

Comissão de Defesa Nacional

Parecer

Proposta de Lei n.º 85/XIV/2.ª (GOV)

Altera a Lei de Defesa Nacional

Projeto de Lei n.º 792/XIV/2.ª (PCP)

Altera a Lei da Defesa Nacional (2.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho)

Projeto de Lei n.º 813/XIV/2.ª (CH)

Alarga e reforça as componentes da política de defesa nacional, alterando o artigo 4.º da Lei de Defesa Nacional

Autor:

Deputada Ana Miguel
dos Santos



Comissão de Defesa Nacional

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES E PARECER

PARTE IV – ANEXOS

Comissão de Defesa Nacional

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. NOTA PRELIMINAR

As iniciativas em apreço pretendem alterar a Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, (Lei de Defesa Nacional) com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto.

A Proposta de Lei n.º 85/XIV/2.^a (GOV), inscreve-se, segundo o proponente, no objetivo de reforma do comando superior das Forças Armadas, no sentido de reforçar o papel do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) e do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) no comando das Forças Armadas e na administração dos assuntos de natureza militar.

No que concerne ao Projeto de Lei n.º 792/XIV/2.^a (PCP), o proponente pretende alterar os artigos 10.º, 11.º, 13.º, 16.º, 27.º, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º e 32.º da Lei de Defesa Nacional, visando reforçar os poderes do Presidente da República, enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas, e os direitos dos militares na efetividade de serviço, designadamente através da eliminação de elementos que o proponente considera subjetivos e não mensuráveis, como o conceito de 'coesão', e adequando as regras gerais do exercício de direitos ao quadro constitucional.

O Projeto de Lei n.º 813/XIV/2.^a (CH) pretende, de acordo com o proponente, alargar e reforçar as componentes da política de Defesa Nacional, assegurando "a promoção de uma política militar comum na União Europeia, assente no sentido de afirmação política externa e controlo de fronteiras". Para tal, pretende aditar um novo n.º 4 ao artigo 4.º da Lei de Defesa Nacional, que propõe a orientação da política de Defesa Nacional no sentido da criação de uma defesa

Comissão de Defesa Nacional

militar europeia comum que promova a política externa e a afirmação militar da União Europeia, bem como o controlo eficaz de fronteiras externas.

2. OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

A Proposta de Lei n.º 85/XIV/2.^a (GOV), inscreve-se, segundo o proponente, no objetivo de reforma do comando superior das Forças Armadas, no sentido de reforçar o papel do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) e do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) no comando das Forças Armadas e na administração dos assuntos de natureza militar.

Assim, são propostas alterações aos artigos 14.º, 23.º e 46.º da Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto.

As alterações propostas ao artigo 14º (Primeiro-Ministro) preveem que passa a incumbir ao CEMGFA a elaboração do conceito estratégico militar, o projeto das missões específicas das Forças Armadas e a proposta do sistema de forças necessário ao seu cumprimento, passando o Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) a ter um papel apenas consultivo. Preveem, ainda, que passa a incumbir ao Primeiro-Ministro a orientação da ação dos adidos de defesa.

O artigo 23.º (Integração das Forças Armadas na administração do Estado) propõe a alteração da dependência hierárquica dos Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea, que passam a depender hierarquicamente do CEMGFA para todos os assuntos militares, mantendo-se a dependência do Ministro da Defesa Nacional em assuntos relacionados com o funcionamento de órgãos regulados por legislação própria, busca e salvamento marítimo e aéreo, execução de projetos no âmbito das leis de programação militar e de infraestruturas militares, e outras matérias administrativas e de execução orçamental que resultem da lei.

As alterações propostas ao artigo 46.º (Programação militar) indicam que a previsão das despesas de reequipamento das Forças Armadas e em

Comissão de Defesa Nacional

infraestruturas de defesa passam a constar, respetivamente, da lei de programação militar e da lei das infraestruturas militares, passando o estabelecido nestes diplomas a integrar a proposta de orçamento do Ministério da Defesa Nacional no que concerne às despesas mencionadas.

No que concerne ao Projeto de Lei n.º 792/XIV/2.^a (PCP), o proponente pretende alterar os artigos 10.º, 11.º, 13.º, 16.º, 27.º, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º e 32.º da Lei de Defesa Nacional, visando reforçar os poderes do Presidente da República, enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas, e os direitos dos militares na efetividade de serviço, designadamente através da eliminação de elementos que o proponente considera subjetivos e não mensuráveis, como o conceito de 'coesão', e adequando as regras gerais do exercício de direitos ao quadro constitucional.

As alterações propostas ao artigo 10.º (Comandante Supremo das Forças Armadas) preveem o reforço das funções atribuídas ao Presidente da República, designadamente passando este a autorizar, sob proposta do Governo, o emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as forças e serviços de segurança em caso de agressões ou ameaças transnacionais, ao invés de ser apenas previamente informado das mesmas, sendo-lhe também conferido o direito de autorizar, sob proposta do Governo o emprego de Forças Armadas em operações militares no estrangeiro. É também proposto (n.º 2) que o emprego de Forças Armadas fora do território nacional seja precedido de uma proposta fundamentada do Primeiro-Ministro, ao invés de uma comunicação fundamentada.

No que concerne às competências da Assembleia da República (artigo 11º), é proposta a readaptação, no sentido de refletir as alterações introduzidas ao artigo anterior. Prevê-se, igualmente, que a Assembleia da República passe a acompanhar a evolução da situação em caso de guerra, e que passe a eleger quatro Deputados, em vez de dois, para o Conselho Superior de Defesa Nacional, sendo o método de eleição alterado da maioria absoluta dos

Comissão de Defesa Nacional

Deputados em efetividade de funções para o método da média mais alta de Hondt.

O proponente pretende, de igual forma, alterar as competências do Primeiro-Ministro (artigo 13.º), fazendo refletir as alterações propostas ao artigo 10.º, sobre as competências do Chefe de Estado.

As alterações ao artigo 16.º, sobre a composição do Conselho Superior de Defesa Nacional, refletem o proposto a respeito das competências da Assembleia da República, passando o mesmo a integrar quatro Deputados em vez de dois.

No que concerne às regras gerais sobre o exercício de direitos (artigo 27.º) pelos militares, o proponente mantém a sujeição aos deveres decorrentes do estatuto da condição militar, afastando o dever de observar uma conduta conforme com a ética militar e o respeito pela coesão e disciplina das Forças Armadas.

No que diz respeito à liberdade de expressão (artigo 28.º), as reservas ao direito de proferir declarações públicas sobre qualquer assunto são circunscritas à necessidade de não pôr em risco a disciplina das Forças Armadas e o dever de isenção partidária dos seus membros.

O direito de reunião (artigo 29.º) é alterado, deixando de implicar que as reuniões não tenham natureza político-partidária ou sindical, sendo, no entanto, acrescentado que o direito de reunião não pode ser exercido no interior das unidades militares, salvo quando autorizado, nem prejudicar o serviço ou a disponibilidade para o serviço do militar.

É também alterada a redação do artigo 30.º, relativo ao direito de manifestação, substituindo-se a expressão 'natureza político-partidária' por 'natureza partidária', e considerando-se que a participação não pode pôr em risco a disciplina das Forças Armadas, sendo retirada a expressão 'coesão'.

O direito de associação (artigo 31.º) é modificado para permitir aos militares na efetividade de serviço o direito de constituir ou integrar associações de natureza política ou sindical, mantendo-se excluídas as associações de natureza partidária.

Comissão de Defesa Nacional

O direito de petição coletiva (artigo 32.º) deve, segundo o proponente, ater-se apenas ao dever de isenção partidária e ao respeito pela disciplina das Forças Armadas.

O Projeto de Lei n.º 813/XIV/2.ª (CH) pretende, de acordo com o proponente, alargar e reforçar as componentes da política de Defesa Nacional, assegurando “a promoção de uma política militar comum na União Europeia, assente no sentido de afirmação política externa e controlo de fronteiras”. Para tal, pretende aditar um novo n.º 4 ao artigo 4.º da Lei de Defesa Nacional, que propõe a orientação da política de Defesa Nacional no sentido da criação de uma defesa militar europeia comum que promova a política externa e a afirmação militar da União Europeia, bem como o controlo eficaz de fronteiras externas.

3. BREVE APRECIÇÃO DOS REQUISITOS FORMAIS

A Proposta de Lei n.º 85/XIV/2.ª foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e do 119.º do Regimento. Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Defesa Nacional, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 13.º da lei formulário, e ainda pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares. Foi aprovada em Conselho de Ministros a 8 de abril de 2021, ao abrigo da competência prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição.

A iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental.

Comissão de Defesa Nacional

Define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

A matéria sobre a qual versa a presente proposta de lei enquadra-se, por força do disposto na alínea c) do artigo 164.º da Constituição, no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República. Assim, segundo o n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a iniciativa legislativa carece de votação na especialidade pelo Plenário e, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, em caso de aprovação e promulgação revestirá a forma de lei orgânica.

As leis orgânicas carecem «de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções», nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição. Refira-se, igualmente, que o artigo 94.º do Regimento estatui que essa votação, por maioria qualificada, deve ser realizada com recurso ao voto eletrónico.

Para os efeitos previstos no n.º 4 do artigo 278.º da Constituição, o Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar o decreto ao Presidente da República para promulgação como lei orgânica, disso deve dar conhecimento ao Primeiro Ministro e aos grupos parlamentares, em conformidade com o disposto no n.º 5 do mesmo artigo

A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por qualquer documento que eventualmente a tenha fundamentado (cfr. n.º 3, do artigo 124.º do Regimento), e na exposição de motivos não são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma (cfr. Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro).

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 9 de abril de 2021. Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Defesa Nacional (3.ª) a 12 de abril, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada na reunião plenária do dia 14 de abril. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 18 de maio - cfr. Súmula da Conferência de Líderes n.º 46/XIV, de 28 de abril de 2021.

Comissão de Defesa Nacional

O Projeto de Lei n.º 792/XIV/2.^a é apresentado por Deputados do Partido Comunista Português, ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º e do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-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, pelo que a iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Respeita igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Considerando que a matéria em apreciação se inclui no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea d) do artigo 164.º da Constituição, e caso a presente iniciativa seja aprovada na fase de generalidade, deve o articulado do projeto de lei ser submetido a votação na fase de especialidade em Plenário, carecendo a aprovação da iniciativa em votação final global da maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do artigo 168.º da Constituição, revestindo o ato a que dá origem para publicação no Diário da República a forma de lei orgânica, nos termos das alíneas d) e h) do artigo 164.º e do n.º 2 do artigo 166.º, igualmente, da Constituição. Refira-se, ainda, em conformidade com o artigo 94.º do Regimento, que a votação, por maioria qualificada, deve ser realizada com recurso ao voto eletrónico.

Para os efeitos previstos no n.º 4 do artigo 278.º da Constituição, o Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar o decreto ao Presidente da

Comissão de Defesa Nacional

República para promulgação como lei orgânica, disso deve dar conhecimento ao Primeiro Ministro e aos grupos parlamentares, em conformidade com o disposto no n.º 5 do mesmo artigo.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 12 de abril de 2021. Por despacho do Presidente da Assembleia da República, foi admitido a 13 de abril e baixou no mesmo dia à Comissão de Defesa Nacional (3.ª CDN), com conexão à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª CACDLG). Foi anunciado na reunião plenária de 14 de abril.

O Projeto de Lei n.º 813/XIV/2.ª é apresentado pelo Deputado único representante do partido CHEGA (CH), ao abrigo e nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do artigo 167.º da Constituição, bem como da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Observa o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa encontra-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 os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A matéria sobre a qual versa a presente iniciativa enquadra-se, por força do disposto na alínea d) do artigo 164.º da Constituição, no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República. Assim, segundo o n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a presente iniciativa legislativa carece de votação na especialidade pelo Plenário e, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, em caso de aprovação e promulgação revestirá a forma de lei orgânica.

Comissão de Defesa Nacional

As leis orgânicas carecem «de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções», nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição. Refira-se, igualmente, que o artigo 94.º do Regimento estatui que essa votação, por maioria qualificada, deve ser realizada com recurso ao voto eletrónico.

Para os efeitos previstos no n.º 4 do artigo 278.º da Constituição, o Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar o decreto ao Presidente da República para promulgação como lei orgânica, deve dar conhecimento de tal ao Primeiro Ministro e aos grupos parlamentares, em conformidade com o disposto no n.º 5 do mesmo artigo

Este projeto de lei deu entrada a 28 de abril de 2021, tendo sido admitido e baixado à Comissão de Defesa Nacional (3.ª) no dia seguinte, por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado na sessão plenária de dia 5 de maio.

4. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR: INICIATIVAS OU PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA E ANTECEDENTES PARLAMENTARES

• Iniciativas pendentes

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram pendentes, sobre matéria conexa, as seguintes iniciativas legislativas:

- Proposta de Lei 84/XIV/2.ª (GOV) -Aprova a nova Lei Orgânica das Bases da Organização das Forças Armadas
- Projeto de Lei 793/XIV/2.ª (PCP)- Altera a Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas (2.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho)
- Projeto de Lei n.º 813/XIV/2.ª (CH) - Alarga e reforça as componentes da política de defesa nacional, alterando o artigo 4.º da Lei de Defesa Nacional

Comissão de Defesa Nacional

- **Antecedentes parlamentares**

A última revisão da Lei de Defesa Nacional e da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas ocorreu na XII Legislatura, tendo resultado na aprovação, respetivamente, da Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto e da Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro

5. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Regiões Autónomas**

A 13 de abril, o Presidente da Assembleia da República promoveu, para a Proposta de Lei n.º 85/XIV/2.^a (GOV) e para o Projeto de Lei n.º 792/XIV/2.^a (PCP), a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento, e para os efeitos dos n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 20 dias, nos termos do disposto na Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, alterada pela Lei n.º 3/2021, de 22 de janeiro.

No que diz respeito à Proposta de Lei n.º 85/XIV/2.^a (GOV), foi recebido, até ao momento, parecer do Governo Regional dos Açores, que refere que a proposta de lei não colide «com competências ou interesses próprios da Região Autónoma dos Açores» nada tendo a opor à sua aprovação». Este parecer pode ser consultado, tal como quaisquer outros que possam ainda ser recebidos, na página eletrónica da presente iniciativa.

No que concerne ao Projeto de Lei n.º 792/XIV/2.^a (PCP), os pareceres remetidos pelos órgãos de governo próprio das regiões autónomas também serão disponibilizados, se recebidos, na página eletrónica da iniciativa.

- **Consultas facultativas**

Em sede de discussão na especialidade poderá a Comissão deliberar no sentido da audição do Ministro da Defesa Nacional, do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, e dos Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea, para além de, à semelhança do sucedido no processo de

Comissão de Defesa Nacional

revisão anterior, de antigos incumbentes dos cargos mencionados, ou outras personalidades de especial relevo ou ligação às áreas da Defesa Nacional e das Forças Armadas.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Sendo a opinião do autor de emissão facultativa, a deputada autora do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER

A Comissão de Defesa Nacional em reunião realizada no dia 11 de maio de 2021, aprova o seguinte Parecer:

Proposta de Lei n.º 85/XIV/2.ª (GOV) Altera a Lei de Defesa Nacional, apresentado pelo Governo, o Projeto de Lei n.º 792/XIV/2.ª (PCP) Altera a Lei da Defesa Nacional (2.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho) e o Projeto de Lei n.º 813/XIV/2.ª (CH) Alarga e reforça as componentes da política de defesa nacional, alterando o artigo 4.º da Lei de Defesa Nacional reúnem os requisitos constitucionais, legais e regimentais para serem apreciados e votados em Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

PARTE IV – ANEXOS

1 – Nota Técnica.



Comissão de Defesa Nacional

Palácio de S. Bento, 11 de maio de 2021.

O Deputado Relator

(Ana Miguel dos Santos)

O Presidente da Comissão

(Marcos Perestrello)