



## Comissão de Defesa Nacional

---

Parecer

Projeto de Lei n.º 722/XV/1.ª (PAN)

**Autor:**

Deputada Dora  
Brandão (PS)

---

**Aprova a Lei de Sustentabilidade Ambiental das Infra-estruturas Militares**



## **Comissão de Defesa Nacional**

---

### **ÍNDICE**

#### **PARTE I - CONSIDERANDOS**

#### **PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

#### **PARTE III - CONCLUSÕES E PARECER**

#### **PARTE IV – ANEXOS**

## Comissão de Defesa Nacional

---

### PARTE I - CONSIDERANDOS

#### 1. NOTA PRELIMINAR

O Projeto de Lei n.º 722/XV/1.<sup>a</sup>, apresentado pela Deputada Única Representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), visa a aprovação da “Lei de Sustentabilidade Ambiental das Infra-estruturas Militares”.

A iniciativa foi apresentada nos termos do n.º 1 artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consubstanciam o poder de iniciativa de lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da CRP e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, e também pelo disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

Toma a forma de Projeto de Lei, dando cumprimento ao disposto no artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, encontrando-se redigido sob a forma de artigos. A proposta é precedida de uma exposição de motivos e, em conformidade com o n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário dos Diplomas, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos.

O projeto de lei *sub judice* deu entrada em 14 de abril de 2023. Foi admitido, por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República no dia 18 do mesmo mês, data em que também baixou à Comissão de Defesa Nacional, tendo sido designado Relator o Deputado autor deste Parecer. O seu anúncio em reunião plenária ocorreu no dia 19 de abril.

## Comissão de Defesa Nacional

---

### 2. OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

O Projeto de Lei em análise pretende a aprovação, pelo Governo, de uma Estratégia Nacional para a Sustentabilidade Ambiental das Infraestruturas Militares, com um horizonte temporal de cinco anos, tendo como objetivo a redução do impacte ambiental das atividades de segurança e defesa.

De acordo com a exposição de motivos, não obstante a Lei de Bases do Clima, no seu artigo 17.º, prever que «As Forças Armadas devem incorporar no seu planeamento estratégico e operacional os riscos inerentes às alterações climáticas e medidas de redução de emissões de gases com efeito de estufa, de modo a reduzir o impacte ambiental das atividades de segurança e defesa», considera o proponente que a ausência de um quadro legal que defina os termos do cumprimento das exigências da lei de Bases do Clima nas Forças Armadas leva a que as mesmas não sejam cumpridas de forma clara, razão pela qual propõe a aprovação de uma lei de sustentabilidade ambiental das infraestruturas militares que assegure um conjunto de diretrizes gerais que concretizem na política nacional de defesa o disposto no *Climate Change and Defence Roadmap* (EEAS/2020)1251, adotando em janeiro de 2021 no quadro da União Europeia, designadamente: a fixação de metas para atingir a neutralidade carbónica e a adoção de medidas de redução de emissão de gases com efeito de estufa das infraestruturas militares; a análise e o mapeamento dos riscos e ameaças à sua resiliência devido a alterações climáticas e a eventos climáticos extremos.

A iniciativa legislativa em análise é composta por cinco artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a competência do Governo para a elaboração e aprovação da Estratégia Nacional para a Sustentabilidade Ambiental das Infraestruturas Militares; o terceiro estipulando as medidas que asseguram a execução da Estratégia Nacional; o quarto prevendo a monitorização do grau de observância dos objetivos fixados na Estratégia, através do envio à Assembleia da República, pelo Ministro da Defesa Nacional,

### **Comissão de Defesa Nacional**

de um relatório anual; e o quinto determinando a data de início de vigência da lei a aprovar.

### **3. BREVE ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA MATÉRIA EM APRECIAÇÃO**

De acordo com a Nota Técnica anexa a este Parecer, para a qual se remete o enquadramento jurídico nacional e internacional completos, a Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, que aprovou a Lei de Bases do Clima, estabelece os objetivos e princípios da política do clima, bem como os direitos e deveres climáticos. Nela se reconhece a situação de emergência climática, assumindo o Estado Português o compromisso de alcançar a neutralidade climática até 2050, através de um alargado conjunto de instrumentos.

Esta lei determina a criação do Conselho para a Ação Climática (CAC), órgão especializado, composto por personalidades de reconhecido mérito, com conhecimento e experiência nos diferentes domínios afetados pelas alterações climáticas, incluindo gestão de risco e políticas públicas, integrando obrigatoriamente o presidente do Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS), um representante das organizações não governamentais de ambiente e, pelo menos, um cidadão jovem residente em Portugal (artigo 12.º). A composição, organização, funcionamento e estatuto do CAC e da estrutura de apoio técnico, que integra os serviços da Assembleia da República, devem ser definidos por resolução deste órgão, ainda não aprovada.

O CNADS foi criado através do Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 136/2004, de 3 de junho. Trata-se de um órgão independente com funções consultivas, que visa a «procura de consensos alargados relativamente à política».

Em matéria de segurança climática, a Lei de Bases do Clima prevê, designadamente, que «As Forças Armadas devem incorporar no seu

### **Comissão de Defesa Nacional**

planeamento estratégico e operacional os riscos inerentes às alterações climáticas e medidas de redução de emissões de gases com efeito de estufa, de modo a reduzir o impacto ambiental das atividades de segurança e defesa» (n.º 8 do artigo 17.º).

Por outro lado, a Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro, que aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026, prevê que «No âmbito da adaptação da defesa nacional às realidades contemporâneas e às novas missões, e com o objetivo de reforçar e racionalizar os meios ao serviço da defesa e promover a economia da defesa, o Governo irá (...) Continuar a valorizar, dignificar e rentabilizar o património da defesa nacional, em execução da Lei das Infraestruturas Militares, promovendo projetos relativos à melhoria das condições de habitabilidade e das condições de trabalho nas unidades, estabelecimentos e órgãos, no âmbito do Plano de Ação para a Profissionalização, e a contemplar o investimento necessário em segurança e vigilância das infraestruturas, bem como a previsão de ganhos de eficiência energética e de redução da pegada ambiental deles resultantes».

Recorde-se que, nos termos do artigo 275.º da Constituição, às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República Portuguesa, satisfazer os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte; podem ainda ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação, e podem também empregadas em estado de sítio e em estado de emergência, nos termos da lei que os regulam.

A Lei de Defesa Nacional (LDN) fixa os objetivos e princípios gerais a que obedece a política de defesa nacional e as responsabilidades dos vários órgãos do Estado nesta matéria, remetendo para leis próprias a previsão das despesas

### **Comissão de Defesa Nacional**

militares a efetuar pelo Estado no reequipamento das Forças Armadas e nas infraestruturas de defesa.

Os órgãos com responsabilidades nesta matéria são classificados em três tipos: os que são diretamente responsáveis pela defesa nacional (Presidente da República, Assembleia da República, Governo e Conselho Superior de Defesa Nacional), os que são diretamente responsáveis pelas Forças Armadas e pela componente militar da defesa nacional (Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea) e os de consulta em matéria de defesa nacional (Conselho Superior Militar e Conselho de Chefes de Estado-Maior).

Como previsto nos artigos 18.º e 19.º da LDN, o Conselho Superior Militar é o principal órgão de consulta do Ministro da Defesa Nacional, que a ele preside, e integra também o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e os Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea, bem como os Secretários de Estado que coadjuvem aquele Ministro. Compete-lhe dar parecer sobre matérias relativas à defesa nacional e às Forças Armadas que sejam da competência do Governo, do Conselho Superior de Defesa Nacional ou do Ministro da Defesa Nacional e elaborar os projetos de proposta das leis de programação militar e de programação das infraestruturas militares, de acordo com a orientação do Governo.

A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas estabelece a estrutura superior das Forças Armadas e os princípios que baseiam a sua organização e funcionamento, depois desenvolvidos nas orgânicas dos ramos, aprovadas por decreto-lei, definindo as competências dos vários órgãos. Assim, nos termos do seu artigo 12.º, n.º 1, alínea g), subalínea i), cabe ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, no âmbito da programação militar, «Elaborar, sob a diretiva de planeamento do Ministro da Defesa Nacional, os anteprojetos de propostas de lei de programação militar e de lei das infraestruturas militares, coordenando os respetivos processos com os ramos».

### **Comissão de Defesa Nacional**

O Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro (texto consolidado), aprova a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional, fixando no seu artigo 2.º as atribuições do mesmo, entre as quais a de «Elaborar o orçamento da defesa nacional e orientar a elaboração das propostas de Lei de Programação Militar e de Lei de Programação de Infraestruturas Militares, assegurando ainda a direção e supervisão da respetiva execução» [alínea g)].

Em matéria de programação militar, vigoram atualmente:

- A Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho, que aprova a Lei de Programação Militar, a qual estabelece a programação do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento; e
- A Lei Orgânica n.º 3/2019, de 3 de setembro, que aprova a Lei das Infraestruturas Militares, aprovada pela, que estabelece a programação do investimento com vista à conservação, manutenção, segurança, modernização e edificação de infraestruturas da componente fixa do sistema de forças e estabelece as disposições sobre a gestão dos bens imóveis afetos à defesa nacional disponibilizados para rentabilização, tendo em vista a aplicação dos resultados obtidos nas medidas e projetos nela previstos.

#### **4. BREVE APRECIÇÃO DOS REQUISITOS FORMAIS**

Para além do exarado na nota preliminar introdutória deste Parecer, cumpre registar que a iniciativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, cumprindo o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, relativo aos limites à admissão das iniciativas.

Já no que respeita ao cumprimento da alínea a) do mesmo artigo, a Nota de Admissibilidade e a Nota Técnica da iniciativa em análise chama atenção para o facto de o projeto de lei, no artigo 2.º, determinar que o Governo aprove «por Resolução do Conselho de Ministros uma Estratégia Nacional para a

### Comissão de Defesa Nacional

Sustentabilidade Ambiental das Infraestruturas Militares», prevendo inclusive os conteúdos que a mesma deverá integrar. Tal como referido na nota de admissibilidade, e replicado na Nota Técnica anexa a este Parecer, esta norma, que parece conter injunções de carácter juridicamente vinculativo dirigidas ao Governo, poderá suscitar dúvidas relativamente ao respeito pelo princípio da separação de poderes, subjacente ao princípio do Estado de direito democrático e previsto nos artigos 2.º e 111.º da Constituição.

A este respeito, a Nota Técnica cita dois constitucionalistas portugueses, esclarecendo que «as relações do Governo com a Assembleia da República são relações de autonomia e de prestação de contas e de responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência», «pelo que não pode o Governo ser vinculado a exercer o seu poder regulamentar (ou legislativo) por instruções ou injunções da Assembleia da República», não podendo, por isso, a Assembleia da República «ordenar-lhe a prática de determinados actos políticos ou a adopção de determinadas orientações». Toda e qualquer imposição parlamentar só poderá valer, em princípio, como recomendação ao Governo, cuja inobservância só pode ser sancionada em sede de responsabilidade política» (cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/2011).

Acrescenta ainda que se coloca sempre a hipótese de se considerar que estamos perante uma mera recomendação, como entendeu o Presidente da República relativamente ao artigo 282.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprova o Orçamento do Estado para 2020, caso em que não se reputaria a mesma como vinculativa.

Por outro lado, sublinha-se também no documento em anexo que a determinação do órgão competente para a aprovação da referida Estratégia Nacional, o Conselho de Ministros, parece poder suscitar dúvidas relativamente à sua conformidade constitucional em face do n.º 2 do artigo 198.º da Constituição, que estabelece ser «da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento.»

### **Comissão de Defesa Nacional**

A este propósito é citado outro especialista, Rui Medeiros, que refere que é controversa a questão de saber «se a organização e funcionamento do Governo também inclui a repartição legal de competências entre os diversos órgãos que integram a estrutura do Governo.» Concretamente, no que diz respeito ao Conselho de Ministros, nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 200.º, a Constituição atribui-lhe competência para deliberar «sobre outros assuntos da competência do Governo que lhe sejam atribuídos por lei». Perante esta norma, refere o mesmo autor que «pode questionar-se se uma lei parlamentar que atribua especificamente uma competência para a prática de certos atos ao Conselho de Ministros se mostra conforme com o disposto no artigo 198.º, n.º 2.º», considerando que a questão é ultrapassada se estiver em causa a «mera explicitação por via legal das competências constitucionais dos diversos órgãos que integram o Governo».

A Nota Técnica refere, por fim, no que respeita à admissibilidade da iniciativa, que «não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados.» Coloca a hipótese de, em teoria, serem feitas alterações que eliminem essas dúvidas: «apesar de algumas das normas deste projeto de lei nos suscitarem dúvidas jurídicas sobre a sua constitucionalidade, as mesmas são suscetíveis de serem eliminadas ou corrigidas em sede de discussão na especialidade.», caso a iniciativa venha a ser aprovada na generalidade.

No que respeita ao cumprimento da Lei Formulário, apraz dizer que são cumpridos os requisitos, traduzindo o título da iniciativa sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

## Comissão de Defesa Nacional

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

De acordo com a pesquisa efetuada à base de dados do processo legislativo e atividade parlamentar (PLC), verificou-se que neste momento, sobre esta matéria ou matéria conexa, existem as seguintes iniciativas:

- Proposta de lei n.º 68/XV/1.ª (GOV) – Aprova a Lei de Infraestruturas Militares;
- Proposta de Lei n.º 69/XV/1.ª (GOV) - Aprova a Lei de Programação Militar;

Projeto de Lei n.º 720/XV/1.ª (L) – Prevê a obrigação de inventariação dos imóveis afetos à defesa nacional e possibilita a sua requalificação e reconversão para utilização com fins sociais e habitacionais, bem como as modalidades em que podem ser afetados.

Do ponto de vista dos antecedentes parlamentares, na XIII Legislatura, sobre matéria idêntica ou conexa com a da presente iniciativa, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Proposta de Lei n.º 188/XIII/4.ª (GOV) – Aprova a lei das infraestruturas militares.

*Aprovada na reunião plenária de 28 de junho de 2019, com votos a favor do PSD, do PS e do CDS-PP, votos contra do BE e abstenções do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira, dando origem à Lei Orgânica n.º 3/2019 - Lei das infraestruturas militares [DR I série n.º 168/2019 2019.09.03 (pág. 3-10)].*

- Proposta de Lei n.º 172/XIII/4.ª (GOV) - Aprova a Lei de Programação Militar.  
*Aprovada na reunião plenária de 3 de maio de 2019, com votos a favor do PSD, do PS, do CDS-P e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira votos, contra*



## **Comissão de Defesa Nacional**

*do BE e abstenções do PCP, do PEV, do PAN, dando origem à Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho - Aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio [DR I série n.º 114/2019 2019.06.17].*

Consultada a mencionada base de dados (AP) não foi localizada qualquer petição sobre a matéria em apreciação.

### **6. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**

Até à data de elaboração deste parecer não foram recebidos contributos referentes a esta iniciativa legislativa, nem se verifica a obrigatoriedade de proceder a consultas. No entanto, e em caso de aprovação e subsequente trabalho na especialidade, poderá a Comissão de Defesa Nacional deliberar no sentido de se promover audições de entidades civis ou militares que entender necessárias no âmbito da discussão na especialidade.

### **PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

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

## Comissão de Defesa Nacional

---

### PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER

A Comissão de Defesa Nacional em reunião realizada no dia 2 de maio de 2023, aprova o seguinte Parecer:

1. A DURP do PAN tomou a iniciativa de apresentar, a 14 de abril de 2023, o Projeto de Lei N.º 722XV/1.<sup>a</sup> - *Aprova a Lei de Sustentabilidade Ambiental das Infra-estruturas Militares*;
2. O referido Projeto de Lei foi objeto de análise e apreciação pela Comissão de Defesa Nacional, nos termos do presente Parecer;
3. No que respeita à conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais, conclui-se que a iniciativa cumpre o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, relativo aos limites à admissão das iniciativas; no entanto, suscita sérias dúvidas jurídicas quanto à sua constitucionalidade e por isso, quanto ao cumprimento da alínea *a*) do mesmo artigo, nomeadamente:
  - 3.1. Pela presença de normas que contêm injunções de caráter juridicamente vinculativo dirigidas ao Governo, o que suscita dúvidas relativamente ao princípio da separação de poderes, previstos nos artigos 2.º e 111.º da Constituição da República Portuguesa;
  - 3.2. Pela presença de normas que determinam o órgão competente para a aprovação da Estratégia referida na iniciativa, no caso, o Conselho de Ministros - o que suscita dúvidas relativamente à sua constitucionalidade em face do n.º 2 do artigo 198.º da Constituição da República Portuguesa.

### Comissão de Defesa Nacional

---

4. Ainda que pudessem ser feitas alterações em sede de especialidade, não parece plausível que se possa encontrar uma solução jurídica que permita ultrapassar as dúvidas de constitucionalidade identificadas mantendo o objeto e propósito político da iniciativa;
5. Em conformidade, a Comissão de Defesa Nacional é de Parecer que o Projeto de Lei N.º 722XV/1.<sup>a</sup> - *Aprova a Lei de Sustentabilidade Ambiental das Infra-estruturas Militares*, do ponto de vista constitucional, não reúne os requisitos para ser apreciado e votado em Plenário da Assembleia da República.

#### PARTE IV – ANEXOS

1 – Nota Técnica.

Palácio de S. Bento, 2 de maio de 2023.

A Deputada Relatora



(Dora Brandão)

O Presidente da Comissão



(Marcos Perestrello)