



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJECTO DE LEI N.º 379/VIII
REFORÇA A FISCALIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA NA INTERVENÇÃO DE FORÇAS MILITARES
PORTUGUESAS NO ESTRANGEIRO

1 — A Constituição da República Portuguesa, no artigo 163.º, alínea j), que define a competência da Assembleia da República relativamente a outros órgãos, elege o acompanhamento «do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro» como uma das funções primordiais do órgão fiscalizador por excelência do Estado, remetendo para o Regimento as formas concretas que tal fiscalização deve revestir.

Por outro lado, o artigo 7.º da Lei Fundamental consagra que em matéria de relações internacionais Portugal rege-se «pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do homem, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internacionais dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade.»

A crescente globalização dos interesses e das formas de cooperação entre os Estados na defesa de causas e valores comuns, como a democracia, a liberdade, os direitos humanos, tem como consequência o proporcional aumento do envolvimento de Portugal, enquanto Nação europeia e atlântica, na defesa em concreto destes valores e nos mais díspares locais do mundo.

Pelo que de tal acréscimo resulta forçosamente a necessidade de adaptar as formas de fiscalização dos representantes do povo português nestas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

missões, respondendo aos desejos de maior transparência que sobre esta matéria têm-se feito sentir.

2 — Desde já esclarecemos que consideramos que a dignidade do Estado, a salvaguarda da soberania e independência nacionais, a contribuição para a paz mundial e a garantia da segurança dos portugueses em Portugal e no estrangeiro impõem a consagração de uma política externa e de defesa nacional adequadas às suas necessidades. Esta política passa necessariamente pela assunção, e até incremento, das obrigações assumidas por Portugal junto das organizações internacionais a que aderimos.

Com efeito, é no âmbito das suas responsabilidades internacionais, nomeadamente em compromissos assumidos com a NATO e Nações Unidas, que nos últimos anos Portugal tem participado e participa em intervenções militares. Foi assim, em primeiro lugar, em Angola e Moçambique, depois na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo e, mais recentemente, em Timor Leste.

Esta esfera de actuação tem de ser entendida numa dupla vertente:

Por um lado, o Estado não pode, nesta matéria, ser considerado como referência única na definição de uma política de relações externas e de segurança comum, como são o caso das missões humanitárias e de evacuação, as missões de manutenção da paz e as missões de restabelecimento da paz ou de gestão de crises que impliquem ou possam implicar, em qualquer caso, a utilização de forças em acções militares. Com efeito, esta política deve ser um desígnio nacional, resultado de uma política o mais consensual e abrangente possível. São por demais evidentes as repercussões sociais que podem resultar da definição de tal política para



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

que se possa deixar de fora de todo o processo os partidos políticos e a sociedade civil.

Por outro, completar e não paradoxalmente, o Estado não pode deixar de assumir um papel fundamental na execução em concreto desta visão estratégica, porquanto não é aceitável a sua desresponsabilização destas matérias. Neste contexto, qualquer processo diplomático que exclua o papel fundamental do Estado, com os seus centros de poder, não é aceitável. A globalização, enquanto realidade, poderá implicar a alteração da geometria estratégico-diplomática, mas jamais poderá acarretar a anulação do papel vital do Estado no que diz respeito à definição e execução da sua política externa e de defesa nacional, enquanto afirmação de soberania.

3 — Assim sendo, torna-se imprescindível um reforço do papel da Assembleia da República no processo preparatório, decisório e executório do envolvimento de Portugal em missões internacionais, reforçando o papel dos cidadãos nestas missões, considerando-as enquanto projectos nacionais e não como resultado de interesses momentâneos e particulares de cada Estado ou do seu governo. Para tal, há que esclarecer a opinião pública e assegurar, através dos seus legítimos representantes, a transparência de todo o processo, acompanhando efectivamente o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro.

4 — Para tal, o Grupo Parlamentar do CDS-PP reforça o papel da Assembleia da República em todo o processo da preparação, decisão e execução destas missões, propondo, ao mesmo tempo, a necessidade de uma reflexão constante sobre a participação de Portugal nas mesmas.

Em sede preparatória, estatuímos o dever de o Governo informar, no mais curto espaço de tempo possível e sem prejuízo de compromissos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

assumidos, a Comissão Parlamentar de Defesa Nacional da possibilidade da participação de Portugal em qualquer missão. Tal solução parece ser a mais aconselhável face aos interesses em conflito: por um lado, o dever de fiscalização da Assembleia da República de todo o processo e, por outro, o sigilo que normalmente estas decisões revestem. Por isso, restringimos ao máximo a divulgação destas informações, conferindo apenas à Comissão de Defesa Nacional o poder-dever de ser informada.

Em matéria decisória, reforçamos a participação da Assembleia da República, obrigando que a decisão final passe necessariamente por este órgão, responsabilizando-o pela mesma. Para tal, proporcionamos meios documentais necessários para uma decisão livre e consciente de cada grupo parlamentar.

No que concerne à execução da própria missão, o CDS-PP impõe ao Governo o dever de informação à Assembleia da República do seu andamento, designadamente no que se refere à sua duração previsível, aos meios militares envolvidos ou a envolver, e aos riscos existentes, de todos os elementos, relatórios, pareceres, publicações das organizações internacionais sobre as mesmas.

Por fim, realçando a necessidade de uma ampla reflexão sobre estas matérias, propomos a obrigatoriedade da elaboração pelo Governo, no prazo de 30 dias, de um relatório final sobre a participação portuguesa na missão, que deverá ser apresentado, para discussão, na Assembleia da República.

Nestes termos, o Grupo Parlamentar do CDS-/PP apresenta o seguinte projecto de lei que estabelece novas medidas de fiscalização pela



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assembleia da República no envio e participação de forças militares portuguesas em missões de paz no estrangeiro:

Artigo 1.º

(Participação de forças militares portuguesas em missões no estrangeiro)

1 — A participação de contingentes militares portugueses no estrangeiro, em missões humanitárias ou de evacuação de pessoas, de manutenção ou restabelecimento da paz e de gestão de conflitos, assumida no âmbito de organizações internacionais de que Portugal faça parte e que possa envolver a realização de acções militares, é fiscalizada pela Assembleia da República nos termos previstos no Regimento e no presente diploma.

2 — A fiscalização pela Assembleia da República, prevista no número anterior, compreende o acompanhamento da preparação, decisão, execução e termo das missões de forças militares portuguesas no estrangeiro ali referidas.

Artigo 2.º

(Preparação)

A preparação da participação de forças militares portuguesas nas missões referidas no presente diploma deve ser realizada em conjunto com a Assembleia da República, designadamente através da Comissão Especializada da Defesa Nacional, devendo o Governo para este efeito, sem prejuízo dos compromissos assumidos por Portugal nas organizações



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

internacionais, comunicar previamente a esta comissão a participação de Portugal nestas missões.

Artigo 3.º

(Decisão)

A decisão de envolver contingentes militares portugueses nas missões referidas no n.º 1 do artigo 1.º é precedida de consulta prévia obrigatória à Assembleia da República, devendo para o efeito ser facultada a todos os grupos parlamentares documentação relativa ao pedido da participação de Portugal formulado pelas organizações internacionais e os projectos ou propostas desse envolvimento.

Artigo 4.º

(Informação)

Durante a execução das missões previstas no presente diploma, o Governo deve manter a Assembleia da República permanentemente informada sobre o andamento das mesmas, designadamente:

- a) Comunicando a duração previsível da missão;
- b) Informando sobre os meios militares envolvidos ou a envolver;
- c) Alertando para os riscos existentes;
- d) Fornecendo os elementos, relatórios, pareceres, publicações das organizações internacionais sobre a missão;
- e) Elaborando um relatório trimestral pormenorizado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 5.º

(Termo)

Após a conclusão das missões previstas no presente diploma o Governo, no prazo de 30 dias, deverá elaborar um relatório final sobre a participação portuguesa na missão, que apresentará na Assembleia da República.

Artigo 6.º

(Confidencialidade)

As informações prestadas pelo Governo à Assembleia da República nos termos deste diploma têm natureza confidencial, podendo ficar sujeitas ao regime jurídico de segredo de Estado quando tal for solicitado pelo Governo ou decidido pela Comissão Parlamentar de Defesa Nacional.

Palácio de São Bento, 15 de Fevereiro de 2001. Os Deputados do CDS-PP: *João Rebelo — Basílio Horta — Manuel Queiró.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Texto e despacho n.º 85/VIII, de admissibilidade do projecto de lei

Admito o presente projecto de lei, com dúvidas sobre a constitucionalidade e a legalidade da previsão constante do artigo 6.º, na parte em que atribui à Comissão de Defesa Nacional competência para classificar como segredo de Estado as informações prestadas pelo Governo à Assembleia da República, relativas à participação de forças militares portuguesas em missões no estrangeiro.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional, a classificação de segredos no domínio do Estado é matéria de reserva absoluta de competência dos órgãos de soberania.

As comissões parlamentares, muito embora reproduzam em escala reduzida a composição da Assembleia da República, não a representam, enquanto órgão de soberania. São, constitucional e regimentalmente, seus órgãos auxiliares.

As funções de representação do órgão de soberania, Assembleia da República, estão regimentalmente atribuídas ao seu Presidente. E, em perfeita consonância, a lei orgânica que aprovou o regime jurídico do segredo de Estado atribui exclusivamente ao Presidente da Assembleia da República competência para, em representação do respectivo órgão de soberania, classificar documentos e informações como segredo de Estado.

É neste enquadramento constitucional, regimental e legal que se colocam as minhas dúvidas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Será constitucionalmente legítimo atribuir às comissões parlamentares, poderes de representação da Assembleia da República, enquanto órgão de soberania?

Admitindo que sim, não deveria a lei ceder perante o Regimento, na parte em que, invadindo o espaço regimental, atribui às comissões parlamentares poderes de representação do órgão de soberania, Assembleia da República?

E, finalmente, atribuindo o regime jurídico do segredo de Estado tal competência, em exclusivo, ao Presidente da Assembleia da República, a sua extensão às comissões parlamentares não estará a violar lei de valor reforçado?

Baixa à 3.^a Comissão.

Registe-se, notifique-se e publique-se.

Palácio de São Bento, 19 de Fevereiro de 2001. O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**PROJECTO DE LEI N.º 352/VIII
(INTERVENÇÃO DE FORÇAS MILITARES PORTUGUESAS NO
ESTRANGEIRO)**

**PROJECTO DE LEI N.º 379/VIII
(REFORÇA A FISCALIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA NA INTERVENÇÃO DE FORÇAS MILITARES
PORTUGUESAS NO ESTRANGEIRO)**

**PROPOSTA DE LEI N.º 61/VIII
(REGULA O ACOMPANHAMENTO, PELA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA, DO ENVOLVIMENTO DE CONTINGENTES
MILITARES PORTUGUESES PARA O ESTRANGEIRO)**

Relatório e parecer da Comissão de Defesa Nacional

Relatório

Enquadramento

O projecto de lei n.º 352/VIII e o projecto de lei n.º 379/VIII foram apresentados nos termos do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 130.º do Regimento da Assembleia da República, verificando-se igualmente os requisitos do artigo 137.º daquele mesmo Regimento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A proposta de lei n.º 61/VIII foi apresentada nos termos da alínea d) do n.º1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 130.º do Regimento da Assembleia da República. A proposta de lei reúne os requisitos formais previstos no artigo 137.º do Regimento.

O objecto das iniciativas

Na reunião da Comissão de Defesa Nacional de 5 de Fevereiro p.p. foi distribuído para relatório e parecer o projecto de lei n.º 352/VIII. A 13 do mesmo mês o PSD usou a figura regimental do agendamento potestativo para o fazer subir a Plenário, na sessão de 22 deste mês. Por conseguinte, a discussão na Comissão de Defesa Nacional, nesta fase preliminar, não pode deixar de ter em conta estes procedimentos regimentais.

Subsequentemente, deram entrada a proposta de lei n.º 61/VIII (Governo) e o projecto de lei n.º 379/VIII, apresentado pelo CDS-PP. Todos esses diplomas são suficientemente claros no propósito de dar seguimento à inovação consagrada na revisão constitucional de 1997, que atribui competência à Assembleia da República de «Acompanhar, nos termos da lei e do Regimento, o envolvimento de contingentes militares no estrangeiro» [alínea j) do artigo 163.º].

Com efeito, desde 1991 que contingentes militares portugueses estão envolvidos em missões no estrangeiro, no sentido que aqui se pretende tomar por objecto, ou seja, excluindo meras acções de cooperação técnica militar ou envolvimento das Forças Armadas derivadas de uma eventual declaração de guerra prevista noutra dispositivo constitucional [alínea m) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa].



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Essas missões militares têm, aliás, constituído um elemento relevante da inserção internacional da República Portuguesa.

As referências que são feitas nas exposições de motivos às operações que as Forças Armadas Portuguesas desenvolveram e desenvolvem em Angola, Moçambique, depois na Bósnia-Herzegovina, Kosovo e em Timor-Leste tipificam as modalidades das missões militares no estrangeiro em apreço: missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de restabelecimento da paz ou de gestão de crises que impliquem, ou possam implicar, a utilização de forças em acções militares.

A participação nos comandos NATO, ou a participação em estruturas da UE-UEO, não se encontram aqui aparentemente contempladas.

Um dos méritos dos diplomas em discussão é, aliás, o de ensaiar uma regulamentação do novo dispositivo constitucional em apreço.

Com efeito, embora a alínea j) do artigo 163.º tenha resultado do entendimentos entre o PS e o PSD, ou até por isso, essa «inovação, de largo alcance político-constitucional» não deu aso a mais esclarecimentos, quer nas discussões em sede da Comissão Eventual de Revisão Constitucional (CERC) quer no debate em Plenário, quando se discutiu o referido artigo 163.º.

É claro que, nestas competências da Assembleia da República quanto a outros órgãos de soberania, as diferentes alíneas modelam verbos desiguais, desde «promover», «pronunciar-se», «apreciar» e «acompanhar». Por exemplo, aprecia-se o programa do Governo e acompanha-se e aprecia-se a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia [alíneas d) e f), respectivamente].



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

«Acompanhar» é termo isolado na economia geral do artigo 163.º, e assim só, apenas se aplica à alínea j) (este) de que se ocupam os documentos em questão.

O verbo «acompanhar» também é empregue no que diz respeito ao processo de construção europeia, embora nessa mesma alínea f) se densifique o que pretende a Constituição quando se acrescenta a competência de «apreciar». Acompanhar e apreciar será diferente de acompanhar só?

Seja como for, reside nas competências da Assembleia da República sobre a participação de Portugal na União Europeia uma das analogias possíveis para se entender a necessária regulamentação do novo dispositivo constitucional que se pretende contemplar.

Esta lei prevê, entre outros dispositivos, o da apresentação de relatórios e de projectos de resolução a submeter a Plenário.

Com efeito, as revisões constitucionais de 1989 e de 1992 vieram reforçar o papel da Assembleia da República no acompanhamento da integração europeia, mas só a Lei n.º 20/94, de 15 de Junho, veio regulamentar essas capacidades, pelo que uma comparação, mesmo que sumária, entre essa lei e os projectos e propostas em apreço poderá permitir situar mais de perto o conceito algo vago de «acompanhamento», e densificar o que se apresenta como um registo muito simplificado.

Outra via possível para apreciar esta questão é a de se proceder a uma comparação com os tipos de fiscalização de parlamentos de outros Estados democráticos e que tenham já desenvolvido doutrinas e práticas sobre o acompanhamento parlamentar de missões militares no estrangeiro. O agendamento potestativo para o próximo dia 22 remete para uma fase



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

posterior essa comparação. Aliás, dada a originalidade da regulamentação será extremamente vantajoso audições prévias das entidades competentes quando da discussão na especialidade.

Estes diplomas têm, assim, por objecto uma das componentes mais importantes para a qualidade do regime democrático e para o prosseguimento dos princípios que norteiam a República Portuguesa nas relações internacionais. Será, assim, conveniente suscitar outros contributos para elaborar um articulado mais completo e rigoroso dada a delicadeza da matéria.

É de esperar que na discussão na generalidade, e na especialidade, outras contribuições possam clarificar e densificar os articulados apresentados.

Síntese do projecto de lei n.º 352/VIII (PSD)

O projecto é composto por três artigos que tratam, respectivamente, da definição da participação da Assembleia da República no envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro e tipifica as modalidades dessas missões, conforme já se detalhou no presente relatório.

O artigo 2.º tem por objectivo o processo de envio de tropas e coloca a ênfase na participação da Assembleia da República, na forma prévia, ao referido envio para efeitos de apreciação e posterior acompanhamento.

O artigo 3.º incide na informação que o Governo deve à Assembleia da República, por forma a manter esta permanentemente ao corrente dos fundamentos internacionais das decisões pertinentes, os meios militares envolvidos, ou a envolver, o tipo e grau de riscos envolvidos e a previsível duração da missão. Não estão previstos no diploma modulações referentes



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

a questões de segurança, sigilo e outros tipos de procedimentos suscitados pela natureza das operações em causa.

Para a monitorização desse envolvimento o Governo deverá fornecer os elementos necessários. Um relatório semestral será apresentado pelo Governo à Assembleia da República para esse efeito.

Embora não haja qualquer referência explícita, pressupõe-se que será a Comissão de Defesa Nacional a exercer as competências sobre esta questão, a exemplo do que está contemplado na Lei n.º 20/94 para a Comissão de Assuntos Europeus sobre o acompanhamento da participação de Portugal na União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Síntese do projecto de lei n.º 379/VIII (CDS-PP)

Já este projecto de lei, composto por seis artigos insistindo no reforço do papel geral da Assembleia da República no processo preparatório, decisório e executório do envolvimento de Portugal em missões internacionais, atribui à Comissão Especializada de Defesa Nacional um papel mais concreto, inclusive na própria atribuição do grau de confidencialidade das informações que o Governo venha a prestar no seu âmbito (ver artigos 2.º e 6.º).

Embora este projecto seja mais geral e relativamente pormenorizado, insiste sobretudo no tipo de informação que o Governo deve habilitar a Assembleia da República para esta poder desempenhar as suas competências de acompanhamento.

Daí, o desenvolvimento, em articulado próprio, sobre as questões da classificação sigilosa das informações prestadas pelo Executivo em sede parlamentar.

No restante, há a mesma técnica tipificadora das obrigações do Governo em termos de consulta prévia de elaboração de relatórios a fornecer à Assembleia da República.

Síntese da proposta de lei n.º 61/VIII

Por sua vez, o Governo apresentou uma proposta de lei que também visa regulamentar o acompanhamento pela Assembleia da República do envolvimento de contingentes militares portugueses para o estrangeiro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Na exposição de motivos o Governo acentua que já a quinta alteração da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei Orgânica n.º 3/39, de 18 de Setembro) incorpora essas competências da Assembleia da República [ver alínea c) do artigo 40.º], embora sem as desenvolver.

O Governo dá uma especial ênfase ao âmbito da prestação das informações, ao momento da sua prestação que não deve prejudicar a adopção imediata de decisões militares, assim como ao papel da Comissão de Defesa Nacional.

Síntese global

Todos os diplomas em apreço dão o seu contributo especial para regulamentar as competências da Assembleia da República em matéria de acompanhamento do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro.

Embora haja uma fraca experiência do que possa ser um acompanhamento parlamentar dessas missões militares no estrangeiro, os legisladores pretendem clarificar o momento em que as informações são prestadas pelo Executivo, havendo uma tendência para que essa informação anteceda a decisão de envolvimento de tropas.

Também se pretende obrigar o Governo à elaboração de relatórios periódicos, por forma a facilitar o papel dos Deputados na apreciação das implicações políticas, militares e humanas dessas operações.

Nenhum dos diplomas se refere do acompanhamento da Assembleia da República sobre os custos orçamentais das operações militares no



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

estrangeiro, talvez por se considerar que, nesse domínio, se aplicam as regras gerais sobre as competências orçamentais da Assembleia.

Mas o acompanhamento orçamental é, sem dúvida, uma das competências gerais da Assembleia da República a ter em conta na matéria em apreço.

Os Deputados da Comissão de Defesa Nacional emitem o seguinte parecer:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Parecer

a) A proposta de lei n.º 61/VIII e os projectos de lei n.ºs 352/VIII e 379/VIII preenchem os requisitos constitucionais, legais e regimentais exigíveis para subir ao Plenário da Assembleia da República a fim de serem submetidos a apreciação e votação.

b) Os grupos parlamentares reservam as suas posições para o Plenário da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 21 de Fevereiro de 2001. — O Deputado Relator,
Medeiros Ferreira — O Presidente da Comissão, *Eduardo Pereira*.

Nota: — O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA