

PARECER

Projeto de Lei n.º 256/XV/1.ª (CH)

Altera o Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de Outubro, garantindo o cumprimento dos critérios de pré-aposentação e aposentação dos profissionais da Polícia de Segurança Pública de acordo com o seu Estatuto Profissional

Autor:

Deputado
Nuno Carvalho (PSD)



Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Introdução
2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
3. Enquadramento legal
4. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
5. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Introdução

A presente iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do CHEGA (CH), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

O projeto de lei deu entrada em 14 de agosto de 2022. Por despacho do Presidente da Assembleia da República, foi admitido a 18 de agosto, baixando no mesmo dia à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª) para apreciação e emissão do presente parecer, em conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 21 de dezembro de 2022, por arrastamento com o Projeto de Lei n.º 135/XV/1.ª (PCP), e em conjunto com outras iniciativas.

2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

O projeto de lei em análise pretende que os profissionais da Polícia de Segurança Pública voltem a ter acesso à pré-aposentação aos 55 anos de idade e 36 anos de serviço, de acordo com as premissas do seu Estatuto Profissional.

Os proponentes da presente iniciativa recordam que o Estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, permite a passagem à pré-aposentação dos profissionais que o manifestem e que tenham pelo menos 55 anos de idade e 36 anos, entre outros requisitos (artigo 112.º), podendo a aposentação ser requerida a partir dos 60 anos, desde que verificadas as demais condições aí estabelecidas (artigo 116.º), à imagem, aliás, dos pressupostos fixados para a Guarda Nacional Republicana (GNR).

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Todavia, dão conta de que o Governo, através dos sucessivos Orçamentos do Estado (OE), determinou a suspensão da passagem às situações de reserva, pré-aposentação ou disponibilidade destes profissionais, «como medida de equilíbrio orçamental», o que entendem que limita o recurso a estas figuras para as «situações de saúde devidamente atestadas» ou demais circunstâncias elencadas na norma orçamental.

Deste modo, sinalizam que a retificação desta realidade se assume como uma persistente reivindicação dos profissionais da PSP, representando a sua perpetuação uma violação do respetivo Estatuto, com prejuízo para todos os afetados, devendo as regras de acesso à aposentação e pré-aposentação deixarem de estar condicionadas pelas sucessivas restrições orçamentais aplicadas.

3 – Enquadramento legal

O Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro¹, aprova o estatuto profissional do pessoal com funções policiais da PSP, prevendo, no seu artigo 116.º, que «*O polícia que se encontre no ativo ou na pré-aposentação passa à situação de aposentação, sem redução de pensão, sempre que:*

- a) Atinja o limite de idade fixado na lei;*
- b) Complete, seguida ou interpoladamente, cinco anos na situação de pré-aposentação;*
- c) Requeira a passagem à situação de aposentação depois de completados 60 anos de idade; ou*
- d) Seja considerado incapaz para todo o serviço (...) desde que tenha prestado, pelo menos, cinco anos de serviço».*

A pré-aposentação é possível, mediante requerimento, numa das situações previstas no artigo 112.º do mesmo Estatuto: ter atingido o limite de idade previsto para a respetiva categoria; ter pelo menos 55 anos de idade e 36 anos de serviço; ou ter incapacidade parcial permanente para o exercício das funções previstas para a sua categoria.

¹ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Nos termos do artigo 115.º, os limites máximos de idade da passagem à situação de pré-aposentação são de 62 anos para a categoria de superintendente-chefe e de 60 anos para as restantes categorias e carreiras.

Estando em pré-aposentação, estes profissionais são, em regra, colocados fora da efetividade de serviço, podendo, contudo, ser colocados na efetividade de serviço se o requererem e se tal for deferido pelo diretor nacional (de acordo com regras de prioridade fixadas por despacho do diretor nacional, tendo em conta a idade, o tempo de serviço e o contingente de polícias a colocar na situação de pré-aposentação na efetividade de serviço) ou se for determinado por conveniência e necessidade de serviço, por despacho fundamentado do diretor nacional (n.ºs 3 e 4 do artigo 112.º). O contingente de polícias em efetividade de funções é fixado anualmente por despacho do membro do Governo responsável pela área da administração interna (artigo 114.º).

Quando colocados na efetividade de serviço, os polícias pré-aposentados auferem a mesma remuneração que os polícias no ativo da mesma categoria e posição remuneratória, acrescida dos suplementos a que tenham direito em virtude das funções que desempenhem (artigo 132.º), e quando colocados fora da efetividade de funções a sua remuneração é igual à 36.ª parte da remuneração base mensal, multiplicada pela expressão em anos do número de meses de serviço contados para a pré-aposentação, a qual não pode ser superior a 36 (artigo 133.º).

O artigo 151.º prevê um regime transitório, determinando que «(...) tendo em consideração a necessidade de assegurar, por um lado, a transição para um regime de passagem automática para a pré-aposentação e, por outro lado, a manutenção de recursos humanos necessários ao desempenho das funções da PSP, estabelece-se o seguinte plano de transição para a situação de pré-aposentação:

- a) Em 2016, podem transitar para a situação de pré-aposentação até 400 polícias;
- b) Em 2017, podem transitar para a situação de pré-aposentação até 800 polícias;
- c) Em 2018, podem transitar para a situação de pré-aposentação até 800 polícias;
- d) Em 2019, podem transitar para a situação de pré-aposentação até 800 polícias.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

2 - A passagem para a situação de pré-aposentação tem lugar pela ordem da data de apresentação do requerimento referido no n.º 1 do artigo 112.º.

Por outro lado, sucessivas leis do OE têm incluído regras específicas para passagem às situações de reserva, pré-aposentação ou disponibilidade deste e de outro pessoal, como é o caso da atualmente em vigor². De facto, o [artigo 64.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho](#), que aprova o OE para 2022, determina que as passagens às situações de reserva, pré-aposentação ou disponibilidade dos militares da GNR, de pessoal com funções policiais da PSP, do SEF, da Polícia Judiciária, da Polícia Marítima, de outro pessoal militarizado e de pessoal do corpo da Guarda Prisional apenas podem ocorrer nas seguintes circunstâncias:

- «a) Em situações de saúde devidamente atestadas;*
- b) No caso de serem atingidos ou ultrapassados os limites de idade ou de tempo de permanência no posto ou na função, bem como quando, nos termos legais, estejam reunidas as condições de passagem à reserva, pré-aposentação ou disponibilidade depois de completados 36 anos de serviço e 55 anos de idade;*
- c) Em caso de exclusão da promoção por não satisfação das condições gerais para o efeito ou por ultrapassagem na promoção em determinado posto ou categoria, quando tal consequência resulte dos respetivos termos estatutários;*
- d) Quando, à data de entrada em vigor da presente lei, já estejam reunidas as condições ou verificados os pressupostos para que essas situações ocorram, ao abrigo de regimes aplicáveis a subscritores da CGA, I. P., de passagem à aposentação, reforma, reserva, pré-aposentação ou disponibilidade, independentemente do momento em que o venham a requerer ou a declarar.*

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, o Governo fixa anualmente o contingente, mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela área setorial, prevendo o número de admissões e de passagem à

² Veja-se o [artigo 77.º da Lei n.º 75-B/2020](#), de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2021), o [artigo 72.º da Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março (Orçamento do Estado para 2020), o [artigo 67.º da Lei n.º 71/2018](#), de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2019), ou o [artigo 64.º da Lei n.º 114/2017](#), de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2018), por exemplo. Também a [Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª \(GOV\)](#) - Aprova o Orçamento do Estado para 2023 apresenta norma semelhante no seu artigo 42.º, disposição que se mantém na proposta de redação final, agora como artigo 44.º.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

reserva, pré-aposentação ou disponibilidade, tendo em conta as necessidades operacionais de cada força e serviço de segurança e da renovação dos respetivos quadros.

3 - No que respeita à GNR, à PSP e ao SEF, o contingente referido no número anterior é definido tendo em consideração o número máximo de admissões verificadas nas forças e serviços de segurança, nos termos do respetivo plano plurianual de admissões».

O Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro (texto consolidado), estabelece o regime específico de acesso e de cálculo das pensões de reforma e velhice do pessoal das forças e serviços de segurança, quer esteja abrangido pelo regime de proteção social convergente³ ou pelo regime geral de segurança social. Este regime específico foi estabelecido com fundamento nas especificidades decorrentes das especiais condições de exercício da atividade profissional das categorias de trabalhadores abrangidos em prol da segurança externa e interna do País, como é o caso da idade de passagem à reforma destes profissionais – que é mais baixa do que as dos trabalhadores em geral, para os quais essa idade está fixada, para 2023, nos 66 anos e 4 meses⁴ - , prevendo, designadamente, a não aplicação do fator de sustentabilidade⁵.

³ Recorde-se que é designado por regime convergente o que abrange os subscritores da Caixa Geral de Aposentações, na qual era, até 31 de dezembro de 2005, inscrito o pessoal a que era aplicável o regime de proteção social da função pública em matéria de aposentação, como decorre da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro (texto consolidado), que estabeleceu mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral de segurança social no que respeita às condições de acesso e ao cálculo das pensões de aposentação.

⁴ Conforme determinado pela Portaria n.º 307/2021, de 17 de dezembro, e que, por força da Lei n.º 11/2014, de 6 de março (texto consolidado), é a mesma para os trabalhadores do regime convergente.

⁵ Nos termos do artigo 64.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, o fator de sustentabilidade é definido pela relação entre a esperança média de vida verificada num determinado ano de referência e a esperança média de vida que se verificar no ano anterior ao do requerimento da pensão. O fator de sustentabilidade é aplicado ao montante da pensão estatutária, calculada nos termos legais, e tem em vista a adequação do sistema às modificações resultantes de alterações demográficas e económicas. Na prática, o fator de sustentabilidade significa uma redução do montante da pensão, na maior parte dos casos de passagem antecipada à reforma. Para pensões iniciadas em 2022, essa redução é de 14,06%, como é explicado no Guia Prático Pensão de Velhice do Instituto de Segurança Social, I.P., disponível no portal deste.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Com esse fito, a iniciativa estrutura-se em três artigos, correspondendo o primeiro ao objeto, o segundo às disposições legais a alterar, que consistem no aditamento, respetivamente, de um n.º 6 e de um n.º 4 aos aludidos artigos 112.º (Situação de pré-aposentação) e 116.º (Passagem à aposentação) do Estatuto, com a mesma redação, e o terceiro à entrada em vigor.

4 – Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

Como já indicado, a presente iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do CHEGA (CH), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo, assim, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa, igualmente, os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição nem os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Em caso de aprovação e para efeitos de apreciação na especialidade do projeto de lei, cumpre assinalar o disposto na exposição de motivos da iniciativa, bem como o referido nos aditamentos de idêntico conteúdo, nomeadamente no n.º 6 ao artigo 112.º e no n.º 3 ao artigo 116.º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, que estabelecem que *«o regime fixado no presente artigo é imperativo, não podendo ser modificado por quaisquer outras normas, gerias, especiais ou excecionais em sentido contrário»*.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Sendo, por exemplo, a Lei do Orçamento do Estado uma lei de valor reforçado – e parecendo que as normas acima referidas se dirigem, essencialmente, a uma possível previsão, em futuros OE, de normas semelhantes às que constaram dos OE para 2021 e 2022 (e, dependendo do momento de uma eventual aprovação, ao próprio OE para 2023) – deve realçar-se que aquelas normas não poderão colocar em causa o disposto no OE.

De facto, o n.º 3 do artigo 112.º da Constituição, concretizador do princípio da tipicidade das leis e da hierarquia das fontes, refere que *«têm valor reforçado (...) as leis que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas»*.

Face ao exposto, o aditamento de idêntico conteúdo, previsto no n.º 6 ao artigo 112.º e no n.º 3 do artigo 116.º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, constantes da presente iniciativa, a ser aprovado, só poderia ser visto – no que toca a uma lei de valor reforçado - como uma orientação política ao Governo, dado que não tem valor constitucional reforçado (este resulta da Constituição).

Salvo melhor opinião, parece não poder, assim, derrogar os princípios constitucionais de tipicidade e de hierarquia legislativa.

O projeto de lei deu entrada em 14 de agosto de 2022, acompanhado da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#).

Importa ainda verificar o cumprimento da [lei formulário](#)⁶, que contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

⁶ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

O título da presente iniciativa legislativa que «Altera o Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, garantindo o cumprimento dos critérios de pré-aposentação e aposentação dos profissionais da Polícia de Segurança Pública de acordo com o seu Estatuto Profissional», 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, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, conhecida como lei formulário.

No artigo 1.º do articulado da iniciativa, é proposto alterar o Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, e, segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, os «*diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*», o que não se prevê naquele artigo, pelo que se sugere que, em sede de especialidade ou de redação final, se insira o número de ordem de alteração ao Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro (terceira alteração), bem como se proceda à atualização do respetivo registo histórico das alterações anteriormente efetuadas ao diploma mencionado.

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 formulário, entrando em vigor «no dia seguinte à sua publicação», conforme previsto no artigo 9.º do articulado e no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, 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 suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

5 – Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Compulsada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), apurou-se que se encontram pendentes as seguintes iniciativas, que serão discutidas em conjunto com o projeto de lei em apreço na reunião plenária de 21 de dezembro:

- Projeto de Lei n.º 135/XV/1.ª (PCP) - Aprova o estatuto da condição policial;
- Projeto de Lei n.º 136/XV/1.ª (PCP) - Gestão democrática do Sistema de Assistência na Doença da GNR e PSP (Sexta alteração ao Decreto-lei n.º 158/2005, de 20 de setembro);
- Projeto de Lei n.º 147/XV/1.ª (CH) - Procede à atualização dos montantes da componente fixa do suplemento de condição militar;
- Projeto de Lei n.º 245/XV/1.ª (CH) - Eliminação do fator de sustentabilidade aplicado aos agentes da Polícia de Segurança Pública aposentados, não abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro;
- Projeto de Lei n.º 254/XV/1.ª (CH) - Atribui aos efetivos com funções policiais das forças e serviços de segurança a qualificação de profissão de desgaste rápido;
- Projeto de Lei n.º 381/XV/1.ª (PAN) - Aumenta a componente fixa do suplemento por serviço e risco dos profissionais das forças e serviços de segurança;
- Projeto de Resolução n.º 158/XV/1.ª (PCP) - Recomenda ao Governo que inicie um processo de estudo e discussão com vista à criação de uma polícia nacional de natureza civil em substituição da PSP e da GNR.

À parte isto, refira-se que também o Projeto de Lei n.º 306/XV/1.ª (PCP) - Altera o Estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, alterado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro) preconiza a revisão do diploma que a iniciativa se propõe alterar.

Em sentido contrário, não se descortinou a pendência de nenhuma petição sobre esta temática.

Na XIV Legislatura, deram entrada várias iniciativas sobre as forças de segurança, das quais destacamos, para o que aqui releva, o Projeto de Lei n.º 8/XIV/1.ª (PCP) - Aprova o estatuto da condição policial.



Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Poderá igualmente fazer-se alusão à Petição n.º 64/XIV/1.ª — Alteração do n.º 4 do artigo 3.º do DL n.º 4/2017 de 6 de janeiro, a fim de eliminar o fator de sustentabilidade das pensões de todos os polícias da PSP, da iniciativa de José Manuel Silva Cação (1 assinatura), tramitada pela então Comissão de Trabalho e Segurança Social na anterior Legislatura.

Por se tratar de legislação de trabalho, foi promovida a apreciação pública desta iniciativa, com a sua publicação na Separata n.º 22/XV, DAR, de 25 de agosto de 2022, nos termos dos artigos 472.º e 473.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, e do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, pelo período de 30 dias, até 24 de setembro.

Durante este período, foi recebido um contributo, que pode ser consultado na página das iniciativas em apreciação pública desta Comissão, em que o Dr. Fernando Brito classifica esta iniciativa de «*excelente*», defendendo ainda assim que a redação da proposta deveria fazer expressa referência à sua inderrogabilidade pelas leis do Orçamento do Estado, considerando que «*só assim ficarão salvaguardados os direitos dos polícias, nesta matéria*».

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Sendo a opinião do autor de emissão facultativa, o deputado autor do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a proposta em análise.

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão conclui o seguinte:

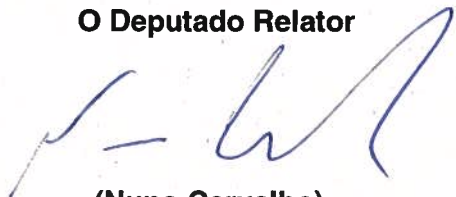
1. A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais, constitucionais e regimentais em vigor.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

2. Acolhendo a sugestão da Nota Técnica dos serviços, por motivos de segurança jurídica, o aditamento previsto no n.º 6 ao artigo 112.º e no n.º 3 do artigo 116.º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, constantes da presente iniciativa, a ser aprovado, só poderia ser visto – no que toca a uma lei de valor reforçado - como uma orientação política ao Governo, dado que não tem valor constitucional reforçado (este resulta da Constituição), não podendo, assim, derogar os princípios constitucionais de tipicidade e de hierarquia legislativa.
3. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.


Palácio de São Bento, 21 de dezembro de 2022

O Deputado Relator



(Nuno Carvalho)

A Presidente da Comissão



(Isabel Meirelles)

