



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA**

Offício n.º 81/XIII/1.ª – CACDLG /2017

Data: 25-01-2017

NU:567006

ASSUNTO: Parecer da Proposta de Lei n.º 47/XIII/2.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo a Proposta de Lei n.º 47/XIII/2.ª (GOV) – “*Aprova o Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública*”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 25 de janeiro de 2017 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI Nº 47/XIII/2ª

ESTATUTO DISCIPLINAR DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 15 de dezembro de 2016, a Proposta de Lei n.º 47/XIII/2.ª - “Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e, igualmente, no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 16 de dezembro de 2016, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

A iniciativa legislativa em apreço esteve em apreciação pública de 23 de dezembro de 2016 a 22 de janeiro de 2017.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 47/XIII/2.ª, ora em análise, está agendada para o próximo dia 2 de fevereiro.

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Esta proposta de Lei visa aprovar o Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública.

O Governo fundamenta a apresentação da presente iniciativa legislativa como corolário da revisão do estatuto do pessoal com funções da PSP aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, que prevê no seu artigo 6.º que os polícias se regem por um regulamento disciplinar próprio, bem como das alterações legislativas aplicáveis aos trabalhadores que exercem funções públicas, em particular a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)¹, artigo 2.º, nº2, que estabelece que esse diploma é aplicável ao pessoal com funções policiais da PSP em matéria disciplinar, e ainda do novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que passou a constituir a matriz fundamental dos procedimentos administrativos.

De acordo com a exposição de motivos da proposta de lei *“Estamos perante uma proposta que pretende vincar as especificidades da função policial (consubstanciada na figura da condição policial), cujas atividades são desenvolvidas numa Instituição de matriz hierarquizada e que prossegue o interesse público. Nesta perspetiva – a da permanente dicotomia entre direitos e deveres – é nosso entendimento que a proposta também se constitui num compromisso dos polícias com a PSP, com a comunidade e com o cidadão”*.

Segundo o Governo, a presente proposta de estatuto disciplinar assenta genericamente nos seguintes pressupostos, que de seguida se enunciam:

- Harmonização com o procedimento administrativo geral e clarificação das regras sobre a responsabilidade disciplinar imposta aos polícias que se encontrem na situação de pré-aposentação;

¹ Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, 84/2015, de 7 de agosto, e 18/2016, de 20 de junho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Obrigatoriedade de procedimento disciplinar com vista à aplicação de uma medida ou pena disciplinar e de registo escrito em todas as situações suscetíveis de conduzir à aplicação de uma sanção disciplinar;
- Clarificação do princípio da independência e autonomia do procedimento disciplinar em relação ao procedimento criminal;
- Atualização das normas relativas aos deveres do pessoal com funções policiais, face à própria evolução do direito administrativo, suprimindo-se a distinção entre deveres gerais e especiais, na perspetiva disciplinar;
- Qualificação das infrações disciplinares em leves, graves e muito graves, tendo em conta o comportamento do infrator, a título de negligência ou dolo e a gravidade dos danos causados por tal ação;
- Eliminação da pena de repreensão verbal, em obediência ao princípio da obrigatoriedade de processo escrito.
- Consagração de uma escala que inclui as penas de repreensão, multa, suspensão simples, suspensão grave, aposentação compulsiva e demissão, prevendo-se a possibilidade de acessoriamente à aplicação da pena de suspensão o infrator ser também alvo de transferência compulsiva.
- Caracterização da pena de multa no sentido do desconto mensal não poder exceder um terço do vencimento do infrator.
- Consagração expressa da faculdade de suspensão da execução das penas disciplinares, como vinha sendo efetuado por aplicação subsidiária do regime aplicável aos trabalhadores em funções públicas. – Eliminação da faculdade de agravação das penas após a notificação ao arguido;
- Compatibilização das penas, com a garantia de um rendimento mínimo de subsistência, traduzido no princípio vigente no direito processual civil da impenhorabilidade relativa das remunerações ou pensões;
- Articulação das normas disciplinares com o Regime jurídico das armas e suas munições, sobretudo quando existe perigo para a vida ou integridade física do polícia ou de terceiros, prevendo-se a possibilidade de a PSP, no âmbito do procedimento disciplinar, proceder à



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- apreensão cautelar das armas e munições propriedade do polícia, ou que por este sejam detidas, usadas e portadas;
- Regulamentação expressa do instituto da prescrição, clarificando-se os casos de suspensão e interrupção da mesma;
 - Previsão da possibilidade de opção do arguido pelo pagamento da multa em prestações, sendo que em caso de incumprimento há lugar ao desconto na remuneração mensal;
 - Previsão da possibilidade da suspensão do processo, à semelhança do que prevê a lei processual penal, quando à infração seja, em abstrato, suscetível de vir a ser aplicada a pena de repreensão ou de multa, mediante o cumprimento de injunções e regras de conduta pelo arguido;
 - Redução das formas processuais previstas, passando o inquérito e a sindicância a constituir as únicas formas processuais pré disciplinares (e por isso ambas de natureza secreta) eliminando-se o processo de averiguações que nunca se distinguiu materialmente do processo de inquérito.
 - Consagração da regra da apensação de processos, sendo que o critério é sempre o da apensação ao processo que primeiro tiver sido instaurado;
 - Recondução do procedimento por falta de assiduidade ao procedimento disciplinar comum;
 - Eliminação do regime da infração diretamente constatada e do valor probatório do auto de notícia assinado pelas testemunhas e pelo visado;
 - Introdução de uma cláusula aberta sobre as causas de suspeição do instrutor “(...) *possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção ou imparcialidade (...)*”;
 - Reforço da posição do advogado constituído no procedimento disciplinar, conferindo-lhe todos os direitos que a lei reconhece ao arguido, bem como a confiança do processo, em conformidade com o disposto na lei processual civil;
 - A eliminação do recurso hierárquico necessário até à tutela, para efeitos de poder ser impugnado contenciosamente, excetuando os casos em que o ato impugnado tenha sido decidido, em primeiro grau, pelo diretor nacional.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Quanto ao diploma preambular, assinala-se que este é constituído por oito artigos, estabelecendo o seguinte: artigo 1.º - relativo ao objeto; artigo 2.º - determina que o Estatuto Disciplinar é aprovado em anexo à presente lei; artigo 3.º - regula a contagem dos prazos, estipulando que os prazos adjetivos são contados nos termos do CPA, e os prazos substantivos nos termos gerais; artigo 4.º - relativo ao pagamento das taxas e emolumentos devidos; artigo 5.º - estabelece que as remissões para o Regulamento Disciplinar da PSP ainda em vigor se consideram efetuadas para o Estatuto Disciplinar que se pretende aprovar; artigo 6.º - determina a revogação do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro; artigo 7.º - disciplina a aplicação no tempo deste diploma; artigo 8.º - regula a correspondente entrada em vigor, estabelecendo que esta ocorrerá 60 dias após a data da sua publicação.

No que respeita à aplicação no tempo do diploma, o artigo 7.º que disciplina esta matéria, estabelece que o Estatuto Disciplinar não produz efeitos para decisões que, de acordo com os seus termos, sejam irrecorríveis, sem prejuízo de ser imediatamente aplicável a todos os factos, processos e penas em que o seu regime se revelar concretamente mais favorável ao arguido. No seu n.º 4, dispõe-se que a execução das penas de multa e de suspensão, bem como a suspensão de qualquer pena, cessam quando atinjam o limite máximo previsto neste novo diploma, ou imediatamente, quando tal limite já se encontrar atingido ou ultrapassado. Por sua vez, o n.º 5 prevê a cessação de todos os efeitos que não se devam produzir na vigência do novo regime, enquanto o n.º 6 consagra a remessa oficiosa ao instrutor dos processos disciplinares em que ainda não tenha sido proferida decisão em primeira instância para que este, depois de conceder ao arguido um prazo de 10 dias para se pronunciar, afira no prazo de 30 dias o regime que se revelar concretamente mais vantajoso para o mesmo. No n.º 7, assegura-se a conversão automática dos processos por falta de antiguidade e dos processos de averiguações, respetivamente, em processos disciplinares e de inquérito.

Quanto ao Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado em anexo, este diploma integra 125 artigos e dois anexos, que correspondem respetivamente aos “escalões



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de competência disciplinar para recompensar” (anexo I) e aos “escalões de competência disciplinar para punir” (anexo II). A sistematização do diploma compreende cinco títulos: princípios fundamentais; medidas disciplinares; competência disciplinar; procedimento disciplinar; reabilitação.

O primeiro título, “Princípios fundamentais”, divide-se em três capítulos (disposições gerais; deveres; infrações disciplinares), o segundo, “Medidas disciplinares”, em seis capítulos (recompensas e seus efeitos; penas disciplinares e seus efeitos; circunstâncias dirimentes, atenuantes e agravantes; aplicação e graduação de penas e extinção da responsabilidade disciplinar; classes de comportamento), o terceiro, “Competência disciplinar”, e o quarto em oito capítulos (disposições gerais; medidas cautelares; fase de instrução; suspensão do processo disciplinar; fase de defesa do arguido; fase da decisão final; recursos; processos de inquérito e de sindicância).

Assinala-se a este propósito, de acordo com a indicação constante da Nota Técnica dos serviços, que o Capítulo VI deste título, “Fase da decisão final”, foi incorretamente identificado pela proposta como Capítulo V, pelo que quer este, quer os capítulos subsequentes, deverão ser renumerados da seguinte forma: Capítulo VI - Fase da decisão final; Capítulo VII - Recursos; e Capítulo VIII - Processos de inquérito e de sindicância.

Foram cumpridos os procedimentos previstos na Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro, tendo sido realizadas as audições obrigatórias dos sindicatos e associações sindicais do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública.

I. c) Enquadramento legal

No que respeita ao enquadramento legal da matéria em apreço, cumpre referir o Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro que *“Aprova o estatuto profissional do pessoal com*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

funções policiais da Polícia de Segurança Pública”, que prevê no seu artigo 6.º que os polícias se regem por um regulamento disciplinar próprio².

O atual Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (RDPSP), aplicável “ao pessoal com funções policiais dos quadros da Polícia de Segurança Pública (PSP)”, que a presente proposta de lei visa substituir, foi aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro³.

Cumpram ainda mencionar que a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho⁴, no artigo 2.º, n.º 2, exclui do seu âmbito de aplicação o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, “(...) cujos regimes constam de lei especial (...)”.

I. d) **Apreciação Pública - contributos**

No âmbito da apreciação pública do presente diploma, que decorreu de 23 de dezembro de 2016 a 22 de janeiro de 2017, não se registaram quaisquer contributos na base de dados do Parlamento.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a presente Proposta de Lei, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

² Artigo 6.º (Regime deontológico e disciplinar) - Os polícias regem-se por código deontológico e por regulamento disciplinar próprios.

³ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 255/95, de 30 de Setembro, que alterou o artigo 120º e substituiu os quadros anexos A e B, que voltariam a ser substituídos pela Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro.

⁴ Com as seguintes alterações: Lei n.º 42/2016, de 28/12, Lei n.º 18/2016, de 20/06, Lei n.º 84/2015, de 07/08 e Lei n.º 82-B/2014, de 31/12.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE III - CONCLUSÕES

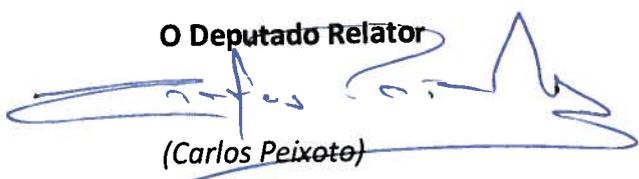
1. A Proposta de Lei n.º 47/XIII/2.ª visa aprovar o novo *“Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública”*;
2. De acordo com o Governo, desde o início da vigência do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública atualmente em vigor, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro, já foram aprovados três diplomas orgânicos e três estatutos de pessoal da PSP, afirmando-se a necessidade de harmonizar este regime disciplinar com as alterações legais entretanto ocorridas.
3. De acordo com a exposição de motivos da proposta de lei *“Estamos perante uma proposta que pretende vincar as especificidades da função policial (consubstanciada na figura da condição policial), cujas atividades são desenvolvidas numa Instituição de matriz hierarquizada e que prossegue o interesse público”*.
4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 47/XIII/2.ª – *“Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública”*, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 25 de janeiro de 2017

O Deputado Relator


(Carlos Peixoto)

O Presidente da Comissão


(Bacelar de Vasconcelos)

Proposta de Lei n.º 47/XIII/2.ª

Aprova o Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública

Data de admissão: 16 de dezembro de 2016

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 1
- 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 Laura Costa (DAPLEN), Tiago Tibúrcio (DILP) e Pedro Pacheco (DAC)

Data: 09 de janeiro de 2017

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

O Governo, na qualidade de proponente da presente iniciativa, fundamenta a sua apresentação com a necessidade de harmonização legislativa do regime disciplinar da Polícia de Segurança Pública (PSP) com múltiplos diplomas, desde logo com o novo estatuto profissional do pessoal com funções policiais desta polícia, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro](#), cujo artigo 6.º prevê que os polícias se regem por um regulamento disciplinar próprio (e não por um Estatuto, como designado pela proposta).

Para além disso, a aprovação de três diplomas orgânicos e três estatutos de pessoal da PSP desde a aprovação, pela [Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro](#), do Regulamento Disciplinar atualmente em vigor, contribuem de igual forma para a necessidade já identificada, a que se veio somar o estatuído pelo n.º 2 do artigo 2.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à [Lei n.º 35/2014, de 20 de junho](#)¹, e alterada pelas Leis n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, e 84/2015, de 7 de agosto, e ainda pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, que ao contrário do indicado na exposição de motivos, determina que esse diploma não é aplicável ao pessoal com funções policiais da PSP.

Por fim, o autor da proposta regista ainda a necessidade de harmonização legislativa do aludido regime disciplinar com as normas constantes do Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro](#)², e entretanto revogado pelo [Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro](#), que aprovou o novo CPA.

Destarte, a iniciativa propõe-se sublinhar as «especificidades da função policial (consubstanciada na figura da condição policial), cujas atividades são desenvolvidas numa Instituição de matriz hierarquizada e que prossegue o interesse público», considerando que se constitui «num compromisso dos polícias com a PSP, com a comunidade e com o cidadão».

Em termos genéricos, e de acordo com a exposição de motivos, a iniciativa legislativa em apreço tem como principais finalidades as seguintes:

- (1) Harmonização com o procedimento administrativo geral, e a clarificação das regras sobre a responsabilidade disciplinar imposta aos polícias em situação de pré-aposentação, com o alargamento do âmbito de aplicação, previsto no n.º 1 do artigo 1.º;
- (2) Obrigatoriedade de procedimento disciplinar com vista à aplicação de uma medida ou pena disciplinar, de acordo com o consagrado pelo artigo 68.º;

¹ O Texto consolidado em versão PDF à data da pesquisa encontra-se disponível no DRE em https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/57466875/view?p_p_state=maximized

² A versão apresentada foi consolidada pela Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

- (3) Obrigatoriedade de registo escrito em todas as situações suscetíveis de conduzir à aplicação de uma sanção disciplinar, nos termos, entre outros, do n.º 2 do artigo 70.º;
- (4) Clarificação do princípio da independência e autonomia do procedimento disciplinar em relação ao procedimento criminal (cfr. artigo 6.º do diploma em anexo);
- (5) Atualização das normas relativas aos deveres do pessoal com funções policiais, suprimindo-se a distinção entre deveres gerais e especiais, constando do capítulo II do título I a enunciação e descrição de todos os deveres a que os polícias estão adstritos;
- (6) Qualificação das infrações disciplinares em leves, graves e muito graves, considerando o comportamento do infrator, a título de negligência ou dolo, e a gravidade dos danos causados por tal ação, como resulta profusamente dos artigos 20.º a 23.º;
- (7) Eliminação da pena de repreensão verbal; estabelecimento de escalões que incluem as penas de repreensão, multa, suspensão simples, suspensão grave, aposentação compulsiva e demissão, prevendo-se a eventual aplicação acessória, à pena de suspensão, da transferência compulsiva (vide anexo II, e n.º 3 do artigo 34.º do diploma); fixação do limite máximo do desconto mensal da pena de multa em um terço do vencimento do infrator, conforme o artigo 33.º; consagração expressa da possibilidade de suspensão da execução das penas disciplinares, ao abrigo do artigo 43.º; eliminação da faculdade de agravação das penas após a notificação ao arguido, pela interpretação *a contrario* do n.º 5 do artigo 101.º; estatuição do instituto da avocação, e criação de um sistema de controlo hierárquico do exercício do poder disciplinar, como plasmado nos artigos 58.º e 59.º; regulação expressa da impenhorabilidade relativa das remunerações ou pensões, novamente nos termos do artigo 33.º, e também do n.º 4 do artigo 51.º;
- (8) Concessão à PSP da possibilidade de proceder à apreensão cautelar das armas e munições propriedade do polícia, ou que por este sejam detidas, usadas e portadas, dando cumprimento ao artigo 78.º;
- (9) Clarificação dos casos em que opera a suspensão e a interrupção da prescrição, como previsto nos artigos 48.º e 49.º;
- (10) Previsão da possibilidade do pagamento da multa em prestações, como estatuído pelo n.º 3 do artigo 51.º;
- (11) Previsão da possibilidade da suspensão do processo, mediante o cumprimento de injunções e regras de conduta pelo arguido, com o seu acordo, na ausência de um grau de culpa elevado, e se for previsível que as mesmas respondam de forma suficiente às necessidades de prevenção do caso concreto, quando em abstrato for aplicável à infração uma pena de repreensão ou de multa, de acordo com o regime dos artigos 87.º a 92.º;
- (12) Redução das formas processuais previstas, com a consolidação do inquérito e da sindicância como únicas formas processuais pré-disciplinares, ambas de natureza secreta, e eliminação do processo de averiguações, tal como resulta das disposições ínsitas nos artigos 117.º a 122.º;

- (13) Consagração da regra da apensação de processos, sendo o critério o da apensação ao primeiro processo a ser instaurado, ao abrigo do artigo 76.º;
- (14) Recondução do procedimento por falta de assiduidade ao procedimento disciplinar comum, tal como resulta do n.º 7 do artigo 7.º do diploma preambular;
- (15) Eliminação do regime da infração diretamente constatada, e do valor probatório do auto de notícia assinado pelas testemunhas e pelo visado, tal como se depreende do n.º 3 do artigo 7.º do diploma preambular;
- (16) Introdução de uma cláusula aberta sobre as causas de suspeição do instrutor, no n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º do diploma em anexo;
- (17) Alargamento aos advogados constituídos no processo de todos os direitos legalmente reconhecidos ao arguido, acrescentando agora a confiança do processo, nos termos no n.º 2 do artigo 73.º e no artigo 96.º, e em conformidade com o disposto na lei processual civil;
- (18) Eliminação do recurso hierárquico necessário até à tutela, para efeitos de impugnação contenciosa, sem embargo dos casos em que o ato impugnado tenha sido decidido, em primeiro grau, pelo diretor nacional, como resulta da leitura *a contrario* dos artigos 103.º a 109.º do diploma em anexo.

O diploma preambular da proposta de lei integra oito artigos: o primeiro delimita o seu objeto, enquanto o segundo esclarece que é aprovado em anexo à presente lei o abreviadamente designado Estatuto Disciplinar, dela fazendo parte integrante.

O artigo 3.º regula a contagem dos prazos, estipulando que os prazos adjetivos são contados nos termos do CPA, e os prazos substantivos nos termos gerais.

Por sua vez, os artigos 4.º e 5.º determinam respetivamente que «as certidões extraídas do processo com fundamento na interposição do recurso são sujeitas às taxas e aos emolumentos devidos nos termos da lei», e que as remissões para o Regulamento Disciplinar da PSP ainda em vigor se consideram efetuadas para o Estatuto Disciplinar que se pretende aprovar.

Já o artigo 7.º disciplina a aplicação no tempo deste diploma, preceituando que o Estatuto Disciplinar não produz efeitos para decisões que, de acordo com os seus termos, sejam irrecorríveis, sem prejuízo de ser imediatamente aplicável a todos os factos, processos e penas em que o seu regime se revelar concretamente mais favorável ao arguido. O n.º 4 deste normativo, que constitui uma ressalva à norma revogatória do supracitado artigo 6.º, dispõe que a execução das penas de multa e de suspensão, bem como a suspensão de qualquer pena, cessam quando atinjam o limite máximo previsto neste novo diploma, ou imediatamente, quando tal limite já se encontrar atingido ou ultrapassado, o que vai ao encontro do estatuído pela segunda parte n.º 2 do artigo 4.º do Código Penal, que aliás é de aplicação subsidiária ao Estatuto que por ora se

propõe, de acordo com o artigo 7.º do diploma em anexo. O n.º 5 prevê a cessação de todos os efeitos que não se devam produzir na vigência do novo regime, enquanto o n.º 6 consagra a remessa oficiosa ao instrutor dos processos disciplinares em que ainda não tenha sido proferida decisão em primeira instância para que este, depois de conceder ao arguido um prazo de 10 dias para se pronunciar, afira no prazo de 30 dias o regime que se revelar concretamente mais vantajoso para o mesmo. Por fim, o n.º 7 assegura a conversão automática dos processos por falta de antiguidade e dos processos de averiguações, respetivamente, em processos disciplinares e de inquérito.

O oitavo e último artigo regula a correspondente entrada em vigor, estabelecendo que esta ocorrerá 60 dias após a data da sua publicação.

Já quanto ao diploma aprovado em anexo, o mesmo integra 125 artigos e dois anexos, que correspondem respetivamente aos «escalões de competência disciplinar para recompensar» (anexo I) e aos «escalões de competência disciplinar para punir» (anexo II). O diploma sistematiza-se em cinco títulos («princípios fundamentais», «medidas disciplinares», «competência disciplinar», «procedimento disciplinar» e «reabilitação»), dividindo-se o primeiro deles em três capítulos («disposições gerais», «deveres» e «infrações disciplinares»), o segundo em cinco capítulos («recompensas e seus efeitos», «penas disciplinares e seus efeitos», «circunstâncias dirimentes, atenuantes e agravantes», «aplicação e graduação de penas» e «extinção da responsabilidade disciplinar»), e o quarto em oito capítulos («disposições gerais», «medidas cautelares», «fase de instrução», «suspensão do processo disciplinar», «fase de defesa do arguido», «fase da decisão final», «recursos» e «processos de inquérito e de sindicância»), que em alguns casos se subdividem em secções. Assinale-se a este propósito que o Capítulo VI deste título («fase da decisão final») foi incorretamente identificado pela proposta como Capítulo V, pelo que quer este, quer os capítulos subsequentes, deverão ser renumerados da seguinte forma: Capítulo VI - «Fase da decisão final»; Capítulo VII - «Recursos»; e Capítulo VIII - «Processos de inquérito e de sindicância».

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 iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido assinada pelo Primeiro-Ministro e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, e aprovada em Conselho de Ministros de 24 de novembro de 2016.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados, e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma exposição de motivos.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que «as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado». Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta a entidades públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê no seu artigo 6.º, n.º 1, que «Os actos 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» e, no n.º 2, que «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».

Em conformidade com o estabelecido no *supra* citado artigo 6.º, o Governo informa, na exposição de motivos, que «foram cumpridos os procedimentos previstos na Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro³, tendo sido realizadas as audições obrigatórias dos sindicatos e associações sindicais do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública.

Foram ouvidos, a título facultativo, a Procuradoria-Geral da República, o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a Comissão Nacional de Proteção de Dados e a Ordem dos Advogados.».

Não foram, no entanto, remetidas à Assembleia da República quaisquer cópias de pareceres ou contributos

³ A Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro, regula o exercício da liberdade sindical e os direitos de negociação coletiva e de participação do pessoal da Polícia de Segurança Pública (PSP), garantido, no seu artigo 34.º, ao pessoal da PSP com funções policiais, o direito de negociação coletiva do seu estatuto jurídico-profissional e prevendo, no seu artigo 35.º, as matérias objeto de negociação coletiva, entre as quais os princípios do estatuto disciplinar; de acordo com a alínea j) deste normativo.

resultantes das audições indicadas na exposição de motivos.

A iniciativa legislativa em apreço foi admitida e anunciada na sessão plenária de 16 de dezembro 2016. Por despacho de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, exarado nessa mesma data, baixou, na generalidade, a esta Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a).

Esta proposta de lei encontra-se em apreciação pública desde 23 de dezembro de 2016 até 22 de janeiro de 2017.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), comumente designada por «lei formulário», possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e a que, como tal, importa fazer referência.

Assim, é de salientar que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa aprovar o Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (o qual é publicado em anexo ao diploma, dele fazendo parte integrante).

A presente iniciativa legislativa, no seu artigo 6.º, revoga o Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro. Ora, por motivos de segurança jurídica e tendo presente o carácter informativo do título, de acordo com as regras de legística formal, «as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato»⁴. Assim, atendendo a que a presente iniciativa legislativa prevê expressamente a revogação daquele Regulamento Disciplinar, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro, será de ponderar a inclusão no título da referência expressa a essa revogação. Para este efeito, tendo em conta a redação do artigo 6.º, que estatui que «é revogado o Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro», sugere-se o seguinte título: «Aprova o Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública e revoga o Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro».

Poderá, no entanto, esta Comissão equacionar a possibilidade de a redação daquele artigo 6.º ser alterada no sentido de passar a prever que «é revogada a Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro, que aprova o Regulamento

⁴ Cfr. «Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos», David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 203.

Disciplinar da Polícia de Segurança Pública», uma vez que os três artigos preambulares da mesma estão diretamente relacionados com a aprovação do Regulamento, pelo que com a revogação deste podem considerar-se caducos, parecendo assim mais adequado haver, desde logo, uma revogação total da lei na norma revogatória. Neste caso, poder-se-ia ajustar o título em conformidade, sugerindo-se a seguinte redação: «Aprova o Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública e revoga a Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro».

No que concerne à vigência do diploma, o artigo 8.º dispõe que «a presente lei entra em vigor 60 dias após a data da sua publicação», estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece 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».

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Relativamente ao enquadramento constitucional relevante sobre a matéria em apreço (Estatuto Disciplinar da PSP), importa aludir ao artigo 269.º, n.º 3 e ao artigo 271.º da CRP.

No que diz respeito ao primeiro, este dispõe, a propósito dos trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado, que «em processo disciplinar são garantidas ao arguido a sua audiência e defesa». Esta norma é uma decorrência da garantia, dada a todos os arguidos em processo sancionatório, dos direitos de audiência e defesa, que constam do artigo 32.º, n.º 10 da CRP. De acordo com a anotação de Jorge Miranda e Rui Medeiros⁵ a este preceito constitucional, «a audiência constitui um dos instrumentos da defesa, a par de outros, como o de conhecer inteiramente as imputações disciplinares que lhe são feitas (...), o acesso ao processo (...), o direito de não declarar contra si próprio (...)».

Uma outra referência deve ser feita ao artigo 271.º da CRP, sobre «Responsabilidade dos funcionários e agentes», que consagra o princípio da responsabilização (nomeadamente disciplinar), dos funcionários e agentes da Administração Pública.

Artigo 271.º

Responsabilidade dos funcionários e agentes

1. Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse

⁵ Constituição Portuguesa Anotada - Tomo III, Jorge Miranda, Rui Medeiros, Editora: Coimbra Editora, 2007.

exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a acção ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica.

2. É excluída a responsabilidade do funcionário ou agente que actue no cumprimento de ordens ou instruções emanadas de legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço, se previamente delas tiver reclamado ou tiver exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito.

3. Cessa o dever de obediência sempre que o cumprimento das ordens ou instruções implique a prática de qualquer crime.

4. A lei regula os termos em que o Estado e as demais entidades públicas têm direito de regresso contra os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes.

No que concerne às disposições legais enquadradoras desta matéria, refira-se primeiramente o [Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro](#) (que «aprova o estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública», prevendo o seu artigo 6.º que os polícias se regem por um regulamento disciplinar próprio.

O Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (RD PSP), aplicável «ao pessoal com funções policiais dos quadros da Polícia de Segurança Pública (PSP)», que a presente proposta de lei visa substituir, foi aprovado pela [Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro](#). O [Diário da República Eletrónico \(DRE\)](#) indica que este diploma foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 255/95, de 30 de Setembro](#), que alterou o artigo 120º e substituiu os quadros anexos A e B, que voltariam a ser substituídos pela [Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro](#).

A exposição de motivos da proposta de lei n.º 47/XIII refere que, desde o início da vigência do RD PSP atualmente em vigor (em 1990), já foram aprovados três diplomas orgânicos e três estatutos de pessoal da PSP, sugerindo que existe a necessidade de harmonizar este regime disciplinar com as alterações legais entretanto ocorridas. A atual lei reguladora da orgânica da PSP é a [Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto](#), que «Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública». Tal como identificado em cima, o estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública é enquadrado pelo [Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro](#).

Cumprir referir ainda que a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à [Lei n.º 35/2014, de 20 de junho](#)⁶, estabelece no artigo 2.º, n.º 2, que esta lei «não é aplicável (...) ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, cujos regimes constam de lei especial (...)», o que reforça, de acordo com o autor da iniciativa, a necessidade de aprovação de um novo estatuto disciplinar.

A proposta de lei em causa fundamenta ainda esta iniciativa com a necessidade de harmonização legislativa decorrente da entrada em vigor do novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo [Decreto-Lei](#)

⁶ O texto consolidado em versão PDF à data da pesquisa encontra-se disponível no DRE em https://dre.pt/web/quest/legislacao-consolidada/-/lc/57466875/view?p_p_state=maximized

[n.º 4/2015, de 7 de janeiro](#) (verificando-se essa necessidade já na vigência do anterior Código do Procedimento Administrativo - [Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro](#)).⁷

Entre os motivos invocados pela proposta de lei n.º 47/XIII encontra-se também a articulação das normas disciplinares com o Regime Jurídico das Armas e suas Munições, «sobretudo quando existe perigo para a vida ou integridade física do polícia ou de terceiros, prevendo-se a possibilidade de a PSP, no âmbito do procedimento disciplinar, proceder à apreensão cautelar das armas e munições propriedade do polícia, ou que por este sejam detidas, usadas e portadas». Este regime é regulado pela [Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro](#), cuja versão consolidada à data da pesquisa se encontra disponível em formato PDF no DRE, contemplando as modificações entretanto introduzidas neste diploma.

Finalmente, cumpre fazer referência à [Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro](#), que «Regula o exercício da liberdade sindical e os direitos de negociação coletiva e de participação do pessoal da Polícia de Segurança Pública (PSP)», que prevê exigências ao nível da participação e da audição dos sindicatos e associações sindicais do pessoal com funções policiais da PSP, as quais, de acordo com a exposição de motivos, foram cumpridas.

Compulsada a base de dados do processo legislativo da Atividade Parlamentar (AP) da Assembleia da República, não se descortinou qualquer outra iniciativa legislativa sobre a matéria objeto da proposta de lei em apreço.

10

- **Enquadramento internacional**
Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, Itália e Reino Unido.

ESPANHA

Em Espanha, o regime disciplinar da Polícia Nacional encontra-se regulado na [Lei Orgânica n.º 4/2010](#) (tal como acontece em Portugal com a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Guarda Civil tem um estatuto disciplinar próprio – [Lei Orgânica 12/2007](#) - embora ambos enformados, em geral, pelos mesmos princípios).

O regime disposto em matéria disciplinar constitui uma atualização do normativo em vigor desde 1986 (*Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía*, aprovado pelo Real Decreto n.º 884/1989, de 14 de julho).

⁷ A versão apresentada foi consolidada pela Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

Esta lei orgânica estrutura-se em três títulos sobre a regulação disciplinar:

- No título preliminar, preveem-se as disposições gerais aplicáveis a esta força policial, o seu objeto e âmbito de aplicação, o pessoal responsável e a possível concorrência de responsabilidades civis e penais.
- No título I, descrevem-se com detalhe os tipos de infrações em que podem incorrer os membros desta força de segurança, bem como as respetivas sanções, que se dividem entre faltas muito graves (artigo 7.º), graves (artigo 8.º) e leves (artigo 9.º). No artigo 10.º preveem-se as sanções aplicáveis ao tipo de infração em causa.
- O título II versa sobre os procedimentos disciplinares, nomeadamente os princípios, direitos de defesa, instrução, prova, definindo-se um procedimento específico para cada tipo de infração (no caso de faltas leves, artigos 30.º e 31.º; no caso de faltas graves e muito graves, artigos 32.º a 46.º).

ITÁLIA

A polícia estatal italiana (*Polizia di Stato*) organiza-se segundo o princípio da subordinação hierárquica, competindo, assim, aos superiores hierárquicos acionar os procedimentos disciplinares em caso de violação das normas de conduta dos membros das forças de segurança.

Estão previstos dois tipos de procedimentos, consoante a gravidade da infração, que determina a complexidade do mesmo. Por um lado, as infrações menores, que podem resultar num simples aviso ou sanção pecuniária. Por outro lado, as infrações mais graves, que podem ter como consequência a suspensão ou mesmo a demissão do infrator.

Estes procedimentos encontram-se regulados pelo [Decreto do Presidente da República n.º 737/1981](#) - *Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti* - e [Decreto do Presidente da República n.º 782/1985](#) - *Approvazione del regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*.

REINO UNIDO

Em todas as forças policiais de Inglaterra e do País de Gales existe, desde 2012, um novo regime disciplinar [[The Police \(Conduct\) Regulations](#)], o qual veio substituir o regime em vigor desde 2008, definindo um conjunto de comportamentos que, não configurando nenhum crime, merecem censura por má conduta.

Uma infração disciplinar consiste no incumprimento dos padrões de comportamento profissional exigíveis a um membro destas forças de segurança. A avaliação da conduta pela autoridade competente determina a gravidade do incumprimento, que, sendo considerado grave, pode dar origem ao despedimento. A gravidade da infração determina o tipo de procedimento a adotar.

O *Home Office* (o equivalente ao Ministério da Administração Interna) disponibiliza, no site do Governo, um [guia de boas práticas](#) dos procedimentos disciplinares.

Para mais informações acerca deste regime poderá ser consultado [o Anexo E - Summary of the disciplinary system](#) – do *Policing and Crime Bill 2015-16 to 2016-17*, recentemente submetida pelo Governo ao Parlamento britânico (e ainda em apreciação). Este anexo contém uma descrição sinóptica das principais fases deste sistema disciplinar.

Organizações internacionais

A Organização das Nações Unidas, através de uma das suas agências – o Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime, UNODC – tem promovido uma reflexão sobre o tema da responsabilização das forças de segurança, nomeadamente a nível disciplinar. Alguma desta reflexão mais amadurecida encontra-se vertida no "[Handbook on police accountability, oversight and integrity](#)", manual publicado por aquela agência em 2011.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

12

• Iniciativas legislativas

Consultada a base de dados do processo legislativo e da AP da Assembleia da República, verificou-se que sobre matérias idênticas e conexas se encontram pendentes as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 349/XIII/2.ª - Aprova o estatuto da condição policial](#) – Foi admitido em 6 de dezembro de 2016, tendo, nessa data, baixado na generalidade a esta Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em conexão com a Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª).
- [Proposta de Lei n.º 46/XIII/2.ª – Altera o exercício da liberdade sindical e os direitos de negociação coletiva e de participação do pessoal da Polícia de Segurança Pública com funções policiais](#) - Foi admitida em 16 de dezembro de 2016, tendo, nessa data, baixado na generalidade a esta Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), em conexão com a Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª).

• Petições

Consultada a base de dados do processo legislativo e da AP da Assembleia da República, verificou-se que sobre esta matéria, ainda que de forma conexa, se encontram em apreciação nesta Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), a [Petição n.º 190/XIII/2 - Reconhecimento da profissão de polícia como "profissão de desgaste rápido" e alteração dos Estatutos da PSP](#) e a [Petição n.º 235/XIII/2 - Solicitam a inclusão no Estatuto Profissional da Polícia de Segurança Pública do estatuto de profissão de desgaste rápido](#).

V. Consultas e contributos

• Consultas obrigatórias e facultativas

Tal como já aludido, foi promovida a apreciação pública da presente iniciativa, através da sua publicação na [Separata n.º 39](#), com data de 23 de dezembro, de acordo com o artigo 134.º do RAR, e para os efeitos consagrados na alínea *d)* do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea *a)* do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição, conforme deliberado na reunião n.º 21 desta Comissão, de 21 de dezembro de 2016, tal como consta da Ata lavrada para o efeito, o que dispensa a realização de consultas.

Os contributos que forem recebidos serão objeto de disponibilização na [página](#) das iniciativas em apreciação pública desta 1.ª Comissão, não tendo sido recebido até à presente data qualquer contributo.

13

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

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar as consequências da aprovação da presente iniciativa legislativa e os eventuais encargos resultantes da sua aplicação.