



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Defesa Nacional

Excelentíssima Senhora

Presidente da Assembleia da República

Of. n.º 44/ CDN/2011

15-11-2011

Assunto: Relatório Final da Petição n.º 162/XI/2.^a - "Solicitam a aprovação de lei que consagre liberdade sindical aos profissionais da Polícia Marítima" (5120 assinaturas)

Nos termos do n.º 8 do artigo 17.º e para os efeitos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o **Relatório Final** referente à **Petição n.º 162/XI/2.^a**, subscrita pela Associação Sócio-Profissional da Polícia Marítima e outros (5120 assinaturas), que "Solicitam a aprovação de lei que consagre liberdade sindical aos profissionais da Polícia Marítima", cujas **conclusões e parecer**, aprovados por unanimidade, com ausência do BE, na reunião da Comissão de 15 de Novembro de 2011, são do seguinte teor:

1. *Considerando que os Deputados e os grupos parlamentares são os detentores do poder de iniciativa legislativa, deve o presente relatório ser enviado aos diversos Grupos Parlamentares para os efeitos que entenderem convenientes;*
2. *Deve ser dado conhecimento do presente relatório e da respectiva petição ao Ministro da Defesa Nacional, para efeito do que entender por conveniente;*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Defesa Nacional

3. *Deve ser dado conhecimento do presente relatório aos peticionários, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da referida Lei do Exercício do Direito de Petição;*

4. ***Deve o presente relatório ser enviado a Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República para posterior agendamento e apreciação em Plenário de acordo com os artigos 19.º, n.º 1, alínea a), e 24.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.***

5. *A Comissão de Defesa Nacional conclui então que se encontra esgotada a sua capacidade de intervenção nesta questão, devendo como tal ser arquivada a Petição em apreço ao abrigo da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.*

Informo ainda Vossa Excelência que já dei conhecimento do relatório ao peticionário, de acordo com o disposto na alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redacção que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho, e 45/2007, de 24 de Agosto, tendo-se enviado cópia aos Grupos Parlamentares, conforme previsto no ponto 1 das conclusões e parecer do relatório final em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente da Comissão,

(Júlio Miranda Calha)



Comissão de Defesa Nacional

Relatório Final

Petição n.º 162/XI/2.ª

Peticionários: Associação
Sócio-Profissional da Polícia
Marítima e outros

N.º de assinaturas: 5120

Assunto: Solicitam a aprovação de lei que consagre liberdade sindical aos profissionais da Polícia Marítima

I – Nota Prévia

A petição n.º 162/XI/2.ª, com 5120 subscritores, dos quais o primeiro é a Associação Sócio-Profissional da Polícia Marítima (ASPPM), deu entrada na Assembleia da República e foi distribuída à Comissão de Defesa Nacional em 11 de Março de 2011.

Em 29 de Março de 2011, a Comissão de Defesa Nacional, pela apreciação da Nota de Admissibilidade preparada pelos serviços de apoio àquela Comissão, levantou uma questão prévia à admissibilidade da Petição, a saber:

O “previsto na Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto, que *estabelece o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima (PM)*, designadamente para a alínea g) do seu artigo 6.º, nos termos da qual ao pessoal da PM em serviço efectivo não é permitido:

g) Apresentar, sobre assuntos respeitantes à PM, antes de esgotada a via hierárquica, petições colectivas dirigidas a órgãos de protecção dos direitos fundamentais, sem prejuízo do direito individual de queixa ao Provedor de Justiça e da sua legitimidade activa nos demais meios de impugnação administrativa e jurisdicional, nos termos da lei;”¹ (sublinhado nosso).

Assim, importava saber se havia sido «esgotada a via hierárquica». Chamada a pronunciar-se sobre esta matéria, veio a ASPPM, e em suma, dizer naquilo que interessa à questão vertente:

- A petição foi apresentada pela ASPPM, mas contém 5120 assinaturas, mais de 90% das quais de cidadãos sem qualquer vínculo à PM;
- As restrições ao exercício do direito de petição constantes da referida Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto, não são aplicáveis à ASPPM na medida em que

¹ Da Adenda à Nota de Admissibilidade

esta é uma pessoa colectiva dotada de personalidade e capacidade jurídica e que a obrigação de «esgotar a via hierárquica» apenas vincula o pessoal da PM em serviço efectivo;”²

Ou seja, a ASPPM não esclarecendo se foi ou não «esgotada a via hierárquica», antes defendeu que a Petição em apreço também havia sido subscrita por cidadãos externos à Polícia Marítima, pelo que assim se ultrapassaria a questão levantada pela aplicabilidade da norma supra invocada da Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto.

Ora, cabendo “apreciar as questões formais que se prendem com o cumprimento das determinações da legislação respeitante ao exercício do direito de petição (isto é, verificar se ocorre alguma causa de indeferimento liminar e se foram observados os requisitos de forma constantes da LEDP)” – na Adenda à Nota de Admissibilidade agendada para a reunião da Comissão de 23 de Agosto, foi proposta a redução do número de assinaturas para 4607, expurgando-se as subscrições efectuadas pelos profissionais da Polícia Marítima em serviço efectivo (513, de acordo com a resposta da ASPPM), que seriam legalmente inadmissíveis e possibilitando, por essa via, o exercício da democracia participativa e a admissão da Petição. Contudo, face às posições tomadas pelos grupos parlamentares naquela reunião, a Comissão optou por não se pronunciar sobre as questões formais do regime próprio de exercício do direito de petição pelos profissionais da PM, considerando ser de ter um entendimento lato na fase de admissibilidade, e deliberou admitir a petição tal como apresentada.

² Da Adenda à Nota de Admissibilidade

II – Objecto da Petição

Os peticionários solicitam à Assembleia da República que aprove uma lei que consagre a liberdade sindical aos profissionais da Polícia Marítima (PM) – “que faça publicar Lei reguladora do exercício da liberdade sindical, direito de negociação colectiva e de participação dos profissionais da Polícia Marítima”³

Para tanto, referem os peticionários que apenas em 1970 lhes foi atribuída a categoria de militarizados, com a imposição do estatuto militar a acontecer por via da aplicação do Decreto-Lei n.º 190/75, de 12 de Abril e da criação do Quadro do Pessoal Militarizado da Marinha através do Decreto-Lei n.º 282/76, de 20 de Abril.

Segundo os peticionários é tempo de integrar os profissionais da PM no “amadurecimento democrático em que se encontra a sociedade portuguesa e pedir aos portugueses o carácter civil que a PM possuiu durante cerca de 56 anos.”

Ainda de acordo com o texto de pressupostos que acompanha esta Petição, os peticionários alegam que “os profissionais da PM, como trabalhadores portugueses, não podem deixar de lutar por melhores condições de trabalho, nomeadamente de progressão de carreira, das suas remunerações, dos seus subsídios de turno, piquete e penosidade, da assistência médica e medicamentosa para si e para a sua família, sendo para tal necessário que os profissionais da PM se associem na forma sindical.”

Em consequência, pretendem pois que seja aprovada uma “lei reguladora do exercício da liberdade sindical, direito de negociação colectiva e de participação dos profissionais da PM” tendo por base a solicitação de que lhes seja devolvido o estatuto de força civil.

³ Da Petição.

III – Análise da Petição

Tal como resulta claro na Nota de Admissibilidade da Petição aqui em apreço, cumpre lembrar que o Decreto-Lei n.º 248/95⁴⁵, de 21 de Setembro, criou, no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima (SAM), a Polícia Marítima, *uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias especialmente atribuídas ao SAM e composta por militares e agentes militarizados da Marinha, à qual compete, em colaboração com as demais forças policiais, garantir a segurança dos cidadãos.*

Assim, a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/95, o pessoal da PM deixou de estar integrado nas Forças Armadas, muito embora se encontre na dependência do Ministro da Defesa Nacional. Aquele Decreto-Lei aprovou também, em anexo, o Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (EPPM), o qual determina a aplicação subsidiária do regime geral da função pública.

Por outro lado, recorde-se que, como referem os peticionários, tinha sido atribuído o estatuto militar ao pessoal da PM pelo Decreto-Lei n.º 190/75⁶, de 12 de Abril, que passou a integrar o quadro de pessoal dos serviços de Polícia e de Transportes da Marinha, depois tornado Quadro de Pessoal Militarizado da Marinha (QPMM) pelo Decreto-Lei n.º 282/76⁷, de 20 de Abril. Como tal, este pessoal encontrava-se abrangido pelo regime do exercício de direitos consagrado no artigo 31.º da Lei n.º

⁴ <http://dre.pt/pdf1sdip/1995/09/219A00/58905896.pdf>

⁵ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 220/2005, de 23 de Dezembro.
(<http://dre.pt/pdf1sdip/2005/12/245A00/72167217.pdf>)

⁶ <http://dre.pt/pdf1sdip/1975/04/08600/05380541.pdf>

⁷ <http://dre.pt/pdf1sdip/1976/04/09300/08330837.pdf>

29/82⁸, de 11 de Dezembro, cujo universo abrangia os militares e agentes militarizados dos quadros permanentes e contratados em serviço efectivo das Forças Armadas.

De referir também que o artigo 270.º da Constituição determina que a lei pode estabelecer, *na estrita medida das exigências próprias das respectivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo*», matéria integrada na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (prevista no actual artigo 164.º da Constituição).

Ora, com as alterações de 1995, suscitou-se a questão da aplicabilidade ao pessoal da PM do regime de exercício de direitos constante da Lei n.º 29/82, nomeadamente por se tratar de pessoal que, embora militarizado, se encontrava fora da estrutura das Forças Armadas.

O próprio Governo reconheceu que «o artigo 270.º deve ser interpretado no sentido de não ser permitido, ipso facto, a extensão do mesmo regime de restrição dos militares aos militarizados». Daí que tenha apresentado a proposta de lei n.º 128/VII, com a qual visava, como pode ler-se na sua exposição de motivos, «*não só propor à aprovação da Assembleia da República o regime de restrição de direitos do pessoal da PM, no respeito dos princípios constitucionais da necessidade e da proporcionalidade, em face das concretas funções estatutariamente consagradas, como, igualmente, permitir ao Governo, na sequência do diploma que ora se suscita, que regule o direito de associação do pessoal da PM*».

Aquela proposta de lei foi aprovada, dado origem à Lei n.º 53/98,⁹ de 18 de Agosto, que estabelece o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima, a qual prevê um regime próprio relativo ao direito de associação do pessoal da PM,

⁸ Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, entretanto revogada pela nova Lei de Defesa Nacional, Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho.

⁹ <http://dre.pt/pdf1sdip/1998/08/189A00/40354037.pdf>

remetendo a regulamentação do seu exercício para diploma próprio (que veio a ser a Lei n.º 9/2008¹⁰, de 19 de Fevereiro), e contém um conjunto de restrições ao exercício de outros direitos fundamentais – os direitos de expressão, de manifestação, de reunião e de petição. Uma dessas restrições consiste na proibição de filiação em associações nacionais de natureza sindical.

O pessoal da PM em serviço efectivo tem, assim, o direito a constituir associações profissionais de âmbito nacional para promoção dos correspondentes interesses. Compete a estas associações, designadamente, *«representar, interna e externamente, os respectivos filiados na defesa dos seus interesses estatutários, sociais e deontológicos»* e *«tomar parte na definição do estatuto profissional e nas condições de exercício da actividade policial, incluindo as condições de trabalho e o sistema retributivo»*.

Estipula-se também que *«As associações profissionais legalmente constituídas prosseguem fins diversos das associações de natureza sindical, não lhes sendo permitido, entre outros, decidir o recurso à greve»* (vd artigo 5.º da Lei n.º 53/98).

Resulta, pois, que a intenção do legislador foi claramente a de não conferir liberdade sindical a estes profissionais. Foi, aliás, esta a principal questão em debate aquando da apreciação da proposta de lei que levou à aprovação da Lei n.º 53/98¹¹, que consagra o direito de associação nos termos já referidos.

¹⁰ <http://dre.pt/pdf1sdip/2008/02/03500/0110301110.pdf>

¹¹ O debate na generalidade consta do DAR n.º 004, de 17 de Outubro de 1997, e a votação na especialidade em plenário pode ser consultada no DAR n.º 086, de 30 de Junho de 1998

IV – Diligências efectuadas pela Comissão

Em reunião da Comissão de Defesa Nacional realizada a 29 de Março de 2011 foi apreciada a Nota de Admissibilidade preparada pelos serviços de apoio à Comissão, na qual se chamava a atenção para o regime especial de exercício do direito de petição colectiva previsto na Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto, que *estabelece o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima (PM)*, designadamente para a alínea g) do seu artigo 6.º, nos termos da qual ao pessoal da PM em serviço efectivo não é permitido:

g) Apresentar, sobre assuntos respeitantes à PM, antes de esgotada a via hierárquica, petições colectivas dirigidas a órgãos de protecção dos direitos fundamentais, sem prejuízo do direito individual de queixa ao Provedor de Justiça e da sua legitimidade activa nos demais meios de impugnação administrativa e jurisdicional, nos termos da lei;

A Comissão entendeu, naquela reunião, que a petição colectiva se enquadrava naquela alínea pelo facto de a solicitação da consagração de liberdade sindical aos profissionais da Polícia Marítima ser inquestionavelmente um «assunto respeitante à Polícia Marítima» e a Assembleia da República um órgão «de protecção de direitos fundamentais»; restava, pois apurar se tinha sido «esgotada a via hierárquica», matéria em que a petição era omissa.

Como tal, a Comissão deliberou então solicitar aos peticionários informação sobre o assunto e procedeu à admissão condicionada da petição, conforme a Nota de Admissibilidade em anexo, aprovada por unanimidade na reunião de 29 de Março de 2011.

A Associação Sócio-Profissional da Polícia Marítima veio a responder em 5 de Maio de 2011, podendo sintetizar-se as suas ideias nos seguintes pontos:

- A ASPPM começa por estranhar a distribuição da petição à Comissão de Defesa Nacional, entendendo que o deveria ser à 1.ª Comissão, por estar em causa o pedido de consagração de um direito fundamental, inserido no capítulo da Constituição relativo aos direitos, liberdades e garantias;
- Recorda o preceito constitucional que permite o estabelecimento, por lei, de restrições ao exercício de alguns direitos fundamentais, bem como a distinção entre petições colectivas e petições em nome colectivo feita pela Lei do Exercício do Direito de Petição (LEDP);
- Passa depois à apreciação da alínea g) do artigo 6.º da Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto, concluindo que a mesma não é aplicável ao presente caso, porquanto:
 - A petição foi apresentada pela ASPPM, mas contém 5120 assinaturas, mais de 90% das quais de cidadãos sem qualquer vínculo à PM;
 - As restrições ao exercício do direito de petição constantes da referida Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto, não são aplicáveis à ASPPM na medida em que esta é uma pessoa colectiva dotada de personalidade e capacidade jurídica e que a obrigação de «esgotar a via hierárquica» apenas vincula o pessoal da PM em serviço efectivo;
 - O objecto da petição não é um dos «assuntos respeitantes à PM», que são, no entendimento da ASPPM, apenas os que concernem à estrutura, atribuições e competências da PM, citando a este propósito, erradamente, mas certamente por lapso de interpretação, a Nota de Admissibilidade (na Nota de Admissibilidade questionava-se o que se entende por «assuntos respeitantes à PM», não se tomando posição sobre o assunto, tendo a Comissão de Defesa Nacional deliberado, na referida reunião de 23 de Março de 2011, que o caso vertente se enquadrava aí);
 - A LEDP distingue as petições colectivas (as apresentadas por um conjunto de pessoas) das petições em nome colectivo (as apresentadas por uma

pessoa colectiva em representação dos respectivos membros); tratando-se neste caso de uma petição em nome colectivo e não colectiva e nada dizendo a referida alínea g) sobre petições em nome colectivo, entende a ASPPM que esta petição não se encontra abrangida pelas restrições mencionadas.

- A ASPPM faz depois uma retrospectiva histórica da Polícia Marítima, desde a sua criação, dando conta das vicissitudes legais por que a mesma entretanto passou; demonstra a sua discordância da formulação legal que caracteriza a Polícia Marítima como sendo composta por militares e agentes militarizados da Marinha, alegando que os mesmos não constam do quadro da PM, e entende que esta desempenha funções de segurança interna, está fora da estrutura das Forças Armadas e foi mantida sob tutela do Ministério da Defesa Nacional «de forma atípica»;
- A Associação passa depois a tecer algumas considerações sobre o conceito de militarizado, dando a este propósito conta da evolução legislativa ao nível da Polícia de Segurança Pública (PSP) e a passagem do respectivo pessoal de militarizado a civil e a consagração do direito ao exercício de liberdade sindical e de negociação colectiva dos respectivos profissionais, em 2002;
- Em nota final, a ASPPM chama a atenção para a evolução ocorrida desde 1998 (data da aprovação da referida Lei n.º 53/98, que consagra as restrições ao exercício de direitos destes profissionais) relativamente a entidades «congêneres» da PM (PSP, ASAE, SEF, PJ, Corpo da Guarda Prisional) e a situação de desigualdade em que a PM se encontra face aos mesmos em virtude da liberdade sindical.

Assim e em jeito de conclusão, a ASPPM entende que:

- A petição não cabe no âmbito da alínea g) do artigo 6.º da Lei n.º 53/98, pois versa sobre «matéria de índole externa à hierarquia da PM», incidindo «exclusivamente sobre o modo de representação profissional, em moldes já em curso noutros órgãos de polícia criminal», não constituindo o disposto naquele

preceito uma «limitação à acção peticionária sobre assuntos estatutários de representação meramente associativa a exercer por parte da ASPPM»;

- As restrições ao exercício do direito de petição não são aplicáveis à ASPPM, mas apenas ao pessoal da PM em serviço efectivo, pois só estes estão incluídos na hierarquia da PM; mais alega que o efectivo da PM é de 513 elementos e que mais de 4600 das 5120 assinaturas são de cidadãos alheios à PM; entende, assim, não estar em causa apurar se foi «esgotada a via hierárquica» a que se refere a mencionada alínea g);
- Considera estar em causa, quanto ao objecto da petição, a violação do princípio da igualdade, por haver outras classes profissionais de idêntica natureza e atribuições às quais foi reconhecido o livre exercício da liberdade sindical;
- Volta, por fim, a considerar que deveria ser a comissão com competências no âmbito dos direitos, liberdades e garantias a analisar a petição.

Uma vez que a petição contém mais de 1000 assinaturas, foi promovida também a audição dos peticionários, nos termos do n.º 1 do artigo 21.º do Regime Jurídico de Exercício do Direito de Petição¹².

A audição teve lugar no dia 29 de Setembro de 2011, às 14 horas, na sala 8 do Palácio de São Bento, perante os Senhores Deputados Hugo Lopes Soares (PSD), Odete João (PS) e António Filipe (PCP), e nela estiveram presentes os seguintes peticionários e representantes da primeira subscritora, a Associação Sócio-Profissional da Polícia Marítima (ASPPM):

- Valdemar Pedrosa, Presidente do Conselho Fiscal da ASPPM;
- José Roque, Secretário da ASPPM
- Miguel Soares, representante da ASPPM no Douro

¹² Aprovado pela Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com a redacção da Lei n.º 6/93, de 1 de Março, da Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho, e da Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto.



Comissão de Defesa Nacional

Os subscritores realçaram a necessidade de evolução social da Polícia Marítima (PM), dando o exemplo das outras forças policiais em que foi consagrada a liberdade sindical e recordando a génese civil da PM e o seu enquadramento no sistema de segurança interna.

Consideraram que a consagração daquela liberdade aos profissionais da PM aumentará a responsabilização dos mesmos e o seu compromisso para com a democracia, reflectindo-se numa maior capacidade de protecção social para os cidadãos. Não obstante demonstrarem compreender que no contexto actual poderá haver outras prioridades, apelaram à Assembleia da República, como único órgão com competência para legislar nesta matéria, que aprove uma lei naquele sentido.

Finalmente reforçaram que tal poderá contribuir para aumentar o nível democrático da República e, por outro lado, permitir resolver problemas que se põem na prática no dia-a-dia destes profissionais. Deram também conta de questões relacionadas com acidentes em serviço e de processos disciplinares levantados a dirigentes da ASPPM.

VI – Opinião do Relator

Entendemos que ficou bem patente na Análise da Petição, designadamente na sua parte final, que o caminho feito pelo legislador – que regulamentou o direito de associação do pessoal da PM – culminou com o estabelecer do regime de restrição de direitos do pessoal da PM, designadamente o de liberdade sindical. Para tanto tomou-se em consideração os princípios constitucionais da necessidade e da proporcionalidade, conjugados com as funções específicas da PM consagradas estatutariamente.

Não pode o Relator deixar de considerar que, atendendo a tudo quanto exposto, a “pedra de toque” da Petição se prende com o “carácter civil” da PM que os peticionários desejam. Aliás, toda a construção dos pressupostos que levaram ao objecto da Petição aponta nesse sentido. Assim, é opinião do Relator que – pese embora de forma subliminar – os peticionários assumem os engulhos na concessão do exercício da liberdade sindical, direito de negociação colectiva e de participação dos profissionais da Polícia Marítima, atento o seu instituto militar.

Ora, não sendo este o objecto da Petição, porque efectivamente não o é (o de devolver o carácter civil à Polícia Marítima), o relator expressa sérias reservas à consagração do objecto da Petição, atento o instituto militar a que está submetido o pessoal da Polícia Marítima.

VII – Conclusões e Parecer

Atendendo ao acima exposto, a Comissão entende que:

1. Considerando que os Deputados e os grupos parlamentares são os detentores do poder de iniciativa legislativa, **deve o presente relatório ser enviado aos diversos Grupos Parlamentares para os efeitos que entenderem convenientes;**
2. **Deve ser dado conhecimento do presente relatório e da respectiva petição ao Ministro da Defesa Nacional, para efeito do que entender por conveniente;**
3. **Deve ser dado conhecimento do presente relatório aos peticionários, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da referida Lei do Exercício do Direito de Petição;**
4. **Deve o presente relatório ser enviado a Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República para posterior agendamento e apreciação em Plenário de acordo com os artigos 19.º, n.º 1, alínea a), e 24.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.**
5. **A Comissão de Defesa Nacional conclui então que se encontra esgotada a sua capacidade de intervenção nesta questão, devendo como tal ser arquivada a Petição em apreço, ao abrigo da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.**

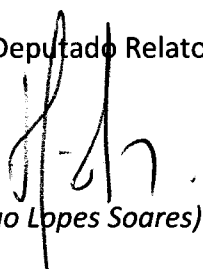
Palácio de São Bento, 15 de Novembro de 2011.

O Vice-Presidente da Comissão



(Júlio Miranda Calha)

O Deputado Relator



(Hugo Lopes Soares)