

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

Registo

V. Ref.^a

Data

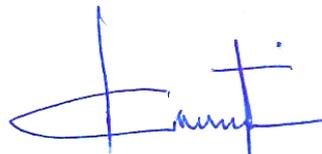
21-12-2022

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 41/XV/1.^a (ALRAA).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao [Proposta de Lei n.º 41/XV/1.^a \(ALRAA\)](#) - Atribuição de subsídio de insularidade aos elementos das forças de segurança colocados na Região Autónoma dos Açores, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência da DURP do PAN, na reunião de 21 de dezembro de 2022 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
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E
GARANTIAS

PARECER

Proposta de Lei n.º 41/XV/1.ª (ALRAA)

Atribuição de subsídio de insularidade aos elementos das forças de segurança colocados na Região Autónoma dos Açores

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 41/XV/1.ª (ALRAA) – “Atribuição de subsídio de insularidade aos elementos das forças de segurança colocados na Região Autónoma dos Açores”.

A Proposta de lei em apreciação deu entrada a 4 de novembro de 2022. Foi admitido a 8 de novembro de 2022 e, nessa mesma data, por despacho do Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), tendo a signatária deste parecer sido designada como relatora.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

A Proposta de Lei foi apresentado ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º, na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º e no n.º 1 do artigo 232.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como da alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º do Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores e ainda do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). A iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Tendo em vista acautelar o limite imposto pela “lei-travão”, previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, será avisado substituir a redação do artigo 7.º da iniciativa (“*A presente lei produz efeitos na data da entrada em vigor do Orçamento do Estado para 2023.*”) por *A presente lei produz efeitos na data da entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente.*

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 8 de novembro de 2022, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, que regula a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, e do artigo 142.º do Regimento, para efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Os pareceres recebidos são disponibilizados na página eletrónica da presente iniciativa.

Por se tratar de matéria de âmbito laboral, foi promovida a apreciação pública da iniciativa em apreço, nos termos dos artigos 469.º, 472.º e 473.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 2 de fevereiro, por remissão do artigo 16.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República. O período para esta apreciação decorre entre os dias 3 de dezembro de 2022 e 2 de janeiro de 2023.

A discussão na generalidade desta iniciativa não se encontra ainda agendada.

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

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

A iniciativa legislativa *sub judice* tem por desiderato criar o subsídio de insularidade para os elementos da Polícia de Segurança Pública, da Guarda Nacional Republicana, da Polícia Marítima, da Polícia Judiciária, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e do Corpo da Guarda Prisional que prestam serviço na Região Autónoma dos Açores.

A proponente justifica o impulso legiferante com o facto de os custos da insularidade terem impacto em todos elementos das forças de segurança que exercem funções na Região Autónoma dos Açores, propondo medidas compensadoras dos mesmos.

Considera que sem a atribuição do subsídio se coloca em causa a abrangência nacional do serviço público prestado pelas forças de segurança.

Observa que «todos os cidadãos com residência na Região Autónoma dos Açores gozam de medidas compensatórias que atenuam os sobrecustos da insularidade», elencando-as.

Neste sentido, sustenta ser necessário corrigir a desigualdade existente no âmbito das forças de segurança, porquanto a compensação pela insularidade não é abonada a todos os elementos daquelas.¹

Deste modo, defende que os custos da insularidade devem ser compensados a todos os elementos das forças de segurança que exercem funções no arquipélago, independentemente da ilha ou do regime da respetiva colocação.

Em concreto, a proposta de lei regula o montante do subsídio de insularidade, os casos em que este poderá ser majorado, a forma de pagamento e o modo como se constitui o direito ao subsídio de insularidade. Paralelamente, a iniciativa estabelece um conjunto de incentivos não pecuniários, atribuídos aos membros das forças de segurança que

¹ A proponente exemplifica a desigualdade descrita, sublinhando que, no caso da Polícia de Segurança Pública, só é garantido o acesso ao subsídio de insularidade àqueles que estão colocados na ilha de Santa Maria, ou que só os elementos da Polícia Judiciária, em regime de comissão de serviço, têm direito a tal subsídio.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

prestem serviço na Região Autónoma dos Açores, bem como a periodicidade da respetiva revisão.

I. c) Enquadramento constitucional e legal

Nos termos do artigo 6.º da Constituição, o «Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento, o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade», acrescentando a alínea g) do artigo 9.º, como tarefas fundamentais do Estado, «a promoção e o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira». Dispõe, ainda, a alínea e) do artigo 81.º que incumbe prioritariamente ao Estado, no âmbito económico e social, «promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e, incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional», consagrando o n.º 1 do artigo 229.º que «os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade».

O n.º 2 do artigo 225.º da Constituição prevê que «a autonomia das regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses».

Por sua vez, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores consagrou no artigo 13.º o princípio da continuidade territorial, estabelecendo que «os órgãos de soberania e os órgãos de governo próprio da Região, no exercício das respetivas atribuições e competências, devem promover a eliminação das desigualdades estruturais, sociais e económicas entre portugueses, causadas pela insularidade e pelo afastamento da Região e de todas e cada uma das ilhas em relação aos centros de poder», e que «a condição

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

ultraperiférica do arquipélago dos Açores em relação aos territórios nacional e comunitário, caracterizada pela insularidade, pela reduzida dimensão e relevo das ilhas, pelo clima e pela dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, deve constituir um fator determinante na definição e condução da política interna e externa do Estado».

Atento o facto de a presente iniciativa pretender aplicar-se *aos elementos da Polícia de Segurança Pública, da Guarda Nacional Republicana, Polícia Marítima, Polícia Judiciária, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Corpo da Guarda Prisional que prestam serviço na Região Autónoma dos Açores*, importa referir o enquadramento legal de cada uma dessas forças e serviços de Segurança.

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. Possui como características fundamentais, a sua organização militar, a dupla dependência governamental do Ministro da Defesa e da Administração Interna e a sujeição ao Código de Justiça Militar.

A respetiva orgânica foi definida pela Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, e o Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março. Os artigos 20.º e 21.º deste decreto-lei respeitantes, respetivamente, à remuneração dos militares da Guarda no ativo ou na reserva, vieram consagrar especificidades ditadas pela natureza e organização da GNR.

O Decreto-Lei n.º 298/2009, de 14 de outubro, veio definir o sistema remuneratório dos militares da GNR. A remuneração dos militares é composta por remuneração base (artigo 4.º) e por suplementos remuneratórios (artigo 6.º). De acordo com o n.º 1 do artigo 19.º, os militares da Guarda têm direito aos seguintes suplementos

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

remuneratórios: suplemento por serviço nas forças de segurança (artigo 20.º); suplemento especial de serviço (artigo 21.º); suplemento de ronda ou patrulha (artigo 22.º); suplemento de escala e prevenção (artigo 23.º); suplemento de comando (artigo 24.º); suplemento de residência (artigo 25.º) prevendo, ainda, o artigo 26.º o direito a despesas de representação.

A **Polícia de Segurança Pública (PSP)** é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa, que tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei.

A respetiva orgânica e estatuto profissional do pessoal com funções policiais foram aprovadas, respetivamente, pela Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro. O regime de remunerações encontra-se previsto no Capítulo IX, determinando o n.º 1 do artigo 130.º que os polícias estão sujeitos ao regime de remunerações aplicável aos trabalhadores que exerçam funções públicas, ou seja, à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com as especificidades constantes do referido decreto-lei. De mencionar que o Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, revogou o Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, relativo ao Estatuto do Pessoal Policial da PSP, tendo previsto que até à aprovação do diploma referido no artigo 142.º, relativo aos suplementos remuneratórios, se mantêm integralmente em vigor os suplementos remuneratórios previstos no Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, nos termos e condições nele previstos. Os artigos 101.º a 107.º deste diploma estabelecem as regras relativas à atribuição dos suplementos: por serviço nas forças de segurança; do suplemento especial de serviço; de patrulha; de turno e piquete; de comando; e de residência.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Releva ainda salientar que nas forças de segurança encontra-se prevista uma compensação por mobilidade, no caso da PSP, e um suplemento de residência, no caso da GNR, na qual se inclui uma majoração para as transferências para as regiões autónomas.

A **Polícia Marítima (PM)**, como polícia de especialidade no âmbito da Autoridade Marítima Nacional (AMN), e no quadro de matérias do Sistema da Autoridade Marítima (SAM), é um órgão de polícia e de polícia criminal que garante e fiscaliza o cumprimento das leis e regulamentos nos espaços integrantes do Domínio Público Marítimo, em áreas portuárias e nos espaços balneares, bem como em todas as águas interiores sob jurisdição da AMN e demais espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, devendo preservar a regularidade das atividades marítimas.

O Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, criou na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a PM, tendo também definido, em anexo, o seu estatuto. De acordo com os artigos 42.º e 44.º do Estatuto, o sistema retributivo deste grupo de pessoal compreende a remuneração base e suplementos, bem como o direito a alojamento e ao suplemento de residência nos termos regulamentados para os militares da Marinha. Prevê-se no artigo 7.º do mencionado diploma que ao sistema retributivo do pessoal da PM são aplicadas as disposições do Decreto-Lei n.º 328/99, de 18 de agosto, dirigidas aos militares das Forças Armadas, até à entrada em vigor do diploma que contemple aqueles policiais. Considerando a não aprovação, até à data, do novo sistema retributivo, mantém-se a indexação remuneratória estabelecida no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 282/76, de 20 de abril, na redação conferida pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 191/84, de 8 de junho, para o quadro de pessoal militarizado da Marinha, cujo regime remuneratório é estabelecido no Decreto-Lei n.º 296/2009, de 14 de outubro, diploma que aprova o regime remuneratório aplicável aos militares dos quadros permanentes e em regime de contrato e de voluntariado dos três ramos das Forças Armadas. Em suma, o

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

sistema retributivo da PM é composto pela remuneração base e por suplementos remuneratórios: suplemento de condição militar; direito a alojamento e suplemento de residência.

O **Corpo da Guarda Prisional (CGP)** é constituído pelos trabalhadores da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais com funções de segurança pública em meio institucional, armados e uniformizados, integrados nas carreiras especiais de chefe da guarda prisional e de guarda prisional. Têm por missão garantir a segurança e tranquilidade da comunidade prisional, mantendo a ordem e a segurança do sistema prisional, protegendo a vida e a integridade dos cidadãos em cumprimento de penas e medidas privativas da liberdade e assegurando o respeito pelo cumprimento da lei e das decisões judiciais, bem como pelos direitos e liberdades fundamentais desses cidadãos. O pessoal do CGP é agente da autoridade quando no exercício das suas funções.

O Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro, aprovou o Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, prevendo o artigo 28.º que os trabalhadores integrados nas carreiras do CGP **são equiparados ao pessoal com funções policiais da PSP**, para efeitos de determinação da remuneração base, suplementos remuneratórios, pré-aposentação e aposentação, aumento do tempo de serviço, transportes, proteção social e benefícios sociais.

A **Polícia Judiciária (PJ)** tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação e desenvolver e promover ações de prevenção, deteção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes, tendo o Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro, aprovado a respetiva estrutura organizacional.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

O Decreto-Lei n.º 138/2019, de 13 de setembro, que aprovou o Estatuto Profissional dos trabalhadores da PJ e o regime das carreiras especiais de investigação criminal e de apoio à investigação criminal determina, no n.º 1 do artigo 67.º, que os trabalhadores das carreiras especiais estão sujeitos ao regime geral de remunerações dos trabalhadores que exerçam funções públicas, com as especificidades previstas neste decreto-lei. Os artigos 73.º e 75.º do mesmo diploma estabelecem, respetivamente, a **compensação por mobilidade**, aqui incluindo disposição específica quando a colocação implique deslocação de e para as regiões autónomas, e os suplementos remuneratórios, como o suplemento de piquete, de prevenção ou de turnos.

Com fundamento no regime especial de prestação de trabalho, nos ónus inerentes ao exercício das funções, bem assim ao risco, insalubridade e penosidade que lhes estão associados, os trabalhadores das carreiras especiais têm ainda direito a um suplemento a fixar em diploma próprio. Considerando o disposto nos n.ºs 3 a 6 do artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 138/2019, de 13 de setembro e, dada a inexistência da regulamentação prevista no artigo 75.º, os trabalhadores da carreira de investigação criminal e da carreira de segurança mantêm o direito ao suplemento de risco previsto nos n.ºs 2 a 5 e 7 do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de setembro, na redação dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 302/98, de 7 de outubro, nas condições em que o auferem na data de entrada em vigor do presente decreto-lei.

O **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)** é um serviço de segurança e um órgão de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios.

O Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, aprovou a orgânica deste serviço, tendo o Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de novembro, estabelecido o regime de exercício de funções e o estatuto do pessoal que integra o quadro de pessoal do SEF. O artigo 66.º estabelece a remuneração base mensal e, os artigos 67.º e 68.º, determinam os suplementos, respetivamente, de serviço da carreira de investigação e fiscalização, e pela prestação de trabalho em regime de turnos, de piquete e de prevenção. A Portaria n.º 104/2005, de 26 de janeiro, fixou o suplemento de serviço da carreira de investigação e fiscalização, e a Portaria n.º 257/2018, de 10 de setembro, aprovou, em anexo, o Regulamento de Prestação de Trabalho em Regime de Piquete e de Prevenção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

A terminar, cumpre mencionar o Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, que explicita as obrigações ou condições específicas que podem fundamentar a atribuição de suplementos remuneratórios aos trabalhadores abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, bem como a forma da sua integração na Tabela Única de Suplementos; o Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, de 10 de abril, que estabelece o regime jurídico da atribuição do acréscimo regional à retribuição mínima mensal garantida, do complemento regional de pensão e da remuneração complementar regional, cuja última alteração foi introduzida pelo Decreto Legislativo Regional 9/2022/A, de 23 de maio; e o Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, que regulou a atribuição de um subsídio social de mobilidade aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos e marítimos entre o continente e a Região Autónoma da Madeira e entre esta e a Região Autónoma dos Açores.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

I d) Direito comparado

Neste âmbito importa atentar ao constante da Nota Técnica, da qual resulta a análise detalhada do enquadramento jurídico dado em Espanha e na França à matéria *sub judice*.

I e) Consultas e contributos

Conforme anteriormente referido, o Presidente da Assembleia da República promoveu, a 8 de novembro de 2022, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, podendo ser consultados a todo o tempo na página do processo legislativo da iniciativa, disponível eletronicamente.

Por se tratar de matéria de âmbito laboral, foi promovida a apreciação pública da iniciativa em apreço, cujo período terminará no dia 2 de janeiro de 2023.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A relatora signatária do presente parecer reserva-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta 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. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 41/XV/1.ª (ALRAA) – “Atribuição de subsídio de insularidade aos elementos das forças de segurança colocados na Região Autónoma dos Açores”.
2. A iniciativa cumpre os requisitos formais.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

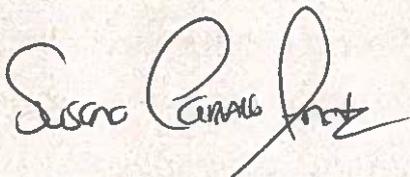
3. Por forma a cumprir o limite imposto pela “lei-travão”, previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, importará acautelar, em eventual sede de especialidade, que a entrada em vigor coincida com a da lei do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação.
4. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 41/XV/1.ª (ALRAA) reúne os requisitos regimentais e constitucionais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

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

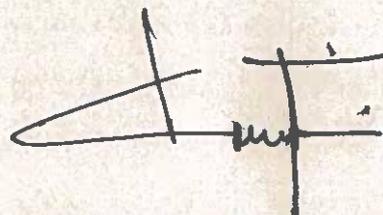
Palácio de S. Bento, 21 de dezembro de 2022

A Deputada Relatora



(Susana Amador)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)