ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

Ofício n.º 554/XII/1ª – CACDLG /2014 **Data: 7-05-2014**

ASSUNTO: Parecer da Proposta de Lei n.º 218/XII/3.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo à Proposta de Lei nº 218/XII/3.ª (GOV) – *"Procede à primeira alteração ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de setembro"*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 7 de maio de 2014 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Ofício 494934
Entrada/Saída n.º 554 de 7/5/2014

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa
Tel. 21 391 91 92/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: Comissao.1A-CACDLGXII@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

Proposta de Lei n.º 218/XII: procede à primeira alteração ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de setembro.

PARTE I

CONSIDERANDOS

I. Nota introdutória

Como se pode ler na exposição de motivos da proposta de lei nº 218/XII (doravante PL), a iniciativa governamental tem por objetivo rever o Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, em face das alterações entretanto ocorridas, nomeadamente legais, organizacionais e estatutárias.

II. Análise sucinta das alterações propostas

A Pl introduz, como alterações essenciais, a modificação do regime das penas, reformula o quadro de responsabilidade aplicável a militares na reforma, e simplifica os critérios para as classificações de comportamento.

Entende-se que o militar fora da efetividade de serviço continua a manter a qualidade de «militar» e, por isso, se encontra vinculado ao cumprimento de deveres e sujeito à tutela disciplinar da Guarda Nacional Republicana (GNR).

São, por outro lado, introduzidas modificações em sede de contagem de prazos prescricionais.

Procura-se introduzir coerência no diploma revisto decorrente do facto de o Código de Justiça Militar ter configurado o crime militar para que este não consuma a infração disciplinar.

O instituto da anulação de penas por bom comportamento passa a estar integrado no RDGNR.

Quanto ao dever de correção, apresenta-se o dever de ser guardada equidistância entre os interesses dos cidadãos, bem como a obrigação de prestar informação aos cidadãos que a solicitem, desde que não exista impedimento legal à sua divulgação.

No que respeita a penas disciplinares, a *transferência compulsiva* passa a qualificar-se como "pena acessória", sendo possível sua aplicação cumulativamente com a pena de suspensão e com a pena de suspensão agravada, distinguindo-se na respetiva duração.

Reduz-se o número de penas disciplinares eliminando-se a pena de reforma compulsiva, aproximando-se, no que se refere às penas, o regime disciplinar existente na GNR do regime aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas e ao existente no regime laboral comum.

No que respeita à tramitação processual, estabelece-se expressamente que os processos devem ser objeto de apensação quando se encontrem na mesma fase processual.

Introduz-se um conjunto de normas processuais seguindo a lógica do Código do Processo Penal, nomeadamente no que toca aos deveres da testemunha, ou à relação entre testemunhas apresentadas e factos alegados, recusando-se a apresentação de testemunhas por cada facto.

Das decisões do Comandante-Geral que apliquem a pena de suspensão ou de suspensão agravada, cabe recurso hierárquico necessário para o Ministro da Administração Interna, sendo que das decisões do Comandante-Geral para as quais não se prevê a existência de recurso hierárquico necessário cabe recurso contencioso nos termos gerais.

APRECIAÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO

III. Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

Como se refere na nota técnica, "a presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 27 de fevereiro de 2014, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-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 assim os requisitos formais dos n.os 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que "*regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo*": "*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*". No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

O Governo informa na exposição de motivos que ouviu, a título obrigatório, a Comissão Nacional de Proteção de Dados e as associações socioprofissionais da GNR e, a título facultativo, o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a Procuradoria-Geral da República e a Ordem dos Advogados, e juntou à sua iniciativa os contributos recebidos dessas entidades.

A matéria objeto deste projeto de lei, na medida em que se respeita a direitos, liberdades e garantias dos cidadão, pertence à competência legislativa reservada da Assembleia da República, integrando a reserva parlamentar relativa [alínea *b)* do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição].

A iniciativa deu entrada, em 23 de abril de 2014 e foi admitida e anunciada na sessão plenária de 24 de abril de 2014. Baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

Esta iniciativa encontra-se agendada para reunião plenária do dia 12 de maio de 2014.

IV. Verificação do cumprimento da lei formulário

Mais uma vez reproduzindo a nota técnica, "A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (...) (lei formulário), possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da respetiva redação final.

A proposta de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário.

Pretende alterar o Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de setembro. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário: "*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*". Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verifica-se que a lei em causa não sofreu até à data quaisquer modificações. Assim, em caso de aprovação da presente iniciativa constituirá esta, efetivamente a primeira alteração ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, tal como consta já do respetivo título.

Em conformidade com o previsto nas alínea *a)* e *b)* do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor - salvo se se tratar de códigos – ou se somem alterações que abranjam mais de 20 % do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. Tendo em conta a dimensão das alterações propostas por esta iniciativa, o Governo entendeu promover a sua republicação (artigo 7.º) que junta como anexo. A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, "*30 dias após a data da sua publicação*" está também em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos.

De acordo com Governo, é importante ter também em consideração, nesta alteração, a aprovação do Código de Justiça Militar (Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro), segundo o qual o crime militar deixou de consumir a infração disciplinar, o que tornava incoerente a exceção hoje presente no regime disciplinar.

Esta proposta de lei pretende alterar os seguintes artigos do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de setembro: *1.º, 4.º, 5.º, 6.º, 8.º, 11.º, 13.º, 14.º, 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 21.º, 22.º, 23.º, 27.º, 30.º, 31.º, 34.º, 35.º, 36.º, 37.º, 38.º, 41.º, 42.º, 43.º, 44.º, 46.º, 47.º, 48.º, 53.º, 54.º, 55.º, 56.º, 57.º, 59.º, 60.º, 61.º, 62.º, 68.º, 69.º, 78.º, 79.º, 82.º, 84.º, 88.º, 89.º, 92.º, 94.º, 97.º, 100.º, 102.º, 105.º, 106.º, 118.º, 120.º, 124.º e 132.º.*

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário".

PARTE II

OPINIÃO DA RELATORA

1. Na esteira do observado nomeadamente pela Ordem dos Advogados, a relatora entende que a PL não se traduz tanto numa inovação ao RDGNR quanto numa clarificação do mesmo e do aperfeiçoamento da redação legislativa. Exemplo desta observação é a clarificação de que os militares na reforma ficam sujeitos ao cumprimento dos deveres que lhes sejam aplicáveis pela sua natureza e circunstância. Trata-se de uma híper-concretização legislativa, de resto em voga, que não traz consigo qualquer *problema* que não o do abandono da *escrita jurídica* que se contrai quando a *evidência* já decorre da lei. Isto é, o preceito referido, como outros, não é necessário, pois não passaria pela imaginação de qualquer intérprete sujeitar militares na reforma a deveres de conduta decorrentes do exercício efetivo de funções.
2. No arrumo a que se procede dos deveres, tendo em conta a redação anterior do artigo 11º, encontramos uma nova formulação de deveres transposta para os artigos 17-A e 17-B, referindo agora o legislador os deveres de *autoridade* e o *dever de tutela*. Não são, pois, novos deveres, mas reformulações da *obrigação de idoneidade profissional no exercício de funções de comando e no dever* que já incluía o *dever de proficiência* (obrigação genérica de idoneidade profissional, a revelar-se no desempenho eficiente e competente, pelo militar, nas suas funções). Parece haver uma confusão – ou incompreensão da natureza da GNR – quando se apelida de *dever* a *autoridade*, a qual é muito mais do que um dever, mas um *poder-dever*. A hierarquia aponta para que se traduza este dever num *dever de comando*.

3. Da mesma forma, a relatora não entende que se inscreva como dever o *dever de tutela*, quando a tutela tem o significado preciso que conhecemos em direito público, que é o caso: o poder de fiscalização e orientação de uma entidade ou de órgão da administração em relação a outro órgão ou a outra entidade administrativa.
4. O desdobramento de deveres já incluídos noutros ou a introdução de deveres que não parecem, pelo menos no seu *nome*, reconduzirem-se à categoria em causa devem ser apontados como problemas de técnica legislativa a merecer, na opinião da relatora, melhor arrumo, mas não mais do que isso.
5. Deve ser especificado que a publicação das decisões dos recursos disciplinares e das penas disciplinares, previstas no artigo 36º, não pode ser feita na *internet*, como sublinhou a CNPD, uma vez que *"a divulgação de informação pessoal desta natureza por esta via corresponderia a uma pena acessória por um período ilimitado, o que não é admissível na ordem jurídica constitucional portuguesa"*.
6. Ter-se por *infração disciplinar* (artigo 4º), e portanto passível de aplicação de penas, um facto *meramente negligente* é, crê-se, uma violação do princípio da proporcionalidade. Não se vislumbra que as restrições previstas no diploma (*penas*), as quais naturalmente se justificam para salvaguardar o respeito pelos deveres essenciais ao funcionamento regular da GNR, sobrevivam a um juízo de adequação a um comportamento *meramente negligente*. Ou que a punição, se se quiser, de um comportamento *meramente negligente* seja exigível para a salvaguarda dos interesses e valores em presença. Daí que se tenha, também, por consequentemente inconstitucionais o artigos 19º - que classifica como infrações disciplinares leves comportamentos cometidos com *negligência simples* de que não resulte dano ou prejuízo para o serviço ou para terceiros e que não ponham em causa o prestígio e o bom nome da instituição – e o preceito que em cada caso seja invocado, consequentemente, para aplicar uma das penas previstas no artigo 27º. Se a desproporcionalidade de se punir quem com mera negligência nada causou em termos de dano surge como evidente, não menos evidente parece ser a violação do princípio da culpa. De resto, antes mesmo da apresentação desta PL, já se constatava o excesso na aplicação das penas disciplinares. Em Maio de 2012 a Associação Sócio-Profissional Independente da Guarda Nacional Republicana (ASPIG) emitiu um comunicado constatando que, ao longo dos anos, a Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI)

tem, sistematicamente, aplicado penas disciplinares a militares da Guarda que, na sua perspetiva seriam "exageradas".

7. Os artigos 20° e 21° conferem, em face da redação de duas faces dos preceitos, uma discricionariedade ao decisor que põe em causa o princípio da legalidade. Note-se que se classifica como *infrações disciplinares graves* os comportamentos cometidos com *negligência grosseira ou dolo* (artigo 20°) e, de seguida, classifica-se como *infrações disciplinares muito graves* os comportamentos cometidos com *negligência grosseira ou dolo* (artigo 2.°). O decisor depara-se, assim, com duas classificações à escolha, com consequências naturalmente diferentes no grau de intensidade da pena, com um elemento comum – o *dolo*. Havendo *dolo*, nada na letra ou no espírito das normas permitem um escrutínio da classificação da infração disciplinar como *grave* ou muito *grave*.

8. Tem-se por problemático, do ponto de vista da sua constitucionalidade, o n° 3 do artigo 27°, isto é, a determinação da *transferência compulsiva* como uma pena acessória das principais, como a suspensão. O preceito viola o artigo 30.°, n.° 4, da Constituição (CRP), segundo o qual "nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos". Na anotação a este comando constitucional, referem os Profs. Gomes Canotilho e Vital Moreira (cfr. Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª edição, pág. 198) que "o que se pretende é proibir que à condenação em certas penas se acrescente de forma automática, mecanicamente, independentemente de decisão judicial, por efeito direto da lei, uma outra pena daquela natureza". Os mesmos autores acrescentam que "a teleologia intrínseca da norma consiste em retirar às penas efeitos estigmatizantes, impossibilitadores da readaptação social do delinquente e impedir que, de forma mecânica, sem atender aos princípios de culpa, da necessidade e da jurisdicionalidade, se decrete a morte civil, profissional ou política do cidadão (cf. Ac TC n.° 16/84, 91/84, 310/85, 75/86, entre outros) ". Como tem decidido o TC em vários acórdãos, os efeitos das penas traduzem-se materialmente numa verdadeira pena, que não pode deixar de estar sujeita, na sua aplicação, às regras próprias do Estado de Direito democrático, designadamente reserva judicial, princípio da culpa, proporcionalidade da pena, etc. (Acórdãos do TC n/s 127/84 e 16/84). Como é sabido, a doutrina do art.° 30.° n.° 4 não se deve restringir à matéria criminal, justificando-se a sua aplicação aos demais domínios sancionatórios, e portanto também em sede de ilícito disciplinar (cf. Ac. 282/86).

9. Nos termos do artigo 34º, nº 5, alíneas a e b, pode ler-se o seguinte: *"as penas a que se referem os artigos 30.º, 31.º e 33.º têm, respetivamente, a seguinte conformação no tocante a militares reformados: a) Perda de dois terços da pensão mensal, pelo período de tempo correspondente à suspensão ou suspensão agravada; b)Perda de dois terços da pensão mensal durante o período de quatro anos"*. Tem-se por avisado rever estas normas tendo em atenção um *contexto* de todos conhecido, nomeadamente no que se refere à GNR: sem mencionar aspetos como reformas antecipadas, diminuição de efetivos e meios, cortes nos apoios sociais, os cortes nas pensões aliado a todos estes fatores, para além do aumento da carga fiscal, deveriam pesar no legislador quando mantém a perda de dois terços da pensão mensal nos termos descritos.

10. A relatora tem por inconstitucional quer o nº 1, quer o nº 2 do artigo 120 da PL (*das decisões do Comandante-Geral que apliquem a pena de suspensão ou suspensão agravada cabe recurso hierárquico necessário para o Ministro da Administração Interna, a interpor no prazo de 15 dias, a contar da data da respetiva notificação. (2) Das decisões do Comandante-Geral para as quais não se prevê a existência de recurso hierárquico necessário cabe recurso contencioso, nos termos gerais*). Com a revisão constitucional de 1989, o artigo 286.º deixou de fazer referência à necessidade de o recurso contencioso ser interposto contra atos definitivos e executórios e antes passaram a ser recorríveis "*quaisquer atos administrativos lesivos de direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares*". Entende-se que ao determinar a substituição do requisito da definitividade vertical pela lesividade do ato, a figura do recurso hierárquico necessário, admitindo o acesso imediato aos tribunais perante uma decisão desfavorável, passou a ser inconstitucional. O abandono da cláusula dos atos definitivos e executórios é uma exigência da proteção plena e eficaz dos particulares perante a Administração, devendo, por isso, passar a considerar-se a recorribilidade do ato em razão da lesão dos direitos dos particulares envolvidos com a Administração numa relação jurídica administrativa. Assim, são igualmente recorríveis, desde que lesivos dos direitos dos particulares, os atos praticados no termo de um procedimento como os atos preliminares ou intermédios desse mesmo procedimento, os atos do superior hierárquico como os do subalterno, os atos de conteúdo regulador de uma situação jurídica como os de natureza prestadora ou conformadora. A impugnabilidade de quaisquer atos administrativos lesivos dos direitos dos particulares é um direito fundamental e, como tal, não pode ser restringido à luz do

18.º/2 CRP, pelo que se devem considerar caducadas, por inconstitucionalidade superveniente, as previsões anteriores à revisão de 1989.

PARTE III

PARECER

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 218/XII: procede à primeira alteração ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de setembro.

2. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei em causa reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votados em plenário.

PARTE IV

ANEXOS

A nota técnica faz parte integrante do presente parecer, dando-se a mesma por reproduzida.

Palácio de S. Bento, 5 de maio de 2013

A Deputado Relatora

Isabel Moreira

(Isabel Moreira)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

Nota Técnica

Proposta de lei n.º 218/XII/3.ª (GOV)

Procede à primeira alteração ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de setembro.

Data de admissão: 23 de abril de 2014

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

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

Elaborada por: Fernando Bento Ribeiro (DILP), Ana Paula Bernardo (DAPLEN) e Margarida Ascensão (DAC).

Data: 5 de abril de 2014.

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

A proposta de lei *sub judice* visa alterar o Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de setembro.

Na exposição de motivos, a revisão desta Lei é justificada pelas alterações legais, organizacionais e estatutárias que ocorreram durante o respetivo período de vigência, nomeadamente a aprovação do Código de Justiça Militar — Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro —, segundo o qual o crime militar deixou de consumir a infração disciplinar, o que tornava incoerente a exceção hoje presente no regime disciplinar.

Apesar das inúmeras alterações que pretende introduzir, a presente iniciativa "*respeita a sistemática do Regulamento em vigor*" e, no essencial, (1) modifica o regime das penas, reduzindo o número de penas disciplinares (elimina, designadamente, a pena de reforma compulsiva, classifica a transferência compulsiva como "*pena acessória*", integra no Regulamento o instituto da anulação de penas por bom comportamento) e aproximando "*o regime disciplinar existente na GNR do regime aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas e ao existente no regime laboral comum*"; (2) reformula o quadro de responsabilidade aplicável a militares da Guarda na reforma, balizando de modo diferente a área de responsabilidade que lhes cabe, pela simples razão de que já não se encontram no ativo e a prestar serviço na GNR (não se concretiza o efetivo exercício de funções); (3) e introduz regras objetivas e simples relativamente à matéria sobre classes de comportamento (que visam a qualificação da conduta disciplinar dos militares da GNR), definindo que o início da contagem do prazo para mudança de classe de comportamento se inicia com o ingresso no quadro da GNR.

No domínio processual, são ainda de sublinhar as modificações introduzidas em sede de contagem de prazos prescricionais, no plano dos recursos e na forma de defesa, seguindo a lógica do Código do Processo Penal, nomeadamente no que toca aos deveres da testemunha ou à relação entre testemunhas apresentadas e factos alegados.

Em suma, a presente proposta consagra modificações evolutivas que terão de ser efetuadas no âmbito do Regulamento Disciplinar da GNR e não tanto uma mudança de opção normativa.

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 presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 27 de fevereiro de 2014, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-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 assim os requisitos formais dos n.os 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que "*regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo*": "*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*". No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

O Governo informa na exposição de motivos que ouviu, a título obrigatório, a Comissão Nacional de Proteção de Dados e as associações socioprofissionais da GNR e, a título facultativo, o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a Procuradoria-Geral da República e a Ordem dos Advogados, e juntou à sua iniciativa os contributos recebidos dessas entidades.

A matéria objeto deste projeto de lei, na medida em que se respeita a direitos, liberdades e garantias dos cidadão, pertence à competência legislativa reservada da Assembleia da República, integrando a reserva parlamentar relativa [alínea *b)* do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição].

A iniciativa deu entrada, em 23 de abril de 2014 e foi admitida e anunciada na sessão plenária de 24 de abril de 2014. Baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

Esta iniciativa encontra-se agendada para reunião plenária do dia 12 de maio de 2014.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da respetiva redação final.

A proposta de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário.

Pretende alterar o Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de setembro. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário: "*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*". Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verifica-se que a lei em causa não sofreu até à data quaisquer modificações. Assim, em caso de aprovação da presente iniciativa constituirá esta, efetivamente a primeira alteração ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, tal como consta já do respetivo título.

Em conformidade com o previsto nas alínea *a)* e *b)* do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor - salvo se se tratar de códigos – ou se somem alterações que abranjam mais de 20 % do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. Tendo em conta a dimensão das alterações propostas por esta iniciativa, o Governo entendeu promover a sua republicação (artigo 7.º) que junta como anexo III.

A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, **"***30 dias após a data da sua publicação***"** está também 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*".

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR) foi aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro.

A legislação pertinente em termos organizativos da Guarda Nacional Republicana é a seguinte:

Lei Orgânica da GNR: Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro;

Estatuto do Militar da Guarda: Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 92/2009, de 27 de novembro;

Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republica (RGSGNR): Aprovado pelo Despacho n.º 10393/2010;

Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares da Guarda Nacional Republicana (RAMMGNR): Define o sistema de avaliação do mérito dos militares da Guarda Nacional Republicana (SAMMGNR) e os princípios que regem a sua aplicação;

Código Deontológico do Serviço Policial: Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de fevereiro de 2002, regista a adoção deste código pelos profissionais da PSP e da GNR, comete ao Ministério da Administração Interna a divulgação pública deste código e determina a previsão de um módulo de formação em matéria de deontologia do serviço policial, com carácter obrigatório, nos currículos dos cursos de formação, prática e superior, ministrados aos agentes das forças de segurança.

De acordo com Governo, é importante ter também em consideração, nesta alteração, a aprovação do Código de Justiça Militar (Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro), segundo o qual o crime militar deixou de consumir a infração disciplinar, o que tornava incoerente a exceção hoje presente no regime disciplinar.

Esta proposta de lei pretende alterar os seguintes artigos do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de setembro: *1.º, 4.º, 5.º, 6.º, 8.º, 11.º, 13.º, 14.º, 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 21.º, 22.º, 23.º, 27.º, 30.º, 31.º, 34.º, 35.º, 36.º, 37.º, 38.º, 41.º, 42.º, 43.º, 44.º, 46.º, 47.º, 48.º, 53.º, 54.º, 55.º, 56.º, 57.º, 59.º, 60.º, 61.º, 62.º, 68.º, 69.º, 78.º, 79.º, 82.º, 84.º, 88.º, 89.º, 92.º, 94.º, 97.º, 100.º, 102.º, 105.º, 106.º, 118.º, 120.º, 124.º e 132.º.*

Antecedentes legislativos

Ainda em termos de enquadramento legal da matéria em apreço, importa ter presente que foi declarada a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 266.º do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/93, de 31de julho (alterado pelo Decreto-Lei n.º 504/99, de 2 de novembro), [*entretanto revogado, vide supra o DL 297/2009*] conjugada com a norma constante da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 145/99, pelo Acórdão n.º 562/2003, de 18 de novembro de 2003 (*DR.IS-A [62] de 13.03.2004*).

Antecedentes parlamentares

Nesta Legislatura, relativamente à organização e atividade da Guarda Nacional Republicana, foi apresentado o projeto de lei n.º 94/XII/1.ª (PCP), que visava "*Regular o direito de Associação na Guarda Nacional Republicana*" (aprovado por unanimidade).

Na XI Legislatura (2009-10-15 a 2011-06-19), foram apresentadas duas iniciativas:

Apreciação Parlamentar	9/XI	1	Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro, que "Aprova o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana	PCP
Projeto de Resolução	256/XI	1	Recomenda ao Governo a alteração da Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro (Orgânica da Guarda Nacional Republicana) no sentido de reinstituir a Brigada de Trânsito.	CDS-PP

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

Em Espanha, a Lei Orgânica n.º 2/1986, de 13 de março, de Forças e Corpos de Segurança, aprovada no âmbito da aplicação do disposto no artigo 104.º da Constituição espanhola, estabeleceu, no n.º 1 do seu artigo 15.º, que: "*La Guardia Civil, por su condición de instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica. Cuando la Guardia Civil actúe en el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en unidades militares, resultará de aplicación el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas*".

Essa determinação materializou-se na "*Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil*", diploma (*entretanto revogado*) que constituiu um marco no desejo de adaptar o modelo de corpo disciplinar ao quadro constitucional, configurado como um padrão inovador de qualidade técnica, que, a partir dos elementos básicos de qualquer sistema disciplinar, combinou as figuras e conceitos a disciplina então prevalecente das Forças Armadas e de outras disposições regulamentares tirada das forças policiais.

Contudo, a evolução socioeconómica e institucional determinou a sua revisão, que se consubstanciou na aprovação da Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil.

FRANÇA

O Código de Deontologia da Polícia Nacional e da *Gendarmerie* Nacional foi aprovado em dezembro de 2013 e integrado na parte regulamentar do Código de Segurança Interna, tendo entrado em vigor no dia 1 de janeiro de 2014.

Nos termos do novo artigo R. 434-2 do Código de Segurança Interna, ambas as forças estão colocadas sob a autoridade do Ministério da Administração Interna, agindo no respeito pelas regras do Código do Processo Penal, em matéria judiciária e tendo por missão a defesa das instituições e dos interesses nacionais, o respeito pelas leis, a manutenção da paz e ordem públicas e a proteção de pessoas e bens.

Policias e *gendarmes* estão, de acordo com o disposto nos artigos R. 434-8 a R. 434-13, sujeitos ao respeito pelos deveres de segredo e discrição profissional, probidade, discernimento, imparcialidade, de respeito pelo crédito e bom nome da polícia nacional e da *gendarmerie* nacional e de não acumulação de atividades.

Refira-se que alguns destes deveres, como o de respeito pelo crédito e bom nome da polícia nacional, são oponíveis mesmo quando os agentes ou guardas se encontrem fora de serviço.

Os *gendarmes* devem obediência às regras militares e devem aderir aos valores inerentes ao seu estatuto (artigo R. 434-24).

Finalmente, dispõe o artigo 434-33 que o *gendarme*, soldado da lei, se encontra submetido aos deveres previstos no estatuto geral dos militares, definidos no Código da Defesa, bem como às injunções específicas que decorrem das condições de exercício enquanto militar da *gendarmerie*.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes quaisquer iniciativas ou petições sobre matéria idêntica. No entanto, sobre matéria conexa baixou para nova apreciação na generalidade pela 1ª Comissão a seguinte iniciativa:

Projeto de lei n.º 94/XII/1.ª (PCP) - Regula o direito de Associação na Guarda Nacional Republicana

E ainda, eventualmente, o:

Projeto de resolução n.º 783/XII/2.ª (PPD/PSD) - Reorganização das áreas territoriais das forças de segurança no concelho de Ourém por uma justa repartição de território entre PSP e GNR.

V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo**

  O Governo juntou à sua iniciativa os contributos recebidos das seguintes entidades: Comissão Nacional de Proteção de Dados, Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Procuradoria-Geral da República e Ordem dos Advogados, bem como de várias associações socioprofissionais da GNR – Associação dos Profissionais da Guarda (APG), Associação Socioprofissional Independente da Guarda (ASPIG), Associação Nacional de Oficiais da Guarda (ANOG), Associação Nacional de Sargentos da Guarda (ANSG) e Associação Nacional de Guardas (ANAG).

  Informou também ter sido promovida a audição do Conselho Superior do Ministério Público.

- **Consultas obrigatórias**

  Nos termos do disposto nos respetivos estatutos (Leis n.os 21/85, de 30 de julho, 60/98, de 27 de agosto, 15/2005, de 26 de janeiro, 13/2002, de 19 de fevereiro, e n.º 67/2008, de 26 de outubro) o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a Ordem dos Advogados e a Comissão Nacional de Proteção de Dados devem emitir parecer.

  Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página da iniciativa na *Internet.*

- **Consultas facultativas**

  Poderá a Comissão, se assim entender, solicitar a pronúncia a outras entidades, designadamente as associações socioprofissionais da GNR.

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

Em face dos elementos disponíveis não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.