



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Ofício n.º 127/XIV/1.ª – CACDLG/2019

Data: 18-12-2019

NU: 647734

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 45/XIV/1.ª (PCP).

Caro Presidente,

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 45/XIV/1.ª (PCP) – “*Altera o Estatuto da GNR relativamente ao horário de referência semanal (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março)*”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do CDS-PP, da DURP do Livre e do DURP do CHEGA, na reunião de 18 de dezembro de 2019, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

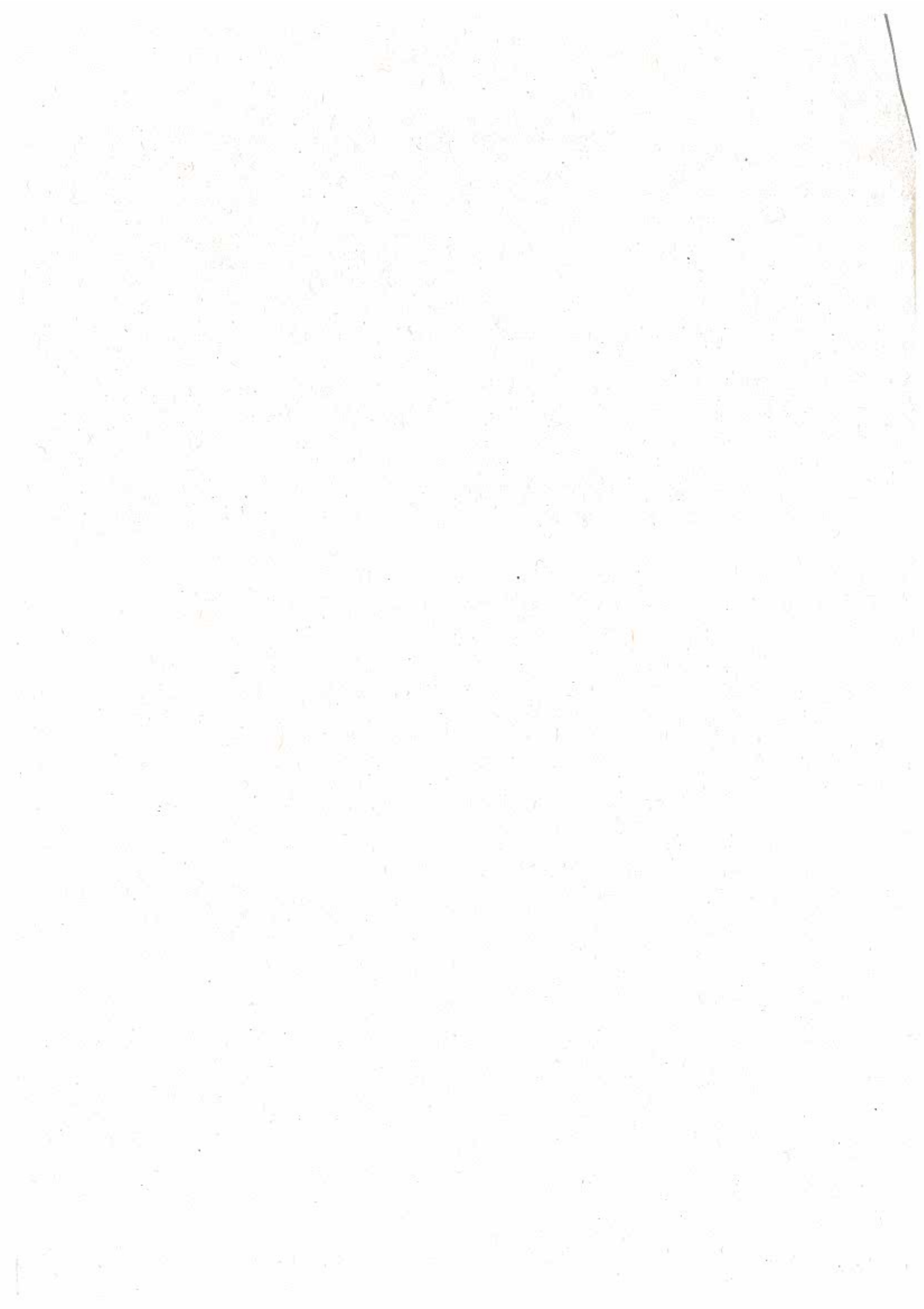
Com os melhores cumprimentos,

a elevada consideração

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

Luís Marques Guedes

(Luís Marques Guedes)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROJETO DE LEI N.º 45/XIV/1.ª (PCP) – Altera o Estatuto da GNR relativamente ao horário de referência semanal (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março)

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

Os deputados e deputadas do Grupo Parlamentar do PCP tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, o **Projeto de Lei n.º 45/XIV/1.ª – “Altera o Estatuto da GNR relativamente ao horário de referência semanal (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março)”**.

O referido projeto deu entrada a 07 de novembro de 2019 e foi admitido em 12 de novembro de 2019, tendo a aludida apresentação sido efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º, da alínea b) do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 119.º, 120.º e 124.º do referido Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 12 de novembro de 2017, a iniciativa vertente, apesar da conexão com a Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª), baixou à Comissão de Assuntos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a) para emissão do respetivo parecer, tendo sido anunciado na sessão plenária do dia 12 de novembro de 2019.

Em 20 de novembro de 2019, a Deputada signatária foi nomeada relatora do parecer sobre a iniciativa legislativa atrás identificada.

Atendendo à matéria objeto da iniciativa, estabelece a alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º da CRP, o direito de as comissões de trabalhadores participarem na elaboração da legislação do setor, razão pela qual foi promovida a sua apreciação pública, de 23 de novembro a 23 de dezembro de 2019, (RAR), não havendo até à data da elaboração do presente Relatório quaisquer contributos a assinalar.

Releve-se para o alerta contido na Nota Técnica elaborada pelos serviços da AR, para eventual avaliação sobre se a alteração legislativa proposta aumenta despesas do Estado previstas na lei do Orçamento do Estado. Caso assim seja, deve atender-se à norma prevista pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, a *lei-travão*, nomeadamente através da alteração do início de vigência, de modo a assegurar que tal não ocorre no ano económico em curso.

Assinala-se igualmente que à presente data a discussão na generalidade não se encontra ainda agendada.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Os dez deputados do Grupo Parlamentar do PCP propõem uma alteração pontual ao novo Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março, nomeadamente no que diz respeito ao horário de referência semanal (artigo 27.º do Estatuto dos Militares da GNR).

Considera o PCP que o mencionado diploma legal, "*embora consagre aspetos importantes tal como normas de higiene e segurança ficou muito aquém das legítimas expectativas dos profissionais da GNR.*" – cfr. exposição de motivos. Do ponto de vista



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

do PCP, *“embora o horário de referência semanal seja de implementação recente, as dificuldades da própria instituição não têm permitido a sua aplicação a todos os profissionais da GNR, o que gera situações de desigualdade que importam ser corrigidas”*, razão pela qual apresentam esta iniciativa legislativa.

Neste sentido, no artigo 1.º do P.J.L., é proposta a alteração do artigo 27.º do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março. Segundo o Grupo Parlamentar proponente, é consagrado o horário de trabalho de 36 horas, não o fazendo *“depende da publicação de qualquer portaria que, com maior ou menor amplitude, limitem o direito ao horário de trabalho”*. Prevê-se ainda a compensação da prestação de serviço para além do período normal do exercício de funções através da *“atribuição de crédito horário, sem qualquer corte de remuneração ou respetivos suplementos, subsídios ou abonos”*; a atribuição de um descanso compensatório, para o trabalho em dias de feriado, por duração igual a metade das horas de serviço prestadas; a contabilização dos períodos de *“prevenção”* como horário de trabalho; a eliminação do n.º 5 do artigo 27.º, ou seja, a eliminação da disposição que estabelece que o regime do horário de referência para o exercício de funções policiais não prejudica o dever de disponibilidade permanente e ainda daquela que determina não ser aplicável ao *“exercício de funções militares pelos militares da GNR, nem aos militares em funções de comando, direção ou chefia, em períodos de estado de sítio ou de emergência, em situações inopinadas que determinem um imediato e extraordinário empenhamento operacional, aos militares em missões internacionais, em formação e exercícios, e quando empenhados em missões militares”*.

É ainda proposto que a presente lei entre em vigor no dia seguinte ao da sua publicação – cfr. artigo 2.º do P.J.L.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I c) Enquadramento Constitucional e Legal

A Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa, com jurisdição em todo o território nacional e no mar territorial, dependendo do membro do Governo responsável pela área da administração interna.

As forças da Guarda «são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, através do seu comandante-geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência, dependendo, nessa medida, do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento».

A Guarda tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei.

Em 2007, foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007, de 19 de março, definindo as linhas orientadoras da reforma da GNR e da Polícia de Segurança Pública (PSP), com o objetivo de melhorar a articulação entre as duas forças, a racionalização dos seus recursos e procedimentos e a melhoria das suas infraestruturas e equipamentos.

No quadro do processo de reforma da GNR, foi publicada a Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que aprovou a sua orgânica com o objetivo da racionalização do modelo de organização e utilização dos recursos da Guarda.

Na sequência da aprovação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, de cujo âmbito de aplicação os militares da GNR se encontram excluídos, o Governo procedeu à revisão do Estatuto dos Militares da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Guarda Nacional Republicana (EMGNR), por via do Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março, introduzindo um conjunto de alterações, designadamente no âmbito da valorização da carreira militar, dos regimes de reserva e reforma, do requisito habilitacional mínimo para a frequência no Curso de Formação de Guardas, e do regime de férias, diploma este vetado pelo Presidente da República por não garantir soluções similares ou equivalentes no Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFA), introduzindo, pelo contrário uma diversidade de regimes que no entender do Presidente da República “pode criar problemas graves no seio das duas instituições, ambas militares e essenciais para o interesse nacional.”

Conforme estabelece o atual EMGNR, aprovado pelo citado Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março, o militar da Guarda goza de todos os direitos, liberdades e garantias reconhecidos aos demais cidadãos, estando o exercício de alguns desses direitos e liberdades sujeitos às restrições constitucionalmente previstas, na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções, bem como as que decorrem da legislação aplicável aos militares da Guarda.

O presente Estatuto consagra os deveres e direitos dos militares da Guarda, a sua hierarquia, cargos e funções, o ingresso e desenvolvimento das carreiras profissionais (oficiais, sargentos e guardas), as nomeações e colocações, a regulação dos efetivos globais e a respetiva situação (no ativo, na reserva e na reforma), o ensino e formação, a avaliação e o regime das licenças.

No artigo 27.º, que o Projeto de Lei em análise se propõe alterar, o Estatuto estabelece um horário de referência semanal que determina que o exercício de funções policiais por militares da Guarda atende a um horário de referência a regular por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração interna, sob proposta do comandante-geral, tendo em conta critérios de eficácia funcional, a natureza das funções desempenhadas pelo militar e o serviço efetivo prestado mensal ou trimestralmente, devendo ser assegurado tempo para repouso entre serviços.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Importa referir que a Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho, que estabelece e regula o horário de referência dos militares da GNR, prevê “que o período máximo de trabalho dos militares da Guarda é de 40 horas semanais, em cômputo mensal ou trimestral, de acordo com os regimes de prestação de serviço, e modalidades de horário aplicáveis” e que “o descanso mínimo entre serviços não deve ser inferior a 12 horas, exceto por necessidade de serviço devidamente fundamentada.”

I d) Iniciativas conexas e pendentes

Efetuada a pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que se encontram pendentes, sobre matéria conexa, as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei 8/XIV/1.^a (PCP) - Aprova o estatuto da condição policial
- Projeto de Lei 15/XIV/1.^a (PCP) - Condições de Saúde e Segurança no Trabalho nas Forças e Serviços de Segurança;
- Projeto de Resolução 35/XIV/1.^a (PAN) – Recomenda ao Governo que promova a melhoria das condições de saúde mental, em ambiente laboral, nas Forças e Serviços de Segurança, criando um programa de promoção da resiliência psicológica dos operacionais.

I e) Antecedentes Parlamentares

No que respeita a antecedentes parlamentares, refira-se que a presente iniciativa legislativa retoma o Projeto de Lei 547/XIII/2.^a – Altera o estatuto da GNR relativamente ao horário de referência semanal (1.^a Alteração ao Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março), também da autoria do Grupo parlamentar do PCP, e cuja



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

discussão e votação na generalidade ocorreu a 07 de dezembro de 2017, tendo a iniciativa sido rejeitada.¹

Esta iniciativa foi objeto de discussão conjunta com os seguintes projetos de lei conexos:

- Projeto de Lei 343/XIII/2.^a (PCP) - Primeira alteração ao Decreto – Lei n.º 233/2008, de 2 de dezembro que regulamenta o exercício do direito de associação pelos profissionais da Guarda Nacional Republicana (GNR)
- Projeto de Lei 549/XIII/2.^a (PCP) - Altera o Estatuto da GNR repondo justiça no direito a férias (1.º alteração ao Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março).
- Projeto de Lei 677/XIII/2.^a (PAN) - Altera o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, no que concerne ao horário de trabalho.

Refira-se ainda enquanto iniciativa conexa o Projeto de Lei do PCP n.º 963/XIII/2.^a – Condições de Saúde e Segurança no Trabalho nas Forças e Serviços de Segurança.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

A signatária do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 547/XIII/2.^a (PCP), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

¹ A Favor: BE, PCP, PEV, PAN; Contra: PSD, PS; Abstenção: CDS-PP.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O PCP apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 45/XIV/1.ª – *“Altera o Estatuto da GNR relativamente ao horário de referência semanal (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março)”*.
2. Esta iniciativa propõe uma alteração pontual ao novo Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março, nomeadamente no que diz respeito ao horário de referência semanal (artigo 27.º do Estatutos dos Militares da GNR), que pretende estabelecer nas 36h.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 45/XIV/1.ª (PCP) 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 RAR.

Palácio de S. Bento, 18 de dezembro de 2019

A Deputada Relatora

O Presidente da Comissão

(Sandra Cunha)

(Luís Marques Guedes)

Projeto de Lei n.º 45/XIV/1.ª (PCP)

Altera o Estatuto da GNR relativamente ao horário de referência semanal (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março)

Data de admissão: 12 de novembro de 2019

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

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Luis Silva e João Sanches (BIB), Filomena Romano de Castro e Luísa Colaço (DILP), Rafael Silva (DAPLEN) e Nélia Monte Cid (DAC)

Data: 26 de novembro de 2019

I. Análise da iniciativa

• A iniciativa

A presente iniciativa visa consagrar um horário de referência semanal para o exercício de funções policiais pelos militares da Guarda Nacional Republicana (GNR) de 36 horas, não o fazendo *“depende da publicação de qualquer portaria que, com maior ou menor amplitude, limite o direito ao horário de trabalho”*.

Com efeito, o atual Estatuto dos Militares da GNR, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março](#), determina que o exercício de funções policiais pelos militares da GNR atende a um horário de referência que será aprovado *“por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração interna, sob proposta do comandante-geral”*¹.

De acordo com os proponentes, dez Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), publicada a Portaria que *“consagra o dito horário de referência semanal (...), há aspetos no Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana que precisam de ser alterados”*, sendo certo que, *“embora o horário de referência semanal seja de implementação recente, as dificuldades da própria instituição não têm permitido a sua aplicação a todos os profissionais da GNR”* (cf. exposição de motivos).

Com o intuito de *“contribuir para que os agentes policiais se encontrem nas melhores condições de saúde, quer físicas, mentais e sociais, garantindo que o serviço público, de interesse nacional, que prestam, é realizado de forma eficiente e eficaz”*, os proponentes preconizam uma providência legislativa que se compõe de dois artigos, o primeiro dos quais de alteração do artigo 27.º do referido Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março, nos seguintes termos:

¹ Cf. artigo 27.º/2

- a) previsão estatutária do horário de trabalho de 36 horas para o exercício de funções policiais – eliminando assim a regulamentação deste por portaria;
- b) contagem dos “*períodos de prevenção*” como horário de trabalho e definição de desconto compensatório para quem trabalhar em dia de feriado obrigatório;
- c) compensação da prestação de serviço para além do período normal através de crédito horário “*sem qualquer corte de remuneração ou respetivos suplementos, subsídios ou abonos*” - em vez de “*sem qualquer redução da remuneração*”;
- d) eliminação da disposição que estabelece que o regime do horário de referência para o exercício de funções policiais não prejudica o dever de disponibilidade permanente e ainda daquela que determina não ser aplicável ao “*exercício de funções militares pelos militares da GNR, nem aos militares em funções de comando, direção ou chefia, em períodos de estado de sítio ou de emergência, em situações inopinadas que determinem um imediato e extraordinário empenhamento operacional, aos militares em missões internacionais, em formação e exercícios, e quando empenhados em missões militares*” (cf. n.º 5 do artigo 27.º em vigor).

É ainda proposto que a Lei a aprovar entre em vigor no dia seguinte ao da sua publicação – cfr. artigo 2.º do P.JL.

Recorde-se, a este propósito que, de acordo com o recentemente veiculado pela Comunicação Social, na sequência de reuniões do Ministro da Administração Interna com a Associação de Profissionais da Guarda Nacional Republicana (e com os sindicatos da PSP), foi decidida a criação de uma comissão, liderada pelo Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, com a incumbência de apresentar, antes do fim do ano, uma agenda de negociação em duas fases com os representantes das forças de segurança, designadamente em matéria de atualização de suplementos, tabela remuneratória, tendo ainda sido abordada de modo genérico a questão da equiparação do horário de 40 horas semanais dos militares da GNR ao de 36 horas por semana em vigor na PSP.²

² <https://www.publico.pt/2019/11/18/politica/noticia/mai-propoe-comissao-hegociar-policia-gnr-1894188>.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Em 2007, o Governo³ aprovou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007, de 19 de março, que veio definir as grandes linhas orientadoras da reforma das forças de segurança (GNR e PSP), tendo em vista, essencialmente, uma adequada articulação entre as duas forças, a racionalização dos seus recursos e procedimentos e a melhoria das suas infraestruturas e equipamentos, de modo a melhorar a qualidade do serviço prestado aos cidadãos e as suas condições de trabalho.

Um dos aspetos centrais da referida articulação residia na eliminação das situações de sobreposição ou de descontinuidade dos dispositivos territoriais das duas forças⁴.

No quadro do processo de reforma da Guarda Nacional Republicana (GNR), foi publicada a Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro⁵, que aprovou a orgânica da GNR, cujas principais medidas operadas na nova orgânica têm como objetivo principal a racionalização do modelo de organização e utilização dos recursos da Guarda.

A Guarda Nacional Republicana é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa, com jurisdição em todo o território nacional e no mar territorial, dependendo do membro do Governo responsável pela área da administração interna.

As forças da Guarda «são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, através do seu comandante-geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência, dependendo, nessa medida, do membro

³ Cfr. XVII Governo Constitucional.

⁴ Vd. Portaria n.º 340-A/2007, de 30 de março que delimita as áreas da responsabilidade da GNR e da PSP, bem como a Portaria n.º 778/2009, de 20 de julho que define as áreas de responsabilidade da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP), relativas aos itinerários principais e itinerários complementares nas áreas metropolitanas de Lisboa (AML) e Porto (AMP).

⁵ Retificada pela Declaração de Retificação n.º n.º 1-A/2008 de 4 de janeiro. A citada Lei teve origem na Proposta de Lei n.º 138/X.

do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento».

A Guarda tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei.

Na sequência de alterações legislativas relativas aos servidores públicos, nomeadamente com a aprovação da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas) de cujo âmbito de aplicação os militares da GNR se encontram excluídos, o Governo procedeu à revisão do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, através do Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março⁶, introduzindo um conjunto de alterações, designadamente no âmbito da valorização da carreira militar, dos regimes de reserva e reforma, do requisito habilitacional mínimo para a frequência no Curso de Formação de Guardas, e do regime de férias⁷.

Recorde-se que, nos termos do n.º 4 do artigo 136.º da Constituição, o Presidente da República exerceu o direito de veto sobre o projeto de Decreto-Lei que aprovou o novo Estatuto dos Militares da GNR, sublinhando que, apesar de ser “visível a intenção do Governo de valorizar o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, incorporando regimes atualizados, alguns dos quais, por isso mesmo, mais favoráveis ou, desde logo, legalmente concretizados. Assim acontece em domínios como tempo de trabalho, avaliação do desempenho, reserva e ingresso e formação de sargentos. Nestas matérias, as soluções encontradas deverão, por identidade de razões, merecer acolhimento similar ou equivalente no Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR).

⁶ Revogou o anterior Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro.

⁷ O anterior Estatuto previa um período mínimo de férias de 25 dias úteis permitindo um acréscimo de acordo com a idade do militar.

(...) O artigo 208.º, n.º 1, al c) do EMGNR consagra agora uma condição especial de promoção ao posto de brigadeiro-general, que traduz regime muito diverso dos vigentes nas Forças Armadas e na própria Guarda Nacional Republicana. Esta diversidade de regimes, entre militares, em matéria particularmente sensível, ademais cobrindo universo limitado de potenciais destinatários, pode criar problemas graves no seio das duas instituições, ambas militares e essenciais para o interesse nacional. O que preocupa, a justo título, o Presidente da República e Comandante Supremo das Forças Armadas.

Razão pela qual devolvo o decreto, de modo a que o Governo possa reapreciar a norma em causa⁸.

Conforme estabelece o atual Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo citado Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março, o militar da Guarda goza de todos os direitos, liberdades e garantias reconhecidos aos demais cidadãos, estando o exercício de alguns desses direitos e liberdades sujeitos às restrições constitucionalmente⁹ previstas, na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções, bem como as que decorrem da legislação aplicável aos militares da Guarda.

O presente Estatuto consagra os deveres e direitos dos militares da Guarda, a sua hierarquia, cargos e funções, o ingresso e desenvolvimento das carreiras profissionais (oficiais, sargentos e guardas), as nomeações e colocações, a regulação dos efetivos globais e a respetiva situação (no ativo, na reserva e na reforma), o ensino e formação, a avaliação e o regime das licenças.

No artigo 27.º, que a iniciativa em apreço¹⁰ se propõe alterar, o Estatuto estabelece um horário de referência semanal que determina que o exercício de funções policiais por

⁸ A mensagem enviada pelo Presidente da República ao Governo pode ser consultada [aqui](#).

⁹ *Vd. artigo 270º* da Lei fundamental que prevê algumas restrições ao exercício de certos direitos em relação aos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança.

¹⁰ Recorde-se que os proponentes da presente iniciativa retomam o Projeto de Lei n.º 547/XIII, apresentado na anterior Legislatura, tendo sido rejeitado, em [votação na generalidade](#), com os votos contra do PSD e PS, abstenção do CDS-PP, e com os votos a favor do BE, PCP, PEV e PAN.

militares da Guarda atende a um horário de referência a regular por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração interna, sob proposta do comandante-geral, tendo em conta critérios de eficácia funcional, a natureza das funções desempenhadas pelo militar e o serviço efetivo prestado mensal ou trimestralmente, devendo ser assegurado tempo para repouso entre serviços.

Importa referir que, no desenvolvimento do anterior Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro¹¹, foi publicada a Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho que estabelece e regula o horário de referência dos militares da Guarda Nacional Republicana, prevendo nos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 2.º «que o período máximo de trabalho dos militares da Guarda é de 40 horas semanais, em cômputo mensal ou trimestral, de acordo com os regimes de prestação de serviço, e modalidades de horário, aplicáveis» e que «O descanso mínimo entre serviços não deve ser inferior a 12 horas, exceto por necessidade de serviço devidamente fundamentada».

Aos militares da Guarda são aplicáveis a Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar, a Lei de Defesa Nacional¹² (LDN), a Lei de Segurança Interna, o Código de Justiça Militar (CJM), o Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana¹³ (RDGNR), o Regulamento de Disciplina Militar, o Regulamento de Continências e Honras Militares (Decreto-Lei n.º 331/80, de 28 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 214/81, de 16 de julho), o Regulamento da Medalha Militar e das Medalhas Comemorativas das Forças Armadas (RMMMCA), o Regulamento das Medalhas de Segurança Pública (Decreto-Lei n.º 177/82, de 12 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 200/90, de 19 de junho) e o Código Deontológico do Serviço Policial, com os ajustamentos adequados às características estruturais deste corpo especial de tropas,

¹¹ Revogado a partir de 01.05.2017, na redação do Decreto-Lei n.º 214-F/2015 de 2 de outubro, tendo sido mantidos transitoriamente em vigor os artigos. 214.º, 216.º, 242.º, 243.º, 264.º, 265.º, 297.º e 298.º

¹² Aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto.

¹³ Aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto.

constantes dos respetivos diplomas legais ou em outros regulamentos, conforme previsto no aludido Estatuto.

Dando cumprimento ao estabelecido no artigo 4.º do [Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro](#), a Guarda Nacional Republicana divulgou o [Plano de Atividades para o ano de 2018](#), composto por 5 capítulos, dos quais se destacam o Enquadramento Estratégico, os Recursos Disponíveis, a Modernização Administrativa e as Atividades a Desenvolver, onde constam os recursos a afetar, imputados às atividades que a Guarda prevê promover e implementar nas suas mais diversas áreas de atuação.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram pendentes a seguinte iniciativa legislativa e o seguinte Projeto de Resolução sobre matéria conexa com a presente:

- [Projeto de Lei n.º 15/XIV/1.ª \(PCP\)](#) – Condições de Saúde e Segurança no Trabalho nas Forças e serviços de Segurança;

- [Projeto de Resolução n.º 35/XIV \(PAN\)](#) - Recomenda ao Governo que promova a melhoria das condições de saúde mental, em ambiente laboral, nas Forças e Serviços de Segurança, criando um programa de promoção da resiliência psicológica dos operacionais.

1

Consultada a mencionada base de dados (AP), não se identificou qualquer petição pendente sobre a mesma matéria.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Éfetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, na XIII Legislatura, foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica ou conexas com a presente:

- Projeto de Lei 547/XIII/2.^a (PCP) - Altera o Estatuto da GNR relativamente ao horário de referência semanal (1.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março);
- Projeto de Lei 677/XIII/3.^a (PAN) - Altera o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, no que concerne ao horário de trabalho;
- Projeto de Lei n.º 963/XIII/3.^a (PCP) - Condições de Saúde e Segurança no Trabalho nas Forças e Serviços de Segurança;
- Projeto de Lei n.º 549/XIII/2.^a (PCP) - Altera o Estatuto da GNR repondo justiça no direito a férias (1.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março).

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar, foram registadas as seguintes petições, incidindo sobre matéria conexas à da presente iniciativa (incidindo, porém, sobre o anterior Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana e não sobre o que foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/2017, objeto do Projeto de Lei em análise):

- Petição n.º 205/XII - Solicita que a Assembleia da República requeira ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade de normas do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana ou que tome medidas legislativas para repor o regime vigente antes das alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 159/2005, de 20 de Setembro
- Petição n.º 570/X - Solicita a aprovação urgente da regulamentação do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana e a alteração do projecto de revisão deste.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa legislativa em análise é subscrita por dez Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (doravante Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Reveste a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigido sob a forma de artigos, é precedido de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais. No decurso do processo legislativo apenas se sugere que se avalie se a alteração legislativa proposta ¹⁴ aumenta despesas do Estado previstas na lei do Orçamento do Estado. Caso aumente, deve ser salvaguardado o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como *lei-travão*, nomeadamente através da alteração da norma sobre o início de vigência, de modo a assegurar que tal não ocorre no ano económico em curso.

A Constituição estabelece ainda, em matéria laboral, o direito de as comissões de trabalhadores participarem na elaboração de legislação do sector, na alínea *d*) do n.º 5 do artigo 54.º. Para esse efeito foi promovida a apreciação pública, de 23 de novembro

¹⁴ Nomeadamente a fixação em ato legislativo do horário de trabalho de 36 horas semanais, ao invés da “regulamentação do horário de referência, a aprovar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração interna, sob proposta do comandante-geral” (redação vigente do n.º 2 do artigo 27.º Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março). A Portaria n.º 222/2016, aprovada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro (lei habilitante revogada por aquele decreto-lei), estabelecia um horário de referência semanal de 40 horas, referindo no seu preâmbulo que a “fixação do horário de referência na GNR não tem qualquer impacto em termos orçamentais”.

a 23 de dezembro de 2019, através da publicação deste projeto de lei na Separata da II Série do *Diário da Assembleia da República* n.º 4/XIV.

O projeto de lei em apreciação deu entrada em 7 de novembro de 2019. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), em conexão com a Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, em 12 de novembro. No dia seguinte foi anunciado em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «Altera o Estatuto da GNR relativamente ao horário de referência semanal (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março)» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como Lei Formulário¹⁵, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O título está conforme o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro - «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida» (podendo essa informação ser acrescentada também no articulado) – não tendo, efetivamente, o Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março, sofrido qualquer modificação até à data.

Pode ser complementado de acordo com as regras de legística formais, segundo as quais «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado¹⁶, e os numerais ordinais devem ser sempre redigidos por extenso¹⁷. Nesse sentido, coloca-se à consideração da Comissão o seu aperfeiçoamento nos seguintes termos: «Altera o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana relativamente ao horário de referência semanal (primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março)».

¹⁵ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho.

¹⁶ «Aprova o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana».

¹⁷ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 166.

O autor não promoveu a republicação do Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março, nem se verificam quaisquer dos requisitos de republicação de diplomas alterados, previstos no artigo 6.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 2.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da *lei formulário*.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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

ESPANHA

A Espanha detém duas forças policiais que garantem a cobertura nacional ou estadual: o "*Cuerpo Nacional de Policia*" (de natureza civil) e a "*Guardia Civil*" (natureza militar). Encontram-se ambas sob a jurisdição do Ministério do Interior.

A Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, que regulamenta os direitos e deveres dos membros da *Guardia Civil*, prevê no artigo 28.º que o seu horário de serviço será

Artículo 28. Régimen de horario de servicio.

1. El horario de servicio de los miembros de la Guardia Civil, sin perjuicio de su disponibilidad permanente para el servicio, será el determinado reglamentariamente. Las modalidades para su prestación y el cómputo de dicho horario se fijarán atendiendo a las necesidades del servicio.

2. Sin perjuicio de las necesidades derivadas del cumplimiento de sus funciones, para la determinación de la jornada y el horario de trabajo y, en su caso, el régimen de turnos, se tendrá en cuenta la conciliación de la vida familiar y laboral del Guardia Civil.

3. Los Guardias Civiles tienen derecho a conocer con antelación suficiente su jornada y horario de trabajo y, en su caso, el régimen de turnos, sin perjuicio de las alteraciones que puedan estar justificadas por las necesidades del servicio o por motivos de fuerza mayor.

4. Las compensaciones a que hubiera lugar por la modificación de la jornada de trabajo se determinarán reglamentariamente.

determinado regulamentarmente, sem prejuízo da sua disponibilidade permanente para o serviço.

A Orden General número 11, de 23 de diciembre de 2014, contém as normas sobre jornada e horário de trabalho, prevendo com maior clareza o regime aplicável à maioria das funções exercidas nesta força de segurança.

O artigo 8.º deste diploma, inserido no capítulo relativo às disposições comuns, prevê, em termos gerais, uma jornada semanal de trabalho cuja duração pode variar entre as 37,5 horas e as 40 horas, em cômputo mensal, trimestral ou quadrimestral, em função do regime de prestação de serviço. Ao longo do diploma, procede-se à aplicação concreta desta norma aos vários regimes de prestação de serviço.

A prestação do serviço para além desta jornada é compensada atendendo ao regime de prestação de serviço. No caso de ser abrangido pelas 37,5 horas semanais, a compensação é económica até atingir as 40 horas semanais, e através de descansos compensatórios quando as ultrapasse. Para os que estão sujeitos ao regime das 40 horas semanais, a compensação será sempre através de descansos obrigatórios, garantindo-se que a média da jornada não ultrapasse as 40 horas semanais.

FRANÇA

Existem duas forças policiais de âmbito nacional: a "*Police nationale*" e a "*Gendarmerie nationale*". A primeira tem natureza civil e a última militar (fazendo parte das forças armadas francesas), mas ambas encontram-se sob a tutela do Ministério do Interior (nomeadamente em matéria orçamental e operacional).

No *Gendarmerie* a organização do tempo de trabalho obedece a princípios e regras que resultam da doutrina laboral e do estatuto militar de seu pessoal, consideravelmente

diferentes dos da polícia nacional. O tempo de trabalho não está organizado em ciclos, porque os *gendarmes*, enquanto militares, estão abrangidos pelo princípio da disponibilidade¹⁸.

O debate público em torno do horário de trabalho nesta força de segurança não é recente. No início da década passada, a discussão em torno desta matéria foi reavivada por ocasião da introdução das 35 horas na Função Pública. As reivindicações dos *gendarmes* por melhores condições de trabalho foi acompanhada na altura pela reivindicação de um 13.º mês e o respeito pela vida familiar, nomeadamente através da redução do tempo de trabalho, avaliada à data em 43 horas por semana.

A discussão em torno da reforma do tempo de trabalho e do serviço tornou a ganhar forma no contexto das solicitações feitas às forças de segurança desde 2015, no quadro do estado de emergência (por causa dos riscos de atentados) em vigor desde novembro desse ano, o qual se prolongou até novembro de 2017.

A propósito do *Projet de loi de finances pour 2018: Sécurités (gendarmerie nationale; police nationale)*, a Comissão de Finanças do Senado francês elaborou um relatório [[Rapport général n° 108 \(2017-2018\), de 23 de novembro de 2017](#)] onde aborda a questão do horário de trabalho dos *gendarmes*, nomeadamente a aplicação da [Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho](#) (de 4 de novembro, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho) à *gendarmerie*, nomeadamente quanto à compatibilidade da aplicação a esta força de segurança de duas obrigações resultantes desta diretiva: a duração máxima de trabalho semanal de 48 horas e o repouso diário de 11 horas consecutivas. Segundo este relatório, a França defendeu, inicialmente, o entendimento de que esta Diretiva não se aplicaria à *gendarmerie*, mas o Tribunal de Justiça da UE veio, em 2006¹⁹, instar os Estados Membros a aplicar a referida diretiva às forças armadas, identificando os casos excecionais em que não deveriam ser aplicados. Entretanto, na sequência de um processo instaurado por duas associações profissionais, o governo revogou a instrução em vigor sobre o tempo de trabalho (*Instruction n° 1000/GEND/DOE/SDSPSR/SP* de 9 de maio de 2011) e adotou uma instrução provisória (*Instruction provisoire n°*

¹⁸ [Artigo L. 4111-1 do Código da Defesa](#) (versão consolidada retirada do portal Legifrance)

¹⁹ CJUE, 2006, processo C-132/04, Comissão Europeia contra a Espanha.

36132/GEND/DOE/SDSPSR/BSP du 8 juin 2016) para aplicar progressivamente as disposições da Diretiva relativas ao período mínimo de repouso diário – de 11 horas por cada período de 24 horas –, que entrou em vigor em 1 de setembro de 2016. O primeiro ano de aplicação desta instrução provisória permitiu passar de um total de 1776 horas/ano, em 2015, para 1730 horas/ano em 2016.

Numa resposta a um membro do Senado francês, em março de 2017²⁰, o Governo refere estar empenhado na transposição da Diretiva 2003/88/CE, que se materializará num decreto estatutário que abrangerá o conjunto dos militares. Até ao momento, tal transposição não se realizou.

A organização do tempo de trabalho do pessoal civil da *Gendarmerie Nationale* é regulada pelo *Arrêté du 29 octobre 2012*²¹, que prevê um ciclo semanal de trabalho, com a duração de 38 horas repartidas por cinco dias. Para além de 25 dias de férias e mais dois dias de férias suplementares, estes trabalhadores, por terem uma jornada semanal de trabalho de 38 horas, beneficiam ainda de 16 dias de redução de tempo de trabalho (*jours ARTT*). Este diploma prevê ainda um sistema de crédito-débito entre o tempo de trabalho de referência e o tempo de trabalho real, compensando-se o crédito com direito a tempo de descanso adicional, a gozar no mês seguinte após a autorização do chefe de serviço, direito que se extingue no final desse prazo.

A questão do horário de trabalho das forças de segurança, nomeadamente as de natureza militar, foi também objeto de alguns estudos e relatórios do Senado francês, nomeadamente de âmbito comparado. Embora remonte à década passada, vale a pena referir o *Étude de législation comparée n° 77 - septembre 2000 - Le statut des gendarmes*, elaborado pelos serviços de assuntos europeus daquele órgão, que inclui uma análise exaustiva dos ordenamentos espanhol, italiano, dos Países Baixos e português.

²⁰ Question écrite n° 24689 de M. Yannick Botrel (Côtes-d'Armor - Socialiste et républicain).

²¹ Versão consolidada retirada do portal Legifrance.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Atendendo à matéria objeto da presente iniciativa, foi promovida a sua apreciação pública pelo período de 30 dias (de 23 de novembro a 23 de dezembro de 2019), através da publicação da iniciativa na Separata da II Série do *Diário da Assembleia da República*, nos termos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 134.º do Regimento, bem como dos artigos 15.º e 16.º da [Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas](#), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Os contributos que forem recebidos serão objeto de disponibilização [na página das iniciativas em apreciação pública da 1.ª Comissão](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

VII. Enquadramento Bibliográfico

MANSO, Patrícia Alexandra Rodrigues - **O impacto da implementação do horário de referência na atividade operacional do Comando Territorial de Coimbra** [Em linha]. Lisboa : [s.n.], 2018. [Consult. 15 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129101&img=14564&save=true>>.

Resumo: «A complexidade em torno da temática da organização do tempo de trabalho, a par das reivindicações dos militares que servem a Guarda Nacional Republicana no sentido do estabelecimento de períodos máximos de trabalho, provocam a necessidade da Instituição se adaptar a novas disposições legais que surgem e são impostas. É neste âmbito de mudança que surge a investigação subordinada ao tema “O Impacto da Implementação do Horário de Referência na Atividade Operacional do Comando Territorial de Coimbra”. A presente investigação tem como objetivo descrever as consequências da implementação do novo horário de referência na atividade operacional de um Comando Territorial e nas diferentes subunidades que o constituem. Desta forma, são analisadas as principais vantagens, desvantagens e alterações registadas, que se associam à mudança do horário de trabalho, nos diferentes escalões estudados. Os dados que sustentam toda a investigação resultam de pesquisa bibliográfica, pesquisa de documentos oficiais da Instituição, análise de dados estatísticos referentes à atividade operacional do Comando Territorial em estudo e, para além disso, realização de entrevistas e de um inquérito por questionário.»

