

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)

Data de admissão: 24 de abril de 2023

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

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Ricardo Fernandes (DAPLEN), Maria João Godinho e Sandra Rolo (DILP), Rosalina Espinheira (BIB) e Ricardo Pita (DAC)

Data: 17.05.2023

I. A INICIATIVA

A iniciativa legislativa *sub judice* tem por desiderato garantir o exercício pleno das liberdades sindicais, consagrando o direito 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, procedendo a alterações à [Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro](#)¹.

Observam os proponentes 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.

Recordando o teor dos artigos 57.º (Direito à greve e proibição do lock-out) e 270.º (Restrições ao exercício de direitos)²³ da Constituição da República Portuguesa (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» e que a proibição do direito à greve por estes profissionais constitui um «anacronismo». A este propósito, lembram a [Petição n.º 211/X/2](#)^{a4} - *Solicitam o reconhecimento legal do direito à greve dos profissionais da Polícia de Segurança Pública*, cuja finalidade era idêntica ao objeto da iniciativa em apreço.

Quanto às manifestações de carácter político, os proponentes pretendem eliminar a restrição legal à sua realização, porquanto consideram que todas as manifestações têm carácter político, «mantendo evidentemente as restrições que se referem a atividades de carácter partidário».

O projeto de lei é constituído 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

¹ Diploma que regula o exercício da liberdade sindical e os direitos de negociação colectiva e de participação do pessoal da PSP.

² O artigo 270.º da CRP prevê que a lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respectivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva por, entre outros, 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.

³ No que respeita à conformidade constitucional da iniciativa, remete-se para o ponto II da presente nota.

⁴ A tramitação da petição encontra-se concluída.

eliminando a restrição que os impossibilita de convocar reuniões ou manifestações de carácter político ou nelas participar, excepto, neste caso, se trajar civilmente, e, tratando-se de acto público, não integrar a mesa, usar da palavra ou exibir qualquer tipo de mensagem; o terceiro estabelecendo o momento de entrada em vigor da iniciativa, caso seja aprovada.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento),⁵ que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Observa o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa 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 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 ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Não obstante, conforme já identificado em sede de admissibilidade deste projeto de lei, 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.

⁵ Diplomas disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Nos termos do disposto no artigo 270.º da Constituição, «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.».

A este respeito, referem Jorge Miranda e Rui Medeiros⁶ que «o artigo diz “a lei *pode* estabelecer ... restrições”. Mas poderia não estabelecer? A resposta é necessariamente negativa, em virtude do lugar institucional ocupado pelas Forças Armadas dentro do Estado-poder e em virtude da sua estrutura hierarquizadas de comando, direcção e disciplina.». Logo, no entender destes autores, «em interpretação correctiva, onde no artigo 270.º se lê *pode* tem de se ler *deve*.». [sublinhado nosso]

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira⁷, «A epigrafe – restrições ao exercício de direitos fundamentais – insinua que o que está aqui em causa são as *possibilidades de restrições específicas*, a cargo do legislador, relativamente aos direitos aqui expressamente referidos. De qualquer forma, a relevância jurídica deste preceito não é despicienda, porque ele possui um *carácter constitutivo*. Por um lado, só os direitos aqui individualizados poderão estar sujeitos a restrições acrescidas em virtude do estatuto especial dos militares. Por outro lado, o âmbito subjectivo – militares, agentes militarizados, agentes dos serviços e das forças de segurança – não pode ser alvo de interpretações extensivas de forma a abarcar outras situações de estatuto especial.». E acrescentam «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. O fundamento constitucional para esta reserva de lei restritiva é o artigo em análise.» [sublinhado nosso]

Para estes autores, «As restrições ao exercício destes direitos estão sujeitas ao princípio da proibição do excesso. Havendo elas de limitar-se à «estrita medida das

⁶ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, Constituição da República Portuguesa Anotada, TOMO III, Coimbra Editora, 2007, p. 627.

⁷ CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, II vol., 4.ª ed., Coimbra Editora, 2010, p. 845.

exigências das suas funções próprias», impõe-se a observância das três dimensões daquele: necessidade, exigibilidade e proporcionalidade.». Contudo, por outro lado, referem que «em rigor, a parte final transporta três regras: (1) não admissão do direito de greve para agentes de serviços e forças de segurança; (2) abertura ao reconhecimento por lei do direito de associação sindical para estes mesmos agentes (e só para estes se coloca o problema, pois relativamente aos militares e agentes militarizados esse direito está negativamente afastado); (3) dissociação do direito de greve do direito de associação sindical: o reconhecimento deste não transporta como direito «inerente» o direito à greve.».

Ora, a letra do presente artigo não estabelece uma imposição da proibição do direito à greve, mas sim (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.»⁸. Para António Menezes Cordeiro «A letra da lei é o primeiro elemento da interpretação, ainda que não o único (9.º/1). Também dita “elemento gramatical”, ela tem um triplo papel: (1) constitui o ponto de partida da interpretação; (2) liga o Direito ao juiz, legitimando o papel deste; (3) opera como limite à aplicação, fixando a fronteira entre a interpretação simples e a criativa. A letra limita o intérprete em dois planos: (a) ele não deve afastar-se dela sem elementos sólidos (9.º/3, *in fine*): deve-se presumir que o legislador soube exprimir-se em termos adequados; (b) e quando o faça, não a pode perder de vista (9.º/2): não deve chegar a um resultado que não tenha, na letra, um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.».

Em face do exposto, não parece possível concluir, nesta fase, de forma inequívoca, que é inconstitucional que a lei deixe de impedir o direito à greve por parte dos agentes dos serviços e forças de segurança. Esta questão poderá, todavia, ser considerada no decurso do processo legislativo.

A Constituição estabelece ainda, em matéria laboral, o direito de as comissões de trabalhadores ou os 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

⁸ MENEZES CORDEIRO, António, *Código Civil Comentado, I-Parte Geral*, Almedina, 2020, p. 102.

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.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 21 de abril de 2023, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, a 24 de abril, tendo sido anunciada em reunião plenária no dia 10 de maio de 2023.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)⁹, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Consagra o direito à greve dos profissionais da PSP (2.ª alteração à Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro)», traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Não obstante, em caso de aprovação, o título deverá, ainda assim, ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O artigo 1.º «Objeto» da presente iniciativa dá cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, o qual dispõe que «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».

Sendo esta iniciativa aprovada, a mesma 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.

⁹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.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 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 nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário ou de legística formal.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A Constituição reconhece aos trabalhadores a liberdade sindical, como «condição e garantia da construção da sua unidade para defesa dos seus direitos e interesses» ([artigo 55.º](#)¹⁰) e garante a todos o direito à greve ([artigo 57.º](#)). Como direitos fundamentais que são, e tal como prescrito pelo [artigo 18.º](#), apenas podem ser restringidos nos casos expressamente previstos na Constituição. 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.»

Este preceito foi aditado à Constituição na [revisão constitucional de 1982](#), contemplando então apenas os «militares e agentes militarizados». Com a [revisão constitucional de 1997](#) são incluídos os «agentes dos serviços e forças de segurança» e em [2001](#) é incluída a «não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical», relativamente às forças de segurança. A este propósito, lembram J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira¹¹ que «Perante as críticas dirigidas a uma contestada e contestável jurisprudência constitucional (AcTC nº 103/87), que alargava este âmbito subjectivo, sem credenciais constitucionais suficientes, o legislador de

¹⁰ Diploma disponível no sítio da internet da Assembleia da República, para o qual são feitas todas as referências a normas constitucionais.

¹¹Na sua **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Volume II, 4.ª ed. revista, Coimbra Editora, 2010, p. 847.

revisão optou pelo expresse alargamento do âmbito subjectivo, concretizando, em certa medida, o conceito de ‘âmbito subjectivo máximo’ utilizado nesta jurisprudência».

Referem também os mesmos autores que «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. 164º/o), não podendo o Governo ser autorizado a legislar sobre a matéria, mas também na exigência de maioria parlamentar qualificada para a aprovação das leis que as estabeleçam (art. 168º-6/e)»¹².

Nos termos do [artigo 272.º](#) da Constituição, a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, remetendo para a lei a fixação do regime das forças de segurança.

No desenvolvimento daquela norma constitucional, a [Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto](#)¹³, aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública (PSP), determinando que esta é 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 (n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º).

O [Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro](#), regula o estatuto profissional do pessoal com funções policiais desta força de segurança, considerando como «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 (artigo 3.º). A condição policial vem definida no artigo 4.º do mesmo diploma, entendendo-se como «as bases gerais a que obedece o exercício de direitos e o cumprimento de deveres pelos polícias em qualquer situação»,

¹² *Idem*, p.846 e 849, respetivamente. Itálico e negrito no original.

¹³ Diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do *Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 15/05/2023.

caracterizando-se pela subordinação ao interesse público; a defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos fundamentais dos cidadão, nos termos da Constituição e da lei; pela sujeição aos riscos decorrentes do cumprimento das missões cometidas à PSP; pela subordinação à hierarquia de comando na PSP; pela sujeição a um regulamento disciplinar próprio; pela disponibilidade permanente para o serviço, bem como para a formação e para o treino; pela restrição ao exercício de direitos, nos termos previstos na Constituição e na Lei; pela adoção, em todas as situações, de uma conduta pessoal e profissional conforme os princípios éticos e deontológicos da função policial e 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 n.º 14/2002, de 19 de fevereiro](#) (texto consolidado¹⁴), cuja alteração se propõe na iniciativa objeto da presente nota técnica, 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 fora já reconhecido ao pessoal da PSP com funções policiais pela [Lei n.º 6/90, de 20 de fevereiro](#)¹⁵, a qual, contudo, lhes vedava a filiação em associações de natureza sindical (artigo 6.º).

A Lei n.º 14/2002 inseriu-se numa linha de reforço das características civis da PSP – como se refere na exposição de motivos de um dos diplomas que lhe deu origem, «A afirmação inequívoca da vertente civilista da Polícia de Segurança Pública resulta da nova filosofia da recém-publicada lei orgânica da PSP. Com a entrada em vigor desta nova lei justifica-se plenamente o aperfeiçoamento dos mecanismos de representação sócio-profissional da PSP»^{16 17}.

¹⁴ A [Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro](#), foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 15/2002, de 26 de março](#), e alterada pela [Lei n.º 49/2019, de 18 de julho](#)

¹⁵ Desenvolvida pelo [Decreto-Lei n.º 161/90, de 22 de maio](#), e depois revogada pela Lei n.º 14/2002.

¹⁶ A [Proposta de Lei n.º 4/VIII](#).

¹⁷ Tratava-se da [Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro](#), com a qual a orgânica da PSP foi objeto de uma «profunda alteração de filosofia, tendo em vista a sua caracterização como força policial civil», como se refere na exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 206/VII](#), que lhe deu origem.

Começando por assegurar aos polícias a liberdade sindical (artigo 2.º), a Lei n.º 14/2002 prevê também algumas restrições ao exercício da mesma, «atendendo à natureza e missão da PSP» (artigo 3.º). Assim, este pessoal não pode:

- a) Fazer declarações que afete a subordinação da polícia à legalidade democrática, bem como a sua isenção política e partidária;
- b) Fazer declarações sobre matérias de que tome conhecimento no exercício das suas funções e constituam segredo de Estado ou de justiça ou respeitem a matérias relativas ao dispositivo ou atividade operacional da polícia classificadas de reservado nos termos legais;
- c) Convocar reuniões ou manifestações de carácter político ou partidário ou nelas participar, exceto, neste caso, se trajar civilmente, e, tratando-se de ato público, não integrar a mesa, usarem da palavra ou exhibir qualquer tipo de mensagem;
- d) Exercer o direito à greve;
- e) Participar de uniforme em quaisquer manifestações ou reuniões públicas de carácter sindical.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

▪ Âmbito internacional

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha, França e Itália.

ESPANHA

O [artículo 28](#) da [Constitución Española](#)¹⁸ positiva a liberdade sindical e ao direito à greve, nos seguintes termos:

- 1- Todos têm o direito de se sindicalizar livremente. A lei poderá limitar ou excetuar o exercício deste direito às forças ou instituições armadas ou a outras entidades sujeitas à disciplina militar e regulará as especificidades do seu exercício para os funcionários públicos. A liberdade sindical compreende o direito de constituir sindicatos e de se filiar no sindicato da sua escolha, assim como o direito dos

¹⁸ Diploma consolidado retirado do portal oficial [BOE.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 12/05/2023.

sindicatos se integrarem em confederações e de formarem ou aderirem a organizações sindicais internacionais. Ninguém pode ser obrigado a filiar-se num sindicato.

- 2- É reconhecido o direito à greve dos trabalhadores à greve para a defesa dos seus interesses. A lei que regula o exercício deste direito deve estabelecer as garantias necessárias para assegurar a manutenção dos serviços essenciais da comunidade.

Quanto às forças e corpos de segurança do Estado, o [artículo 104](#) da Constituição dita que:

- 1- As forças e os corpos de segurança, sob a autoridade do Governo, têm por missão proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e garantir a segurança dos cidadãos.
- 2- Uma lei orgânica determinará as funções, os princípios básicos de atuação e os estatutos das forças e corpos de segurança.

Como resulta do [artículo noveno](#), da [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad](#), as forças e corpos de segurança do Estado exercem as suas funções em todo o território nacional e são integradas pelo [Cuerpo Nacional de Policía](#) (Corpo Nacional de Polícia), que corresponde a uma instituição armada de natureza civil, dependente do [Ministro del Interior](#) (Ministro do Interior), e pela [Guardia Civil](#) (Guarda Civil) que é igualmente uma instituição armada dependente do Ministro do Interior no desempenho das funções que esta lei lhe atribui, no entanto tem uma natureza militar, e do [Ministro de Defensa](#) (Ministro da Defesa) no cumprimento das missões de carácter militar que este ou o Governo lhe confiam. Em tempo de guerra e durante o estado de sítio, dependerá exclusivamente do Ministro da Defesa.

Relativamente ao direito à greve, dita o n.º 8 do [artículo sexto](#), da [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad](#), que os membros das forças e corpos de Segurança não podem, em caso algum, exercer o direito à greve, nem ações substitutivas do mesmo ou concertadas com o objetivo de perturbar o funcionamento normal dos serviços.

Dada a natureza civil da Polícia de Segurança Pública, constata-se que a sua instituição congénere neste país é o Corpo Nacional de Polícia. Esta força policial é regulada pela [Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional](#), em particular o [artículo 8](#), preceitua sobre os direitos de exercício coletivo como o direito de constituir organizações sindicais de âmbito nacional para a defesa dos seus interesses profissionais. Essas organizações sindicais são constituídas exclusivamente por agentes da Polícia Nacional e não se podem federar ou confederar com outras que, por sua vez, não integradas exclusivamente por membros da Polícia Nacional, mas podem fazer parte de organizações internacionais com a mesma natureza.

Os agentes da Polícia Nacional têm os seguintes direitos que são exercidos de forma coletiva, são estes: a filiação nos sindicatos e o desenvolvimento de ações sindicais, na forma e com os limites legalmente previstos; a negociação coletiva; à informação através das organizações sindicais; e a abordagem de conflitos coletivos junto do [Consejo de Policía](#) (Conselho de Polícia).

Todavia, os agentes do Corpo Nacional de Polícia não podem, em caso algum, exercer o direito à greve ou a ações substitutivas do mesmo ou a atuações concertadas com a finalidade de alterar o normal funcionamento dos serviços.

FRANÇA

Os sexto e sétimo parágrafos do [article PREAMBULE](#) da *Constitution du 27 octobre 1946*¹⁹ (Constituição de 27 de outubro de 1946) afirmam que, qualquer pessoa pode defender os seus direitos ou interesses através da ação sindical e filiar-se no sindicato da sua livre escolha, e o direito à greve é exercido no quadro das leis que o regulamentam.

Os Livres (livros) IV da *Partie législative* (parte legislativa) [[articles L411-1 a L448-1](#)] e da *Partie réglementaire* (parte regulamentar) [[articles R411-1 a R448-2](#)] do [Code de la sécurité intérieure](#) (Código da Segurança Interior) identificam os corpos de polícia presentes neste país, cuja área de atuação cobre todo o território nacional: a [Police](#)

¹⁹ Diploma consolidado acessível no portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 12/05/2023.

[nationale](#) (Polícia Nacional) e a [Gendarmerie nationale](#) (Gendarmaria Nacional), bem como as respetivas naturezas e o conjunto de missões atribuídas aos mesmos.

Quanto à Polícia Nacional, o [article L411-1](#) e o primeiro parágrafo do [article L411-2](#) do Código da Segurança Interior prescrevem que, esta força policial encontra-se sob a autoridade do [ministre de l'intérieur](#) (Ministro do Interior), sob reserva das disposições do [code de procédure pénale](#) (Código de Processo Penal) relativas ao exercício das funções da [police judiciaire](#) (Polícia Judiciária), sendo que esta compreende o pessoal no ativo, o pessoal administrativo, técnico e científico.

As missões e atividades do pessoal no ativo desta força policial são elencadas no [article R411-2](#) do Código da Segurança Interior.

No que concerne à Gendarmeria Nacional expõem o primeiro e o terceiro parágrafos do [article L421-1](#) do Código da Segurança Interior que, esta constitui uma força armada instituída para zelar pela execução das leis e destina-se a garantir a segurança e a ordem públicas, especialmente nas zonas rurais e suburbanas, bem como nas vias de comunicação.

Refere o [article L421-2](#) do mesmo código que, sem prejuízo das competências da autoridade judiciária para o exercício das suas missões judiciais e do [ministre de la défense](#) (Ministro da Defesa) para a execução das suas missões militares, a Gendarmeria Nacional é colocada sob a autoridade do Ministro do Interior, que é responsável pela sua organização, gestão, disponibilidade e pelas infraestruturas militares que lhe são necessárias.

O estatuto dos militares da Gendarmeria Nacional é, como dispõe o [article L421-4](#) do Código de Segurança Interior, desenvolvido pelo [Livre Ier](#) da quarta parte do [code de la défense](#) (Código da Defesa).

Considerando a natureza distinta da Polícia Nacional – civil e a da Gendarmeria Nacional – militar, conclui-se que a força policial francesa equiparada à Polícia de Segurança Pública (PSP) é a Polícia Nacional.

Os [articles L411-3](#) e [R411-1](#) do Código de Segurança Interior estabelecem que o exercício do direito sindical é reconhecido a todas as categoriais de pessoal da Polícia Nacional, no entanto o mesmo é concretizado de acordo com as condições previstas no

[Décret n° 95-654 du 9 mai 1995](#) fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale.

Neste sentido, o [article 58](#) do *Décret n° 95-654 du 9 mai 1995* determina que, as organizações sindicais da Polícia Nacional e os representantes mandatados destas organizações beneficiam das condições de exercício do direito sindical em vigor na função pública, nomeadamente no que diz respeito ao direito à formação destas organizações.

Atualmente, o código que disciplina todas as matérias inerentes à função pública é o [Code général de la fonction publique](#) (Código Geral da Função Pública). No que concerne à Polícia Nacional preceitua o [article L414-4](#) que, em razão do carácter particular das suas missões e pelas responsabilidades excepcionais que assumem, os funcionários no ativo da Polícia Nacional correspondem a uma categoria especial na função pública do Estado²⁰. O estatuto especial destes funcionários pode derogar o disposto neste código, de modo a adequar a sua organização e das carreiras às missões específicas desta força policial.

Em conformidade com o [article L113-1](#) do Código Geral da Função Pública, o direito sindical é garantido aos agentes públicos, que podem livremente criar organizações sindicais, de filiar-se e de exercer os seus mandatos, este direito é exercido nas condições fixadas no título Ier do *livre II* ([articles L211-1 a L216-3](#)) do mesmo código. Este conjunto de normas estabelece, entre outros aspetos, a representação dos agentes e as garantias do exercício do direito sindical como a posição remuneratória, a progressão na carreira, e as licenças para formação.

²⁰ Como resulta dos [articles L3, L4, L5 e L7](#) do Código Geral da Função Pública existem três ramos de [função pública](#): do [État](#) (Estado) que compreende as administrações centrais do Estado (dos diferentes ministérios, os estabelecimentos públicos de ensino e os estabelecimentos públicos administrativos) e os serviços descentralizados que realizam as ações do Estado a um nível regional ou de um departamento; a [territoriale](#) (territorial) que é constituída pelos órgãos e serviços das coletividades territoriais (comunas, departamentos e regiões) e pelas estruturas intercomunais (comunidades de aglomerações, de comunas); e a [hospitalière](#) (hospitalar) que diz respeito aos estabelecimentos públicos hospitalares, de alojamento para pessoas idosas, de bem-estar infantil, para menores ou adultos com deficiência e centros de reabilitação social. Hodiernamente, em conformidade com os [articles L1 e L2](#), as regras gerais aplicáveis aos funcionários civis e aos agentes contratados das três funções públicas deste país são fixadas neste código e constitui o estatuto geral dos funcionários.

Por fim, determina o primeiro parágrafo do [artigo L114-3](#) do Código Geral da Função Pública que, os funcionários no ativo da Polícia Nacional não beneficiam do direito a greve.

ITÁLIA

Os *articoli 39. e 40.* da [Constituzione della Repubblica Italiana](#)²¹ (Constituição da República italiana) prescrevem, respetivamente, que a organização sindical é livre. Não pode ser imposta aos sindicatos qualquer outra obrigação, que não o seu registo nos serviços locais ou centrais, nos termos da lei, e constitui um requisito para o seu registo a previsão de uma organização interna de base democrática. Os sindicatos registados são dotados de personalidade jurídica. E o direito de greve é exercido no âmbito das leis que o disciplinam.

A [Legge 1 Aprile 1981, n. 121](#), *Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza* (Lei de 1 de abril de 1981, n.º 121, Novo ordenamento da administração da segurança pública), em concreto o *articolo 2.* estatui que a tutela da ordem e da segurança públicas compete ao [Ministro dell'interno](#) (Ministro do Interior), valendo-se da administração da segurança pública; o *articolo 3.* delimita que a administração da segurança pública é civil e tem uma organização especial. As suas funções são exercidas pelo pessoal afeto aos serviços do [Dipartimento della Pubblica sicurezza](#) (Departamento de Segurança Pública) e dos outros serviços, institutos e departamentos em que se integra, pelas autoridades provinciais, pelo pessoal ao seu serviço, assim como pelas autoridades locais de segurança pública, e pelos funcionários e agentes de segurança pública sob a direção das autoridades centrais e provinciais de segurança pública.

O *articolo 16.* [desta lei](#) enuncia que, para efeitos de proteção da ordem e da segurança públicas, para além da [Polizia di Stato](#) (Polícia do Estado) são forças policiais, sem prejuízo dos respetivos estatutos e dependências: o [Arma dei carabinieri](#) (Corpo de Carabineiros) que são uma força armada em serviço permanente de segurança pública;

²¹ Diploma consolidado acessível no portal oficial [normattiva.it](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Itália são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 15/05/2023.

o [Corpo della guardia di finanza](#) (Corpo da Guarda Fiscal), que contribui para a manutenção da ordem e da segurança públicas.

Sem prejuízo das respetivas atribuições e da legislação em vigor na ordem jurídica, também são forças policiais e podem ser convocadas para auxiliar na execução de serviços de ordem e segurança públicas, o [Corpo degli agenti di custodia](#) (Corpo de Guardas Prisionais) e o [Corpo forestale dello Stato](#) (Corpo de Guardas Florestais do Estado).

Quanto às competências institucionais da Polícia do Estado, estas são, conforme descreve o *articolo 24.* da [Legge 1 Aprile 1981, n. 121](#), esta exerce as suas funções ao serviço das instituições democráticas e dos cidadãos, solicitando a sua colaboração. Fiscaliza o exercício das liberdades e dos direitos dos cidadãos e vigia o cumprimento das leis, regulamentos e das medidas de autoridade pública; garante a ordem e a segurança públicas; ocupa-se da prevenção e da repressão de crimes; presta socorro em caso de catástrofes e acidentes.

Atendendo a natureza civil da Polícia do Estado, e os domínios de competências e de atuação (todo o país), constata-se que esta força policial neste país é a equiparada à Polícia de Segurança Pública (PSP) em Portugal, deste modo quanto aos temas abordados na iniciativa legislativa em análise, os direitos sindicais e o direito à greve destes profissionais, expressam os *articoli 82., 83. e 84.* da [Legge 1 Aprile 1981, n. 121](#), respetivamente, que:

Os membros da Polícia do Estado têm o direito de se filiar em sindicatos. No entanto, não podem filiar-se em sindicatos que não sejam os do pessoal da polícia e não podem representar outros trabalhadores.

Os membros da Polícia do Estado, fora do horário de trabalho, podem igualmente reunir-se com uniforme nas instalações pertencentes à administração, disponibilizadas por esta, a qual define o modo de utilização, e nos locais abertos ao público.

As reuniões podem ser realizadas durante o horário de trabalho, até ao limite de 10 horas por ano. Os dirigentes da Polícia de Estado têm competência para fixar horas e locais especiais para a concretização dessas reuniões.

Os sindicatos da Polícia do Estado são formados, dirigidos e representados pelos membros da Polícia do Estado em atividade ou aposentados, e proteger os seus

interesses, sem interferir na direção dos serviços ou nas competências operacionais. Estes não podem aderir, filiar ou ter relações de natureza organizativa com outras associações sindicais.

Por último, os membros da Polícia do Estado não podem exercer o direito à greve nem as ações substitutivas ao mesmo que, realizadas durante o serviço, possam prejudicar as exigências da proteção da ordem e segurança públicas ou as atividades da [polizia giudiziaria](#) (Polícia Judiciária).

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que 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.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consulta pública

Por respeitar a matéria do âmbito laboral, foi igualmente deliberado submeter a iniciativa a [consulta pública](#), 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.

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

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

CORDEIRO, Abílio Luís Martins – **União Europeia** [Em linha] : **o direito à greve nas forças de segurança**. Lisboa : [s.n.], 2017. 148 p. [Consult. 12 maio 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142948&img=30982&save=true>>.

Resumo: Nesta dissertação de Mestrado em Estudos sobre a Europa apresentada à Universidade Aberta, o autor analisa a evolução das forças de segurança, nalguns países da União Europeia e em Portugal.

Partindo de uma resenha histórica, o autor discorre sobre «as revoluções liberais do século XVIII, de onde sobressai a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, impulsionaram a sociedade para uma nova forma de ver o Homem e, em particular, o indivíduo. Os direitos humanos, em primeiro lugar, e os direitos sociais e económicos depois, vieram proporcionar ao trabalhador privilégios para melhor administrar a sua vida privada, já não sujeito à vontade arbitrária do empregador. Neste sentido, o direito à negociação coletiva e, posteriormente, o direito à greve tornaram-se nas melhores armas do trabalhador na prossecução de melhores condições de vida, a que se juntaram, entre outros, os direitos de ordem social, como o direito à proteção da saúde, da maternidade/parentalidade, da proteção social em caso de desemprego. Os polícias, embora não seja percecionado por todos os políticos ou juristas, são trabalhadores. São funcionários públicos porque o seu vínculo profissional encontra-se sob a alçada do poder central do Estado. Têm deveres, mas também têm direitos. Se os deveres, para com a segurança da população e dos seus bens, são cumpridos, não se compreende qual o motivo por que lhes continuam a serem negados certos direitos que a todos os trabalhadores são concedidos. O direito à greve é o maior dos exemplos. É óbvio que os polícias não poderão deixar de exercer as suas funções profissionais, mas também é verdade que devem ter direito a mostrarem a sua indignação quando os seus objetivos de melhores condições de vida e de trabalho são defraudados na negociação coletiva com a administração central. Se usufruem da maior parte dos direitos atribuídos aos restantes funcionários públicos, mostraremos por que devem ver o direito à greve ser uma prerrogativa atual.»

No segundo capítulo da sua tese o autor propõe-se verificar «numa breve alusão a algumas polícias europeias atuais, o seu progresso, relativamente à criminalidade ou à mera infração e ao respeito pelos direitos fundamentais.»

E por fim dedica o 3.º capítulo do seu trabalho ao estudo do caso português, analisando o direito à greve nas forças de segurança portuguesas.

REGO, Raquel ; NUNES, Cristina ; PITA, Tatiana – Sindicatos da Polícia: contributo para um novo sistema de aferição da representatividade. **Análise Social**. Lisboa : Instituto de Ciências Sociais. ISSN 003-2573. Vol. LVI, n.º 238 (1º trim. 2021), p. 110-139. Cota : RP-178

Resumo: Segundo as autoras deste artigo «com a transição democrática iniciada em Portugal em 1974, também a polícia procurou organizar-se em sindicatos. Mas esta aspiração só foi alcançada no início do século XXI, quando se abriu caminho à proliferação sindical, tendo-se atingido as 19 organizações em 2019.»

Com base em entrevistas e na análise documental, as autoras mostram que «a instrumentalização da forma legal pelos polícias levou ao desvirtuamento da natureza da ação sindical» e concluem «que o sistema de aferição de representatividade sindical deve implicar critérios objetivos e previsíveis para que haja condições mínimas (não suficientes) para o diálogo social.»