

**Exmo. Senhor  
Presidente da Assembleia da  
República**

**Registo**

**V. Ref.<sup>a</sup>**

**Data**

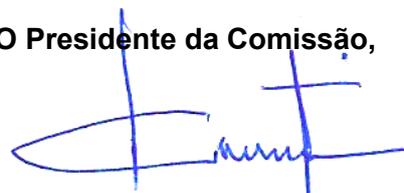
31-05-2023

**ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 737/XV/1.ª (PCP).**

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 737/XV/1.ª (PCP) - Consagra o direito à greve dos profissionais da PSP (2.ª alteração à Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro), tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência dos GPs do CH, do PCP e da DURP do PAN, na reunião de 31 de maio de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**O Presidente da Comissão,**



(Fernando Negrão)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

**Projeto de Lei n.º 737/XV/1.ª (PCP)**

**Autora:**

Deputada

Susana

Amador (PS)

---

**Consagra o direito à greve dos profissionais da PSP (2.ª alteração à Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro)**



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

### **ÍNDICE**

#### **PARTE I – CONSIDERANDOS**

1. Introdução
2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
3. Enquadramento Jus-Constitucional
4. Enquadramento jurídico na União Europeia e Internacional
5. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário.
6. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria
7. Consultas

#### **PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA**

#### **PARTE III – CONCLUSÕES**

#### **PARTE IV – ANEXOS**

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1 – Introdução

A iniciativa em análise é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo do disposto no artigo 156.º, alínea b), e no artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (doravante, apenas Constituição), bem como nos artigos 4.º, n.º 1, alínea b) e 119.º, n.º 1, ambos do Regimento da Assembleia da República (doravante, apenas Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

O projeto de lei ora em apreciação deu entrada a 21 de abril de 2023, acompanhado da respetiva ficha de avaliação prévia de impacto de género. Posteriormente, por via de Despacho do Presidente da Assembleia da República, datado a 24 de abril de 2023, foi admitida e baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), para apreciação e emissão de parecer. Foi anunciada em sessão plenária em 10 de maio de 2023.

### 2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

A iniciativa legislativa em apreço tem por desiderato introduzir alterações à [Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro](#)<sup>1</sup>, no sentido de ver consagrando o direito à greve dos profissionais da Polícia de Segurança Pública (PSP), bem como o direito a convocar reuniões ou manifestações de carácter político ou nelas participar, garantindo, desta forma, o exercício pleno das liberdades sindicais

Os proponentes sustentam a pertinência da iniciativa no entendimento de que é necessário alterar o regime de restrições ao exercício da liberdade sindical para que este não seja um instrumento que dificulte a ação reivindicativa dos polícias.

---

<sup>1</sup> Diploma que regula o exercício da liberdade sindical e os direitos de negociação coletiva e de participação do pessoal da PSP.

## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

Recordando o teor dos artigos 57.º e 270.º da Constituição, os proponentes consideram que «nada na Constituição impede o legislador de garantir o direito à greve dos profissionais da PSP, tal como já sucede há muitos anos com profissionais de outras forças e serviços de segurança».

Os proponentes aduzem que a proibição do direito à greve por estes profissionais constitui um «anacronismo», fazendo menção, a este propósito, à [Petição n.º 211/X/2.ª](#), intitulada «Solicitam o reconhecimento legal do direito à greve dos profissionais da Polícia de Segurança Pública», cuja motivação era idêntica ao objeto da iniciativa em apreço.

Já no que concerne às manifestações de carácter político, os proponentes pugnam pela eliminação da restrição legal à sua realização, por considerarem que todas as manifestações têm carácter político, mantendo as restrições que se referem a atividades de carácter partidário.

A iniciativa em apreciação é constituída por três artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo alterando a Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro, designadamente revogando a restrição que impede que os profissionais da PSP exerçam o direito à greve e eliminando a restrição que os impossibilita de convocar reuniões ou manifestações de carácter político ou nelas participar, exceto, neste caso, se trajarem civilmente, e, tratando-se de ato público, não integrarem a mesa, usarem da palavra ou exibirem qualquer tipo de mensagem; o terceiro estabelecendo o momento de entrada em vigor da iniciativa, caso esta venha a ser aprovada.

### **3– Enquadramento Jus-Constitucional**

A Constituição reconhece aos trabalhadores a liberdade sindical, como «condição e garantia da construção da sua unidade para defesa dos seus direitos e interesses» (*vide* artigo 55º), e garante a todos o direito à greve (*ex vi* do artigo 57º). Como direitos

## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

fundamentais que são, estes apenas podem ser restringidos nos casos expressamente previstos na Constituição (artigo 18.º).

O artigo 270.º determina que «a lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical.»

Esta norma foi aditada à Constituição na revisão constitucional de 1982, contemplando então apenas os «militares e agentes militarizados». Após, com a revisão constitucional de 1997 são incluídos os «agentes dos serviços e forças de segurança», e mais tarde, em 2001, é incluída a «não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical», relativamente às forças de segurança.

Nas palavras de J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>2</sup> «É duvidoso se a fórmula linguística – ‘a lei pode estabelecer’ – pode ser interpretada no sentido de definir uma simples possibilidade ou facultatividade de restrições ou se a intencionalidade intrínseca é de estabelecer um dever de legislar sobre as restrições acrescidas ao exercício de direitos». Por outro lado, recordam que «As restrições especiais aqui previstas, além de estarem sujeitas ao regime geral das restrições dos direitos, liberdades e garantias, estão ainda submetidas a requisitos especiais, consubstanciados não só na reserva legislativa absoluta da AR (art.º 164º/o), não podendo o Governo ser autorizado a

---

<sup>2</sup> Na sua Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II, 4.ª ed. revista, Coimbra Editora, 2010, p.846 e 849.

## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

legislar sobre a matéria, mas também na exigência de maioria parlamentar qualificada para a aprovação das leis que as estabeleçam (art.º 168º-6/e)».

Nos termos do disposto no artigo 272.º da Constituição, compete à polícia defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, remetendo-se para a lei a fixação do regime das forças de segurança.

A par deste preceito constitucional, a Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, que aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública (PSP), no seu artigo 1.º, define a PSP como uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa, tendo como missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei. Por sua vez o Decreto-Lei n.º 243/2015 de 19 de outubro, que consagra o Estatuto profissional do pessoal com funções policiais de Polícia de Segurança Pública caracteriza, no seu art.º 4º, a condição policial.

Ademais, a Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro, cuja alteração é proposta pela iniciativa em apreço, veio reconhecer aos polícias a liberdade sindical, regulando o seu exercício, bem como o exercício dos direitos de negociação coletiva e de participação. Antes da sua aprovação, o direito de associação já havia sido reconhecido ao pessoal da PSP com funções policiais pela Lei n.º 6/90, de 20 de fevereiro, a qual, contudo, lhes vedava a filiação em associações de natureza sindical (*vide* o artigo 6.º do referido diploma).

A mencionada Lei n.º 14/2002 de 19 de fevereiro, inseriu-se numa linha de reforço das características civis da PSP, assegurando aos polícias a liberdade sindical (artigo 2.º), mas prevendo, por outro lado, algumas restrições ao exercício da mesma «atendendo à natureza e missão da PSP» (conforme previsto no artigo 3.º).

#### **4 – Enquadramento jurídico na União Europeia e Internacional**

No que diz respeito ao enquadramento internacional, nomeadamente em Espanha, França e Itália, remete-se para a informação disponível na Nota Técnica do projeto de lei em apreço, elaborada pelos serviços da Assembleia da República (cfr. anexo).

#### **5 – Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário.**

A iniciativa em apreciação 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, sendo precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo desta forma os requisitos formais previstos nos termos do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

O título da iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

Encontram-se também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela plasmados e define concretamente o sentido das m

Não obstante, cumpre mencionar que em sede de admissibilidade se considerou que as alterações à Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro, previstas na presente iniciativa, são suscetíveis, no plano teórico, de levantar questões de natureza constitucional (a este propósito veja-se as páginas 3 a 6 da Nota Técnica).

Apesar disso, não se afigura possível concluir de forma inequívoca, nesta fase, que é inconstitucional que a lei deixe de impedir o direito à greve por parte dos agentes dos

## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

serviços e forças de segurança. Esta questão poderá, todavia, ser considerada e ponderada no decurso do processo legislativo.

### **6 – Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que, sobre matéria conexa com o projeto de lei em apreço, está pendente a seguinte iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 733/XV/1.ª \(PCP\)](#) - *Reforça o regime de direitos dos profissionais da Guarda Nacional Republicana e de participação das respetivas associações representativas (Primeira alteração à Lei n.º 39/2004, de 18 de agosto, segunda alteração à Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro e primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 233/2008, de 2 de dezembro que regulamenta o exercício do direito de associação pelos profissionais da GNR)*, iniciativa que propõe a revogação da proibição de manifestações de caráter político pela GNR.

### **7 – Consultas**

A Constituição consagra, em matéria laboral, o direito de as comissões de trabalhadores ou dos sindicatos participarem na elaboração de legislação do setor ou do trabalho, respetivamente na alínea *d)* do n.º 5 do artigo 54.º e na alínea *a)* do n.º 2 do artigo 56.º.

Para esse efeito, a iniciativa *sub judice* foi colocada em apreciação pública de 13 de maio a 12 de junho de 2023, através da sua publicação na [Separata n.º 60/XV do Diário da Assembleia da República](#), de 13 de maio, nos termos do artigo 134.º do Regimento, bem como do artigo 16.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e dos artigos 469.º a 475.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro.

Todos os pareceres e contributos recebidos serão publicitados na [página da iniciativa](#).

## PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 270º, determina que a lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação, petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical.

As restrições de direitos previstas no artigo 270º da Constituição constituem reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República nos termos da alínea o) do artigo 164.º da Constituição, e carecem de aprovação por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputado em efetividade de funções (alínea e) do nº 6 do artigo 168º da CRP.

Da leitura destes preceitos constitucionais e no que tange à Polícia de Segurança Pública (PSP), que tem inequivocamente natureza civil, o legislador encontra-se autorizado a reconhecer o respetivo direito de associação sindical (como veio a ocorrer por força da Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro), podendo nesse caso não admitir o direito à greve.

Embora a matéria atinente a este parecer seja controvertida e as anotações de Gomes Canotilho e Vital Moreira ao artigo 270.º (Vd. CRP anotada, II Volume, 4 Ed. Coimbra Editora, p.845) assim o demonstram quanto à interpretação do segmento da norma “a lei pode estabelecer...”, bem como no tocante às três dimensões do princípio da

## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

proibição do excesso nas restrições de direitos, é importante atermo-nos ao elemento literal.

Ora, a letra do presente artigo não estabelece uma imposição da proibição do direito à greve, mas sim (e apenas) uma possibilidade. Concluir no sentido da imposição da proibição pressupõe, cremos, um trabalho de interpretação da lei que, no caso em concreto, ao ir além da interpretação literal da norma pode acabar por «sobrelevar a vontade do legislador ou do próprio interprete-aplicador como bem observa António Menezes Cordeiro (In C.C. Comentado, I parte geral, Almedina, p.102).

Afigura-se-nos que a não admissão do direito à greve dos profissionais das forças de segurança em caso de reconhecimento do respetivo direito de associação sindical não surge assim como uma obrigatoriedade constitucional, mas como uma faculdade conferida ao legislador, que terá sempre que sopesar as exigências próprias das respetivas funções policiais num quadro de salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos onde se inscreve a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

A relatora signatária do presente parecer reserva-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 737/XV/1.ª (PCP) que «Consagra o direito à greve dos profissionais da PSP (2.ª alteração à Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro)».**

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

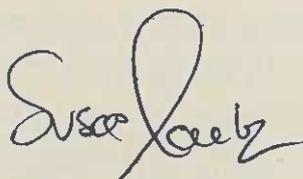
2. As alterações propostas à Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro, operadas pelo Projeto de Lei n.º 737/XV/1 (PCP) foram na respetiva Nota de Admissibilidade consideradas suscetíveis, no plano teórico, de levantar questões de natureza constitucional, mas que tal como é reconhecido na mesma não são inequívocas nem impedem a sua discussão em sede plenária;
3. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 737/XV/1.º (PCP) reúne os requisitos regimentais e constitucionais para ser discutido e votado em plenário.
4. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

**PARTE IV – ANEXOS**

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

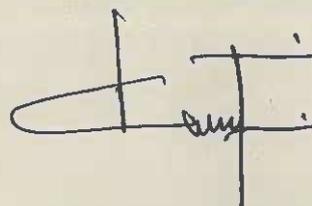
Palácio de S. Bento, 31 de maio de 2023

A Deputada Relatora,



(Susana Amador)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)