PROJECTO DE LEI N.º 352/VIII

INTERVENÇÃO DE FORÇAS MILITARES PORTUGUESAS NO ESTRANGEIRO

Exposição de motivos

O envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro, por princípio sempre determinado em nome do superior interesse nacional, constitui, não apenas um importante corolário natural das directrizes constitucionais que presidem à definição da política externa e de defesa nacional do Estado, como um decisivo instrumento da prossecução dos compromissos assumidos por Portugal na ordem internacional.

Com efeito, é também através desse envolvimento que Portugal participa activamente no estabelecimento de um sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos, desiderato proclamado, desde logo, no artigo 7.º da Constituição da República Portuguesa.

A transcendente importância de que o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro se reveste é sobejamente evidenciada nas operações de manutenção e de restabelecimento de paz em que as Forças Armadas Portuguesas têm estado abnegadamente envolvidas nos últimos anos, primeiro em Angola e Moçambique, depois na Bósnia Herzegovina e no Kosovo e, mais recentemente, em Timor Leste.

Não oferece dúvida, por conseguinte, a pertinência de o legislador constituinte ter consagrado, aquando da quarta revisão da Lei Fundamental, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, na alínea j) do seu artigo 163% como

competência de fiscalização política da Assembleia da República quanto a outros órgãos, o acompanhamento do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro.

Esta inovação, de largo alcance político-constitucional tem em vista assegurar uma participação plena e efectiva do Parlamento no que ao envolvimento de contingentes, militares portugueses no estrangeiro diz respeito, quer na fase prévia a decisão quer em todas as circunstâncias que rodeiem de forma relevante esse envolvimento.

Através dela, o legislador constituinte erigiu como questão de regime o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro, remetendo embora para a lei a delimitação da sua extensão e alcance exactos do papel da Assembleia da República no processo.

O texto consagrado na Lei Fundamental, tão amplo no seu alcance, revelou-se também prudente devido ao carácter dinâmico e relativamente recente do problema do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro e, em todo o caso, a extrema diversidade de situações a que pode respeitar.

Passados mais de três anos, ao longo dos quais, como já se referiu, sempre estiveram envolvidos contingentes militares portugueses no estrangeiro, a referida norma da lei fundamental, apesar de literalmente reiterada na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, com a redacção dada pela sua quinta alteração, aprovada pela Lei Orgânica n.º 3/99, de 18 de Setembro, não encontra ainda a sua regulação cabalmente dilucidada, nem o seu alcance temporal devidamente delimitado, circunstância que, aliada à inexistência de instrumentos jurídicos densificadores, tem justificado alguma doutrina considerar estar-se na presença de uma inconstitucionalidade por omissão, a qual os Deputados subscritores da presente lei intentam preencher.

Assim, a presente lei estabelece, como princípio geral, que toda a decisão de envolver contingentes militares portugueses no estrangeiro é comunicada previamente à Assembleia da República para efeitos de apreciação, nos termos do seu Regimento.

Em qualquer caso, o Governo deve manter a Assembleia da República permanentemente informada sobre o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro, comunicando-lhe, designadamente, e relativamente a esse envolvimento, os pedidos efectuados por organizações internacionais de que Portugal faça parte, os projectos de decisão ou de proposta, os meios militares envolvidos ou a envolver e a previsível duração da missão, bem como os elementos, informações e publicações oficiais considerados úteis e necessários para o exercício do direito de acompanhamento.

Finalmente, institui-se a obrigação de, sempre que se encontrem envolvidos contingentes militares portugueses no estrangeiro, o Governo apresentar à Assembleia da República um relatório semestral que permita o acompanhamento desse desenvolvimento.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados abaixo assinados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata apresentam o seguinte projecto de lei:

Artigo 1.º

Contingentes, militares portugueses no estrangeiro

1 — A participação da Assembleia da República no envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte; desenvolve-se, quer antes de ser tomada a decisão final de início ou termo da intervenção quer com carácter permanente,

no decurso das operações dela decorrentes, nos termos da presente lei e do seu Regimento.

2 — Para os efeitos do disposto no número anterior, o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro abrange as seguintes modalidades:

a) Missões humanitárias e de evacuação;

b) Missões de manutenção da paz;

c) 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.

Artigo 2.º

Processo de envio

A decisão de envolver contingentes militares portugueses no estrangeiro é comunicada previamente à Assembleia da República para efeitos de apreciação e posterior acompanhamento.

Artigo 3.º

Informação à Assembleia da República

1 — O Governo deve manter a Assembleia da República permanentemente informada sobre o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro, comunicando-lhe, designadamente:

a) Os pedidos efectuados por organizações internacionais de que Portugal faça parte, solicitando esse envolvimento acompanhados da respectiva fundamentação;

b) Os projectos de decisão ou de proposta desse envolvimento;

c) Os meios militares envolvidos ou a envolver, o tipo e grau dos riscos envolvidos e a previsível duração da missão;

d) Os elementos, informações e publicações oficiais considerados úteis e necessários para monitorização desse envolvimento.

2 — Sempre que se encontrem envolvidos contingentes militares portugueses no estrangeiro, o Governo apresenta à Assembleia da República um relatório semestral circunstanciado desse envolvimento, sem prejuízo de outras informações pontuais ou urgentes que lhe sejam solicitadas.

Palácio de São Bento, 23 de Janeiro de 2001. — Os Deputados do PSD: *Durão Barroso — Carlos Encarnação — Luís Marques Guedes — António Capucho — Henrique Rocha de Freitas*.

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.

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 noutro dispositivo constitucional [alínea m) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa].

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].

«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 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 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.

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 contigentes militares portugueses para o estrangeiro.

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 contigentes 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 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:

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.

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

Propostas de alteração apresentadas pelo Deputado do PCP João Amaral

Proposta de alteração

No artigo 3.º, onde são definidos (a título exemplificativo) os vários conteúdos do dever do Governo de informação à Assembleia da República, o PCP propõe o aditamento das seguintes alíneas:

«a1) O enquadramento jurídico da operação no plano internacional e das competências da Organização das Nações Unidas;

a2) A fundamentação política para a participação nacional nessa operação;

d) As demais informações que lhe sejam solicitadas pelos Deputados, nos termos da Constituição e da lei.

Proposta de alteração

No artigo 1.º, n.º 1, onde se lê «Para os efeitos do disposto no número anterior, o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro abrange as seguintes modalidades», o PCP propõe um aditamento, nos seguintes termos:

«Para os efeitos do disposto no numero anterior, o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro, ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, abrange as seguintes modalidades (...)»

Proposta de alteração

Propõe-se o seguinte artigo novo:

«Quando é recebida comunicação da disposição do Governo de envolver contingentes militares portugueses no estrangeiro em determinada operação, o Plenário da Assembleia da República pode pronunciar-se sobre a matéria, através de resolução, por iniciativa de qualquer grupo parlamentar ou do Governo».

Assembleia da República, 22 de Fevereiro de 2001. — O Deputado do PCP, *João Amaral.*