



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Defesa Nacional

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Assembleia da República

Of. n.º 17/3.ª CDN//2017

14-02-2017

ASSUNTO: Parecer do Projeto de Lei n.º 340/XIII/2.ª (PCP).

Senhor Presidente e Junta,

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 340/XIII/2.ª (PCP). – “Visa a alteração do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR - Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio)”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do GP/BE, na reunião de 14 de fevereiro de 2017, da Comissão de Defesa Nacional.

Com os melhores cumprimentos,

e amizade

O Presidente da Comissão,

(Marco António Costa)



Comissão de Defesa Nacional

Parecer

Projeto de Lei n.º 340/XIII/2.ª (PCP)

Autora: Deputada Idália
Serrão (PS)

Projeto de Lei n.º 340/XIII/2.ª (PCP) – Visa a alteração do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR - Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio).

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

O Projeto de Lei n.º 340/XIII/2.^a, que visa a alteração do Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, que aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas, em anexo, foi apresentado por 11 deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), em conformidade com o artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e com o disposto no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que materializam o poder de iniciativa de lei. Consubstancia-se, assim, um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da CRP e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do consagrado na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa *sub judice* deu entrada no dia 28 de outubro de 2016, foi admitida no dia 2 de novembro do mesmo ano e baixou, por determinação de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Defesa Nacional.

O Projeto de Lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário dos diplomas, aprovada pela Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR, tendo um título que traduz sinteticamente o seu objeto.

A iniciativa legislativa apresentada vem propor a alteração do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR), que foi aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio.

Segundo a referida nota técnica, após consulta da base de dados Digesto, da responsabilidade da Presidência do Conselho de Ministros, constatou-se que o Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, ainda não sofreu «*quaisquer modificações*».

Ora, o artigo 6.º da lei formulário, no seu número 1, dispõe que «*os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem de alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*». Assim e em conformidade com a nota técnica, “o título da

Comissão de Defesa Nacional

iniciativa deveria identificar a lei que aprova o referido Estatuto, bem como o número de alterações que visam introduzir». Refere ainda a citada nota técnica que o presente Projeto de Lei visa alterar o artigo 3º do Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio e, assim, acrescenta que *«considerando que se procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, propõe-se que, caso o projeto de lei em análise seja aprovado na generalidade, em sede de especialidade ou na fixação da redação final, seja alterado o respetivo título em conformidade com o supra exposto»*. Para tanto, é proposta a seguinte redação: *«Primeira alteração ao Estatuto dos Militares das Forças Armadas e ao Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, que o aprova»*.

Do ponto de vista da sistemática, o Projeto de Lei n.º 340/XIII/2.ª (PCP) forma um articulado composto por 5 artigos.

Com efeito, o artigo 1º define o “objeto” e esclarece que a iniciativa em apreço *«procede à alteração do Estatuto dos Militares das Forças Armadas»*.

O artigo 2º, sob a epígrafe “direito de opção”, ocupa-se da alteração do artigo 3º do Decreto-Lei 90/2015, de 29 de maio.

O artigo 3º dedica-se à modificação do Anexo a que se refere o artigo 2º do Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio e, concretamente, dos artigos 12º, 42º, 43º, 72º, 86º, 102º, 103º, 104º, 107º, 109º, 110º, 111º, 129º, 132º, 153º, 155º, 156º, 158º, 171º, 185º, 198º, 201º, 204º, 220º, 227º, 229º, 230º, 233º, 236º, 239º, 241º, 242º, 244º, 245º, 249º, 250º e 251º do *supra* referido Anexo.

O artigo 4º estabelece uma norma transitória, referindo que o pagamento retroativo aos militares na situação de reserva abrangidos pelo artigo 17.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, deverá ser efetuado até 31 de maio de 2018 e que as promoções aos postos de cabo-mor e cabo-chefe devem ser efetuadas no prazo máximo de 120 dias após a entrada em vigor da iniciativa.

De acordo com o estatuído no artigo 5º, a entrada em vigor da iniciativa em análise acontecerá, caso venha a ser aprovada, *«no dia seguinte ao da sua publicação»*.

2. Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A matéria objeto do Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, enquadra-se no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, e que «define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da política de defesa nacional»¹.

É no âmbito da materialização dos objetivos do Estado no domínio da Defesa, «*com base na análise da situação estratégica e do ambiente internacional, providenciando o quadro de ação aos objetivos estratégicos e às medidas anteriormente definidos no Programa do XIX Governo Constitucional*» que em 2015, na esteira da Reforma «Defesa 2020»² e, consecutivamente, da Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas³, foi aprovado o Estatuto dos Militares das Forças Armadas.

Segundo o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, importa ressaltar que, embora «*a otimização da utilização dos efetivos militares tendo em conta as necessidades do serviço efetivo*» tenha constituído a «*principal linha de ação da alteração legislativa*», «*o propósito fundamental do Estatuto assenta na valorização da carreira militar e na salvaguarda das suas especificidades*».

Ora, o Projeto de Lei n.º 340/XIII-2.ª vem propor a alteração do referido Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR), que foi aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio.

De acordo com os autores da iniciativa em apreciação, «*sucessivos governos, a pretexto de pretensas medidas de reestruturação e modernização das Forças Armadas, promoveram alterações doutrinárias e estatutárias no sentido do aprofundamento de um processo de concentração e governamentalização da instituição militar, com a consequente perda da sua autonomia*».

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, in *Diário da República*, 1.ª série – N.º 67 – 5 de abril de 2013.

² Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril.

³ Aprovada pelo Despacho n.º 7527-A/2013, de 31 de maio, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 111, de 11 de junho.

Comissão de Defesa Nacional

Assim, segundo a exposição de motivos, o presente Projeto de Lei concretiza um *«conjunto de alterações ao EMFAR não tanto com o objetivo de corrigir todas as malfeitorias da governação anterior nesta matéria concreta, mas no sentido de as minimizar e, de alguma forma, repor situações de justiça e de equilíbrio, nomeadamente ao nível das carreiras dos militares e da sua vida familiar»*.

Referem-se os proponentes ao *«profundo impacto na degradação do Estatuto da Condição Militar»* como consequência do *«processo legislativo desencadeado pelo governo PSD/CDS»*, acrescentando que terão sido colocados em causa *«direitos sociais»*. Nos termos que constam na exposição de motivos, das alterações promovidas pelo Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, terão resultado *«entropias ao desenvolvimento das carreiras dos militares dos quadros permanentes, sem contribuir para a resolução dos principais problemas das Forças Armadas, designadamente na área de pessoal»*.

Consideram os autores que, volvidos quase dois anos da entrada em vigor do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, o diploma espelha o *«prosseguir de uma política limitativa da atuação das Forças Armadas no cumprimento das suas missões constitucionais, com situações graves, ainda não ultrapassadas, na sustentação dos meios operacionais e na gestão dos meios humanos»*. Entendem, também, que as alterações efetivadas na estrutura superior das Forças Armadas refletem a imposição de *«limitações á gestão dos três ramos»* e, segundo afirmam, a subalternização do papel e da atuação dos respetivos chefes de Estado-Maior.

Neste sentido, entendem que as alterações ao EMFAR, *«aprovadas pelo anterior governo, com base em medidas economicistas»* não satisfizeram as principais reivindicações dos militares, *«nomeadamente no que respeita a direitos liberdades e garantias, a uma melhoria na gestão das carreiras e a uma relação equilibrada entre as três classes»* e, ainda a este respeito, consideram que o referido Estatuto *«não mostrou qualquer sensibilidade para problemas como, por exemplo, o da parentalidade»*.

4. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

De acordo com a Nota Técnica, da pesquisa efetuada à base de dados do processo legislativo e atividade parlamentar (PLC), verificou-se que, neste momento, não se

encontram pendentes quaisquer iniciativas legislativas ou petições versando sobre matéria conexas.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O relator do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de «*elaboração facultativa*», em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Defesa Nacional, em reunião realizada no dia 14 de fevereiro de 2017, **aprova** o seguinte **Parecer**:

O Projeto de Lei n.º 340/XIII/2.ª, que visa a alteração do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR - Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio), apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciado e votado em Plenário da Assembleia da República, reservando os Grupos Parlamentares as suas posições para o debate.

PARTE IV – Anexos

1) Nota técnica

Palácio de S. Bento, 7 de fevereiro de 2017.

A Deputada Relatora



(Idália Serrão)

O Presidente da Comissão



(Marco António Costa)

Projeto de Lei n.º 340/XIII/2.ª (PCP) – Altera o Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR)

Data de admissão: 24 de novembro de 2016

Comissão de Defesa Nacional

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

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

A iniciativa *sub judice*, apresentada pelo Grupo Parlamentar do PCP, visa alterar o Estatuto dos Militares das Forças Armadas (Decreto-Lei nº 90/2015, de 29 de maio), para, de acordo com a exposição de motivos, minimizar as consequências negativas das medidas constantes deste diploma legal, repondo “situações de justiça e de equilíbrio, nomeadamente ao nível das carreiras dos militares e da sua vida familiar”.

De acordo com os proponentes, naquele diploma “foram promovidas alterações doutrinárias e estatutárias no sentido do aprofundamento de um processo de concentração e governamentalização da instituição militar, com a consequente perda da sua autonomia”, a pretexto de medidas de reestruturação e modernização das Forças Armadas, o que implica uma limitação da sua atuação “no cumprimento das suas missões constitucionais, com situações graves, ainda não ultrapassadas, na sustentação dos meios operacionais e na gestão dos meios humanos.”, Por outro lado, entendem que o papel e a atuação dos respetivos chefes de Estado-Maior é subalternizado e limitados na gestão dos três ramos

Referem-se ainda ao “profundo impacto na degradação do Estatuto da Condição Militar” e ao facto de a legislação que se propõem rever não ter satisfeito as principais reivindicações dos militares, “nomeadamente no que respeita a direitos, liberdades e garantias, a uma melhoria na gestão das carreiras e a uma relação equilibrada entre as três classes como não mostrou qualquer sensibilidade para problemas como, por exemplo, o da parentalidade”.

Para melhor compreensão das alterações propostas, e que passa pela alteração de 35 artigos do EMFAR, foi elaborado o quadro comparativo que se anexa à Nota Técnica.

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 por onze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

O presente projeto de lei foi admitido a 02/11/2016 e anunciado na sessão plenária de 03/11/2016. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República, datado de 02/11/2016, a iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão de Defesa Nacional (3.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, 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 verificar.

Assim, é de salientar que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa alterar o Estatuto dos Militares das Forças Armadas. Ora, este Estatuto foi aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio.

Dispondo o n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário 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 da iniciativa deveria identificar a lei que aprova o referido Estatuto, bem como o número da alteração que visam introduzir. O presente projeto de lei visa ainda alterar o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio. Assim, e considerando que se procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, propõe-se que, caso o projeto de lei em análise seja aprovado na generalidade, em sede de especialidade ou na fixação da redação final, seja alterado o respetivo título em conformidade com o *supra* exposto. Para o efeito, sugere-se a seguinte redação: *“Primeira alteração ao Estatuto dos Militares das Forças Armadas e ao Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, que o aprova”*

4

O projeto de lei em análise contém norma de entrada em vigor (*“a presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação”*), estando esta 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”*.

A propósito da entrada em vigor deste projeto de lei, é ainda de referir que o artigo 4.º (disposição transitória) contém, no seu n.º 2, uma norma que, em conjugação com a norma de entrada em vigor, poderá eventualmente representar um aumento das despesas do Estado previstas no Orçamento do Estado para o ano económico em curso. A verificar-se tal situação, para acautelar o previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República, poder-se-á fazer coincidir a entrada em vigor desta norma com a do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

Por imperativo constitucional, a defesa nacional militar incumbe às Forças Armadas, as quais, compostas exclusivamente por cidadãos portugueses, obedecem aos órgãos de soberania competentes, estão ao serviço do povo português e são rigorosamente apartidárias (artigos 273.º e 275.º da [Constituição da República Portuguesa](#)).

O Estatuto dos Militares das Forças Armadas, alterado pelo projeto de lei em apreço, consta de anexo ao [Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio](#), o qual ainda não sofreu quaisquer modificações.

A enquadrá-lo, em termos gerais, temos:

- A [Lei n.º 11/89, de 1 de junho](#) (Bases gerais do estatuto da condição militar);
- A [Lei do Serviço Militar](#),¹ aprovada pela [Lei n.º 174/99, de 21 de setembro](#), alterada pela [Lei Orgânica n.º 1/2008, de 6 de maio](#);²
- A [Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho](#) (Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas), alterada pela [Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro](#)³;
- A [Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho](#) (Aprova a Lei de Defesa Nacional)⁴, alterada pela [Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto](#);
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril](#) (Conceito estratégico de defesa nacional).⁵

¹ Texto consolidado retirado da base de dados DataJuris.

² Dá-se cumprimento, através deste ato legislativo, ao artigo 276.º da Constituição.

³ Republica a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho.

⁴ A numeração inicial deste ato legislativo, assim como a sua categorização, era Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho, tendo sido corrigida pela [Declaração de Retificação n.º 52/2009, de 20 de julho](#), que igualmente republicou o ato.

⁵ O enquadramento legislativo genérico do Estatuto dos Militares das Forças Armadas coincide, de algum modo, com os diplomas legais citados no seu artigo 1.º. Outra legislação pertinente, que seria nesta sede exaustivo referir, consta de compilação na área da defesa nacional disponível na página da Assembleia da República na Internet (www.parlamento.pt).

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados da União Europeia: Espanha e Reino Unido.

ESPAÑA

Diploma fundamental em matéria de direitos e deveres dos militares, independentemente do ramo das forças armadas a que pertençam, é a [Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas](#), que contempla, para além de normas próprias da carreira militar, regras de comportamento, hierarquia e disciplina quer em situação de paz quer em cenários de crise, conflito ou guerra.

Regula ainda o exercício pelos militares dos direitos fundamentais e liberdades públicas que requerem tratamento específico, assim como, designadamente, os direitos e deveres de carácter profissional dos militares, a proteção social e o associativismo profissional.

6

REINO UNIDO

O [Armed Forces Act 2006](#), aplicável aos militares dos três ramos das forças armadas, contém um regime jurídico geral prevendo, designadamente, direitos e deveres dos militares, regras operacionais de atuação, disciplina⁶, responsabilidade criminal, julgamento de casos e instâncias competentes para dirimir conflitos.

As especificidades dos ramos das forças armadas, nomeadamente quanto à hierarquia, postos e cadeia de comando, são tratadas ao nível de cada um deles.⁷

⁶ Tipificando-se, em especial, o amotinamento, a deserção, a insubordinação, a desobediência, a negligência no desempenho de funções, etc. .

⁷ O Exército (*British Army*), a Marinha (*Naval Service*, dividida em *Royal Navy* e *Royal Marines*) e a Força Aérea (*Royal Airforce*). Consultem-se, respetivamente, os seguintes sítios da Internet: www.army.mod.uk, www.royalnavy.mod.uk, www.royalnavy.mod.uk/careers/royal-marines e www.raf.mod.uk.

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 não se encontram pendentes quaisquer iniciativas legislativas sobre esta matéria.

- **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

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei de Defesa Nacional, compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional emitir parecer sobre os projetos e as propostas de atos legislativos relativos à política de defesa nacional e das Forças Armadas e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas, pelo que foi enviado um ofício ao Presidente da Assembleia da República, no dia 4 de novembro de 2016, no sentido de solicitar o parecer do Conselho

7

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

Em face dos elementos disponíveis, nomeadamente da exposição de motivos e do articulado, não é possível aferir, em concreto, os previsíveis encargos decorrentes da aplicação da presente iniciativa. É, no entanto, de ter em conta o exposto no ponto II.

