



Comissão de Defesa Nacional

Parecer Conjunto

- Projecto de Lei n.º 154.º/XI/1.ª (BE) “Elimina as restrições de acesso ao Provedor de Justiça por parte de elementos das Forças Armadas”

- Projecto de Lei n.º 159.º /XI/1.ª (PCP) “Garante o exercício do direito constitucional de queixa ao Provedor de Justiça em matéria de Defesa Nacional e das Forças Armadas (1.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho e revogação da Lei n.º 19/95, de 13 de Julho)

I – Considerandos

Em 4 de Fevereiro de 2010, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, o Projecto de Lei n.º 154/XI/1.ª que elimina as restrições de acesso ao Provedor de Justiça por parte de elementos das Forças Armadas.

Em 24 de Fevereiro de 2010, o Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, o Projecto de Lei n.º 159/XI/1.ª que garante o exercício do direito constitucional de queixa ao Provedor de Justiça em matéria de Defesa Nacional e das Forças Armadas (primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho e revogação da Lei n.º 19/95, de 13 de Julho).

As duas iniciativas legislativas baixaram à Comissão de Defesa Nacional, a qual decidiu que, dada a proximidade temática e temporal dos dois projectos de lei, os mesmos deveriam ser objecto de um Parecer conjunto, nos termos regimentais.

A motivação comum aos dois projectos-lei é, em termos genéricos, sanar a alegada inconstitucionalidade das restrições no acesso dos **“elementos das Forças Armadas”** e dos **“militares ou agentes militarizados”** no que concerne ao direito de queixa ao Provedor de Justiça o qual, na opinião dos proponentes, deverá poder ser exercido de forma menos condicionada acolhendo assim a **“Recomendação 1/B/2010 do Provedor de Justiça à Assembleia da República”**.

A – O Projecto do BE (PJI154/XI-1)

O Projecto de Lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do BE contém quatro artigos.

O artigo 1.º define o seu objecto: alterar a Lei de Defesa Nacional, eliminando as restrições no acesso ao Provedor de Justiça por parte dos militares.

O artigo 2.º especifica a alteração do artigo 34.º da Lei de Defesa Nacional, estatuidando, em seis números, a garantia do acesso dos militares ao Provedor e a cooperação da tutela governamental.

O artigo 3.º revoga a lei que regula o regime de queixa ao Provedor por militares ou agentes militarizados das Forças Armadas.

O artigo 4.º determina a entrada em vigor da lei no dia seguinte ao da sua publicação.

O PJI 154/XI/1 do BE pretende eliminar **“as restrições de acesso ao Provedor de Justiça por parte dos elementos das Forças Armadas”**.

Para tal, propõe-se alterar o artigo 34.º da Lei de Defesa Nacional (aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho) e revogar a Lei n.º 19/95, de 13 de Julho, que estabelece o **“Regime de queixa ao Provedor de Justiça em matéria de defesa nacional e Forças Armadas”**.

O regime actualmente em vigor nesta matéria é regulado de forma geral pelo artigo 23.º da Constituição (**“Provedor de Justiça”**) e pelo Estatuto do Provedor de Justiça.

É regulado de forma especial pelo disposto no referido artigo 34.º da LDN e na Lei n.º 19/95.

O regime de queixa dos militares tem duas especificidades, em comparação com o regime geral:

- Só há direito a queixa depois de esgotados os recursos administrativos e as vias hierárquicas;
- Em caso de impossibilidade de recurso ou esgotamento de prazo a queixa “é levada ao conhecimento do CEMGFA ou do CEM do ramo, conforme os casos”;
- A queixa não pode versar sobre matéria operacional ou classificada.

Para os proponentes, o regime em vigor é incompatível com o Estado de direito democrático.

No seu entendimento, a exigência de esgotamento prévio dos recursos administrativos legalmente previstos contraria expressamente o artigo 23.º da Constituição, o qual consideram consagrar **“o recurso ao Provedor como mecanismo extraordinário e independente de qualquer outra via de recurso especificamente prevista na lei que ao caso possa caber”**.

Assim, consideram os proponentes, que o actual regime traduz uma **“visão restritiva do acesso dos militares ao Provedor de Justiça”** o que, no seu entendimento, não deverá acontecer uma vez que o Provedor é **”... um dos órgãos garante da legalidade democrática...”**, resultando daí o entendimento que **“... o seu acesso deve ser facultado livremente também aos militares...”**.

Por outro lado, entendem os promotores da presente iniciativa, que não se justifica excepcionar do direito de queixa ao Provedor os casos em que esteja em causa matéria operacional ou classificada uma vez que o Estatuto do Provedor de Justiça desde logo o obriga ao sigilo.

Na proposta de alteração ao artigo 34.º da LDN, os autores incluem disposições que versam sobre matéria regulada na Lei n.º 19/95, nalguns casos no mesmo sentido.

Na Nota Técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República, enumeram-se essas coincidências e anexa-se um quadro comparativo das disposições em causa.

Assim, e em síntese, o P JL 154/XI/1 visa substituir o actual quadro legal aplicável em matéria de queixa ao Provedor de Justiça por militares das Forças Armadas, condensando-o na Lei de Defesa Nacional.

As principais diferenças quanto ao regime em vigor são as seguintes:

- Eliminação da exigência de esgotamento dos recursos administrativos previamente ao exercício do direito de queixa;
- Eliminação da exigência do prévio conhecimento ao CEMGFA ou ao Chefe do Estado Maior do ramo respectivo, nos casos em que não haja recurso hierárquico ou o prazo já se tenha esgotado;
- Eliminação da excepção do direito de queixa dos casos em que esteja em causa matéria operacional;

- Possibilidade de a queixa incidir sobre matéria classificada, caso em que obedece a procedimento especial.

Há ainda a considerar uma alteração acerca do âmbito da aplicação do diploma:

- O P JL 154/XI/1 refere-se, genericamente, aos **“elementos das Forças Armadas”**, fórmula diferente e, pelo menos na aparência mais abrangente do que aquela que é utilizada na lei em vigor e que distingue os **“militares”** e os **“agentes militarizados”** em efectividade de serviço (aos quais é aplicável todo o regime) daqueles que estejam fora da efectividade de serviço ou na situação de reforma (aos quais são apenas aplicáveis as disposições sobre matéria operacional ou classificada).

A questão da constitucionalidade das normas em causa foi já levantada e objecto de ponderação, aquando da aprovação da Lei n.º 19/95, que estabelece o regime de queixa ao Provedor em matéria de Defesa e Forças Armadas.

Na Nota Técnica da AR, recorda-se que tal resulta dos pareceres da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e da Comissão de Defesa Nacional e da discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 89/VI que veio a sofrer algumas alterações, em sede de especialidade, documentadas em Relatório da Comissão de Defesa.

Essas alterações afastaram algumas objecções então levantadas, mas não todas, pois em sede de votação final global foi apresentada uma declaração de voto pelo Deputado João Amaral, do PCP.

B – O Projecto do PCP (159/XI/1)

O Projecto de Lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do PCP contém três artigos.

O artigo 1.º contém a alteração do artigo 34.º da Lei de Defesa Nacional;

O artigo 2.º contém a alteração à alínea e) do artigo 25.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR);

O artigo 3.º revoga a Lei n.º 19/95, que estabelece o regime militar de queixa ao Provedor.

O PJI 159/XI/1 pretende, na opinião dos promotores, garantir o **“...exercício do direito constitucional de queixa ao Provedor de Justiça em matéria de Defesa Nacional e das Forças Armadas”**, alterando o pertinente articulado da Lei de Defesa Nacional, do Estatuto dos Militares das Forças Armadas e da Lei do Regime Militar de queixa ao Provedor de Justiça.

Os deputados proponentes abrem o Preâmbulo do seu projecto-lei invocando a recente **“Recomendação n.º 1/B/2010 do Provedor de Justiça à Assembleia da República”**, a qual afirmam ir **“no sentido de sublinhar a necessidade de se proceder a uma alteração legislativa sobre esta matéria, de forma a compatibilizar o exercício deste direito com o disposto na Constituição”**.

Considera-se no PJI 159/XI/1 que o regime em vigor estabelece um **“requisito mais exigente (...) que se traduz numa restrição ao exercício de um direito fundamental, retirando o seu efeito útil e o carácter célere que a queixa ao Provedor de Justiça reveste”**.

Defendem os proponentes ser aplicável o regime do artigo 23.º da Constituição e o Estatuto do Provedor de Justiça **“não havendo justificação constitucional para um regime especial limitativo atribuído ao cidadão militar”** que consideram, aliás, ultrapassar os **“limites imanentes e as restrições permitidas pelo teor do artigo 270.º da Constituição da República Portuguesa”**.

Assim, o sentido das alterações e revogação propostas pelo Grupo Parlamentar do PCP é o da eliminação da especificidade do regime de acesso ao Provedor de Justiça por parte dos militares igualando-o, desta forma, ao dos restantes cidadãos.

O regime em vigor neste âmbito tem como enquadramento geral o artigo 23.º da CRP (“Provedor de Justiça”) e o Estatuto do Provedor de Justiça e é regulado de forma específica pelo disposto no artigo 34.º da LDN e na Lei n.º 19/95.

Valem, obviamente, para a análise do Projecto do PCP as mesmas duas especificidades do regime de queixa dos militares ao Provedor que já foram apontadas na análise ao Projecto do BE, e que aqui se dão por integralmente repetidas.

O Estatuto dos Militares das Forças Armadas consagra, no seu artigo 25.º, como um dos direitos dos militares, o de **“apresentar queixas ao Provedor de Justiça, de acordo com a Lei de Defesa Nacional e nos termos previstos por lei própria”**. Idêntico regime é aplicável aos militares da Guarda Nacional Republicana.

No que se refere às restrições ao exercício de direitos, recorde-se que o artigo 270.º da CRP estatui que a **“Lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respectivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, bem como por agentes dos serviços e forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical”**.

Recorda-se que esta matéria vem regulada nos artigos 26.º a 33.º da Lei de Defesa Nacional.

Finalmente, refira-se que a questão da constitucionalidade do regime em causa foi objecto de ponderação aquando da aprovação da Lei n.º 19/95.

Socorrendo-nos, novamente, da memória histórica assinalada na Nota Técnica da AR, recordamos que tal resulta dos pareceres das comissões de Assuntos Constitucionais e de Defesa, bem como da discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 89/VI.

Esta proposta de lei, recorda-se na Nota Técnica que a acompanha, veio a sofrer alterações, em sede de especialidade, que afastaram algumas objecções levantadas, não todas, tendo sido apresentada, na votação final global, uma declaração de voto pelo Deputado João Amaral, do PCP.

II – Opinião do Autor do Parecer

O autor do Parecer reserva a sua opinião e a do seu Grupo Parlamentar, acerca dos projectos-lei apresentados pelo Bloco de Esquerda e pelo Partido Comunista Português, objecto do presente relatório conjunto, para o momento do seu debate em Plenário.

III – Conclusões

1. O Projecto de Lei n.º 154/XI/1.º (BE) - ***“Elimina as restrições de acesso ao Provedor de Justiça por parte dos elementos das Forças Armadas”***, e o Projecto de Lei n.º 159/XI/1.º (PCP) - ***“Garante o exercício do direito constitucional de queixa ao Provedor de Justiça em matéria de Defesa Nacional e das Forças Armadas (1.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho e revogação da Lei n.º 19/95, de 13 de Julho)***, baixaram à Comissão de Defesa para a elaboração do respectivo Parecer conjunto.
2. A apresentação destas duas iniciativas cumpriu os requisitos formais previstos na Constituição da República Portuguesa e no Regimento da Assembleia da República.

3. Na fundamentação das duas iniciativas, é invocada a “**Recomendação 1/B/2010 do Provedor de Justiça à Assembleia da República**” para que esta legisle sobre o regime de queixa dos militares ao Provedor de justiça, reformulando-o.

4. O projecto de lei do Bloco de Esquerda, propõe-se eliminar as restrições actualmente existentes no acesso dos elementos das Forças Armadas ao Provedor de Justiça, através da alteração da Lei de Defesa Nacional, e da revogação da Lei n.º 19/95, de 13 de Julho.

5. O projecto de lei do PCP propõe-se assegurar aos militares e agentes militarizados o direito de queixa ao Provedor de Justiça, promovendo igualmente a alteração da Lei de Defesa Nacional, a revogação da Lei n.º 19/95, de 13 de Julho, e, ainda, alterar o Estatuto dos Militares das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de Junho).

6. Atenta a matéria objecto dos Projectos - Lei em apreciação e tendo em conta o disposto na primeira parte da alínea d) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei Orgânica n.º 1-B/2009, Lei de Defesa Nacional, os presentes Projectos de diploma deverão recolher o parecer do Conselho Superior de Defesa Nacional.

7. Nestes termos e em face do exposto, a Comissão de Defesa Nacional conclui que os Projectos de Lei supracitados reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem apreciados em Plenário da Assembleia da República, logo que obtido o parecer referido no ponto 6 (seis) do presente relatório.

IV – Anexos

Nos termos do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, anexam-se as duas Notas Técnicas elaboradas sobre os Projectos de Lei do Bloco de Esquerda e do Partido Comunista Português apreciados neste Parecer.

Palácio de São Bento, 19 de Abril de 2010.

O Deputado Relator,

O Vice-Presidente da Comissão,

(José Miguel Medeiros)

(João Rebelo)