Parecer da Ordem dos Advogados

1. A Assembleia da República através da Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos, Liberdades e Garantias solicitou à Ordem dos Advogados a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei nº 135/XV/1.ª apresentado pelo partido PCP, o qual visa a criação do Estatuto da Condição Policial.

2. Para tanto, o Projeto de Lei apresenta como fundamentos na sua exposição de motivos:

"De acordo com o artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa, "a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos", cabendo ao legislador fixar o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas, única para todo o território nacional.

A definição de polícia é tendencialmente funcional e teleológica, pois acentua a forma de ação ou atividade da Administração destinada à defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos. O facto, porém, de a polícia se inserir no âmbito da Administração Pública significa estar aqui subjacente um conceito orgânico de polícia, isto é, o conjunto de órgãos e institutos encarregados da atividade de polícia. Temos ainda que a interpretação atual da expressão legalidade democrática está ligada à ideia de garantia de respeito e cumprimento das leis em geral, no que à vida da comunidade respeita. Por outro lado, a função de garantir a segurança interna exclui a segurança externa da República e é exclusiva das forças de segurança. Há também que distinguir de entre as forças de polícia, as chamadas forças de segurança, cuja função é garantir a ordem jurídico-constitucional, através da segurança de pessoas e bens e da prevenção de crimes.

Temos, portanto, uma definição de polícia tendencialmente funcional e teleológica, pois acentua a forma de ação ou atividade da Administração destinada à defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos. Uma definição de polícia que abrange todos os órgãos e institutos encarregados da atividade de polícia, na vertente da segurança interna, ligada à ideia de garantia de respeito e cumprimento das leis em geral.

Largo de S. Domingos, 14, 1º . 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: cons.geral@cg.oa.pt https://portal.oa.pt

Condição policial é, pois, aquela em que se encontram todos os funcionários e agentes que exercem funções policiais, na vertente da segurança interna, no âmbito da Administração Pública.

O n.º 3 do artigo 2.º da Lei de Segurança Interna inscreve a formulação segundo a qual, "a lei fixa o regime das forças e dos serviços de segurança, sendo a organização de cada um deles única para todo o território nacional". Por sua vez o artigo 25.º deste mesmo diploma dispõe que as forças e os serviços de segurança são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidários e concorrem para garantir a segurança interna. Ao nível das funções de segurança interna são identificados e referidos expressamente a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Informações de Segurança, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica. Da redação anterior à Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro constava o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras que, estando em processo de extinção, ainda existe à data da apresentação da presente iniciativa. Refere também no n.º 4 do artigo 25.º da Lei de Segurança Interna que "a organização, as atribuições e as competências das forças e dos serviços de segurança constam das respetivas leis orgânicas e demais legislação complementar".

A Lei de Organização da Investigação Criminal define como órgãos de polícia criminal de competência genérica, a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, possuindo todos os restantes órgãos de polícia criminal, competência específica. A Lei orgânica da Polícia Judiciária define no artigo 1.º a natureza deste organismo como um corpo superior de polícia criminal.

A Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana define este organismo como uma força de segurança de natureza militar que tem como missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. Nos artigos 10.º a 14.º deste diploma encontramos a referência expressa à qualidade de Agentes de Força Pública, Autoridades de Polícia e Autoridades e Órgãos de Polícia Criminal. E o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana define no artigo 2.º que "O militar da Guarda, no exercício das suas funções, é agente da força pública, autoridade e órgão de polícia…".

Largo de S. Domingos, 14, 1º . 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: cons.geral@cg.oa.pt https://portal.oa.pt

A Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública define este organismo como uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa que tem como missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei. Nos artigos 9.º a 12.º deste diploma também se encontra a referência expressa à qualidade de Agentes de Força Pública, Autoridades de Polícia e Autoridades e Órgãos de Policia Criminal. O Estatuto Profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública considera polícia o elemento que integra o corpo de profissionais da PSP, constituído em carreira especial, com funções policiais, armado e uniformizado, sujeito à condição policial, com vínculo de nomeação e formação específica, sendo que a condição policial se caracteriza:

a) Pela subordinação ao interesse público;
b) Pela defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos fundamentais dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei;
c) Pela sujeição aos riscos decorrentes do cumprimento das missões cometidas à PSP;
d) Pela subordinação à hierarquia de comando na PSP;
e) Pela sujeição a um regulamento disciplinar próprio;
f) Pela disponibilidade permanente para o serviço, bem como para a formação e para o treino;
g) Pela restrição ao exercício de direitos, nos termos previstos na Constituição e na lei;
h) Pela adoção, em todas as situações, de uma conduta pessoal e profissional conforme aos princípios éticos e deontológicos da função policial;
i) Pela consagração de direitos especiais em matéria de compensação do risco, saúde e higiene e segurança no trabalho, nas carreiras e na formação.

A Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras define este organismo como um serviço de segurança e órgão de polícia criminal, sendo autoridades de polícia criminal, todos os elementos identificados no artigo 3.º desse diploma.

Largo de S. Domingos, 14, 1º . 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: cons.geral@cg.oa.pt https://portal.oa.pt

O Estatuto do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional define o seu âmbito de aplicação aos trabalhadores da DGRSP com funções de segurança pública em meio institucional e o pessoal do corpo da guarda prisional como agente da autoridade quando no exercício das suas funções.

O Estatuto do Pessoal militarizado da Polícia Marítima dispõe no n.º2 do artigo 2.º que "O pessoal da PM é considerado órgão de polícia criminal para efeitos de aplicação da legislação processual penal, sendo os inspetores, subinspetores e chefes considerados, no âmbito das suas competências, autoridades de polícia criminal."

No que concerne à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, o artigo 15.º da lei orgânica deste organismo refere expressamente que "A ASAE detém poderes de autoridade e é órgão de polícia criminal.".

Finalmente, o Estatuto da carreira de Guarda-Florestal, do mapa de pessoal civil da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei nº247/2015, de 23 de Outubro, estabelece no seu Artº5º que "O pessoal da carreira de guarda-florestal está investido do poder de autoridade nos termos definidos no Código de Processo Penal e noutros diplomas legais."; o Artº8º fixa a obrigatoriedade do uso de uniforme e o Artº9º, a obrigação do uso de armamento; o Artº37º, nº1, define que "...integra a missão da Guarda, através do SEPNA enquanto polícia ambiental; e o nº2 do mesmo artigo, fixa que "...assegura todas as ações de polícia florestal, de caça e da pesca..."; o Artº38º, nº 1, estabelece que "para efeitos do Código de Processo Penal, considera-se órgão de polícia criminal o pessoal da carreira de guarda-florestal, em funções no SEPNA da Guarda,...".
Assim, não obstante a condição policial ser uma característica comum a todos os organismos suprarreferidos, o legislador português ainda não reconheceu a necessidade de caracterizar e definir essa condição e estabelecer as bases gerais do correspondente estatuto. Importa, pois, definir a condição policial e estabelecer as bases gerais dessa mesma condição."

3.Assim, o presente Projeto Lei tem como objeto o estabelecimento "*das bases gerais a que deve obedecer o exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres de todos os agentes e funcionários do Estado*

Largo de S. Domingos, 14, 1º . 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: cons.geral@cg.oa.pt https://portal.oa.pt

que desempenham funções policiais, qualquer que seja o vínculo e define os princípios orientadores das respetivas carreiras."

4. Tendo como âmbito de aplicação todos os agentes e funcionários do Estado com funções policiais na vertente da segurança interna, os quais passariam a ser designados como polícias neste diploma. Considerando-se que é "*o elemento que integre um organismo ou estrutura do Estado destinada à defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, constituído em carreira especial, com funções policiais, armado e uniformizado, sujeito à condição policial, com vínculo de nomeação e formação especifica, prevista em diploma legal*."

5. Mais se consigna nesse Projeto lei que se aplica ao pessoal com funções policiais da Polícia Judiciária, da Polícia de Segurança Pública, dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, da Polícia Marítima, da Autoridade da Segurança Alimentar e Económica, aos militares e guarda florestais da Guarda Nacional República e ao corpo da Guarda Prisional.

6. Pretendendo-se com este Projeto Lei legislar em alguns aspetos, como seja, horário de trabalho, pretendendo que se fixe as 35 horas de trabalho semanal e dois dias de descanso semanal, contrariando o que tem vindo a ser fixado por diplomas legais relativas ás 40 horas de trabalho semanal, o que no nosso entender não deve merecer acolhimento, porquanto haverá violação do princípio da igualmente, consignado no art.º 13º da Constituição da República Portuguesa.

7. Dir-se-á que os Estatutos das Carreiras invocadas neste diploma têm normas que permitem a agilização do horário de trabalho, como seja, a título de exemplo, o Estatuto Militar da GNR – Decreto Lei nº 30/2017 de 22 de março, que prevê o horário de referência semanal, o qual deverá ter em conta critérios de eficácia funcional, a natureza das funções, serviço efetivo prestado, devendo sempre ser assegurado o tempo para repouso entre serviços.

Largo de S. Domingos, 14, 1º . 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: cons.geral@cg.oa.pt https://portal.oa.pt

8. Pelo que não se justifica a regulamentação do horário de trabalho, que certamente terá a ver com as políticas seguidas pelos governantes relativa a esse aspeto e que já se encontra prevista nos Estatutos dessas carreiras.

9. Por outro lado, também as questões relativas ao regime disciplinar, apoio judiciário, livre acesso, uso de transportes públicos, uso de armas, regime prisional fardamento, alojamento, treino e formação, reserva e aposentação, subsídio de risco, penosidade e insalubridade, compensação por danos, direito à saúde, ação social complementar, progressão nas carreiras, direito de associação, que agora se pretendem implementar também já se encontram reguladas pelos Estatutos e outros diplomas que regem as funções policiais da Polícia Judiciária, da Polícia de Segurança Pública, dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, da Polícia Marítima, da Autoridade da Segurança Alimentar e Económica, aos militares e guarda florestais da Guarda Nacional República e ao corpo da Guarda Prisional.

10. Não se vislumbrando a condensação neste Diploma de normas relativas a esses aspetos que até acabam por remeter para esses Diplomas, sendo que as próprias carreiras e funções policiais, apesar de serem orientadas por princípios comuns e defesa do interesse nacional e do interesse público, na defesa de legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos fundamentais dos cidadãos na estrita obediência à Constituição e à Lei, têm especificidades próprias que já se encontram reguladas.

11. Entendendo-se até que relativamente ao uso de porte de arma, não se deve abdicar da obrigatoriedade de os polícias (designação com maior abrangência tal como referenciado no diploma) possuírem licença de uso e porte de arma, pois que atentas as funções desempenhadas não basta o mero direito à detenção, uso e porte de arma, e à obrigação de as manifestar, tendo em conta a própria perigosidade no manejo das armas.

12. Pelo que, em face do exposto, a Ordem dos Advogados emite parecer desfavorável ao Projeto de Lei nº 135/XV/1.ª apresentado pela Partido PCP, com a alteração suprarreferida.

É este, s.m.o., o nosso parecer.

Largo de S. Domingos, 14, 1º . 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: cons.geral@cg.oa.pt https://portal.oa.pt

Lisboa, 29 de junho de 2022

Margarida Simoes

Assinado de forma digital por Margarida Simoes
Dados: 2022.06.29 18:13:21 +01'00'

Margarida Simões

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados

Largo de S. Domingos, 14, 1º . 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: cons.geral@cg.oa.pt https://portal.oa.pt