificados</p> <p>Podem ainda ser elaboradas por outros técnicos as peças escritas e desenhadas respeitantes a obras de conservação ou de alteração no interior de edifícios sujeitas a um regime de isenção de procedimento de controlo prévio, referidas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE.</p>	
<p style="text-align: center;">Artigo 12.º Deveres dos autores de projetos</p> <p>1 – Os autores de projeto abrangidos pela presente lei devem cumprir, em toda a sua atuação, no exercício da sua profissão e com autonomia técnica, as normas legais e regulamentares em vigor que lhes sejam aplicáveis, bem como os deveres, principais ou acessórios, que decorram das obrigações assumidas por contrato, de natureza pública ou privada, e das normas de natureza deontológica, que estejam obrigados a observar em virtude do disposto nos respetivos estatutos profissionais.</p> <p>2 – Sem prejuízo do disposto no número anterior e de outros deveres consagrados na presente lei, os autores de projeto estão, na sua atuação, especialmente obrigados a:</p> <p>a) Subscrever os projetos que tenham elaborado, indicando o número da inscrição válida em organismo ou associação profissional, quando aplicável;</p> <p>b) Adotar as soluções de conceção que melhor sirvam os interesses do dono da obra, expressos no programa preliminar e na apreciação de cada fase do projeto, ao nível estético, funcional e de exequibilidade do projeto e da obra, devendo justificar tecnicamente todas as soluções propostas;</p> <p>c) Garantir, com o coordenador do projeto, na execução do projeto, a sua harmonização com as demais peças desenhadas e escritas necessárias à caracterização da obra, sem que se produza uma duplicidade desnecessária de documentação, de modo a garantir a sua integridade e a sua coerência;</p> <p>d) Atuar junto do coordenador de projeto, sempre que tal se justifique, no sentido de esclarecer o relevo das opções de conceção ou de construção;</p> <p>e) Prestar assistência técnica à obra, de acordo com o contratado;</p> <p>f) Comunicar, no prazo de cinco dias úteis, ao dono da obra, ao coordenador de projeto e, quando aplicável, à entidade perante a qual tenha decorrido procedimento de licenciamento ou comunicação prévia, a cessação de funções enquanto autor de projeto, para os efeitos e procedimentos previstos no RJUE e no Código dos Contratos Públicos, sem prejuízo dos deveres que incumbam a outras entidades, nomeadamente no caso de impossibilidade;</p> <p>g) Nos casos previstos na alínea anterior, o autor de projeto fica obrigado a prestar assistência técnica à obra quando a sua execução possa contratual ou legalmente prosseguir, até à sua substituição junto da entidade acima indicada, até ao limite máximo de 60 dias, contados da comunicação prevista na alínea anterior;</p> <p>h) Cumprir os demais deveres de que seja incumbido por lei, designadamente pelo RJUE e respetivas portarias regulamentares, bem como as demais normas legais e regulamentares em vigor.</p>	
<p style="text-align: center;">SECÇÃO II Diretor de obra e diretor de fiscalização de obra</p> <p style="text-align: center;">Artigo 13.º Diretor de obra</p> <p>Sem prejuízo do disposto no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 176/98, de 3 de Julho, e desde que observadas as qualificações profissionais específicas a definir nos termos do artigo 27.º, consideram-se qualificados para desempenhar a função de diretor de obra, de acordo com a natureza predominante da obra em causa e por referência ao valor das classes de habilitação do alvará previstas na portaria a que se refere o Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, os engenheiros ou engenheiros técnicos ou os técnicos que, nos termos da referida portaria, e até à classe 2 de habilitações do alvará, sejam admitidos como alternativa àqueles.</p>	

<p style="text-align: center;">Artigo 14.º Deveres do diretor de obra</p> <p>1 – Sem prejuízo do disposto na legislação vigente, o diretor de obra fica obrigado, com autonomia técnica, a:</p> <p>a) Assumir a função técnica de dirigir a execução dos trabalhos e a coordenação de toda a atividade de produção, quando a empresa, cujo quadro de pessoal integra, tenha assumido a responsabilidade pela realização da obra;</p> <p>b) Assegurar a correta realização da obra, no desempenho das tarefas de coordenação, direção e execução dos trabalhos, em conformidade com o projeto de execução e o cumprimento das condições da licença ou da admissão, em sede de procedimento administrativo ou contratual público;</p> <p>c) Adotar os métodos de produção adequados, de forma a assegurar o cumprimento dos deveres legais a que está obrigado, a qualidade da obra executada, a segurança e a eficiência no processo de construção;</p> <p>d) Requerer, sempre que o julgue necessário para assegurar a conformidade da obra que executa ao projeto ou ao cumprimento das normas legais ou regulamentares em vigor, a intervenção do diretor de fiscalização de obra, a assistência técnica dos autores de projeto, devendo, neste caso, comunicar previamente ao diretor de fiscalização de obra, ficando também obrigado a proceder ao registo desse facto e das respetivas circunstâncias no livro de obra;</p> <p>e) Quando coordene trabalhos executados por outras empresas, devidamente habilitadas, no âmbito de obra cuja realização tenha sido assumida pela empresa cujo quadro de pessoal integra, deve fazer-se coadjuvar, na execução destes, pelos técnicos dessas mesmas empresas;</p> <p>f) Comunicar, no prazo de cinco dias úteis, a cessação de funções, enquanto diretor de obra, ao dono da obra, bem como ao diretor de fiscalização de obra e à entidade perante a qual tenha decorrido procedimento administrativo, em obra relativamente à qual tenha apresentado termo de responsabilidade, para os efeitos e procedimentos previstos no RJUE e no Código dos Contratos Públicos, sem prejuízo dos deveres que incumbam a outras entidades, nomeadamente no caso de impossibilidade;</p> <p>g) Cumprir as normas legais e regulamentares em vigor.</p> <p>2 – Para efeito do disposto na alínea d) do número anterior, nos casos em que não seja legalmente prevista a existência obrigatória de diretor de fiscalização de obra, cabe ao diretor de obra o dever de requerer, nas situações e termos previstos na referida alínea e com as necessárias adaptações, a prestação de assistência técnica aos autores de projeto, sem prejuízo da responsabilidade civil, criminal, contraordenacional ou outra, das demais entidades que tenham sido contratadas pelo dono da obra.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 14.º [...]</p> <p>1 – [...]:</p> <p>a) Assumir a função técnica de dirigir a execução dos trabalhos e a coordenação de toda a atividade de produção da empresa responsável pela execução da obra;</p> <p>b) [...];</p> <p>c) [...];</p> <p>d) [...];</p> <p>e) [...];</p> <p>f) [...];</p> <p>g) Assegurar a efetiva condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades por técnicos qualificados nos termos do artigo 14.º-A;</p> <p>h) [Anterior alínea g)].</p> <p>2 – [...].</p>
	<p style="text-align: center;">«Artigo 14.º-A Condução da execução dos trabalhos enquadráveis em obras particulares</p> <p>1 - Em obras particulares de classe 6 ou superior, as empresas responsáveis pela execução da obra devem recorrer a técnicos com as qualificações suficientes para a condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades enquadráveis na mesma, nos termos do anexo IV à presente lei, que dela faz parte integrante.</p> <p>2 - O diretor de obra pode acumular a sua função com a de condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades enquadráveis na obra em causa, desde que devidamente qualificado nos termos da presente lei.</p> <p>3 - O disposto nos números anteriores não prejudica eventuais reservas de atividade para a execução das especialidades enquadráveis nas obras em causa, nos termos de legislação especial.</p>

<p style="text-align: center;">Artigo 15.º Diretor de fiscalização de obra</p> <p>1 – Sem prejuízo do disposto em lei especial, consideram-se qualificados para desempenhar a função de diretor de fiscalização de obra, de acordo com a natureza preponderante da obra em causa e por referência ao valor das classes de habilitações do alvará previstas na portaria a que se refere o Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, os técnicos previstos nas alíneas seguintes:</p> <p>a) Os engenheiros e engenheiros técnicos, em todas as obras, na área da especialidade de engenharia relevante no tipo de obra em causa;</p> <p>b) Os arquitetos, em todas as obras com uma estimativa de custo ou valor de adjudicação até ao valor limite da classe 5 de habilitações do alvará, prevista na portaria a que se refere o n.º 5 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro e, sem este limite, as obras em bens imóveis classificados, em vias de classificação ou inseridos em zona especial ou automática de proteção;</p> <p>c) Os arquitetos paisagistas em obras em que o projeto de paisagismo seja projeto ordenador com uma estimativa de custo ou valor de adjudicação até ao valor limite da classe 5 de habilitações do alvará, prevista na portaria a que se refere o n.º 5 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro;</p> <p>d) Os agentes técnicos de arquitetura e engenharia com CAP de nível 4 ou CET na área de condução de obra, em obras de construção de edifícios, bem como outros trabalhos preparatórios e complementares à construção de edifícios, com uma estimativa de custo ou valor de adjudicação até ao valor limite da classe 2 de habilitações do alvará, prevista na portaria a que se refere o n.º 5 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro.</p> <p>2 – A determinação da adequação da especialização dos engenheiros e engenheiros técnicos é feita nos termos previstos no artigo 27.º.</p> <p>3 – Excetuam-se do disposto na alínea b) do n.º 1, as obras referidas nas alíneas a) a h), do n.º 4 do artigo 8.º, bem como as obras em edifícios com estruturas complexas ou que envolvam obras de contenção periférica e fundações especiais.</p> <p>4 – Excetuam-se do disposto nas alíneas c) e d) do n.º 1, as obras referidas nas alíneas a) a h) do n.º 4 do artigo 8.º, bem como as obras em edifícios com estruturas metálicas, em edifícios com estruturas complexas ou em edifícios que envolvam obras de contenção periférica e fundações especiais, e ainda nas obras em bens imóveis classificados, em vias de classificação ou inseridos em zona especial ou automática de proteção.</p> <p>5 – Não obstante o disposto no n.º 1 do presente artigo, a entidade onde o diretor de fiscalização de obra se integra deve recorrer sempre a técnicos em número e qualificações suficientes de forma a abranger o conjunto de projetos envolvidos.</p>	
<p style="text-align: center;">Artigo 16.º Deveres do diretor de fiscalização de obra</p> <p>1 – O diretor de fiscalização de obra fica obrigado, com autonomia técnica, a:</p> <p>a) Assegurar a verificação da execução da obra em conformidade com o projeto de execução, e o cumprimento das condições da licença ou admissão, em sede de procedimento administrativo ou contratual público, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares em vigor;</p> <p>b) Acompanhar a realização da obra com a frequência adequada ao integral desempenho das suas funções e à fiscalização do decurso dos trabalhos e da atuação do diretor de obra no exercício das suas funções, emitindo as diretrizes necessárias ao cumprimento do disposto na alínea anterior;</p> <p>c) Requerer, sempre que tal seja necessário para assegurar a conformidade da obra que executa ao projeto de execução ou ao cumprimento das normas legais ou regulamentares em vigor, a assistência técnica ao coordenador de projeto com intervenção dos autores de projeto, ficando também obrigado a proceder ao registo desse facto e das respetivas circunstâncias no livro de</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 16.º [...]</p> <p>1 – [...];</p> <p>a) [...];</p> <p>b) [...];</p> <p>c) Recorrer sempre a técnicos em número e qualificações suficientes de forma a que a fiscalização abranja o conjunto de projetos envolvidos;</p>

obra, bem como das solicitações de assistência técnica que tenham sido efetuadas pelo diretor de obra;	
<p>d) Comunicar, de imediato, ao dono da obra e ao coordenador de projeto qualquer deficiência técnica verificada no projeto ou a necessidade de alteração do mesmo para a sua correta execução;</p> <p>e) Participar ao dono da obra, bem como, quando a lei o preveja, ao coordenador em matéria de segurança e saúde, durante a execução da obra, situações que comprometam a segurança, a qualidade, o preço contratado e o cumprimento do prazo previsto em procedimento contratual público ou para a conclusão das operações urbanísticas, sempre que as detetar na execução da obra;</p> <p>f) Desempenhar as demais funções designadas pelo dono da obra de que tenha sido incumbido, conquanto as mesmas não se substituam às funções próprias do diretor de obra ou dos autores de projeto, não dependam de licença, habilitação ou autorização legalmente prevista e não sejam incompatíveis com o cumprimento de quaisquer deveres legais a que esteja sujeito;</p> <p>g) Comunicar, no prazo de cinco dias úteis, ao dono da obra e à entidade perante a qual tenha decorrido procedimento de licenciamento ou comunicação prévia a cessação de funções enquanto diretor de fiscalização de obra, para os efeitos e procedimentos previstos no RJUE e no Código dos Contratos Públicos, sem prejuízo dos deveres que incumbam a outras entidades, nomeadamente no caso de impossibilidade;</p> <p>h) Cumprir os deveres de que seja incumbido por lei, designadamente pelo RJUE e respetivas portarias regulamentares, bem como pelo Código dos Contratos Públicos e demais normas legais e regulamentares em vigor.</p> <p>2 – Sem prejuízo de disposição legal em contrário, não pode exercer funções como diretor de fiscalização de obra qualquer pessoa que integre o quadro de pessoal da empresa de construção que tenha assumido a responsabilidade pela execução da obra ou de qualquer outra empresa que tenha intervenção na execução da obra.</p>	<p>d) [Anterior alínea c)];</p> <p>e) [Anterior alínea d)];</p> <p>f) [Anterior alínea e)];</p> <p>g) [Anterior alínea f)];</p> <p>h) [Anterior alínea g)];</p> <p>i) Assegurar que a efetiva condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades é efetuada por técnicos qualificados nos termos do artigo 14.º-A;</p> <p>j) [Anterior alínea h)].</p> <p>2 – Sem prejuízo de disposição legal em contrário, não pode exercer funções como diretor de fiscalização de obra qualquer pessoa que integre o quadro de pessoal da empresa responsável pela execução da obra ou de qualquer outra empresa que tenha intervenção na execução da obra, incluindo o seu diretor.</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 17.º</p> <p style="text-align: center;">Fiscalização de obra pública</p> <p>Sem prejuízo do disposto em lei especial, em sede de obra pública, o desempenho das funções de diretor de fiscalização de obra, ou, quando exista, a chefia de equipa de fiscalização ficam sujeitos aos deveres previstos no Código dos Contratos Públicos e aos deveres elencados no artigo anterior que com ele sejam compatíveis.</p>	
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">Responsabilidade civil e garantias</p> <p style="text-align: center;">Artigo 18.º</p> <p style="text-align: center;">Responsabilidades do dono da obra</p> <p>1 – O dono da obra, enquanto adjudicante, respetivamente, da equipa de projeto, do diretor de fiscalização de obra, e do construtor, deve cumprir com todas as suas obrigações contratuais, nomeadamente:</p> <p>a) Fornecer, antecipadamente à elaboração dos projetos, a informação necessária aos adjudicatários relativa a objetivos e condicionantes, nomeadamente o programa preliminar, bem como reconhecimentos e levantamentos;</p> <p>b) Permitir o livre acesso à obra aos autores de projeto e até conclusão daquela.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 18.º</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>1 – [...].</p>

<p>2 – Sempre que a obra a executar assuma complexidade relevante ou quando sejam utilizados métodos, técnicas ou materiais de construção inovadores, o dono da obra pública deve garantir que, previamente ao lançamento da empreitada, o projeto de execução seja objeto de revisão por entidade devidamente qualificada para a elaboração do projeto e distinta do seu autor.</p> <p>3 – Independentemente das condições referidas no número anterior, o dono da obra em obras de classe 5 ou superior procurará, sempre que possível, diligenciar pela revisão de projeto, tendo em conta nomeadamente a urgência no lançamento da empreitada e a programação financeira desta.</p>	<p>2 – [...].</p> <p>3 – Independentemente das condições referidas no número anterior, o dono da obra em obras de classe 3 ou superior procura, sempre que possível, diligenciar pela revisão de projeto, tendo em conta nomeadamente a urgência no lançamento da empreitada e a programação financeira desta.</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 19.º Responsabilidade civil dos técnicos</p> <p>1 – Os técnicos e pessoas a quem a presente lei seja aplicável são responsáveis pelo ressarcimento dos danos causados a terceiros decorrentes da violação culposa, por ação ou omissão, de deveres no exercício da atividade a que estejam obrigados por contrato ou por norma legal ou regulamentar, sem prejuízo da responsabilidade criminal, contraordenacional, disciplinar ou outra que exista.</p> <p>2 – Os técnicos e pessoas referidos no número anterior respondem ainda, independentemente de culpa, pelos danos causados pelos seus representantes, mandatários, agentes, funcionários ou por quaisquer pessoas que com eles colaborem na sua atuação.</p> <p>3 – A responsabilidade dos técnicos e pessoas a quem esta lei seja aplicável não exclui a responsabilidade, civil ou outra, das pessoas, singulares ou coletivas, por conta ou no interesse das quais atuem, nem de quaisquer outras entidades que tenham violado deveres contratuais ou legais, nos termos gerais.</p> <p>4 – A responsabilidade civil prevista na presente lei abrange os danos causados a terceiros adquirentes de direitos sobre projetos, construções ou imóveis, elaborados, construídos ou dirigidos tecnicamente pelos técnicos e pessoas indicados no n.º 1.</p>	
<p style="text-align: center;">Artigo 20.º Situações especiais de responsabilidade</p> <p>A empresa responsável pela execução da obra é solidariamente responsável pelos danos emergentes da atuação de outra empresa que intervenha na execução de trabalhos de realização da obra, ainda que não seja subempreiteira da primeira, desde que tais trabalhos tenham sido ou devessem ter sido, contratualmente, coordenados pelo diretor de obra que integra o quadro técnico da empresa de construção, quando este tenha violado os seus deveres, sem prejuízo do direito de regresso que exista.</p>	
<p style="text-align: center;">Artigo 21.º Termo de responsabilidade</p> <p>1 – Os técnicos e demais pessoas abrangidas pela presente lei devem subscrever termos de responsabilidade nos casos nela previstos e na lei em geral.</p> <p>2 – O coordenador de projeto está obrigado à subscrição de termo de responsabilidade pela correta elaboração e compatibilização das peças do projeto que coordena, bem como pelo cumprimento das obrigações previstas no artigo 9.º da presente lei, obedecendo às especificações contidas no RJUE e respetiva regulamentação.</p> <p>3 – Os autores dos projetos estão obrigados à subscrição de termo de responsabilidade pela correta elaboração do respetivo projeto e pela sua conformidade às disposições legais e regulamentares aplicáveis, bem como pelo cumprimento das obrigações previstas no artigo 12.º da presente lei, nos termos do RJUE, com as devidas adaptações.</p> <p>4 – O diretor de fiscalização de obra está obrigado à subscrição de termo de responsabilidade pela verificação da execução da obra em conformidade com o projeto admitido ou aprovado e as condições da licença ou autorização, em sede de procedimento</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 21.º [...]</p> <p>1 – [...].</p> <p>2 – [...].</p> <p>3 – [...].</p> <p>4 – [...].</p>

<p>administrativo, pelo cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como pelo cumprimento das obrigações previstas no artigo 16.º da presente lei, nos termos do RJUE, com as devidas adaptações.</p>	
<p>5 – O diretor de obra está obrigado à subscrição de termo de responsabilidade pela correta execução da obra e pelo cumprimento das obrigações previstas no artigo 14.º da presente lei, obedecendo às especificações contidas no RJUE e na regulamentação respetiva que estabeleça os elementos e modelo de termo de responsabilidade do diretor de obra, com as devidas adaptações.</p> <p>6 – Para efeito da aplicação do disposto nos números anteriores, em sede de contratação pública, o coordenador de projeto, os autores de projeto, o diretor de fiscalização de obra e o diretor de obra, devem subscrever termo de responsabilidade obedecendo às especificações contidas no RJUE e na regulamentação respetiva que estabeleça os elementos e os correspondentes modelos de termo de responsabilidade.</p> <p>7 – Quando existam vários autores de um projeto, ou ainda, mais do que um projeto de especialidade, todos devem subscrever termo de responsabilidade relativamente aos projetos que elaboraram, nos termos dos números anteriores.</p> <p>8 – Quando, por lei ou, nos casos permitidos, por contrato, uma das funções reguladas na presente lei é assumida por mais de uma pessoa, todas devem subscrever termo de responsabilidade, nos termos dos números anteriores.</p>	<p>5 – [...].</p> <p>6 – Os técnicos responsáveis pela condução da execução dos trabalhos de cada especialidade enquadráveis em determinada obra particular estão obrigados à subscrição de termo de responsabilidade pela correta execução dos mesmos, sob pena de procedimento disciplinar ou contraordenacional, nos termos da legislação aplicável ao profissional em causa.</p> <p>7 – [Anterior n.º 6].</p> <p>8 – [Anterior n.º 7].</p> <p>9 – [Anterior n.º 8].</p> <p>10 – Os termos de responsabilidade referidos nos n.ºs 4 e 5 só podem ser subscritos após receção pelos técnicos em causa dos termos de responsabilidade relativos às várias especialidades da obra de subscrição obrigatória nos termos do n.º 6 e da demais legislação aplicável.</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 22.º</p> <p style="text-align: center;">Comprovação da qualificação e do cumprimento de deveres em procedimento administrativo</p> <p>1 – Sem prejuízo do disposto no RJUE, no Código dos Contratos Públicos e demais legislação aplicável, para efeito de comprovação das qualificações dos técnicos e pessoas abrangidos pela presente lei, bem como do cumprimento dos deveres relativos à subscrição de termo de responsabilidade e à contratação de seguro de responsabilidade civil, são apresentados, em sede de procedimento administrativo de licenciamento ou de comunicação prévia ou procedimento pré-contratual público, os documentos previstos nos números seguintes.</p> <p>2 – Os técnicos cuja qualificação é regulada pela presente lei devem comprovar, nos termos da presente lei, as qualificações para o desempenho das funções específicas a que se propõem, designadamente de coordenador de projeto, de autor de projeto de arquitetura, de engenharia ou de arquitetura paisagista, de diretor de fiscalização de obra e de diretor de obra.</p> <p>3 – Conjuntamente com o requerimento ou comunicação que dê início ao procedimento administrativo de licenciamento ou comunicação prévia são apresentados, relativamente ao coordenador de projeto, aos autores de projeto e ao diretor de fiscalização de obra, os seguintes elementos:</p> <p>a) Termo de responsabilidade; b) Comprovativo da contratação de seguro de responsabilidade civil válido, nos termos do artigo 24.º.</p> <p>4 – Conjuntamente com a declaração de titularidade de alvará e a exibição do original do mesmo, são apresentados, relativamente ao diretor de obra, os seguintes elementos:</p> <p>a) Termo de responsabilidade do diretor de obra;</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 22.º</p> <p style="text-align: center;">Comprovação da qualificação e do cumprimento dos deveres em obras particulares</p> <p>1 – [Revogado].</p> <p>2 – Os técnicos cuja qualificação é regulada pela presente lei devem comprovar as qualificações para o desempenho das funções específicas que se propõem exercer, designadamente através do sistema eletrónico de reconhecimento de atributos profissionais com o cartão de cidadão a que se refere o artigo 51.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, sempre que tal lhes seja solicitado pelo IMPIC, I.P., ou pela autoridade competente para o licenciamento ou receção de comunicação prévia de obra particular.</p> <p>3 – [...].</p> <p>4 – Com a comunicação do início da execução dos trabalhos, é apresentado documento do qual consta a identificação da empresa de construção que executa a obra, bem como os seguintes elementos:</p> <p>a) Termo de responsabilidade do diretor da obra e, quando aplicável,</p>

<p>b) Comprovativo da contratação de seguro de responsabilidade civil válido, nos termos do artigo 24.º;</p> <p>c) Comprovativo da integração no quadro de pessoal da empresa responsável pela execução da obra, se for o caso, através da declaração de remunerações conforme entregue na segurança social, referente ao último mês;</p> <p>d) Comprovativo da integração no quadro técnico da empresa responsável pela execução da obra, se for o caso, devidamente comunicado à entidade com competência para a concessão de alvará para o exercício da atividade de construção, através de declaração emitida por essa entidade em documento escrito ou em formato eletrónico fidedigno.</p>	<p>dos técnicos que conduzam a execução dos trabalhos nas diferentes especialidades;</p> <p>b) Comprovativo da contratação de seguro de responsabilidade civil válido, relativo à direção da obra, nos termos do artigo 24.º;</p> <p>c) Comprovativo de contratação, por vínculo laboral ou de prestação de serviços, por parte da empresa responsável pela execução da obra, de diretor de obra e, quando exigível, dos técnicos que conduzam a execução dos trabalhos nas diferentes especialidades;</p> <p>d) [Revogada].</p>
<p>5 – Conjuntamente com a declaração de titularidade de registo e a exibição do original do mesmo, devem ser apresentados, relativamente ao empresário ou, quando seja pessoa coletiva, ao representante legal, os seguintes elementos:</p> <p>a) Termo de responsabilidade do empresário ou representante legal da empresa;</p> <p>b) Quando o detentor de título de registo seja pessoa coletiva, certidão atualizada do registo comercial, comprovativa da qualidade de representante legal.</p> <p>6 – Os técnicos previstos no presente artigo comprovam, quando seja o caso, a renovação atempada do contrato de seguro de responsabilidade civil que são obrigados a deter nos termos da presente lei.</p> <p>7 – Se as pessoas indicadas no número anterior não comprovarem a renovação do seguro até ao termo de validade deste, a entidade administrativa determina a suspensão da execução da obra, sob as cominações legais, até à comprovação da regularização da situação, notificando do facto o dono da obra e o diretor de fiscalização de obra ou o coordenador de projeto não faltosos.</p> <p>8 – Para efeitos do disposto da parte final no número anterior é suficiente a notificação de qualquer das pessoas indicadas, ou de quem se encontra a executar a obra no local, sendo, no demais, aplicáveis os termos e os efeitos previstos no RJUE para embargo que sejam compatíveis com os interesses tutelados pela medida prevista na presente lei.</p> <p>9 – Na situação referida no número anterior, o dono da obra tem a faculdade de resolver o contrato, considerando-se existir incumprimento definitivo do mesmo por causa exclusivamente imputável ao técnico sujeito à obrigação de seguro e à empresa cujo quadro integre.</p>	<p>5 – Os documentos referidos nos n.ºs 3 e 4 são apresentados através de meios eletrónicos nos termos previstos no artigo 8.º-A do RJUE.</p> <p>6 – [...].</p> <p>7 – [...].</p> <p>8 – [...].</p> <p>9 – [...].</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 23.º</p> <p style="text-align: center;">Comprovação da qualificação e do cumprimento de deveres em procedimento contratual público</p> <p>1 – Salvo disposição legal em contrário, em sede de procedimento contratual público, os técnicos e pessoas abrangidos pela aplicação da presente lei e obrigados a subscrever termo de responsabilidade devem, à data da celebração do contrato, proceder ao seu depósito junto do dono da obra, bem como dos elementos previstos no artigo anterior respetivos a cada um deles.</p> <p>2 – Os técnicos e as pessoas mencionados no número anterior, ficam sujeitos às obrigações previstas nos n.ºs 6 a 9 do artigo anterior, devendo o dono da obra pública praticar os atos correspondentemente devidos pela entidade administrativa.</p> <p>3 – Sem prejuízo do previsto em disposição especial, os elementos referidos no n.º 1 são mantidos pelo dono da obra pública, pelo menos, até ao termo dos prazos de garantia, legal ou contratual, das obras a que respeitem e de prescrição da responsabilidade civil que decorram.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 23.º</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>1 – Salvo disposição legal em contrário, em sede de procedimento contratual público, os técnicos e pessoas abrangidos pela aplicação da presente lei e obrigados a subscrever termo de responsabilidade devem, à data da celebração do contrato, proceder ao seu depósito junto do dono da obra, bem como dos comprovativos da contratação de seguros de responsabilidade civil válidos, previstos no artigo anterior, respeitantes a cada um deles, assim como deve a empresa de construção responsável pela execução da obra comprovar a contratação de diretor de obra.</p> <p>2 – [...].</p> <p>3 – [...].</p>

	<p>4 – Os técnicos cuja qualificação é regulada pela presente lei devem comprovar as qualificações para o desempenho das funções específicas que se propõem exercer, designadamente através do sistema eletrónico de reconhecimento de atributos profissionais com o cartão de cidadão a que se refere o artigo 51.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, sempre que tal lhes seja solicitado pelo IMPIC, IP.</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 24.º Seguro de responsabilidade civil</p> <p>1 – Os técnicos responsáveis pela coordenação, elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra pública e particular e pela direção de obra a que se refere o artigo 1.º, estão obrigados a celebrar contrato de seguro de responsabilidade civil extracontratual, destinado a garantir o ressarcimento dos danos causados a terceiros por atos ou omissões negligentes, nos termos da legislação em vigor.</p> <p>2 – O seguro abrange ainda a responsabilidade pelos danos decorrentes de ações e omissões praticadas, no exercício da atividade pelos empregados, assalariados, mandatários ou pessoas diretamente envolvidas na atividade do segurado quando ao serviço deste e desde que sobre elas recaia também a obrigação de indemnização.</p> <p>3 – As condições mínimas do seguro de responsabilidade civil, o âmbito temporal de cobertura, os termos de reclamação de sinistros, os termos das exceções ao âmbito da cobertura e os montantes são fixados, tendo em conta a qualificação detida, as funções desempenhadas, o valor dos projetos ou obras em que podem intervir e as obrigações a que estão sujeitos, por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das obras públicas e particulares e da atividade seguradora, ouvidas as associações públicas profissionais de arquitetos, engenheiros e engenheiros técnicos.</p> <p>4 – Em caso de divergência na determinação das causas, circunstâncias e consequências do sinistro, esse apuramento pode ser cometido a peritos árbitros nomeados pelas partes, nos termos a definir na portaria a que se refere o número anterior.</p> <p>5 – Para efeitos do disposto no n.º 1, podem também ser tomadores do seguro de responsabilidade civil entidades nas quais os técnicos a que se refere aquele número exercem a sua atividade, nomeadamente as empresas de projeto, as empresas de fiscalização e as empresas de construção.</p> <p>6 – O ressarcimento de danos decorrentes de responsabilidade civil contratual pode ser assegurado através da constituição de garantia financeira, que pode assumir a forma de depósito em dinheiro, seguro-caução ou garantia bancária.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 24.º [...]</p> <p>1 – [...].</p> <p>2 – O seguro abrange ainda a responsabilidade pelos danos decorrentes de ações e omissões praticadas no exercício da atividade pelos empregados, assalariados, mandatários ou outras pessoas diretamente envolvidas na atividade do segurado, quando ao serviço deste ou cuja função seja de sua responsabilidade assegurar, e desde que sobre elas recaia também a obrigação de indemnização, incluindo a responsabilidade dos técnicos referidos no artigo 14.º-A.</p> <p>3 – [...].</p> <p>4 – [...].</p> <p>5 – [...].</p> <p>6 – [...].</p> <p>7 – A admissibilidade de seguros de responsabilidade civil ou de garantias financeiras equivalentes, contratados noutros Estados do espaço económico europeu por prestadores de serviços aí estabelecidos, é regida pelos n.ºs 2 a 4 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho.</p> <p>8 – Os técnicos referidos no n.º 1 que prestem serviços em regime de livre prestação em Portugal e que estejam obrigados, nos termos da legislação do Estado-Membro de origem, à contratação de garantia financeira para a cobertura dos riscos referidos nos n.ºs 1 e 2 em território nacional, estão isentos da obrigação de celebração da garantia financeira referida nos números anteriores.</p> <p>9 – Nos casos referidos no número anterior, as informações referidas na alínea <i>m</i>) do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, referem-se à garantia financeira contratada nos termos da legislação do Estado-Membro de origem, devendo os técnicos identificar a autoridade competente daquele Estado que exerce poder punitivo pela violação do requisito em causa em território nacional, sempre que tal lhe seja solicitado pelo destinatário do serviço ou por autoridade competente.»</p>

	<p style="text-align: center;">Artigo 24.º-A Competências de inspeção e fiscalização do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP</p> <p>1 – Incumbe ao IMPIC, IP, no âmbito das suas atribuições e competências, inspecionar e fiscalizar o cumprimento da presente lei. 2 – Todas as autoridades e seus agentes devem participar ao IMPIC, IP, a ocorrência de quaisquer contraordenações previstas na presente lei de que tenham conhecimento, remetendo àquele o respetivo auto.</p>
	<p style="text-align: center;">Artigo 24.º-B Contraordenações</p> <p>1 – Constitui contraordenação punível com coima de € 500 a € 8 350,40, a prática dos seguintes factos:</p> <p>a) A violação dos deveres do coordenador de projeto referidas no artigo 9.º; b) A violação dos deveres do autor de projeto referidas no n.º 2 do artigo 12.º; c) A violação dos deveres do diretor da obra referidas no artigo 14.º; d) A violação dos deveres do diretor de fiscalização de obra referidos no artigo 16.º.</p> <p>2 – A negligência é punível, sendo os limites mínimos e máximos das coimas reduzidos para metade. 3 – A tentativa é punível com a coima aplicável à contraordenação consumada, especialmente atenuada. 4 – Às contraordenações previstas na presente lei é subsidiariamente aplicável o regime geral do ilícito de mera ordenação social, constante do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, e 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.</p>
	<p style="text-align: center;">Artigo 24.º-C Determinação da sanção aplicável</p> <p>A determinação da coima é feita em função da gravidade da contraordenação, da ilicitude concreta do facto e da culpa do infrator, e tem em conta a sua anterior conduta, bem como a respetiva situação económica.</p>
	<p style="text-align: center;">Artigo 24.º-D Competência para instrução dos processos de contraordenação e aplicação de sanções</p> <p>1 – A instrução dos processos de contraordenação é da competência dos serviços do IMPIC, IP. 2 – Compete ao IMPIC, IP, a aplicação das coimas previstas na presente lei.</p>
	<p style="text-align: center;">Artigo 24.º-E Cobrança coerciva de coimas</p> <p>As coimas aplicadas em processo de contraordenação por decisão tornada definitiva, quando não pagas, são objeto de cobrança coerciva através de processo de execução fiscal, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário.</p>
	<p style="text-align: center;">Artigo 24.º-F Produto das coimas</p> <p>1 - O produto das coimas recebido por infração ao disposto na presente lei reverte:</p> <p>a) Em 60% para o Estado; b) Em 30% para o IMPIC, IP; c) Em 10% para a entidade auauante.</p> <p>2 - Quando seja arrecadado após a instauração do processo de execução fiscal referido no artigo anterior, o produto das coimas recebidas por infração ao disposto na presente lei reverte:</p> <p>a) Em 60% para o Estado; b) Em 20% para o IMPIC, IP; c) Em 10% para a Autoridade Tributária e Aduaneira; d) Em 10% para a entidade auauante.</p>

	<p style="text-align: center;">Artigo 24.º-G Infrações disciplinares</p> <p>As sanções aplicadas aos coordenadores de projeto, aos diretores de projeto, aos diretores de obra e aos diretores de fiscalização de obra ao abrigo do disposto nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 24.º-B, são comunicadas pelo IMPIC, IP, à respetiva associação pública profissional, quando exista.»</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV Disposições finais e transitórias</p> <p style="text-align: center;">Artigo 25.º Disposições transitórias</p> <p>1 – Os técnicos qualificados para a elaboração de projeto nos termos dos artigos 2.º, 3.º, 4.º e 5.º do Decreto n.º 73/73, de 28 de Fevereiro, podem, durante o período de cinco anos contados da data de entrada em vigor da presente lei, elaborar os projetos especificamente neles previstos desde que comprovem que, nos cinco anos anteriores, já tinham elaborado e subscrito projeto no âmbito daqueles artigos, que tenha merecido aprovação municipal, ficando, no entanto, sujeitos ao cumprimento dos deveres consagrados na presente lei e, quando aplicável, à sua comprovação perante as entidades administrativas.</p> <p>2 – Os autores dos projetos referidos no número anterior poderão intervir após o período transitório em projetos de alteração aos projetos de que sejam autores.</p> <p>3 – Os técnicos referidos no n.º 1, ficam ainda, durante o período de cinco anos contados da data de entrada em vigor desta lei, habilitados para desempenhar a função de diretor de fiscalização em obra pública e particular, quanto às obras que eram, nos termos dos artigos 2.º, 3.º, 4.º e 5.º do Decreto n.º 73/73, de 28 de Fevereiro, qualificados para projetar, desde que comprovem que, nos cinco anos anteriores, já tinham elaborado e subscrito projeto ou fiscalizado obra, no âmbito daqueles artigos, que tenha merecido aprovação municipal, ficando, no entanto, sujeitos ao cumprimento dos deveres consagrados na presente lei e, quando aplicável, à sua comprovação perante as entidades administrativas.</p> <p>4 – Após o decurso do período transitório, os técnicos referidos nos números anteriores podem ainda prosseguir a sua atividade, nos dois anos seguintes, desde que façam prova, mediante certidão emitida pela instituição de ensino superior em que se encontram matriculados, de que completaram, até ao final daquele período, pelo menos, 180 créditos ou 3 anos curriculares de trabalho.</p> <p>5 – A entrada em vigor da presente lei não prejudica o exercício de funções como diretor de fiscalização de obra por pessoas que nessa data, não detendo as qualificações previstas na presente lei, tenham assumido essas funções e subscrito termo de responsabilidade, apresentado junto de entidade administrativa para a emissão de licença para a realização da operação urbanística ou para a admissão da comunicação prévia, até ao termo da execução dessas obras e à subscrição de termo de responsabilidade pela sua correta execução para a concessão da autorização de utilização.</p> <p>6 – As pessoas mencionadas no número anterior ficam sujeitas às obrigações previstas na presente lei que sejam compatíveis com a função que desempenham, devendo comprovar no prazo de três meses contados da entrada em vigor da portaria prevista no artigo 24.º a contratação de seguro de responsabilidade civil adequado.</p>	
<p style="text-align: center;">Artigo 26.º Disposições transitórias para obra pública</p> <p>1 – O exercício de funções de elaboração de projeto e de fiscalização de obra, em sede de contratação pública ou de actuação em obra pública, pode também ser desempenhado pelos técnicos e pessoas integrados nos quadros do dono da obra pública, que, não reunindo as qualificações previstas na presente lei, demonstrem ter desempenhado, nos últimos dois anos, essas funções, sendo que o prazo transitório de exercício dessas funções é de dois anos, contados da data de entrada em vigor da presente lei.</p> <p>2 – Os técnicos e pessoas indicados no número anterior ficam sujeitos às obrigações previstas na presente lei e, quando aplicável, à sua comprovação nos termos do disposto nos n.ºs 2 a</p>	

8 do artigo 21.º, com as necessárias adaptações.	
<p style="text-align: center;">Artigo 27.º</p> <p style="text-align: center;">Protocolos para definição de qualificações específicas</p> <p>1 – Compete à Ordem dos Arquitetos, à Ordem dos Engenheiros e à Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos e, quando se justifique, a outras associações públicas profissionais, no uso de poder regulamentar próprio, a definição das qualificações específicas adequadas à elaboração de projetos, à direção de obra e à fiscalização de obra que aqueles estão habilitados a elaborar, nos termos da presente lei.</p> <p>2 – Para efeito do previsto no número anterior, as associações públicas profissionais devem estabelecer entre si protocolos que, tendo por base a complexidade da obra, as habilitações, formação e experiência efetiva dos técnicos nelas inscritos, definam os tipos de obra e os projetos respetivos que ficam qualificados a elaborar e as obras em que ficam qualificados para desempenhar as funções de direção e de fiscalização de obra.</p> <p>3 – Sem prejuízo de outras disposições legais, os protocolos referidos no número anterior são elaborados cumprindo os seguintes princípios:</p> <p>a) Elencar a globalidade dos tipos de obra e de projeto existentes, não afetando a regulação de qualificação prevista em lei especial que disponha sobre a elaboração de projeto ou plano concreto ou defina a qualificação mínima de técnicos para elaboração de projeto;</p> <p>b) Respeitar as qualificações decorrentes das especialidades e, se aplicável, de especializações previstas nos respetivos estatutos profissionais de acordo com critérios de adequação definidos na presente lei;</p> <p>c) Utilizar, na definição da qualificação, critérios de experiência efetiva, ficando vedada a concessão de relevo à mera antiguidade de inscrição, para esse efeito.</p> <p>4 – Quando sejam criadas pelas associações públicas profissionais de arquitetos, engenheiros e engenheiros técnicos, no exercício das suas competências, novas especialidades ou, se aplicável, novas especializações, a determinação da respetiva qualificação para elaboração de projeto está sujeita ao disposto nos artigos 10.º e 21.º, enquanto essa matéria não for regulada em protocolo celebrado nos termos dos números anteriores.</p> <p>5 – Estão sujeitos a publicação na 2.ª série do Diário da República, incumbindo a respetiva promoção às associações públicas profissionais, os protocolos previstos no presente artigo e as suas alterações, devendo, em anexo a estas, ser republicado o protocolo alterado.</p> <p>6 – Incumbe ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, através do Instituto da Construção e do Imobiliário, I. P., a promoção da celebração dos protocolos a que se reporta o presente artigo no prazo de dois meses contados da data de publicação da presente lei, convocando para o efeito os representantes da Ordem dos Arquitetos, Ordem dos Engenheiros e da Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos.</p> <p>7 – Caso não tenham sido celebrados os protocolos referidos no presente artigo, no prazo de definido no número anterior, a definição das qualificações específicas adequadas à elaboração de projeto, direção de obra e fiscalização de obra é aprovada nos dois meses subsequentes, por portaria conjunta dos membros do Governo que tutelam as áreas das obras públicas e do ensino superior.</p> <p>8 – Para efeito do disposto no número anterior, incumbe ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, através do Instituto da Construção e do Imobiliário, IP, promover a elaboração de proposta de portaria, devendo para tanto, nomeadamente, proceder à audição das associações públicas profissionais de arquitetos, engenheiros e engenheiros técnicos, bem como, quando se justifique, de outras associações públicas profissionais.</p> <p>9 – Sem prejuízo das disposições transitórias, os protocolos ou portaria previstos no presente artigo entram em vigor na data da entrada em vigor da presente lei.</p>	

<p style="text-align: center;">Artigo 28.º Norma revogatória</p> <p>Sem prejuízo do disposto nos artigos 25.º e 26.º, é revogado o Decreto n.º 73/73, de 28 de Fevereiro, e os n.ºs 3 e 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 292/95, de 14 de Novembro.</p>	
<p style="text-align: center;">Artigo 29.º Entrada em vigor</p> <p>1 – A presente lei entra em vigor no dia 1 de novembro de 2009, com exceção do disposto no artigo 27.º que entra em vigor no dia seguinte ao da publicação da presente lei. 2 – As disposições relativas ao seguro de responsabilidade civil profissional, previsto no artigo 24.º, e aquelas respeitantes à sua comprovação entram em vigor no prazo de três meses após a data de entrada em vigor da portaria referida naquele artigo.</p>	
	<p style="text-align: center;">Artigo 3.º Aditamento à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho</p> <p>São aditados à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, os artigos 14.º-A e 24.º-A a 24.º-G, com a seguinte redação: <i>(inseridos sistematicamente)</i></p>
	<p style="text-align: center;">Artigo 4.º Aditamento de anexos à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho</p> <p>São aditados à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, os anexos I a IV, com a redação constante do anexo I à presente lei, que dela faz parte integrante.</p>
	<p style="text-align: center;">Artigo 5.º Alteração sistemática</p> <p>É aditado um capítulo IV à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, com a epígrafe «Fiscalização e sanções», que inclui os artigos 24.ºA a 24.º-G, sendo o atual capítulo IV renumerado como capítulo V.</p>
	<p style="text-align: center;">Artigo 6.º Norma revogatória</p> <p>São revogados:</p> <p>a) O n.º 2 do artigo 2.º, o artigo 8.º, os n.ºs 6 e 7 do artigo 10.º, os artigos 11.º, 13.º, 15.º e 20.º, o n.º 1 e a alínea d) do n.º 4 do artigo 22.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho. b) A Portaria n.º 1379/2009, de 30 de outubro.</p>
	<p style="text-align: center;">Artigo 7.º Republicação</p> <p>É republicada, no anexo II à presente lei, do qual faz parte integrante, a Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, com a redação atual.</p>

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 1057/XII (3.ª):**RECOMENDA AO GOVERNO QUE CUMPRA O ACORDO SOBRE O AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO ANTES IMPEDIDO PELO MEMORANDO DA TROIKA**

No dia 27 de maio de 1974, o Governo provisório de Adelino de Palma Carlos aprovou a criação do salário mínimo nacional (SMN), fixado em 3.300 escudos. Esta conquista da Revolução de abril e do primeiro 1º de maio permitiu a centenas de milhares de trabalhadores melhorar a sua vida e sair da pobreza e da miséria em que viviam mesmo a trabalhar.

Quarenta anos depois, Portugal continua a ser um dos países com maior desigualdade salarial da União Europeia e onde existe uma maior percentagem de trabalhadores pobres ou em risco de pobreza.

Em Portugal, 11% dos trabalhadores são pobres e isso deve-se sobretudo à sistemática desvalorização do salário mínimo desde 1974. Quase meio século depois, o salário mínimo em Portugal vale menos 50 euros do que em 1974.

Em 2006, o Governo PS e as confederações sindicais e patronais acordaram em concertação social que em 2011 o SMN chegaria aos 500 euros. Esse acordo foi rasgado primeiro pelo Governo PS, que estagnou o SMN nos 485€, e depois pelo atual Governo PSD/CDS que utilizou o memorando da Troika como desculpa para não aumentar o seu valor.

Essa argumentação perdeu validade e não há quaisquer razões para adiar o que é da maior justiça. O vice-primeiro-ministro já admitiu essa possibilidade, os patrões não se opõem, os sindicatos reivindicam essa urgência, mas o Governo continua a impedir a reposição da justiça nesta matéria.

A recuperação económica do país e a justiça social não têm passado de propaganda para o Governo. O aumento do salário mínimo é uma medida real com impacto na vida de milhões de trabalhadores. Agora que o Governo festeja a saída da troika como um momento de mudança para melhor, o país reclama algum sinal disso na vida dos que aqui vivem e trabalham.

Assim, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda propõe que a Assembleia da República recomende ao Governo que:

Dê cumprimento ao acordo de concertação social que determinou o aumento do salário mínimo nacional, aumentando imediatamente o salário mínimo nacional para 545 euros.

Assembleia da República, 28 de maio de 2014.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, Mariana Aiveca — Pedro Filipe Soares — Mariana Mortágua — Cecília Honório — Catarina Martins — Luís Fazenda — Helena Pinto — João Semedo.

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO N.º 76/XII (3.ª)**(APROVA O RECESSO, POR PARTE DA REPÚBLICA PORTUGUESA, AOS ESTATUTOS DA COMISSÃO INTERNACIONAL DO ESTADO CIVIL)****Parecer da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas****Índice****PARTE I – CONSIDERANDOS****PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER****PARTE III – CONCLUSÕES****PARTE I – CONSIDERANDOS****1.1. Nota introdutória**

O Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 15 de maio de 2014, a **Proposta de Resolução n.º 76/XII (3.ª)** que visa aprovar o “recesso, por parte da República Portuguesa, aos estatutos da Comissão Internacional do Estado Civil”.

Esta apresentação foi efetuada ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 198.º do Regimento da Assembleia da República.

Por despacho de S. Ex.ª a Presidente da Assembleia da República, a iniciativa vertente baixou, para emissão do respetivo parecer, à Comissão dos Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas.

1.2. Análise da Iniciativa

Inaugurada na cidade holandesa de Amesterdão, em setembro de 1948, a Comissão Internacional de Estado Civil (CIEC) é a organização intergovernamental responsável pela promoção da cooperação internacional em matéria de estado civil e pelo aperfeiçoamento do funcionamento dos serviços nacionais ligados a este propósito.

A CIEC concentra a sua atividade na organização e atualização do acervo de documentação de natureza legislativa e jurisprudencial concernente ao direito dos vários Estados-membros, em matéria de condições de pessoas, família e nacionalidade, no fornecimento de informações a cada Estado, na publicação de estudos em matéria de estado civil, na elaboração de recomendações e sobretudo de Convenções tendentes a harmonizar as disposições em vigor dos respetivos Estados, e no melhoramento das técnicas dos serviços que se ocupam do estado civil nos Estados-Parte.

A CIEC conta atualmente com 16 Estados-membros (Alemanha, Bélgica, Croácia, Espanha, França, Grécia, Hungria, Itália, Luxemburgo, México, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, Suíça e Turquia) e 8 Estados Observadores (Chipre, Lituânia, Moldávia, Roménia, Rússia, Santa Sé, Eslovénia e Suécia). Portugal aderiu em 1973 à CIEC, tendo ratificado 11 das 32 Convenções, que foram aprovadas até à data, e assumido a sua Presidência rotativa, no biénio de 2004-2005.

No entanto, a evolução do Direito derivado da União Europeia em matéria de estado civil e a simplificação dos procedimentos de aceitação de determinados documentos públicos na UE, e em particular no domínio do estado civil, das pessoas, levou à desatualização e esvaziamento de muitas das iniciativas promovidas pela CIED.

Sendo assim, o governo, tendo em conta a necessidade de uma gestão equilibrado e escrupulosa das contribuições devidas por Portugal, procedeu a uma análise da densificação legislativas das instituições europeias nas matérias afetas ao domínio de atuação da CIEC e concluiu que deve cessar a sua participação na organização.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre as iniciativas em apreço, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 15 de maio de 2014, a **Proposta de Resolução n.º 76/XII (3.ª)** que visa “o recesso, por parte da República Portuguesa, aos estatutos da Comissão Internacional do Estado Civil”;

2. Face ao exposto, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas é de **Parecer** que a Proposta de Resolução n.º 76/XII (3.ª) está em condições de ser votada no Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 29 de maio de 2014.

O Deputado Relator, Filipe Lobo d’Ávila — O Presidente da Comissão, Sérgio Sousa Pinto.

Nota: Os Considerandos e as Conclusões foram aprovados por unanimidade, com os votos favoráveis dos Deputados do **PSD**, do **PS**, do **CDS/PP**, do **PCP** e do **BE**.