

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 103/87 — Processo n.º 74/83

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional (T. Const.):

I — Relatório

1 — O Presidente da Assembleia da República (PAR), ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Portuguesa (CRP), veio requerer a apreciação da inconstitucionalidade:

- a) Do artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas — LDNFA), com base na violação dos artigos 18.º, n.º 2, e 270.º da CRP;
- b) Do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (RDPPSP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 440/82, de 4 de Novembro, com fundamento na violação das alíneas c) e m) do artigo 167.º da CRP (redacção originária);
- c) Do artigo 5.º, n.ºs 25, 26, 27 e 41 (diz-se 44, mas por evidente lapso), do Regulamento Disciplinar do Pessoal da Polícia de Segurança Pública (RDPPSP), aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, por ofensa do artigo 18.º, n.º 2, e ainda dos artigos 37.º, 45.º, 46.º e 52.º da CRP; do artigo 13.º, alínea b), n.º 5.º, alínea c), n.º 5.º, alínea d), n.ºs 5.º e 8.º, alínea e), n.ºs 5.º e 8.º, e dos artigos 19.º, 22.º, 27.º, 33.º e 44.º do mesmo Regulamento, por violação do artigo 27.º da CRP; do artigo 35.º, também desse Regulamento, com base na violação do artigo 30.º, n.º 4, da CRP, e, finalmente, dos artigos 52.º e 56.º, ainda do mesmo diploma regulamentar, por violação do artigo 269.º, n.º 3, da CRP.

Ao seu requerimento juntou o PAR a petição do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), em que por este lhe foi solicitado que accionasse (como efectivamente accionou) a apreciação e a declaração da inconstitucionalidade, pelo T. Const., das normas e do diploma antes referidos e, bem assim, o parecer que a Auditoria Jurídica da Assembleia da República (AJAR) emitiu, por determinação do requerente, sobre a mesma petição (e com ela concordante). Sucessivamente, e notificado para o efeito, nos termos do artigo 51.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional (LTC), veio ainda o PAR especificar o âmbito do seu pedido, esclarecendo que as normas por ele submetidas à apreciação do Tribunal eram as que atrás começou por enunciar, a saber: a disposição citada da LDNFA; os preceitos do Regulamento Disciplinar da PSP (RDPPSP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 440/82, na sua globalidade, e os preceitos mencionados do RDPPSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118.

Sobre este pedido, na parte relativa aos regulamentos disciplinares em causa, e nos termos do artigo 54.º da LTC, foi ouvido o Governo, através do Primeiro-Ministro (PM), o qual apresentou, sobre a questão, um parecer da Auditoria Jurídica da Presidência do Conselho de Ministros (AJPCM). Neste documento, porém, apenas se acaba por tomar posição expressa quanto ao artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA e ao ar-

tigo 5.º, n.ºs 25.º, 26.º, 27.º e 44.º, do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 40 118 (cuja não inconstitucionalidade se sustenta), nada se dizendo a respeito das restantes normas em apreço.

2 — Encontrando-se já pendente neste Tribunal o pedido, acabado de referir, do PAR, veio igualmente o procurador-geral da República (PGR), ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 1, alínea a), da CRP, requerer a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 440/82, de 4 de Novembro, também com fundamento na violação das alíneas c) e m) do artigo 167.º da CRP (redacção primitiva).

Relativamente a este novo requerimento foi, do mesmo modo, ouvido o Governo, através do PM, o qual, todavia, não apresentou qualquer resposta.

Entretanto, e porque o objecto do pedido do PGR coincidia com parte do objecto do pedido antes apresentado pelo PAR, foi determinada a sua incorporação, nos termos do artigo 64.º da LTC, no processo respeitante a este último pedido (primeiro na ordem de entrada).

3 — Ulteriormente — e já depois de feita a distribuição — veio o PAR formular novo pedido de apreciação de constitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 29/82, mas agora referente à nova redacção dada a esse preceito pela Lei n.º 41/83, de 21 de Dezembro.

Justificando este outro pedido, sublinha o PAR que a declaração de inconstitucionalidade, solicitada no seu pedido inicial, do citado preceito da LDNFA não seria susceptível de aplicar-se automaticamente à nova redacção do mesmo preceito, apesar de se manterem, quanto a esta última, as razões determinantes da arguida inconstitucionalidade (isto é, a violação dos artigos 18.º, n.º 2, e 270.º da CRP): daí, o pedir-se igualmente a declaração da inconstitucionalidade da citada Lei n.º 41/83.

Considerando, do mesmo modo, o disposto no artigo 64.º da LTC, também este pedido foi incorporado no processo respeitante ao pedido originário. Por outro lado, o Presidente do Tribunal dispensou, quanto a ele, por desnecessária, nos termos do n.º 2 desse artigo 64.º, a audição da Assembleia da República (AR) (como órgão autor da norma), por intermédio do respectivo Presidente.

4 — Como emerge do que fica relatado, são três, pois, os grupos de normas que o Tribunal é solicitado a apreciar no presente processo.

a) Um primeiro grupo é integrado apenas pelo artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA (Lei n.º 29/82), na redacção originária e naquela que, depois, lhe foi dada pela Lei n.º 41/83, de 21 de Dezembro — disposições essas cuja inconstitucionalidade é arguida unicamente pelo PAR.

E, efectivamente, parece impor-se que o julgamento sobre a inconstitucionalidade se estenda às duas mencionadas versões do preceito em apreço, *uma vez que foi solicitado quanto a ambas*. É que, por um lado, ao segundo pedido do PAR não pode atribuir-se o alcance de uma «desistência» implícita do primeiro: quer porque tal não resulta dos seus próprios termos, quer porque, ainda quando resultasse, a produção desse efeito sempre estaria vedada expressamente pelo artigo 53.º da LTC; e, por outro lado, também não pode dizer-se que o primeiro pedido do PAR tenha ficado sem objecto, após a publicação da Lei n.º 41/83, ou

que o seu conhecimento tenha perdido, a partir daí, qualquer interesse. Basta atentar — a este último respeito — em que, sendo as duas redacções do artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, no fundo, idênticas (diferenciando-se apenas quanto à duração do prazo numa e noutra estabelecido), uma eventual declaração da inconstitucionalidade do preceito restrita à segunda dessas redacções viria, afinal, a revelar-se perfeitamente ineficaz ou inócua, porquanto acarretaria simultaneamente (artigo 282.º, n.º 1, da CRP) a repristinação de uma norma com o mesmo conteúdo e alcance.

b) O segundo grupo de normas a apreciar é o constituído pelas disposições do Decreto-Lei n.º 440/82, de 4 de Novembro, a saber: os dois preceitos, propriamente ditos, deste diploma e o conjunto dos preceitos do RDPPSP, por ele aprovado e dele fazendo parte integrante.

A sua inconstitucionalidade é arguida tanto pelo PAR como pelo PGR e, na verdade, em termos que abrangem as disposições ou preceitos referidos no seu conjunto.

c) Finalmente, é ainda o Tribunal solicitado a pronunciar-se — agora, e de novo, só a requerimento do PAR — sobre um conjunto de preceitos do RDPPSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, preceitos esses que já de início (supra, n.º 1) se deixaram indicados.

Trata-se de um período por assim dizer «dependente» do anterior, ou dele «consequente», porque feito para a hipótese ou na perspectiva da procedência deste último. É que — diz o PAR —, declarado inconstitucional em bloco, com força obrigatória geral, o Decreto-Lei n.º 440/82, opera-se, por força do artigo 282.º, n.º 1, da CRP, a repristinação do RDPPSP agora em causa, que justamente fora revogado e substituído por aquele primeiro diploma. «Ficando assim patentes as inconstitucionalidades» que afectam os seus referenciados preceitos, pede-se também, pois, a esse título «consequencial», a sua verificação e declaração.

Quer isto dizer que o Tribunal só haverá de entrar na apreciação deste pedido — na apreciação do seu fundamento material, mas igualmente, e desde logo, da sua admissibilidade processual — se vier a concluir, como se pretende, pela declaração global da inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 440/82. De outro modo, é óbvio que o mesmo pedido se haverá de ter por prejudicado.

5 — Posto isto, cumpre analisar, pela ordem por que ficam referidas, as questões enunciadas.

II — Fundamentos

1) A questão da constitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 29/82 (Lei de Defesa Nacional)

A) O conteúdo da norma questionada e a causa de pedir. Vigência da norma

6 — O preceito em epígrafe rezava assim, na sua redacção originária:

O disposto nos artigos 31.º, 32.º e 33.º do presente diploma é transitoriamente aplicável à PSP, até à publicação de nova legislação, devendo o Governo apresentar à AR a correspondente proposta de lei no prazo de seis meses.

Por sua vez, a Lei n.º 41/83, de 21 de Dezembro, apenas o alterou na sua parte final, relativa ao prazo

nele referido — e isto justamente porque o prazo inicialmente fixado já entretanto decorrera sem que o Governo houvesse apresentado a proposta de lei aí prevista. Assim, veio estabelecer-se que o Governo deveria apresentar a dita proposta «até 15 de Julho de 1984».

Com esta pequena diferença, está-se, pois, diante da *mesma* norma legal — diante de uma norma cujo conteúdo prescriptivo essencial se manteve imodificado. Por outro lado, a arguição de inconstitucionalidade, de que essa norma é objecto, em nada vem referida à duração (maior ou menor) do prazo nela estabelecido: reporta-se, sim, àquele seu conteúdo prescriptivo essencial — ao conteúdo da sua primeira parte. Daí que possa desde já assentar-se em que o juízo sobre a sua constitucionalidade há-de ser um mesmo e único, valendo tanto para a primeira como para a segunda das suas versões.

7 — Nos artigos 31.º, 32.º e 33.º da LDNFA — para que remete o preceito ora em apreço — estabelecem-se determinadas restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares e agentes militarizados dos quadros das Forças Armadas (artigo 31.º); contemplam-se as exigências específicas destas últimas em matéria de justiça e disciplina, admitindo que no âmbito delas vigore, nessas matérias, um regime próprio, integrado pelo Código de Justiça Militar (CJM), por uma lei de bases da disciplina das Forças Armadas e pelo Regulamento de Disciplina Militar (RDM) (artigo 32.º); e, finalmente, reconhece-se o direito de apresentação de queixas ao Provedor de Justiça por acções ou omissões dos poderes públicos responsáveis pelas Forças Armadas, estabelecendo-se, todavia, um particular condicionamento para o exercício desse direito por parte dos elementos que integram essas Forças, bem como para a correspondente intervenção do Provedor, condicionamento esse que consiste no esgotamento prévio das vias hierárquicas legalmente estabelecidas, e no mais que vier a ser definido por lei da AR (artigo 33.º). O sentido e o alcance do artigo 69.º, n.º 2 — o seu conteúdo prescriptivo essencial —, é, pois, o de estender as apontadas restrições e especificidades à PSP (*recte*, aos agentes desta), enquanto não for aprovada uma nova legislação para esta força ou organismo policial (tendo naturalmente em conta a sua peculiaridade), nas matérias em causa.

Ora o que o PAR questiona é a legitimidade constitucional desta extensão — ainda mesmo transitória —, e isto com o fundamento de que «a PSP é constituída, para além dos oficiais do Exército em comissão de serviço, por agentes de polícia e funcionários administrativos, não podendo estas duas últimas categorias ser consideradas como integrando agentes militarizados». Assim, não poderá valer quanto a elas a cláusula do artigo 270.º da CRP, que permite ao legislador estabelecer restrições a certos direitos fundamentais dos «militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em exercício efectivo, na estrita medida das exigências das suas funções próprias»; desse modo, não podendo o regime do artigo 69.º, n.º 2, encontrar cobertura na mencionada cláusula, conclui-se que nele se consignam restrições de direitos fora dos «casos expressamente previstos na Constituição», com violação, pois, do artigo 18.º, n.º 2, desta última.

Uma tal fundamentação da inconstitucionalidade do preceito em apreço da LDNFA é já — e só — a que

se encontra na petição do SMMP, junta pela entidade requerente, e bem assim a acolhida no parecer da AJAR. Reportando-nos a estes dois documentos introdutórios do requerimento do PAR, caberá apenas acrescentar que no primeiro deles se invoca o parecer n.º 181/80 da PGR, de 11 de Junho de 1981 (publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 310, p. 141) — em que se opinou que aos agentes de polícia e aos funcionários administrativos da PSP «não é aplicável a organização nem a disciplina militares» —, como demonstrativo de que «os elementos que integram essas duas categorias não são agentes *militarizados* [como o são, por seu turno, os soldados da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Guarda Fiscal (GF), que estão integrados em organizações militares e sujeitos ao RDM]».

8 — Como se vê, a questão da constitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, tal como vem posta ao Tribunal, tem como seu exclusivo fulcro a determinação do âmbito pessoal e institucional de aplicação do artigo 270.º da CRP: atendo-nos apenas ao enfoque adoptado pela entidade requerente, tudo estará, com efeito, em saber se a referência a «agentes militarizados», que nesse preceito constitucional se faz, é susceptível de abranger ainda o pessoal não militar da PSP, ou ao menos parte dele.

Consoante terá oportunidade de mostrar-se no decurso da exposição, o problema não pode ser considerado só a essa luz. É inegável, porém, que esse é um ponto crucial: é-o, designadamente, para o efeito de aferir da conformidade constitucional da disposição em apreço na parte dela em que se estendem à PSP as restrições de direitos do artigo 31.º da LDNFA (justamente aqueles a que o artigo 270.º da CRP dá imediata e directa cobertura). Pelo esclarecimento desse ponto, por conseguinte, haverá de começar-se.

9 — Antes, porém, e em atenção ao carácter transitório da norma ora em apreço, deverá deixar-se claramente sublinhado que ela se mantém em vigor e que a apreciação da sua constitucionalidade continua, pois, a revestir-se de toda a utilidade processual.

De facto, dispondo o artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA que a regulamentação para que devolve só será aplicável à PSP «até à publicação de nova legislação» e que o Governo deveria «apresentar à AR a correspondente proposta de lei até 25 de Julho de 1984», poderia pensar-se que o preceito caducara, posto que o Governo não exerceu dentro desse prazo a iniciativa legislativa a que ficara adstrito, e posto que, de todo o modo, foi entretanto publicada «nova legislação», consubstanciada no novo Estatuto da PSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de Maio. Tanto uma como outra ideia, no entanto, seriam erróneas.

Quanto à primeira — a da pretensa caducidade da disposição em virtude do incumprimento pelo Governo do prazo nela estabelecido —, sucede que logo do teor do artigo 69.º, n.º 2, resulta claramente que o legislador *não vinculou* a aplicação transitória à PSP do regime aí indicado à apresentação atempada pelo Governo da mencionada proposta de lei — tal que aquela aplicação ficasse resolutivamente condicionada por esta apresentação. É manifesto que o sentido e o objectivo do preceito são os de definir a disciplina legal aplicável *até haver nova legislação*, simultaneamente, todavia, se impondo ao Governo o dever de preparar esta última, e assinando-se-lhe um prazo para tanto. Se o Governo se atrasa, nem por isso, pois, desaparece a

situação que condiciona a aplicação da disciplina transitória em causa, que é simplesmente a de não haver ainda sido publicada outra legislação. O que significa que o atraso do Governo só pode ter consequências, e suscitar alguma eventual «sanção», num plano puramente político.

Quanto à segunda das ideias aventadas — a da pretensa caducidade do artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA em virtude da publicação, entretanto ocorrida, de um novo estatuto da PSP —, bastará dizer que este diploma (que tem cunho basicamente organizatório) não versa sobre as matérias contempladas naquele preceito, não sendo, por isso, a «nova legislação» nele prevista. De resto, nem podia sê-lo, quanto à parte mais significativa de tais matérias (seguramente a relativa à extensão à PSP do elenco de restrições do artigo 31.º), já que aí estabelece o artigo 167.º, alínea *m*), da CRP uma reserva *absoluta* de lei parlamentar.

Eis, pois, como deve ter-se por incontroversa a vigência actual do artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA e a utilidade da averiguação da sua conformidade constitucional.

B) O sentido e o alcance do artigo 270.º da CRP

10 — A questão do âmbito de aplicação do artigo em epígrafe tem sido particularmente discutida em diversos debates parlamentares — desde o debate inicial sobre a LDNFA (integralmente recolhido em publicação específica da AR, sob o título *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Lisboa, 1984) e o que versou sobre a alteração de que foi objecto o seu artigo 69.º, n.º 2 (*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, III Legislatura, 1.ª sessão legislativa, n.º 15, de 6 de Julho de 1983), até aos que incidiram sobre os pedidos de autorização feitos à AR pelo Governo para emitir um novo RDPSP (primeiro, no *DAR*, cit., n.ºs 142 a 144, de 24 a 26 de Julho de 1984, e depois, mais recentemente, no mesmo *DAR* e série, IV Legislatura, 1.ª sessão legislativa, n.ºs 95, 99 e 100, respectivamente de 16, 22 e 23 de Julho do ano transacto).

Formuladas de modo mais ou menos explícito, três diferentes teses ou posições de princípio encontraram eco nesses debates: segundo a primeira, e mais radical, o artigo 270.º da CRP reportar-se-ia apenas às Forças Armadas, e a referência nele inserta aos «agentes militarizados» destinar-se-ia simplesmente a fazer incluir na sua previsão certas categorias residuais de pessoal que, sem serem constituídas por militares em sentido próprio, integram ainda aquelas Forças (citaram-se, nomeadamente, os casos dos picadores do Centro Militar de Educação Física e Desportos, dos cabos-de-mar, dos cabos-de-faróis e de determinado tipo de pilotos); de acordo com uma segunda tese, o preceito constitucional em causa já abrangeria, além das Forças Armadas, certas forças de segurança, mas só aquelas (entre as quais, porém, não se conta a PSP) que tradicional e legalmente recebiam entre nós a qualificação de «militares» (ou eram, para todos os efeitos, «equiparadas a militares»), como a GNR e a GF: a elas, precisamente, se aludiria agora na citada referência aos «agentes militarizados»; finalmente, de harmonia com um terceiro ponto de vista, na previsão do artigo 270.º, é abrangida por esta última referência, caberia ainda a PSP, visto que, não constituindo embora um corpo militar, todavia apresenta uma estrutura e enquadramento organizacional que fazem dela, caracterizada-

mente, um corpo «militarizado» (segundo alguns dos defensores desta tese, a referência em apreço só mesmo teria sentido para a PSP, porquanto aquelas outras referidas forças de segurança, como forças militares que ainda eram, já estavam, a esse título, ressalvadas pela disposição em causa).

Como é óbvio, foi esta terceira tese ou ponto de vista que vingou, quando a AR aprovou o artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, tanto na sua primeira como na segunda redacção. Terá a AR ido além do que consentia a Constituição?

11 — A questão comporta duas vertentes, se bem que complementares e não de todo inseparáveis: uma é a da determinação, em si, do sentido e alcance do artigo 270.º da CRP; outra é a da natureza e características da PSP.

Começando, naturalmente, pela primeira — e principiando, bem assim, por considerar o elemento histórico da interpretação constitucional —, impõe-se desde logo dizer, e sublinhar, que nos «trabalhos preparatórios» do artigo 270.º (preceito novo, introduzido na Constituição pela lei de revisão de 1982) nada há que consinta concluir no sentido da primeira das teses antes enunciadas ou imponha a aceitação da segunda. Ao contrário: desses trabalhos — mormente os debates parlamentares da referida lei de revisão — resulta, antes de mais, insofismavelmente, que a ressalva do artigo 270.º (a qual teve como fonte próxima o projecto de revisão constitucional apresentado pela FRS, onde se propunha um aditamento ao n.º 2 do originário artigo 270.º, em que já se falava de «militares e agentes militarizados») foi desde o início entendida como abrangendo igualmente as forças de segurança, e foi nesses mesmos termos acolhida e votada pela AR [veja-se, em particular, a discussão na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 64, suplemento, de 10 de Março de 1982, pp. 1233-(29) e segs., e 106, 3.º suplemento, de 16 de Junho de 1982, pp. 1998-(69) e segs.]; por outro lado, não só nenhuma indicação contém os mesmos trabalhos parlamentares permitindo imputar aos constituintes a intenção de restringir à GNR e à GF o âmbito de aplicação do preceito em apreço, como na única referência expressa ao problema da extensão do conceito de «agentes militarizados», neles encontrada, se incluiu explicitamente entre as «forças militarizadas» a PSP, sem que tal haja suscitado qualquer oposição [v. o *DAR* citado por último, p. 1998-(73)].

Posto isto, basta considerar, por sua vez, o elemento sistemático da interpretação para liminarmente arredar dos entendimentos possíveis do artigo 270.º o que restringiria a sua aplicação aos membros das Forças Armadas. É que a norma em causa não se inclui no preceito do título IX da parte III da CRP («Defesa nacional»), que especificamente se reporta às Forças Armadas (o artigo 275.º), mas no título VIII, respeitante à «Administração Pública» (e aos seus funcionários e agentes *lato sensu*). O ponto, de resto, foi directa e demoradamente encarado nos debates da supracitada Comissão Eventual e tido em decisiva conta por esta: na verdade, se a Comissão com a localização dada à norma do artigo 270.º pretendeu significar a inclusão das Forças Armadas na Administração Pública, também desejou deixar claro, ao não remeter tal norma para o artigo 275.º, que a mesma não se aplicava só a tais Forças. Seria um absurdo, pois, interpretar o preceito como referido às Forças Armadas, e

um absurdo tanto maior quanto no seu teor verbal ele tão-pouco se lhes refere *e o nomine*.

Já poderá suscitar maior dúvida o saber a que outras corporações ou organismos — *recte* aos membros de que outras corporações ou organismos —, para além dos membros das Forças Armadas, é aplicável o disposto no artigo 270.º da CRP. Não obstante, se — para nos expressarmos com Gomes Canotilho/Vital Moreira (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., II vol., p. 442, n. II) — «a densificação do espaço semântico do conceito de 'militares e agentes militarizados' não é isenta de algumas dificuldades», afigura-se, todavia, que nada em definitivo aponta para que hajam de incluir-se aí unicamente (como propugnam os autores citados), a par dos membros das Forças Armadas, cobertos pela primeira parte do conceito, os «elementos de certas organizações de polícia que, embora não incluídas nas Forças Armadas, possuem um *estatuto idêntico*» (itálico acrescentado), cobertos, estes últimos, justamente pela referência a «agentes militarizados». Ou seja: nada em definitivo aponta — bem ao contrário, ainda aqui — para que haja de acolher-se a segunda das teses ou posições atrás enunciadas.

Em abono dela desenvolveu-se designadamente, a partir do disposto nos artigos 272.º, n.º 4, 273.º e 275.º, n.º 1, da CRP, um argumento que, ao fim e ao cabo, pode formular-se como segue: a lei fundamental distingue e separa hoje, claramente, duas realidades institucionais — as «forças armadas» e as «forças de segurança» —, a que comete funções diversas e atribui natureza diferente; e, assim, enquanto às primeiras confia a «defesa militar da República» (ou seja, a dimensão *militar* da defesa nacional), que é necessariamente a defesa contra o inimigo *externo* (artigo 273.º, n.º 2), às segundas confia a garantia da segurança *interna* (artigo 272.º); não podendo, pois, qualificar-se de «militares» quaisquer forças de segurança (por tal qualificação ser contraditória da sua função), e não podendo, consequentemente, nenhuma delas ser abrangida pela correspondente expressão do artigo 270.º, deve entender-se a expressão «agentes militarizados», utilizada pelo legislador constitucional nesse preceito, como tendo precisamente em vista abranger aquelas forças de segurança tradicionalmente havidas como «militares», a saber, a GNR e a GF (cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 46, de 16 de Novembro de 1983, pp. 2003 e segs., e especialmente n.º 100, de 23 de Julho de 1986, pp. 3791 e segs.).

Salta à vista, porém, a extrema fragilidade do argumento. Em primeiro lugar, do facto de a Constituição qualificar como «militar» uma certa área ou componente da defesa externa (da «defesa nacional») não se seguirá necessariamente que só aí o qualificativo possa ter cabimento e aí tenha de esgotar as suas virtualidades: cumprirá atentar em que ele se reporta, não aos «fins» da acção ou actuação estadual, mas à sua «forma» ou «natureza», pelo que não pode ter-se por excluída a possibilidade da sua ocorrência ainda no domínio da segurança interna — e isto tanto menos quanto no artigo 272.º, n.º 4, se deixa por inteiro ao legislador o encargo de definir o «regime das forças de segurança». Em segundo lugar, ainda que assim não se entenda — e ainda que, portanto, os membros da GNR e da GF houvessem forçosamente de ser compreendidos na referência do artigo 270.º aos «agentes

militarizados» —, sempre, em qualquer caso, seria ilegítimo concluir daí pela impossibilidade de essa mesma referência abranger igualmente membros de outras forças de segurança, às quais conviesse, ainda que em menor escala, a respectiva qualificação.

Ora, se o argumento exposto não consente a almejada conclusão, outros não faltam, ao invés, suficientes para, no seu conjunto, conduzirem a um resultado diverso ou oposto — ou seja para levarem a concluir que o conceito de «agentes militarizados» há-de ser entendido como referindo-se, não a agentes com um «estatuto idêntico», mas antes a agentes que, sob certo ponto de vista, se encontram numa «situação organizatória» similar à dos militares.

Nesse sentido poderão logo invocar-se os trabalhos preparatórios do artigo 270.º — nos termos já vistos e que não cabe, por isso, repetir. Mas poderá invocar-se depois — ainda num contexto histórico (ou histórico-sistemático) — a própria situação institucional e legal, em matéria de forças de segurança, que se deparava ao legislador constitucional ao emitir esse preceito. Com efeito, tal situação caracterizava-se pela existência de uma pluralidade de forças de segurança — com objectivos, âmbitos territoriais de actuação e estruturas diferenciados —, mas onde o legislador distinguia claramente entre as que, constituindo «corpos especiais de tropas», eram ainda (quanto à forma, que não quanto à função) «forças militares» e outras que simplesmente qualificava como forças ou organismos «militarizados»: no primeiro caso estavam — e, de resto, ainda estão — a GNR e a GF (v., quanto à primeira, a Lei de 3 de Maio de 1911, artigo 1.º, e o Decreto-Lei n.º 33 905, de 2 de Setembro de 1944, artigos 5.º e 9.º, e agora o Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho, em cujo artigo 1.º ela é expressamente qualificada como um «corpo especial de tropas que faz parte das forças militares», e, quanto à segunda, designadamente os Decretos-Leis n.ºs 143/80, de 21 de Maio, em particular o seu preâmbulo, e 544/80, de 11 de Novembro, artigo 8.º, e o Decreto n.º 80/82, de 22 de Junho, e agora o Decreto-Lei n.º 373/85, de 20 de Setembro, em cujo artigo 1.º se qualifica a GF igualmente como um «corpo especial de tropas»); no segundo caso estava precisamente a PSP (v. o Decreto-Lei n.º 39 497, de 31 de Dezembro de 1953, artigo 1.º). Ora, mesmo não indo ao ponto de sustentar que, face a semelhante quadro institucional, a referência do artigo 270.º a «agentes militarizados» só tem sentido quanto aos das forças de segurança do segundo tipo (porquanto os das outras eram já «militares»), de todo o modo sempre seria estranho, perante tal quadro, que o legislador constitucional, pretendendo incluir na sua ressalva apenas os agentes de forças de segurança do primeiro tipo, se tivesse expressado como exprimiu, sem mais — isto é, que tivesse utilizado a expressão «militarizados» quando tinha justamente o propósito de excluir os agentes das forças «militarizadas»! E seria tanto mais estranho quanto é certo que — consoante já se pôs em evidência — da Constituição revista não decorria necessariamente a exclusão (ou superação) das anteriores qualificações legais das forças de segurança.

O elemento histórico, e histórico-sistemático, da interpretação não é, porém, o único que claramente aponta no sentido de se atribuir ao artigo 270.º da Constituição — e designadamente ao conceito de «agentes militarizados», que nele se utiliza — o signi-

ficado e o alcance por último considerados: em idêntico sentido vai também a letra mesma do preceito, atento o âmbito do seu conteúdo expressivo. Na verdade, o qualificativo «militarizado» aponta necessariamente para uma realidade que, por definição, ou na essência, *não é militar*, mas recebe certas características típicas da instituição militar, vindo a assumir uma feição similar à desta; qual seja a área e grau em que tal similitude deve ocorrer para se poder falar de «militarização» não o diz directamente o qualificativo em causa; mas é seguro que ele não convém só às situações (admitindo que a elas ainda possa convir) em que acaba por verificar-se uma mais ou menos completa «identificação» (estatutária) entre a realidade em causa e a realidade «militar», de tal modo que a primeira vem a assumir a mesma natureza desta, ou a incorporá-la: antes convém desde logo — e convém de modo mais directo — àquelas outras situações em que a realidade em questão se conserva *extrínseca* à realidade militar, mantendo a sua natureza substancial originária, e apenas é objecto de um enquadramento legal — mormente um enquadramento «organizatório» — que parcialmente a *reveste* de uma configuração similar à daquela.

Pois bem: se a estas considerações — que têm a ver com o significado corrente e a função gramatical das palavras utilizadas pelo legislador constitucional — se acrescentar agora que as restrições a que se alude no artigo 270.º também podem justificar-se quanto a agentes do Estado organizatoriamente enquadrados pelo modo acabado de assinalar, se se acrescentar isso, haverá então de concluir-se, como se conclui, que nesse preceito da Constituição se têm em vista, não apenas os membros das Forças Armadas e os membros das forças de segurança com um «estatuto idêntico», mas ainda esses outros agentes: é a eles — ou, pelo menos, é também a eles — que o artigo 270.º se refere quando estende a sua ressalva aos «agentes militarizados».

Que é assim confirma-o, de resto, um importante lugar paralelo da Constituição, a saber, o artigo 46.º, n.º 4, primeira parte. Na verdade, quando aí se proíbe a criação de associações «de tipo militar, militarizadas ou paramilitares», a distinção tripartida feita pelo legislador constitucional não pode senão inculcar que uma instituição «militarizada» é algo que apenas se aproxima, através de determinadas características, da instituição «militar», mas com esta se não identifica, nem é sequer um seu desenvolvimento.

12 — Posto isto, resta todavia averiguar que notas ou características hão-de ocorrer no enquadramento organizatório (e, decerto, no estatuto) desses agentes para que os mesmos possam qualificar-se como «agentes militarizados». Não o dizendo directamente — como já se pôs em relevo, e é, de resto, óbvio — o artigo 270.º, são os operadores jurídicos remetidos para a consideração directa da realidade institucional que as Forças Armadas constituem (como instituição militar típica), aí lhes cumprindo recolher as notas significativas susceptíveis de preencherem o conceito constitucional. Do artigo 270.º — do seu sentido ou da sua teleologia — retirar-se-á em todo o caso (mas tão-só) a ideia genérica de que a ocorrência em certo organismo de alguma ou algumas notas «secundárias» (quando não «acessórias») da instituição militar não bastará para qualificá-la como «militarizada»: há-de tratar-se, decerto, de algo de substancial e típico.

Também os debates parlamentares atrás citados (relativos à LDNFA e aos pedidos de autorização legisla-

tiva para a emissão de um novo RDPSP) mostram que a este propósito — a propósito do que deva ter-se como típico e essencial para o efeito considerado — podem surgir dúvidas e perplexidades (dúvidas e perplexidades que justamente não deixaram de ser postas em relevo num contexto argumentativo tendente a restringir a aplicabilidade do artigo 270.º, para além das Forças Armadas, a corpos como a GNR e a GF). Tais dificuldades são, no entanto, perfeitamente superáveis, sendo possível identificar uma série de índices cuja presença — máxime cuja presença conjunta — é susceptível de denotar como «militarizado» um certo organismo (ou certos agentes). Ponto é que se não tome o conceito de «agentes militarizados», que a Constituição utiliza, como um conceito «definitorio» (que não é), mas antes precisamente como um conceito «tipológico» [conforme resulta claramente da sua mesma expressão verbal, do seu modo (anológico) e intenção significativos e do seu «referente» imediato]. O que quer dizer que, para ele convir a determinada situação, não é mister que nesta ocorram todos e cada um dos apontados índices ou notas, mas tão-só um conjunto significativo ou representativo deles (sobre a distinção ora referida, v., na literatura portuguesa, A. Barbosa de Melo, *Notas de Contencioso Comunitário*, Coimbra, 1986, pp. 121 e segs.).

Ora, como notas características da instituição militar avultam, decerto, as seguintes: o estrito enquadramento hierárquico dos seus membros, segundo uma ordem rigorosa de patentes e postos; correspondente mente, a subordinação da actividade da instituição (e, portanto, da actuação individualizada de cada um dos seus membros), não ao princípio geral de direcção e chefia comum à generalidade dos serviços públicos, mas a um peculiar princípio de comando em cadeia, implicando em especial dever de obediência; o uso de armamento (e armamento com características próprias, de utilização vedada aos cidadãos e aos agentes públicos em geral) no exercício da função e como modo próprio desse exercício; o princípio do aquartelamento, ou seja, o agrupamento dos seus agentes em unidades de intervenção ou operacionais dotadas de sede física própria e de um particular esquema de vida interna, unidade a que os respectivos membros ficam em permanência adstritos, com prejuízo, para a generalidade deles, da possibilidade (e do direito) de utilização da residência própria; a obrigatoriedade, para os seus membros, do uso de farda ou uniforme; a sujeição dos mesmos a particulares regras disciplinares e, eventualmente, jurídico-penais.

Poderá dizer-se com verdade que algumas das características apontadas, sobretudo se tomadas isoladamente, não são exclusivas da instituição militar ou «forças armadas» (p. ex., a obrigatoriedade de farda, o uso de arma, o princípio do aquartelamento); sem dúvida, porém, que será a presença conjugada delas — de algumas delas, mas em particular das primeiro indicadas — numa certa outra realidade institucional que permitirá qualificar esta última como instituição «militarizada» e os respectivos membros como «agentes militarizados». Não se vê, efectivamente, através de que outro caminho possa preencher-se a *intentio* de tal conceito.

E vale aqui chamar de novo à colação o lugar paralelo do artigo 46.º, n.º 4. Não só porque um caminho idêntico há-de percorrer-se para identificar as associações «militarizadas» aí proibidas, mas ainda porque um tal caminho como que se acha nesse preceito mais

claramente balizado, ao proibirem-se nele as associações de «tipo militar, militarizadas ou paramilitares» em paralelo com a proibição de «associações armadas». Na verdade, enumera-se assim um conjunto de organismos ou organizações cuja identificação indiscutivelmente exige o recurso às características referidas.

C) A natureza da PSP

13 — Preenchida pelo modo indicado, pois, a *intentio* do conceito de instituição «militarizada» e de agentes «militarizados», cumpre então verificar se o conceito constitucional em causa convém à PSP e seus agentes, ou seja, se uma e outros cabem na sua *extensio*. Com isso se passa à segunda vertente, logo de início referida, da questão em análise.

Desde já se adianta que o resultado dessa verificação — seja referido ao tempo da lei de revisão constitucional, que acrescentou ao texto da Constituição o artigo 270.º, e ao tempo da emissão da LDNFA, seja referido à situação actual da PSP — há-de ter-se por claramente positivo.

Ao tempo da revisão da Constituição e da aprovação da LDNFA, o estatuto e a organização da PSP constavam basicamente do já citado Decreto-Lei n.º 39 497, de 31 de Dezembro de 1953, o qual, no seu artigo 1.º, expressamente a considerava um «organismo militarizado». E, na verdade, facilmente pode verificar-se que semelhante qualificação não tinha um puro valor «semântico», desligado da realidade institucional a que se reportava, mas antes a retratava com fidelidade e rigor.

Certo que nem todas as características «militares» atrás enunciadas encontravam expressão nessa mesma realidade institucional. Mas encontrava-a um núcleo «significativo» delas — e isso, como já se sublinhou, é que é o essencial. Assim: o enquadramento hierárquico do pessoal de polícia segundo um esquema tipicamente militar, em que o quadro de oficiais, aos quais cabem as funções de comando superior, é preenchido por oficiais do Exército (cf. os artigos 55.º e 56.º do decreto-lei citado); a subordinação da actividade policial a um princípio de «comando» (em cadeia), e não de simples «direcção» ou «chefia» administrativa (cf. os artigos 6.º, 26.º, 29.º e seguintes, *idem*); o uso de armamento e, em particular, de «material de guerra» (cf. o artigo 22.º, *idem*); o uso de farda; a adopção, «em matéria de justiça, continências e honras» e «na parte que não for especialmente prevista em regulamento», do procedimento «disposto na legislação em vigor no Ministério do Exército» (artigo 98.º, *idem*). Eis aí, na verdade, um conjunto de notas que indiscutivelmente impunham que se considerasse a PSP como um «corpo militarizado» e os seus agentes policiais (pelo menos esses) como «agentes militarizados».

Isso mesmo, de resto, tiveram oportunidade de reconhecê-lo e afirmá-lo tanto o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) em mais de uma decisão (cf., por último, o Acórdão de 22 de Fevereiro de 1983, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 324, p. 486, e as referências aí feitas), como a PGR, em mais de um dos seus pareceres. Quanto a esta última, fê-lo, designada e *expressamente*, no supracitado parecer n.º 181/80 (cf. *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 310, p. 353), pelo que — e importa sublinhar o ponto — dele não pode extrair-se, ao contrário do que se pretende na também supra-referida exposição do SMMP, a conclusão

oposta; tal orientação já vinha, de resto, do parecer n.º 31/70, de 31 de Julho de 1970 (cf. *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 204, p. 55) e voltou a ser reiterada no parecer n.º 90/83, de 12 de Maio de 1983 (cf. *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 332, p. 256).

Todavia, o regime legal da PSP veio entretanto a sofrer uma importante alteração com a publicação do novo Estatuto da Polícia de Segurança Pública (EPSP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de Maio — diploma que confessadamente visava (lê-se no seu preâmbulo) ir de encontro à «necessidade de proceder à revisão profunda dos princípios e do sistema que devem constituir o estatuto básico da PSP», pondo termo ao desfasamento do anterior Estatuto «em relação às actuais concepções filosóficas e aos princípios dominantes sobre a organização da sociedade e do Estado, reflectidos de forma clara, inequívoca e irreversível no lançamento das bases do Estado de direito democrático, consagrado na lei fundamental».

Nesse Estatuto já a PSP não é qualificada, expressamente, como corpo ou organismo «militarizado». Por outro lado, avulta nele, como nota marcante, a substituição dos oficiais do Exército por «oficiais de polícia» (titulares de uma formação e habilitação específicas e constituindo um quadro próprio) na hierarquia do pessoal com funções policiais. Dir-se-ia, pois, face a estas modificações, que já não é hoje possível incluir a PSP e os seus agentes entre as forças e os agentes «militarizados». Não é, porém, assim.

Em primeiro lugar, sucede que a substituição dos oficiais do Exército por oficiais de polícia, na hierarquia da PSP, não significa que da estrutura organizatória desta última desapareçam todas as notas que antes levavam inquestionavelmente a considerá-la como um organismo «militarizado». Com efeito: subsiste que o pessoal com funções policiais continua submetido a um estrito enquadramento hierárquico, assegurado por «oficiais» (e a palavra é, já por si, significativa) cuja formação específica decorre em termos similares à dos oficiais das Forças Armadas (cf., a propósito, o Regulamento da Escola Superior de Polícia, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 318/86, de 25 de Setembro, nomeadamente os artigos 23.º, 32.º e 36.º a 38.º); subsiste que esse enquadramento se exprime num princípio (ou conceito) de «comando», que não de simples «chefia» administrativa (cf. nomeadamente os artigos 2.º, n.º 1, 12.º e 53.º, n.º 1, do Estatuto, sendo de destacar a distinção que neste último preceito se estabelece); subsiste que a PSP é uma «força» policial «armada e uniformizada» (cf. o artigo 2.º, n.º 1, do citado), acrescentando agora, quanto ao armamento, que na definição do seu tipo e características intervirá (também) o Ministro da Defesa Nacional (isto, nos termos do artigo 69.º, n.º 4, da própria LDNFA); acresce ainda que os cargos de comandante-geral e segundo-comandante-geral poderão ser sempre providos «de entre os oficiais-generais do Exército com as patentes de general e brigadeiro, respectivamente» (cf. o artigo 63.º, n.º 1, do Estatuto); por outro lado, se continua em geral a não se consagrar o princípio do aquartelamento, não é menos verdade que no novo Estatuto houve a preocupação de afirmar o princípio da «disponibilidade permanente» do pessoal da PSP, princípio esse que, em conjunto afinal com o princípio do comando, o artigo 8.º, n.º 1, traduz nos seguintes e expressivos termos: «O serviço na PSP é de carácter permanente e obrigatório, não podendo o pessoal recusar-se, sem motivo

justificado, a comparecer no seu posto de trabalho ou a nele permanecer para além do período normal da sua prestação, nem eximir-se a desempenhar qualquer missão de serviço, desde que compatível com a sua categoria funcional.» (Cf. ainda os artigos 54.º, n.º 1, e 111.º); por último, não deixará de vir ao caso referir que, nos termos do artigo 95.º, n.º 1, do Estatuto, «é aplicável ao pessoal da PSP com funções policiais o regime legal em vigor sobre os deficientes das Forças Armadas».

Os dados acabados de mencionar são já de si significativos. Mas a eles acresce — em segundo lugar — que não se verificou ainda a substituição, na hierarquia da PSP, dos oficiais do Exército por oficiais de polícia, conforme se prevê no respectivo Estatuto: não se verificou e não era suposto que se tivesse já verificado.

Efectivamente, e por um lado, não só a execução do Estatuto ficou dependente da publicação dos diplomas regulamentares para tanto necessários (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 151/85), como, por outro lado, a implantação do regime por ele estabelecido nunca podia ser imediata, mas havia de ocorrer progressivamente. Basta pensar que, ao tempo da emissão do Estatuto, não se concluíra ainda na Escola Superior de Polícia — já antes criada pelo Decreto-Lei n.º 423/82, de 15 de Outubro, com o objectivo específico da formação de oficiais de polícia —, como até agora se não concluiu, qualquer curso de formação desses oficiais. Disso — dessa necessariamente gradual implantação do regime definido no novo Estatuto da PSP — teve o legislador, de resto, clara consciência, e assim mesmo a projectou: é nessa conformidade que manteve transitoriamente em vigor, até à publicação dos diplomas regulamentares antes mencionados, as normas anteriores respeitantes, designada e justamente, aos «effectivos dos quadros de pessoal» e «à constituição dos comandos, unidades, subunidades e serviços» (artigo 3.º, n.º 2, daquele decreto-lei); e nessa mesma conformidade dispôs que, enquanto não fosse possível preencher o quadro da PSP nos termos do Estatuto, continuariam os correspondentes lugares de comando superior a ser «preenchidos por oficiais dos quadros permanentes do Exército, no activo, com as patentes de major, tenente-coronel ou coronel» (artigo 115.º do Estatuto). É esta a situação que se mantém.

Nestas condições, não só adquirem redobrado relevo as circunstâncias primeiro referidas, como tem de concluir-se que, na verdade, o figurino organizatório ou estrutural da PSP nem sequer ainda sofreu alteração, relativamente ao que vigorava ao tempo da revisão constitucional e da aprovação da LDNFA, figurino esse que era basicamente o constante do Decreto-Lei n.º 39 947.

Pelo que fica referido, deve, pois, concluir-se que a PSP continua, ainda hoje, a constituir uma força «militarizada» e que os seus agentes são agentes «militarizados» — no sentido em que destes se fala no artigo 270.º da CRP.

E não se diga em contrário que este preceito constitucional se não refere a «instituições» ou «estruturas militarizadas», mas tão-só a «agentes militarizados», de tal modo que do carácter «militarizado» da PSP não decorreria necessariamente para os seus agentes um carácter idêntico. Basta notar que seria incongruente conceber uma «força militarizada» sem «agentes militarizados». Numa força desse tipo *podem* eventual-

mente existir agentes «não militarizados»; mas o que ela *não pode*, seguramente, é deixar de ser integrada por agentes «militarizados».

14 — Resta acrescentar que a conclusão a que se chegou em nada é posta em causa pelo facto de se reconhecer à PSP o carácter de organismo de polícia «cívica» ou «civil» — cumprindo-lhe, como cumpre, assegurar um dos ramos (a polícia de «segurança») da forma ou espécie típica da actividade «administrativa» que é a actividade de «polícia» (cf. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, t. II, 8.ª ed., p. 1091) e estando subordinada directamente, como está, à autoridade e a um ministro «civil», que é o Ministro da Administração Interna (cf., a propósito, o acórdão e pareceres atrás citados e ainda o despacho ministerial conjunto divulgado em anexo à informação do Ministério da Administração Interna publicada no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, de 26 de Junho de 1985, p. 3432, e o preâmbulo da Portaria n.º 466/86, de 3 de Setembro).

Efectivamente, não há contradição entre esse reconhecimento e o reconhecimento simultâneo de que a PSP é um corpo «militarizado». É que, como já resulta do atrás exposto (cf. supra, n.º 11), as duas qualificações situam-se em planos distintos: uma, a de que a PSP é uma polícia «cívica», respeitará à *função* desse organismo (assim, justamente, a informação e o preâmbulo da portaria antes referidos), enquanto a outra, a de que é um corpo «militarizado», já tem a ver com a sua *forma*, isto é, com o seu modelo organizatório, a sua estrutura interna, o seu modo de actuação. Em rigor, por isso, as duas qualificações são mesmo complementares. Poderá assim falar-se — como se fala no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 440/82, em causa também neste processo — da «natureza híbrida da PSP — organismo civil de estrutura militarizada».

Aliás, cumpre lembrar — quanto, especificamente, à subordinação da PSP a um ministro «civil» — que a mesma é a situação quer da GNR (integrada também no Ministério da Administração Interna), quer da GF (integrada no das Finanças), sem que isso faça embargo à natureza pelo menos «militarizada» dessas forças.

D) A questão da constitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, no tocante à remissão para o artigo 31.º

15 — Apurados, nos números anteriores, o sentido e alcance do artigo 270.º da Constituição e a natureza da PSP, pode desde já afirmar-se que a questão da constitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, tal como vem posta pelo PAR, carece de fundamento. Na verdade, achando-se os membros da PSP cobertos pela referência do artigo 270.º a «agentes militarizados», não pode dizer-se — e só isso se diz, recorde-se, no pedido do requerente — que aquela disposição legal seja inconstitucional por estender para fora do domínio previsto no preceito constitucional referido (e, pois, contra o que consente o artigo 18.º, n.º 2, da lei fundamental) as restrições de direitos aí contemplados.

Em boa verdade, porém, esta conclusão só tem imediata incidência no tocante à remissão do artigo 69.º, n.º 2, para o artigo 31.º da LDNFA, que é aquele em que se enunciam as restrições de direitos a que se reporta directamente o artigo 270.º da CRP. Por outro lado, tal conclusão nem mesmo basta para considerar resolvida a questão da constitucionalidade dessa parte da norma em apreço.

Como já acima se advertiu (cf., supra, n.º 8), importa, pois, prosseguir a análise — e prossegui-la ainda, por agora, no que concerne só à extensão à PSP, que o artigo 69.º, n.º 2, opera, do disposto no artigo 31.º da LDNFA.

16 — Assim, desde logo importa atentar em que, ao ressaltar a possibilidade da imposição das restrições especiais de direitos do artigo 270.º, a Constituição coloca o seu acento, não em determinados corpos ou organismos, mas nos respectivos membros, que são os *sujeitos* desses direitos: fala, não em «forças armadas» e «forças militarizadas», mas antes em «militares» e «agentes militarizados» (cf., a propósito, o Acórdão n.º 75/85 deste Tribunal, no *Diário da República*, 1.ª série, de 23 de Maio de 1985). Ora no artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA é já a PSP como «organismo» que vem considerada, numa referência que, aparentemente, engloba todo o seu pessoal; e o facto é que neste se compreende — para usar a distinção básica do artigo 52.º do novo Estatuto da PSP — «pessoal com funções policiais» (os «agentes de polícia», na designação tradicional e do Decreto-Lei n.º 39 497) e «pessoal com funções não policiais» (agrupado, segundo o novo Estatuto, em pessoal técnico superior, técnico, técnico-profissional e ou administrativo, operário e auxiliar, e contratado; e incluindo, segundo o Decreto-Lei n.º 39 497, os funcionários de secretaria e o pessoal menor, contratado e do quadro especial).

Este pessoal — o pessoal não policial — desempenha tarefas cujo conteúdo funcional é genericamente idêntico ao de lugares semelhantes de qualquer outro organismo ou serviço público e, por outro lado, não se encontra sujeito a um princípio de «comando», mas a simples regras de direcção e chefia administrativa (cf. o já citado artigo 53.º, n.º 1, e também o artigo 64.º, n.º 2, do novo Estatuto). Não será então que o artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, ao estender, aparentemente, ao mesmo pessoal as restrições de direitos do artigo 31.º desse diploma, vai além do consentido no artigo 270.º da CRP e é, nessa medida, inconstitucional?

Entende-se, seguramente, que não. A verdade é que a referência do artigo 69.º, n.º 2, à PSP não pode deixar de interpretar-se à luz do disposto no artigo 270.º da CRP e do disposto ainda no próprio artigo 31.º da LDNFA, para o qual remete; ora, como nestes outros preceitos as restrições aos direitos só são consentidas, e só se acham estabelecidas, quanto aos «militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo», forçoso será concluir que o artigo 69.º, n.º 2, também só se estende aos «agentes militarizados» da PSP naquelas mesmas circunstâncias.

De modo que o que se impõe reconhecer é que o pessoal com funções não policiais, não sendo integrado por «agentes militarizados», não é abrangido pelo artigo 69.º, n.º 2. E que, de facto, se não trata aí de pessoal «militarizado» é algo que o próprio legislador reconhecia, e reconhece, noutros lugares: assim, a esse pessoal, ou a parte dele, aplicava o artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 44 447, de 4 de Julho de 1962, que veio alterar a orgânica definida pelo Decreto-Lei n.º 39 497, a designação de «funcionários civis de carreira do quadro geral da PSP»; por outro lado, é decerto o mesmo pessoal que o RDPSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 440/82, tem em vista quando estende o seu âmbito a «todos os funcionários e agentes da PSP, militarizados ou não». [Veja-se no mesmo sentido, com referência à noção de «agentes militarizados» do artigo 270.º

da CRP, o já mencionado debate na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, no também já citado *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 106, 3.º suplemento, de 16 de Junho de 1982, p. 1988-(70)].

Em face do exposto, não será, pois, em razão do seu âmbito pessoal de aplicação que poderá julgar-se inconstitucional o artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA. Ele aplica-se apenas aos «agentes militarizados» da PSP, ou seja, ao pessoal desta Polícia com funções policiais, o qual se reparte pelas categorias definidas no artigo 55.º, n.º 2 (comissários, chefes, subchefes e guardas), e agora nos artigos 52.º, alínea *a*), primeira parte, e alínea *b*), e 61.º (oficiais de polícia, subchefes e guardas), respectivamente do seu antigo e novo Estatuto. (Esclareça-se, entretanto, que não há que considerar os «militares em serviço na PSP, visto que estes, embora aí destacados, conservam o seu estatuto de origem.)

17 — A questão da constitucionalidade de tal preceito comporta, todavia, um outro aspecto — ainda mesmo continuando a considerar só a sua remissão para o artigo 31.º É o seguinte: nos termos expressos do artigo 270.º da CRP, as restrições ao exercício dos direitos, aí enunciados, dos militares e agentes militarizados apenas serão admissíveis «na estrita medida das exigências das suas funções próprias»; ora, não será que o legislador, no artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, ultrapassou este limite, e o ultrapassou notoriamente, ao fazer valer quanto aos simples «agentes militarizados» da PSP as *mesmas* restrições que estabeleceu para os «militares»?

Ainda aqui, porém, a resposta há-de ser, em geral, negativa.

Ao condicionar a admissibilidade de restrições legais aos direitos pelo que é «estritamente» exigido pelas «funções próprias» dos destinatários dessas restrições, o legislador constitucional não fez mais do que reafirmar, de um modo *qualificado*, no âmbito específico do artigo 270.º, o princípio da «proibição do excesso», ou princípio da «proporcionalidade» em sentido amplo, já em geral consignado no artigo 18.º, n.º 2. Como se sabe, este princípio compreende três vertentes: uma ideia de adequação (da restrição ao objectivo de salvaguardar certo valor constitucional), uma ideia de necessidade ou exigibilidade (da restrição para atingir tal objectivo) e uma ideia de proporcionalidade em sentido estrito (o custo da restrição há-de ser proporcionado ao benefício da protecção com ela obtida). Ora o que o legislador constitucional esclarece no artigo 270.º é que, no tocante às restrições nele previstas, o padrão por onde há-de guiar-se o legislador ordinário, e por onde há-de aferir-se a «proporcionalidade» (*lato sensu*) das restrições que o mesmo venha a introduzir, terá de ser o das «exigências das funções próprias» das forças ou instituições aí consideradas. Por outras palavras: o valor ou valores constitucionais justificativos das restrições hão-de reconduzir-se a essas exigências.

Assim, no caso em apreço (o da aplicabilidade das restrições do artigo 270.º aos «agentes militarizados» das forças de segurança), o valor ou valores constitucionais cuja protecção cumprirá acautelar hão-de ser, naturalmente, os da eficácia e disciplina dessas forças (condição indispensável para o cumprimento da missão que lhes é constitucionalmente confiada: cf. o artigo 272.º, n.º 1) e o da sua imparcialidade e isen-

ção, é dizer, da sua exclusiva dependência do interesse público (cf. artigos 266.º, n.º 1, e 269.º, n.º 1, da CRP). A índole e o carácter socialmente básico das tarefas que lhes estão cometidas, combinados com o poder «coercivo» de que tais forças dispõem, em virtude do seu tipo de organização e da sua natureza de organismo armado, tornam necessário, na verdade, que, a um tempo, se lhes assegure um elevado nível de operacionalidade e se acautele de modo particular o risco (e mesmo só a suspeição) de actuações dos seus agentes desviadas do puro serviço do interesse público, e antes determinadas por objectivos e interesses particularistas (e até pessoais). Nisto reside a «lógica» do artigo 270.º da CRP.

Ora, se se percorrer o elenco das restrições da direitos estabelecidas pelo artigo 31.º da LDNFA, não poderá negar-se que elas são em geral «adequadas» ao objectivo da salvaguarda e protecção dos valores constitucionais referidos, no que concerne aos «agentes militarizados» de uma força de segurança como é a PSP; e, se se atentar na extensão e intensidade de tais restrições (em particular, nos limites que o legislador lhes põe e nas distinções que faz), não poderá tão-pouco afirmar-se que elas, em geral, sejam «desnecessárias» para o objectivo em vista e «desproporcionadas» ao valor desse objectivo — atento o indiscutível relevo que este assume na estruturação de um Estado de direito democrático. E, sendo isto assim, não é certamente o facto de as restrições serem idênticas às que vigoram para as «forças armadas» que poderá pôr em causa a conclusão: pois, das diferenças que possam ocorrer, e que ocorrem, entre essas forças e as forças militarizadas, no tocante às correspondentes funções e à respectiva estrutura e organização, não tem necessariamente de concluir-se *a priori* que hajam também de ser diferentes as restrições de direitos impostas aos respectivos agentes. A verdade é que entre umas e outras subsistem — para o ponto que cumpre aqui considerar — substanciais semelhanças; e a verdade, de todo o modo, e por outro lado, é que o decisivo — para verificar se ocorre ou não violação do princípio da proibição do excesso — haverá de ser sempre a consideração das restrições em si mesmas.

Para além do que fica dito, importa, porém, atentar ainda uma outra circunstância: é a de que as restrições de direitos estabelecidas para os membros das Forças Armadas no artigo 31.º da LDNFA só se aplicarão aos «agentes militarizados» da PSP, nos expressos termos do artigo 69.º, n.º 2, *transitoriamente*, e até que seja publicada «nova legislação» sobre a matéria. Daí que, a permanecer ainda, apesar das razões antes expostas, alguma dúvida acerca da «legitimidade» de restrições de direitos idênticas para os membros das Forças Armadas e da PSP, tal dúvida haverá, em definitivo, de ter-se por dissipada, face ao carácter transitório de semelhante regime. Com efeito — e dito por outras palavras —, esta circunstância (a transitoriedade do regime legal em causa) não pode deixar de intervir no juízo de ponderação global em que se traduz a sujeição desse regime ao «teste da proporcionalidade» (a expressão é de B. Melo, *ob. cit.*); e não pode deixar de funcionar aí como um elemento ou tópico de decisivo relevo, no sentido de não incorrer ele (tal regime) no vício do «excesso» legislativo.

Cumprido, finalmente, e ainda em geral, acrescentar que esta conclusão só pode confortar-se com a lição a extrair de diferentes convenções internacionais rela-

tivas à protecção de direitos humanos e liberdades fundamentais, subscritas pelo Estado Português, como sejam a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artigo 11.º), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 22.º, n.º 2), o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (artigo 8.º, n.º 2) e ainda as importantes Convenções n.ºs 87 (artigo 9.º, n.º 1) e 151 da OIT (artigo 1.º, n.º 3). Em todos estes documentos, na verdade, se prevê *especificamente*, quanto a vários dos direitos considerados no artigo 31.º da LDNFA (nomeadamente o direito de reunião, o direito geral de associação e o direito de associação sindical) e para salvaguarda de outros valores comunitários fundamentais, a possibilidade de o legislador interno introduzir restrições ao seu exercício por parte dos membros das «forças armadas e da polícia» (e até, na Convenção Europeia, dos membros da administração do Estado) — e isso sem que se contemplem separadamente uns e outros (sobre o ponto, em particular quanto ao direito de associação sindical, v. agora H. Nascimento Rodrigues, «A sindicalização na polícia», in *Revista de Direito de Estudos Sociais*, ano XVIII, n.º 2, Abril/Junho 1986, p. 219). Verifica-se assim uma larga e universalmente reconhecida *communis opinio* na matéria em causa — e tal facto não pode, naturalmente, deixar de constituir mais uma ponderosa razão, ou um ponderoso índice, no sentido de concluir que, ao estender aos agentes militarizados da PSP as restrições de direitos do seu artigo 31.º, a LDNFA não foi, em geral, além do que lhe consentia o artigo 270.º da CRP.

18 — Dito isto em geral, importa agora referir, a respeito justamente do direito de filiação e participação sindical e, de modo mais genérico, dos «direitos dos trabalhadores», de que se fala no artigo 31.º, n.º 11, da LDNFA, o seguinte.

Nessa expressão — «direitos dos trabalhadores» — não podem ver-se englobados todos os direitos fundamentais relacionados com o trabalho e o exercício de uma profissão «dependente»: será óbvio, por exemplo, que o direito ao salário e direitos conexos (cf. o artigo 60.º da CRP) não estão aí abrangidos. Importa, pois, tomar tal expressão num sentido mais preciso e limitado (porventura, num sentido mais «técnico»), e esse só pode ser, basicamente, o equivalente a «direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores». Destes fala a epígrafe de um capítulo da Constituição (parte I, título II, capítulo III), e em tal noção vão incluídos, designadamente, além da «liberdade sindical», nas suas diferentes manifestações e desenvolvimentos, do direito à criação de comissões de trabalhadores, também com os respectivos desenvolvimentos, e o direito à greve.

Eis aí — nos direitos acabados de especificar, e nos quais não cabe incluir o direito à segurança no emprego, desde logo porque sempre tem sido reconhecido entre nós aos funcionários e agentes da Administração (cf., de resto, o artigo 269.º, n.º 2, da CRP) — os «direitos dos trabalhadores» a que se alude na referência do artigo 31.º, n.º 11, da LDNFA, sendo que no tocante à «liberdade sindical» a mesma já é objecto de limitações específicas noutros números do mesmo preceito. (Entretanto, e quanto ao direito à criação de comissões de trabalhadores e direitos a estas reconhecidos, não deve deixar de sublinhar-se que os mesmos só se encontram constitucionalmente garantidos aos trabalhadores das «empresas»: cf. o artigo 54.º, n.º 1, da CRP.)

Ora o que em rigor sucede quanto aos tais direitos é não se encontrarem eles *constitucionalmente* garantidos aos militares e agentes militarizados. A este propósito é claramente instrutivo o teor do artigo 269.º, n.ºs 1 e 2, da CRP, em particular na sua versão subsequente à revisão constitucional de 1982 (no texto originário era o artigo 270.º), e o sentido da correspondente alteração.

Trata-se de que, pretendendo-se aí — nesse preceito que justamente versa sobre o «regime da função pública» — significar que também os servidores do Estado, em geral, gozam do estatuto constitucional próprio dos «trabalhadores» (o que levou a dar-lhes esta mesma designação), todavia não deixou de reconhecer-se que a extensão de um tal estatuto, nesse domínio, não podia ser «universal»: daí que, onde antes se distinguia entre «funcionários e agentes do Estado», tenha continuado a distinguir-se entre «trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado». E a contraposição é agora particularmente sintomática, porque, se antes ainda podia ser levada à conta da tradicional distinção, dentro da função pública, entre agentes «funcionários» e agentes «não funcionários», agora só pode evidentemente traduzir a diferença entre os agentes do Estado a que convém o estatuto constitucional de «trabalhadores» e aqueles outros a que não convém tal estatuto.

Mas, se é assim — se a própria Constituição reconhece e salvaguarda que certos agentes ou servidores do Estado não podem ser havidos, do seu ponto de vista, como «trabalhadores», e não gozam, por conseguinte, dos específicos «direitos, liberdades e garantias» destes últimos —, então dentro dessa categoria de agentes públicos não podem deixar de entrar primariamente, e pelo menos, os «militares» e os «agentes militarizados»: impõe-no a natureza mesma das funções (do «serviço») que uns e outros desempenham, e a natureza das instituições em que se integram, a ponto de se poder dizer que, a não valer quanto a eles, nem se vê que sentido pudesse ter a ressalva constitucional. E não se diga que esta consideração só é de primeira evidência quanto aos «militares»: é que, no tocante ao respectivo regime funcional, a Constituição estabelece claramente uma equiparação de princípio entre esses agentes e os «agentes militarizados», como o revela justamente o artigo 270.º.

Quer tudo isto dizer que, relativamente a quanto se dispõe no artigo 31.º da LDNFA sobre direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores, e seja directamente com referência a militares, seja também, por força da remissão do artigo 69.º, n.º 2, com referência aos agentes da PSP (que é o que aqui importa), em rigor nem chega a colocar-se a questão da «proporcionalidade» das correspondentes soluções, nem há, por conseguinte, que responder-lhe afirmativamente, para concluir pela sua não desconformidade constitucional. O que acontece é que, não estando tais direitos (os direitos sindicais, referidos nos n.ºs 4, 5 e 6, e os demais «direitos dos trabalhadores», referidos no n.º 11) constitucionalmente assegurados aos agentes da PSP, o legislador, ao excluí-los quanto aos mesmos agentes, não está propriamente a estabelecer uma «restrição» (uma restrição «legislativa», sujeita ao condicionalismo do artigo 18.º da CRP) do âmbito dos preceitos constitucionais correspondentes, mas simplesmente, em boa verdade, a transpô-la para o plano legislativo. Por outras palavras, e em suma: está-se no domínio não das «restrições»,

e sim da chamada concretização ou explicitação dos «limites imanentes» dos direitos.

Eis, desde logo, por que os citados n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 31.º, na parte em que se referem aos direitos sindicais, e o n.º 11, que exclui os demais «direitos dos trabalhadores», não são inconstitucionais. Ou melhor: por que não é inconstitucional o artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA na parte em que para aí remete.

19 — No entanto, se até aqui — analisado o preceito em geral e, depois, com referência em particular aos pontos acabados de mencionar — não se encontrou motivo para censura constitucional à remissão em causa, já o mesmo não acontece quando também em especial se considerem alguns outros aspectos do alcance dessa remissão, aspectos esses referentes ainda aos n.ºs 4 e 6, mas igualmente ao do n.º 8 do artigo 31.º

Começando pelo primeiro destes números, dir-se-á que, no tocante a *reuniões de carácter político*, ele abrange tanto reuniões «públicas» como reuniões «não públicas». Ora, se, no que concerne às primeiras, nada há a objectar, de um ponto de vista constitucional, às proibições e condicionamentos estabelecidos por esse preceito, já o mesmo não pode afirmar-se no que às reuniões «não públicas» diz respeito. Quanto a estas, afigura-se realmente excessivo ou desproporcionado proibir aos agentes da PSP a sua «convocação»; e idêntica crítica, se não pode fazer-se à exigência de «trajarem civilmente» para poderem participar nas mesmas reuniões, volta a caber relativamente à proibição de, ainda observando a exigência ou condição acabada de referir, nelas «usar da palavra», «fazer parte da mesa» ou «exercer qualquer outra função».

E o que se diz para as reuniões de carácter político vale, *mutatis mutandis*, para as reuniões de *carácter partidário*, igualmente consideradas no n.º 4 do artigo 31.º Com a diferença, todavia, de que o cariz destas outras reuniões e a mais acentuada contenção que deve ser pedida aos agentes da PSP, em razão das suas funções, no domínio da actividade partidária já devem levar a não considerar desproporcionado que se proíba aos mesmos agentes a «convocação» de reuniões dessa índole, ainda que «não públicas».

Por sua vez, no n.º 6 do artigo 31.º proíbe-se a «filiação» não apenas em *associações* sindicais, mas também em associações de natureza *política* ou *partidária*, e proíbe-se, bem assim, a «participação em quaisquer actividades por elas desenvolvidas», fórmula esta que abrange tanto actividades «públicas» como «não públicas». Ora, se a proibição (como se viu antes) não merece censura no que diz respeito às associações do primeiro tipo indicado, já não pode aceitar-se integralmente no que toca às restantes. De facto, também aí se julga excessivo — isto é, não suportado pelo valor ou valores constitucionais que podem justificar as restrições de direitos do artigo 270.º — proibir os agentes da PSP de terem «filiação» política ou partidária (a qual tão-pouco é vedada aos próprios magistrados judiciais, e a qual é, por outro lado, especificamente contemplada no artigo 269.º, n.º 2, da CRP) e proibir-lhes, além disso, a «participação» em «actividades não públicas» desenvolvidas pelas associações correspondentes.

Finalmente, estabelece-se no n.º 8 do artigo 31.º uma restrição ao direito de *petição colectiva*, que se desdobra em duas vertentes quanto aos respectivos destinatários e noutras tantas pelo que concerne à matéria ver-

sada, e que, aplicada aos agentes da PSP, abrange: petições sobre «assuntos de carácter político» dirigidas aos órgãos de soberania; petições sobre «assuntos respeitantes à PSP» dirigidas a esses mesmos órgãos e petições desta última natureza dirigidas aos respectivos superiores hierárquicos (só estas três modalidades, e não quatro, por não se conceberem petições sobre assuntos de carácter político dirigidas aos referidos superiores hierárquicos). Ora também aqui se impõe distinguir, sob o ponto de vista da constitucionalidade do preceito. Pois, se o específico princípio de «comando», a que se encontram sujeitos os agentes da PSP (*ut supra*), torna clara a justificação (no plano constitucional) da proibição estabelecida no mesmo preceito relativamente a petições colectivas respeitantes à própria Polícia, já semelhante princípio não é susceptível de dar cobertura à proibição de todas as modalidades possíveis de petições sobre assuntos de *carácter político*. É que, nos termos genéricos em que se acha formulada, uma tal proibição abrangerá as petições da índole agora referida promovidas e apresentadas quer só por elementos da PSP, quer por estes *em conjunto com outros cidadãos*; e quanto à proibição de promover e apresentar estas últimas — em que está em causa uma actuação dos agentes da PSP na sua pura e simples qualidade de cidadãos — não se vê como possa o aludido princípio do «comando», e em geral a natureza das funções próprias da PSP, justificá-la.

Em suma: se quanto se expôs nos números antecedentes permite formular um juízo genérico de não desconformidade constitucional do artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, enquanto remete para o artigo 31.º da mesma lei, um tal juízo, porém, há-de fazer-se com as ressalvas resultantes do que acaba de expor-se. Na verdade, entende o Tribunal que, no concernente aos aspectos acabados de analisar, o preceito em causa implica restrições ao exercício dos direitos dos agentes militarizados da PSP que vão para além da «estrita medida das exigências das funções próprias» dessa Polícia — como se diz no artigo 270.º da CRP. Nessa parte — mas só nela — tem, pois, de considerar-se inconstitucional a disposição.

E) A questão da constitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, no tocante à remissão para o artigo 32.º

20 — Importa seguidamente analisar a questão da conformidade constitucional do preceito em apreço na parte em que ele remete para os artigos 32.º e 33.º da respectiva lei.

A tal respeito cumpre, antes de mais, pôr em evidência que nessas outras disposições da LDNFA se contempla matéria que sai já do âmbito e das preocupações do artigo 270.º da CRP. Com efeito, no artigo 32.º estabelece-se o *princípio da especialidade* do regime disciplinar das Forças Armadas e do direito penal militar, enquanto no artigo 33.º se sujeita a um *condicionalismo específico*, em determinado domínio, o exercício da «*garantia*» de *queixa ao Provedor de Justiça*: ora, quer esse princípio, quer esse condicionalismo, considerados em si mesmos, já nada têm a ver (ao menos directamente) com as restrições de «direitos» autorizadas pelo referido preceito constitucional. Assim sendo, a resposta à questão da constitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, na parte em que estende à PSP o disposto nos preceitos agora em apreço, já não depende directamente do artigo 270.º da CRP, e

antes reclama que se tenham em conta outros princípios e regras constitucionais. Isto, sem prejuízo do relevo que ainda aí possa vir a assumir a circunstância de tal Polícia haver de considerar-se, à luz do artigo 270.º e para os efeitos dele, uma «força militarizada».

Vejamos, pois.

21 — No artigo 32.º, n.º 1, da LDNFA — e só a esse número cabe atender, pois que os restantes limitam-se a explicitar regras constitucionais de competência legislativa na matéria — dispõe-se que «as exigências específicas do ordenamento aplicável às Forças Armadas em matéria de justiça e de disciplina serão reguladas, respectivamente, no CJM e no RDM. É o disposto neste preceito que o artigo 69.º, n.º 2, estende, transitoriamente, à PSP.

Quais sejam o significado e o alcance dessa extensão é questão que não deixa de suscitar alguma perplexidade — perplexidade da qual dá conta, designadamente, o parecer n.º 90/83 da PGR (no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 332, pp. 245 e segs.), já citado, que sobre essa questão se debruçou *ex professo*. De qualquer modo, são esse significado e alcance da remissão do artigo 69.º, n.º 2, para o artigo 32.º da LDNFA que primeiro se impõe fixar.

A remissão em causa não constava da proposta governamental — pois que esta, no seu artigo 73.º (correspondente ao artigo 69.º da lei), previa a extensão à PSP apenas do disposto no artigo 31.º, restringindo à GNR e à GF a aplicabilidade às forças de segurança do disposto no artigo 32.º (artigo 73.º, n.º 2). Entretanto, e quanto à remissão para o artigo 31.º, não fazia a proposta qualquer distinção entre a PSP e essas outras forças: tratava-as conjuntamente e nos mesmos termos (artigo 73.º, n.º 1). Foi na sequência do debate da proposta na especialidade, na Comissão Parlamentar de Defesa (CPD), que este regime veio a ser modificado, mediante uma proposta de alteração do Partido Socialista (PS), a qual, se por um lado estabelecia uma separação de tratamento legal, em dois números diferentes, entre a PSP e as restantes forças de segurança, para o efeito de apenas «transitoriamente» e «sendo caso disso» se sujeitarem os membros da primeira a certas disposições da LDNFA, por outro lado passava justamente a estender à PSP, nesses termos, a aplicabilidade do artigo 32.º (bem como do artigo 33.º). Esta proposta de alteração veio a ser acolhida pelo Governo e pelos partidos então majoritários na AR e, desse modo, veio a converter-se no texto final dos n.ºs 1 e 2 do artigo 69.º aprovado pela Comissão (e depois pelo Plenário) — expurgado, porém, do citado inciso «sendo caso disso» (cf., sobre o que fica referido, *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, ed. da AR, pp. 73, 868, 953 e segs. e 1023; para um cotejo imediato dos textos proposto e final, v. Diogo Freitas do Amaral, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Coimbra, 1983, pp. 303 e segs.).

Quanto à primeira parte da alteração de que foi assim objecto a proposta de lei no ponto em apreço (ou seja ao tratamento separado da PSP e restantes forças de segurança), os trabalhos preparatórios — isto é, o debate parlamentar — permitem estabelecer com suficiente clareza a sua justificação e alcance: tal debate mostra, com efeito, que ela se inseriu no contexto das dúvidas expressas por representantes de alguns grupos parlamentares, no tocante à razoabilidade (e mesmo à legitimidade: cf., supra, n.º 10) da extensão à PSP do regime restritivo de direitos aplicável aos militares, e

no contexto, bem assim, da admissibilidade de uma eventual evolução legislativa tendente a torná-la (à PSP) «um organismo inteiramente civil» (possibilidade não excluída pelo próprio Governo: cf. *Lei de Defesa...*, ed. da AR, cit., p. 860): daí o haver-se consagrado a «transitoriedade» dessa extensão. Já quanto à segunda vertente da alteração (ou seja, à inclusão do artigo 32.º na remissão do artigo 69.º) o debate na CPD é — pode dizer-se — inconclusivo, pois a respeito dela não se encontra, nesse debate, a menor referência. Quando muito, poderá ser-se tentado a justificá-la à luz de uma outra preocupação que igualmente encontrou eco nessa Comissão, e que foi a de evitar dúvidas que, com a entrada em vigor da revisão constitucional e da LDNFA, pudessem eventualmente surgir a respeito da manutenção ou não de «restrições ao exercício de direitos», já anteriormente estabelecidas «em função da natureza militar ou militarizada de [certos] corpos especiais» (cf., em particular, as intervenções do vice-primeiro-ministro, em *Lei de Defesa...*, cit., pp. 860 e 863). Mas aqui, justamente, começam as perplexidades.

É que, numa primeira aproximação, e atento o teor do artigo 32.º da LDNFA, o que a remissão do artigo 69.º, n.º 2, para esse outro preceito parece significar é nem mais nem menos do que a sujeição dos agentes militarizados da PSP ao RDM e ao CJM. Simplesmente — perguntar-se-á —, que sentido pode ter isso, se ao tempo da revisão constitucional e da emissão da LDNFA não era esse o regime a que se encontravam subordinados tais agentes? Se a esse tempo já a PSP dispunha, e de há muito, de um regulamento disciplinar próprio (por último, o que viria a ser aprovado pelo Decreto-Lei n.º 440/82, de 4 de Novembro) e se era de ter por afastada a aplicabilidade de pleno aos seus agentes do CJM (cf. o citado parecer n.º 181/80 da PGR e a anotação ao acórdão do STJ adiante citado, ambos no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.ºs 310 e 324)? Não envolveria assim a remissão para o artigo 32.º da LDNFA, entendida nos termos indicados, afinal um incompreensível «retrocesso» relativamente ao direito vigente e à sua previsível evolução?

22 — Foi notoriamente impressionada por estas considerações que a PGR, no seu citado parecer n.º 90/83, procurou um outro entendimento para a remissão em causa e opinou no sentido de que ela valeria apenas no futuro, ou seja no âmbito do RDM (e na mesma lógica, mas isso, de facto, não o afirma o parecer, também porventura do CJM) a ser aprovado depois da entrada em vigor da LDNFA e no quadro desta. Para chegar a tal conclusão, baseou-se a PGR não apenas nas considerações de «razoabilidade» antes apontadas, mas ainda no entendimento que começou por fazer do próprio artigo 32.º da lei em causa, a partir da sua aproximação ao disposto no artigo 73.º, alínea a), do mesmo diploma: essa norma (o artigo 32.º) seria de «accionamento futuro», e reportar-se-ia ao CJM e ao RJM que, nos termos do dito artigo 73.º, alínea a), a AR ou Governo por esta autorizado teriam de aprovar ou rever, no prazo de um ano a contar da entrada em vigor da LDNFA. «Pretende-se com tal normativo [o artigo 32.º]», escreve-se no parecer em apreço, «que as bases gerais da disciplina das Forças Armadas, bem como as exigências do seu ordenamento, de justiça e disciplina, a regular pelo CJM e pelo RDM, sejam aprovadas pela AR [...] mediante diplomas a elabo-

rar.» (Itálico no original.) Daí, desse «accionamento futuro» do artigo 32.º, que também a remissão para ele feita pelo artigo 69.º, n.º 2, não possa ter outro alcance.

A verdade, porém, é que o entendimento preconizado pela PGR não resiste à crítica. E não resiste, desde logo, porque a atribuição do alcance referido no artigo 32.º não encontra, nem na letra do preceito, nem no sistema da lei, o menor suporte. Do que aí se trata, a todas as luzes, é antes de uma norma de enquadramento sistemático-legislativo, em que se consagra (como atrás ficou dito: supra, n.º 17) o «princípio da especialidade» do regime disciplinar e do direito penal militares: um tal princípio era já característico do direito em vigor, e o sentido do artigo 32.º é justamente o de reafirmá-lo no quadro da nova lei definidora das grandes linhas do ordenamento jurídico-militar, e de inseri-lo nesse quadro. Por outras palavras, que são as da declaração de voto de vencido anexa ao parecer emitido pela PGR: «Não é exacto que a disposição contida no artigo 32.º da LDNFA seja uma norma a accionar no futuro [...] O artigo limita-se a atribuir ao CJM e ao RDM a regulamentação das exigências específicas do ordenamento aplicável às Forças Armadas em matéria de justiça e de disciplina. Não se trata de uma regulamentação apenas para futuro, mas de uma devolução imediata, como, aliás, resulta do artigo 73.º, ao determinar que os diplomas aí mencionados serão aprovados ou *revistos*.» (Itálico no original.)

Mas então, se esse é o sentido do artigo 32.º, excluído fica que a remissão para ele feita pelo artigo 69.º, n.º 2, possa ser entendida como uma devolução a operar apenas no futuro, isto é, para diplomas a emitir futuramente. Ao contrário: se tal devolução houver de entender-se como tendo em vista os diplomas referidos no artigo 32.º, ela não poderá deixar de ter o significado e o alcance de estender *de imediato* aos agentes militarizados da PSP a aplicabilidade do RDM e do CJM em vigor (aprovados, respectivamente, pelos Decretos-Leis n.ºs 141/77 e 142/77, ambos de 9 de Abril). E neste sentido, de facto, decidiu já, quanto ao CJM, o STJ, por acórdão de 22 de Fevereiro de 1983 (no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 324, pp. 486 e segs., já atrás citado).

Ora, por muito que um tal resultado se mostre desrazoável (se não absurdo), não se vê como seja possível fugir-lhe.

É que desde logo a letra da lei — o teor do artigo 69.º, n.º 2, combinado com o artigo 32.º — é bem explícita no sentido de remeter para um *certo e determinado* regime legal: o do Regulamento e do Código aí referidos. De tal modo que se afigura inviável (por esbarrar com esse claro obstáculo literal) atribuir um significado alternativo ao preceito em apreço, na parte ora em questão (qual fosse, v. g., simplesmente o de afirmar também quanto à PSP um «princípio de especialidade» em matéria disciplinar e de justiça, paralelo ao que vigora no âmbito das Forças Armadas: cf., supra, n.º 17).

Mas a isso acresce que, mesmo entendida assim, a remissão é em todo o caso susceptível de encontrar alguma justificação, e de perder boa parte do seu carácter aparentemente absurdo, se se atentar em que no momento da sua discussão e aprovação (em 27, 28 e 29 de Outubro de 1982) ainda vigorava o RDPPSP, de 1955. É certo que, ao tempo, já o Governo havia aprovado, em 22 de Abril de 1982, o novo regulamento

disciplinar dessa corporação, mas este só veio a ser promulgado em 30 de Setembro e só veio a ser publicado em 4 de Novembro seguinte (Decreto-Lei n.º 440/82) — depois, portanto, de votada a LDNFA; e é irrelevante, para o efeito, que esta lei, na sequência do veto presidencial oposto primeiro ao respectivo decreto parlamentar, haja sido votada novamente em «segunda leitura» pela AR já depois da publicação do regulamento ora referido — pois que a AR se limitou então a confirmar a primeira votação (de resto, tendo sido também o artigo 69.º, n.º 2, um dos novamente discutidos na especialidade, nesta nova discussão não se encontra traça de qualquer alusão àquele novo regulamento). Nestas condições, e no tocante ao regime disciplinar da PSP, é legítimo pensar que o quadro de referência do direito vigente, em que a AR se moveu, ao aprovar a remissão contida no artigo 69.º, n.º 2, para o artigo 32.º da LDNFA, foi só o do Regulamento Disciplinar de 1955. Ora, sendo a aplicação deste Regulamento que ficava prejudicada por uma tal remissão, já esta, na parte correspondente, se poderá compreender melhor do que se os seus efeitos fossem (e na intenção dos deputados não o foram, nem podiam razoavelmente ser) os da revogação do regulamento aprovado pelo Decreto-Lei n.º 440/82. De resto, esse regulamento (o de 1955) e o RDM não deixavam de apresentar, em pontos significativos (v. g., o do tipo de penas), consideráveis semelhanças.

Pelo exposto, não pode, pois, deixar de entender-se a remissão do artigo 69.º, n.º 2, para o artigo 32.º da LDNFA nos precisos termos que emergem do seu teor, a saber: por força dela passaram os agentes militarizados da PSP a ficar sujeitos ao RDM e ao CJM.

Assim, a questão que se põe é a de saber se a extensão de tais diplomas aos agentes em causa é compatível com a Constituição.

23 — Desde já pode adiantar-se, no entanto, que a resposta a essa questão deve ser negativa.

Assim, e pelo que toca ao RDM, cumpre logo notar, atentando no respectivo tipo e escalas de penas (cf. artigos 22.º e seguintes e os artigos 34.º a 36.º), que aí se prevêem, entre outras, a pena de «prisão disciplinar» e a de «prisão disciplinar agravada», as quais, nos termos da Constituição, só podem ser aplicadas a «militares». Na verdade, a possibilidade da aplicação de tais penas de prisão, em procedimento disciplinar e mediante decisão não jurisdicional, representa uma clara restrição ou limitação ao princípio do artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, e por isso mesmo o legislador da revisão constitucional julgou necessário ressaltá-la expressamente no imediato n.º 3, alínea c); só que, tendo querido, por essa forma, cobrir constitucionalmente uma realidade legal e uma prática preexistentes, condicionando-as à garantia do recurso contencioso [cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 80, 2.º supl., de 21 de Abril de 1982, p. 1502-(20), e 1.ª série, de 11 de Junho de 1982, p. 4170, e de 18 de Junho de 1982, p. 4285], é visível que o fez circunscrevendo estritamente a sua admissibilidade ao domínio da disciplina «militar». Nestas condições — e não podendo, desde logo, perder-se de vista o flagrante contraste entre o âmbito de referência do preceito constitucional agora em causa («militares») e o do artigo 270.º («militares» e «agentes militarizados») —, não se afigura, na verdade, legítimo estender a possibilidade da aplicação de tais penas de «prisão disciplinar», para além desse domínio, a simples «agentes militarizados».

E o que se diz dessas penas vale, do mesmo modo, para a pena disciplinar de «detenção» — a qual, não tendo sido expressamente contemplada no artigo 27.º, só pode aí encontrar cobertura, por uma consideração *a maiore ad minus*, na alínea c) do n.º 3, e, por consequência, só igualmente é susceptível de aplicar-se a «militares».

Ora as penas de «detenção» e de «prisão disciplinar» constituem um elemento característico e nuclear do sistema punitivo do RDM, isto é, do regime e do direito disciplinar castrense; e de tal modo que desprovido dessas penas bem poderá dizer-se que o mesmo Regulamento não tem sentido. Basta pensar que, no tocante a «cabos» e a «praças» — e a estas categorias (se é que ambas) haveria, decerto, que equiparar, para o efeito da aplicação do RDM, pelo menos os simples «guardas» da PSP —, além das penas referidas só se prevêem, mais, a de «repreensão» e, quanto às praças, a de «faxinas» (cf. os artigos 35.º e 36.º).

Assim sendo, afigura-se que a ilegitimidade de estender a aplicabilidade de tais penas aos agentes militarizados da PSP implica afinal, em último termo, a ilegitimidade da extensão aos mesmos agentes do próprio RDM no seu conjunto. Tal extensão, pois, é inconstitucional.

Vejamos, agora, quanto à extensão à PSP do CJM.

Atento o âmbito e as características hoje assumidas pelo direito penal militar — o qual é integrado apenas pelos «crimes essencialmente militares» —, semelhante extensão só poderá significar, no plano jurídico-material, que os membros da PSP (os seus agentes militarizados) passaram a ser equiparados e considerados como «militares» para o efeito da aplicação do código em causa, *recte*, de certos tipos legais de crimes nele previstos. Explicando melhor: nos crimes essencialmente militares cabe distinguir entre aqueles que são como tal tipificados independentemente da natureza e situação do agente (crimes, por conseguinte, susceptíveis de serem praticados inclusivamente por simples civis) e aqueles outros em cuja definição intervém como elemento subjectivo da ilicitude a qualidade do agente (militar ou servidor das Forças Armadas). Ora é óbvio que, quanto aos crimes do primeiro tipo, o CJM sempre seria, como é, aplicável aos agentes da PSP, independentemente de qualquer norma expressa nesse sentido, nos mesmos termos em que é aplicável a qualquer pessoa: a extensão operada pela LDNFA, por conseguinte, só poderá respeitar aos crimes do segundo tipo apontado, implicando, como se disse, que os agentes em causa sejam tratados, para esse efeito, como «militares».

Não fica por aqui, no entanto, o alcance da extensão à PSP do CJM. É que à dimensão ou ao lado «material» desse código anda incindivelmente ligada uma dimensão «adjectiva», a qual se traduz — como se sabe — na atribuição da competência para aplicá-lo a uma ordem de jurisdição própria, que é a dos tribunais militares (artigo 218.º, n.º 1, da CRP e artigo 309.º do CJM). Consequentemente, estender aos agentes militarizados da PSP a aplicabilidade do CJM significa ainda sujeitá-lo ao foro militar, no âmbito material por esse código definido.

Ora basta atentar ao significado e alcance — acabados de pôr em evidência — do eventual alargamento aos agentes da PSP da aplicabilidade do CJM para concluir que também esse alargamento ou extensão é questionável do ponto de vista constitucional.

Com efeito, é a própria Constituição que no artigo 280.º, n.º 1 (e o n.º 2 não tem de ser aqui considerado), circunscreve o âmbito do direito penal militar, e o âmbito, bem assim, da competência dos correspondentes tribunais, aos «crimes essencialmente militares» —, ou seja, e para usar a definição do artigo 1.º, n.º 2, do CJM, aos integrados por «factos que violem algum dever militar ou ofendam a segurança e a disciplina das Forças Armadas, bem como os interesses militares da defesa nacional»: é a tutela destes valores ou interesses jurídico-criminais que constituirá o objecto do específico direito em causa. Sendo assim, como admitir que venha o legislador estender *de pleno* esse direito, *enquanto tal*, e a tutela jurisdicional que lhe corresponde, à protecção de outros interesses ou valores, como são, no caso, os da segurança e disciplina de uma força militarizada, o do cumprimento dos seus deveres próprios, ou os interesses da segurança interna?

Afigura-se que, apesar da similitude das situações, tal não é realmente possível. Como se escreveu no parecer n.º 181/80 da PGR (já citado acima e que justamente versou *ex professo*, embora num contexto legal anterior à LDNFA, o problema da sujeição dos agentes da PSP aos tribunais militares), «repugna a tais princípios» [o da restrição da jurisdição militar a «certas infracções especificamente violadoras de deveres ou interesses militares e da defesa nacional» e o do «claro abandono do critério do foro pessoal»] «o alargamento da jurisdição militar a pessoas que não possuam a qualidade que a lei, em certos tipos de crime, descreve como elemento da infracção» (*Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 310, p. 157.) Daí que, no parecer n.º 90/83, esse órgão consultivo haja expressamente escrito que «defender que o CJM também passou a aplicar-se à PSP» «seria aberrante e contrário à filosofia constitucional que presidiu à fixação da competência (cf. o artigo 218.º) dos tribunais militares» (*Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 332, p. 252). (Coisa diversa será o considerar-se aplicável aos agentes da PSP, através de uma ponderação e decisão legislativa autónoma, e não por simples extensão «automática» do CJM, certo tipo legal de crime neste previsto ou a ele idêntico. Desta situação — de que se pode dar o exemplo do Decreto-Lei n.º 45 986, de 29 de Agosto de 1964 — não há, porém, que curar aqui.)

As considerações transcritas têm inteira pertinência, pelo que à luz delas não pode deixar de entender-se que também a extensão do CJM aos agentes militarizados da PSP não é constitucionalmente admissível.

Assim sendo, tem de concluir-se que o artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, na parte em que remete para o artigo 32.º dessa lei — *recte*, para o n.º 1 do mesmo artigo —, e em toda ela, é inconstitucional, por violação, desde logo, do artigo 27.º, n.º 3, e do artigo 218.º, n.º 1, da CRP.

F) A questão da constitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, no tocante à remissão para o artigo 33.º

24 — Resta, finalmente, analisar a questão da conformidade constitucional do artigo 69.º, n.º 2, no tocante à remissão que nele se faz para o artigo 33.º da LDNFA.

Tal remissão também não estava prevista (como incidentalmente já se referiu) na proposta governamental; mas, em bom rigor, não o podia estar, já que o próprio artigo 33.º só foi introduzido durante a dis-

cussão daquela, no seguimento de propostas de aditamento do PS, do PCP e da UEDS, as quais deram lugar a um texto reformulado do Governo, que veio a merecer aprovação na Comissão de Defesa (v. os respectivos debates e votação em *Lei de Defesa* . . . , ed. da AR., cit., pp. 590 e segs. e 912). Nesse artigo 33.º dispõe-se o seguinte:

1 — Os cidadãos podem, nos termos gerais, apresentar queixas ao Provedor de Justiça (PJ) por acções ou omissões dos poderes públicos responsáveis pelas Forças Armadas de que tenha resultado violação dos seus direitos, liberdades e garantias ou prejuízo que os afecte.

2 — Os elementos das Forças Armadas, uma vez esgotadas as vias hierárquicas estabelecidas na lei, têm o direito de apresentar queixas ao PJ por acções ou omissões dos poderes públicos responsáveis pelas Forças Armadas de que resulte violação dos seus direitos, liberdades e garantias ou prejuízo que os afecte, excepto em matéria operacional ou classificada.

3 — Os termos em que o direito referido no número anterior pode ser exercido, bem como a forma de actuação do PJ nesse caso, serão regulados por lei da AR.

A averiguação do significado e do alcance deste preceito não suscita dificuldades: trata-se, por um lado, de tornar claro que a garantia que se traduz no direito de queixa ao PJ, consignada no artigo 23.º, n.º 1, da CRP, também vale, tanto para os cidadãos em geral como para os militares, no tocante à actividade dos poderes públicos responsáveis pelas Forças Armadas (coisa que, antes, sem uma referência legal explícita, era susceptível de dúvidas; em todo o caso, já no sentido afirmativo, cf. F. Alves Correia, *Do «Ombudsman» ao Provedor de Justiça*, separata dos *Estudos em Homenagem ao Prof. Teixeira Ribeiro*, Coimbra, 1979, p. 58); e trata-se, por outro lado, de obviar a que a possibilidade de intervenção do PJ nesse domínio, a solicitação de elementos das Forças Armadas, nem venha a pôr em causa a plena observância do princípio da hierarquia (e do comando), característico e essencial a essas Forças, enquanto «princípio fundamental de organização e estruturação», nem venha a estender-se a áreas que não podem deixar de confinar-se ao poder de decisão e ao conhecimento das autoridades militares. E porque, uma vez firmados estes princípios, e à luz deles, se entendeu que o direito de queixa ao PJ por parte de elementos das Forças Armadas carecia de adequada regulamentação, remeteu-se a mesma para nova lei da AR. (Sobre tudo isto, v. *Lei de Defesa* . . . , cit., onde também pode ver-se — p. 912 — que a disposição em apreço obteve um largo consenso, votada ela, como foi, por unanimidade, salva apenas a abstenção do PCP e da ASDI quanto ao n.º 2.)

Foi, naturalmente, com um objectivo e preocupação semelhantes que o legislador estendeu à PSP o assim disposto no artigo 33.º Deste modo — e eis, por sua vez, o alcance do artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, nessa parte — tornou-se claro (se porventura algum dúvida a esse respeito pudesse existir) que tanto os cidadãos em geral como os elementos da PSP podem queixar-se ao PJ por actos ou omissões dos poderes públicos por aquela responsáveis, mas submeteu-se transitoriamente o exercício desse direito, por parte dos elementos da PSP, ao correspondente regime aplicável aos elemen-

tos das Forças Armadas. Por conseguinte, e mais precisamente: a queixa ao PJ por parte daqueles elementos, no que respeite a actos ou omissões que tenham a ver com a sua qualidade de membros da PSP, só pode fazer-se «uma vez esgotadas as vias hierárquicas estabelecidas na lei» e, em qualquer caso, não será admissível «em matéria operacional ou classificada» — tudo nos termos que vierem a ser legalmente definidos.

Oferecerá esta solução alguma dúvida, no plano da sua constitucionalidade?

A resposta à questão impõe que se distinga entre os vários números do artigo 33.º, que são objecto da remissão do artigo 69.º, n.º 2.

25 — Assim, quanto ao n.º 1, a pergunta deve pura e simplesmente ser excluída, pois é de entender que esse preceito, enquanto aplicável à PSP, não está abrangido pelo pedido de apreciação e declaração de inconstitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, apresentado pelo PAR e objecto do presente processo.

Com efeito, o que nesse pedido se põe em causa — como os seus próprios termos, nomeadamente os do n.º 2 do respectivo articulado, evidenciam — é a constitucionalidade da aplicação de certas disposições da LDNFA aos *agentes da PSP* (isso por se considerar que tais agentes não podem ser havidos como «militarizados»). Ora o preceito do n.º 1 do artigo 31.º é inaplicável àqueles agentes, já que, se se reporta, por força da remissão do artigo 69.º, a um direito de queixa ao PJ em matéria relativa à PSP, trata-se antes do direito de queixa reconhecido aos *cidadãos em geral*.

Não há, pois, que apreciar aqui um tal preceito.

26 — Importa, sim, analisar o conteúdo dos n.ºs 2 e 3 do artigo 33.º — começando, naturalmente, pelo primeiro.

Ora, quanto a este (o n.º 2 do artigo 33.º), pode logo suscitar-se a questão de saber se a exigência da prévia exaustão da via hierárquica da reclamação e recurso, para que seja admissível uma queixa dos membros da PSP ao PJ, e a exclusão desse direito de queixa em matéria operacional ou classificada não violam a Constituição, nomeadamente o seu artigo 23.º

Desde já se adianta, porém, que o Tribunal entende não se verificar aí qualquer inconstitucionalidade — não sendo necessário, para mostrá-lo, grandes desenvolvimentos.

Assim, e quanto à exigência do recurso prévio à via hierárquica — de tal modo que a queixa ao PJ só será admissível do acto ou omissão da entidade situada no topo da correspondente escala —, bastará salientar que a mesma não incorpora propriamente uma «restrição» ao direito, mas tão-só uma «regulamentação» do seu exercício. Com efeito, a faculdade de os membros da PSP se queixarem ao PJ de «acções ou omissões dos poderes públicos» responsáveis por essa Polícia não é afectada no seu conteúdo substantivo, não é reduzida ou amputada de qualquer das suas dimensões; por outro lado, tão-pouco é posta em causa a faculdade de, em resultado da apreciação das queixas que lhe vierem a ser apresentadas, o PJ «dirigir aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças» (cf. o artigo 23.º, n.º 1, da CRP). O que se faz é simplesmente «condicionar» o exercício do direito de queixa a um determinado pressuposto com a consequência de que as eventuais recomendações do PJ só poderão ser dirigidas à entidade que se situa no vértice da hierarquia da Polícia, e nunca a quaisquer escalões intermédios da mesma hierarquia.

Ora não pode haver dúvida de que ao legislador (e em particular ao legislador parlamentar) é lícito «regulamentar» o exercício dos direitos, liberdades e garantias do catálogo constitucional, e nomeadamente definir os «condicionamentos» desse exercício: para tanto, não necessita ele de ser expressamente autorizado pela Constituição, ao contrário do que esta exige (artigo 18.º, n.º 2) para as «restrições» (v. Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1983, máxime, p. 228; cf. também Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., vol. I, pp. 140 e 169, n. VIII). E, se isto é assim em geral, deverá acrescentar-se, quanto à «regulamentação» ou «condicionalismo» concretamente em apreço, que ele bem se justifica no plano material, não só no tocante às Forças Armadas, mas também — e é o ponto que aqui importa — no tocante aos membros da PSP: tal decorre justamente do carácter «militarizado» desta organização policial e da necessidade de também aí se preservar integralmente o especial princípio de hierarquia (o princípio de «comando») que lhe é estrutural.

É certo que no n.º 2 do artigo 23.º da CRP se qualifica a actividade do PJ como «independente dos meios graciosos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis». Mas, em boa verdade, ao dizer isso o preceito ora citado apenas estabelece o princípio da «autonomia» desse direito de queixa relativamente a outros direitos de reclamação e recurso, com a consequente possibilidade do seu uso cumulativo — princípio e consequência que não são afectados quando se «condiciona» o exercício daquele primeiro direito ao esgotamento prévio da via hierárquica. Esta exigência, no fundo, apenas significa que a queixa ao PJ há-de ser dirigida da acção ou omissão da entidade que fecha a hierarquia administrativa em causa e cuja decisão é, assim, a única com valor «definitivo».

Em qualquer caso, ainda que as coisas se entendam de outra maneira, e em tais termos que a regulamentação do artigo 33.º, n.º 2, da LDNFA haja, na parte em apreço, de considerar-se em contradição aparente com o artigo 23.º, n.º 2, da CRP, ainda assim não deverá concluir-se pela inconstitucionalidade do preceito, nessa parte. É que, justificando-se inteiramente tal regulamentação, como antes se disse, à luz de um princípio *estrutural* específico tanto das Forças Armadas como da PSP (o princípio de «comando»), na mesma regulamentação não poderá deixar então de ver-se a expressão ou concretização de um «limite imanente» (cf., infra, a seguir) ao disposto no artigo 23.º, n.º 2, da CRP.

Quanto, por sua vez, à inadmissibilidade da queixa ao PJ em matéria operacional ou classificada, também se não trata de uma «restrição», mas antes, e a todas as luzes, de um «limite imanente» implícito ao correspondente direito, isto é, de um limite à extensão desse direito que não pode deixar de conter-se implicitamente na norma constitucional que o reconhece, e por isso se obtém por simples interpretação desta. De facto — e usando o modo de dizer de Vieira de Andrade, *ob. cit.*, pp. 217 e segs. —, não é pensável que a Constituição, ao conceder e garantir o direito de queixa ao PJ, haja pretendido que ele abranja inclusivamente áreas ou situações cuja abertura ao poder investigatório de qualquer entidade estranha, seja às autoridades militares, seja também às autoridades policiais, poria em causa, no seu cerne, a própria funcionalidade das

respectivas instituições e, como isso, afrontaria intolavelmente os princípios fundamentais da ordem constitucional que as mesmas visam servir, a saber, a defesa nacional e a segurança interna. E que nesse conjunto de áreas e situações estará quanto respeite a matéria «operacional» ou «classificada» afigura-se indiscutível. A mesma matéria não pode, pois, deixar de estar fora do «domínio de protecção» da norma constitucional em causa.

Ora também não há dúvida de que ao legislador (e em particular ao legislador parlamentar) é lícito «concretizar» os limites imanescentes implícitos dos direitos, liberdades e garantias, e também para isso ele não necessita de autorização expressa da Constituição (v. Vieira de Andrade, *ob. cit.*, p. 226, e Canotilho e V. Moreira, *ob. cit.*, pp. 140 e 168, n. VII).

Eis, pois, quanto basta para concluir que, tanto ao dispor sobre as condições de exercício do direito de queixa ao PJ por parte dos membros da PSP como ao excluir do âmbito possível desse direito a matéria operacional e classificada, o legislador não está a infringir a Constituição.

27 — Os problemas acabados de analisar não são os únicos, porém, que o artigo 33.º, n.º 2, levanta, enquanto objecto da remissão do artigo 69.º, n.º 2.

Acresce que, estabelecendo esse preceito, por força da dita remissão, o direito de os elementos da PSP apresentarem queixas ao PJ contra os poderes públicos responsáveis pela própria Polícia, todavia fá-lo apenas com referência a acções ou omissões de que resulte «violação dos seus direitos, liberdades e garantias ou prejuízo que os afecte». Afigura-se assim que o mesmo preceito *exclui* afinal o direito de os membros da PSP apresentarem queixa ao PJ por acções ou omissões dos referidos poderes públicos que violem direitos ou causem prejuízos a *terceiros* ou ofendam *objectivamente* a ordem constitucional e a legalidade democrática. Ora, será esta exclusão constitucionalmente admissível?

Entende o Tribunal que não. E entende que não por considerar que a garantia de queixa ao PJ assume já, ao nível constitucional, um alcance, não apenas *subjectivo*, mas também justamente *objectivo*, que se não compagina com a sua limitação à única finalidade da defesa dos direitos ou da reparação de prejuízos do queixoso. De facto, o artigo 23.º, n.º 1, da CRP reporta-se genericamente, por um lado, a queixas «por acções ou omissões dos poderes públicos», sem mais, e, por outro lado, às recomendações do PJ «necessárias para prevenir e reparar injustiças», também sem mais. Mas a isso acresce que o direito de queixa em apreço mais não é do que uma manifestação qualificada do *direito de petição*, o qual a Constituição genericamente reconhece — no seu artigo 52.º, n.º 1 — como o direito de os cidadãos apresentarem, aos órgãos de soberania ou «quaisquer autoridades», «petições, representações, reclamações ou queixas», não só para «defesa dos seus direitos», mas igualmente «da Constituição, das leis ou do interesse geral».

De resto um tal entendimento da garantia de queixa ao PJ é a que está na linha da concepção logo de início reconhecida entre nós à Provedoria (antes mesmo da Constituição, e no Decreto-Lei n.º 212/75, de 21 de Abril, que a criou) e depois confirmada pela Lei n.º 81/77, de 22 de Novembro, que é o seu actual estatuto (cf., em particular, o artigo 22.º, n.ºs 1 e 2). É legítimo, pois, pensar que neste último diploma o le-

gisador se limitou a explicitar o sentido constitucional da instituição.

Assim sendo, deve considerar-se inconstitucional o artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, enquanto remete para o artigo 33.º, n.º 2, da mesma lei, na medida em que neste último se restringe o direito de queixa ao PJ, aí reconhecido, nos termos acabados de pôr em evidência.

28 — Resta, por último, considerar o disposto no artigo 33.º, n.º 3. Dele resulta — por força da remissão do artigo 69.º, n.º 2 — que o direito de queixa ao PJ dos agentes militarizados da PSP, no tocante a actos ou omissões dos poderes públicos responsáveis por essa Polícia, há-de ser exercido nos termos a definir por lei da AR a qual também regulará a forma de actuação do PJ nesse caso.

Significará isso que o legislador pretendeu deixar dependente da emissão da referida lei parlamentar — e portanto suspensa até então — a própria *possibilidade* do exercício desse direito? Se assim fosse, e suposto que anteriormente à LDNFA já uma tal possibilidade era reconhecida, não só ao nível da Constituição, como da própria lei ordinária, a situação seria muito problemática, sob o ponto de vista da sua conformidade constitucional.

Considera o Tribunal, porém, que um tal intuito «suspensivo» da possibilidade do exercício do referido direito de queixa ao PJ por parte dos membros da PSP (e só quanto a estes importa analisar a questão) não esteve nos propósitos do legislador. Na verdade, se o regime e os mecanismos legais vigentes ao tempo da aprovação da LDNFA já consentiam a esses agentes policiais o exercício de um tal direito, não é razoável pensar que essa lei tivesse desejado retirar essa faculdade, ainda que só transitoriamente. Melhor entendimento é, então, o de que o legislador simplesmente pretendeu que se redefiníssem e clarificassem os «termos» em que ela havia de ser exercida e, bem assim, o modo de actuação do PJ no correspondente caso.

No entendimento do Tribunal, em suma, o artigo 33.º, n.º 2, da LDNFA, enquanto aplicável aos membros da PSP, não prejudica, no imediato, a manutenção do *status quo* legal anterior sobre a matéria — e, assim sendo, não deve ser julgado inconstitucional.

2) A questão da constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 440/82 e do RDPSP por ele aprovado

29 — Concluída a análise do primeiro grupo de normas submetidas ao exame do Tribunal (o artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA integrado pelos preceitos da mesma lei para que remete), cabe agora passar à apreciação do segundo grupo de disposições normativas em causa no presente processo, a saber, as do diploma que aprovou o novo RDPSP e as deste Regulamento.

Antes de encetar essa apreciação, torna-se forçoso, no entanto, referir e considerar o seguinte.

Entendeu-se acima — ao definir o alcance da remissão do artigo 69.º, n.º 2, para o artigo 32.º da LDNFA (supra, n.ºs 21 e 22) — que o quadro de referência em que tal remissão foi feita, mandando aplicar à PSP o RDM, só pode ter sido o da vigência, ao tempo, do RDPPSP, de 1985. A verdade, porém, é que quando a LDNFA foi publicada (em 11 de Dezembro de 1982) já esse regulamento havia sido substituído pelo do Decreto-Lei n.º 440/82 (publicado em 4 de Novembro), de modo que, independentemente do quadro de

referência subjectivo do legislador, foi afinal a aplicação deste último regulamento que ficou *objectiva* e efectivamente precludida pela extensão do RDM à PSP. Por outras palavras: o artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, ao determinar esta extensão, por remissão para o seu artigo 32.º, *revogou* o Decreto-Lei n.º 440/82 e o respectivo regulamento.

Não será então que deve considerar-se prejudicada a apreciação da conformidade constitucional deste diploma? De modo algum.

Em primeiro lugar, sempre o Tribunal tem entendido que a revogação de uma norma ou de um diploma não é circunstância necessariamente impeditiva da apreciação em abstracto da sua constitucionalidade. É que essa norma (ou diploma) pode ter produzido efeitos, ou pode vir ainda a produzi-los, e, se tais efeitos se mantêm ou são ainda susceptíveis de se produzirem em termos significativos, bem pode justificar-se, numa perspectiva de utilidade processual, o julgamento, mesmo em abstracto, da constitucionalidade de semelhante norma (a respeito desta questão, cf. os Acórdãos n.ºs 91/85, 177/86, 282/86, no *Diário da República*, 1.ª série, respectivamente, de 18 de Julho de 1985, 19 de Junho de 1986 e 11 de Novembro de 1986).

Ora basta referir o facto de se acharem pendentes neste Tribunal vários processos de fiscalização concreta, em que o STA, com fundamento na inconstitucionalidade do RDPSP em apreço, anulou actos punitivos da Administração que o implicaram, basta isso, para que, à luz das considerações precedentes, se mantenha inteiramente o interesse da apreciação, nos presentes autos, da constitucionalidade de tal regulamento e do diploma que o aprovou.

Mas a esta razão — de índole fundamentalmente pragmática — acresce uma outra, e decisiva, no caso.

Trata-se de que, em consequência do juízo que antes formulou sobre esse preceito, na parte correspondente (supra, n.º 23) vai o Tribunal, neste processo, declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 69.º, n.º 2 da LDNFA, na parte em que remete para o artigo 32.º da mesma lei. Ou seja: vai declarar a inconstitucionalidade precisamente da norma revogatória do Decreto-Lei n.º 440/82 e do respectivo regulamento. E, com isso, vão estes diplomas ser repriminados, por força do disposto no artigo 282.º, n.º 1, da CRP, com efeitos a partir da data da sua mesma revogação. Em suma: os diplomas vão continuar em vigor e tudo vai passar-se como se não tivesse ocorrido a sua revogação.

Ora, assim sendo, verdadeiramente nem chega a pôr-se o problema da utilidade processual do conhecimento da sua constitucionalidade. Tal utilidade é óbvia — de modo que, havendo o julgamento das respectivas normas sido solicitado ao Tribunal nos pertinentes termos constitucionais e legais, nada mais cumpre senão emitilo. (Sobre os problemas, em todo o caso, susceptíveis de se levantarem no tipo de situações em presença, v., infra, n.º 38. Valerão aqui, na parte aplicável, as condições aí feitas.)

30 — A declaração da inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 440/82 e do RDPSP por ele aprovado vem requerida tanto pelo PAR como pelo PGR, e com base no mesmo fundamento essencial, a saber: o de que o decreto-lei em causa, uma vez que não foi emitido a coberto de qualquer autorização legislativa, violou a reserva de competência da AR estabelecida pelas alíneas c) e m) do artigo 167.º da CRP, na sua redacção

originária. É que — sintetisa o primeiro dos requerentes — «a matéria do estatuto disciplinar está incluída no regime geral da função pública», regime ao qual justamente se reporta a citada alínea *m*) do artigo 167.º

O argumento é largamente desenvolvido no requerimento do PGR, o qual reproduz o já citado parecer n.º 90/83 da PGR, na parte correspondente.

Começa-se aí por recusar que a questão da constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 440/82, sob o ponto de vista da competência para a sua emissão, pudesse e devesse apreciar-se à luz da Constituição revista — e concretamente da nova alínea *d*) do artigo 168.º, que inclui na reserva relativa da AR o «regime geral de punição das infracções disciplinares» —, não obstante a publicação desse diploma (a 4 de Novembro) haver ocorrido quando já vigorava (desde o dia 30 de Outubro imediatamente anterior) a lei de revisão constitucional. Invoca-se a tal respeito a orientação em último termo firmada pela Comissão Constitucional (C. Const.) (a partir do Acórdão n.º 212, de 27 de Maio de 1980), segundo a qual o momento decisivo para aferir da validade da lei, sob o ponto de vista acima mencionado, não é o da sua publicação (simples elemento de integração da eficácia do acto), mas aquele em que o processo de formação da lei (isto é, da vontade legislativa) se completa, o que ocorre, no máximo, com a promulgação; e invoca-se depois, na mesma linha, a alteração de que foi objecto, com a revisão de 1982, o artigo 122.º, n.º 4, da lei fundamental (passando a ligar à falta de publicidade dos actos normativos, em lugar da consequência da «inexistência jurídica», a da «ineficácia jurídica»). Ora, apesar de publicado em 4 de Novembro, o Decreto-Lei n.º 440/82 fora aprovado pelo Governo, em Conselho de Ministros, em 22 de Abril de 1982 e promulgado em 30 de Setembro do mesmo ano: estando o seu cesso de formação completo, pois, quando se iniciou a vigência da lei de revisão, excluído fica que possa ele ser apreciado e julgado organicamente inconstitucional com base no novo texto da Constituição.

Entrando, pois, na análise do diploma face à versão constitucional primitiva, sublinha o PGR, antes de mais, que, na falta de subsídios dos trabalhos preparatórios que o mostrem com nitidez, vários lugares da Constituição apontam, todavia, no sentido de dever considerar-se incluída no regime da função pública «a matéria do estatuto disciplinar da PSP, organismo não militar»: assim, o artigo 270.º (o qual, levando a epígrafe «Regime da função pública», contém um número sobre as garantias em processo disciplinar) e o artigo 272.º (relativo à Polícia, e incluído no título IX da CRP dedicado à «Administração Pública»); e salienta, entretanto, como, para emitir o Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, com o qual foi aprovado um novo Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (EDFAACRL), o Governo se munuiu previamente de autorização legislativa. Por outro lado, chama o PGR a atenção para o facto de o estatuto disciplinar em causa conter também «elementos conexados directamente com os direitos, liberdades e garantias». É assim que, por força das alíneas *c*) e *m*) do artigo 167.º da CRP (texto originário), o requerente entende — como já o havia entendido a PGR — que a regulamentação de tal matéria cabia à AR ou exigia a autorização desta.

Posto isto, põe o PGR em evidência que, não tendo sido o Decreto-Lei n.º 440/82 publicado ao abrigo de qualquer autorização legislativa, expressamente invocada (assumindo-se, pois, como «diploma autónomo»), tão-pouco pode considerar-se coberto — dir-se-ia que indirectamente — pela autorização legislativa consignada na Lei n.º 17/79, de 26 de Maio, com base na qual justamente foi emitido o citado Decreto-Lei n.º 191-D/79, contendo um novo estatuto disciplinar para o funcionalismo público.

Tratar-se-ia do seguinte: esse decreto-lei previu, no seu artigo 5.º, que os estatutos ou regimes disciplinares especiais vigentes na função pública fossem adaptados às linhas do novo estatuto disciplinar geral, por decreto regulamentar, no prazo de seis meses; o RDPPSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40 118, continha um regime disciplinar especial — pelo que o Governo podia adaptá-lo nos termos referidos, pela forma e no prazo indicados; não o tendo feito, poderia ainda assim entender-se que, de qualquer modo, as disposições do EDPSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 440/82, se submetiam ao que já antes fora em geral definido para a função pública, em matéria disciplinar, pelo estatuto do Decreto-Lei n.º 191-D/79 (ou seja, que tais preceitos não produziam inovações relativamente a este regime) — o que, segundo orientação também estabelecida pela C. Const., bastaria para excluir a ocorrência de inconstitucionalidade orgânica.

Só que — e é isso o que o PGR põe em relevo — justamente não se verifica tal harmonização, como o mostra o confronto entre os dois regimes em causa. Assim: as regras de *prescrição* do estatuto disciplinar da PSP não são idênticas às definidas no EDFAACRL, e os prazos são aí alongados; prevê-se naquele primeiro estatuto a pena de *detenção*, sem correspondência no segundo; prevê-se ainda no mesmo estatuto (da PSP), e igualmente sem que isso encontre correspondência no segundo, que a *falta de comparência* não justificada a actos do processo disciplinar constitui infracção ao artigo 91.º do Código de Processo Penal (CPP) e bem assim que nesses casos pode requerer-se ao juiz a *comparência* do faltoso sob custódia. Além disto, muito embora o RDPPSP proceda a uma tipicização dos deveres (o que é benéfico), certo é que pelo menos um desses deveres [o do artigo 8.º, n.º 28)] entraria em conflito com o estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79 [faz notar o PGR, todavia, que este ponto já não merece grande atenção, uma vez que as restrições de direito dos agentes da PSP constam agora do artigo 31.º, *ex vi*, do artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, que é mais «minucioso» que o dito n.º 28)].

Conclui assim o PGR que no estatuto disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 440/82 se fixaram «regras próprias sobre o regime disciplinar» da PSP. Por isso, e ainda (acrescenta) porque outras regras do mesmo estatuto (como a relativa à pena de detenção) são «do âmbito dos direitos, liberdades e garantias», entende o requerente verificar-se a inconstitucionalidade orgânica daquele diploma legal.

31 — À arguição da inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 440/82, por violação das alíneas *c*) e *m*) do artigo 167.º da CRP (redacção originária), nada contrapõe o Governo — consoante logo de início se referiu (supra, n.ºs 1 e 2).

Entretanto, veio a mesma tese da inconstitucionalidade orgânica do diploma em apreço a ser acolhida, persistente e uniformemente, em vários arestos do STA,

agora pendentes de recurso neste T. Const., como se referiu já.

E o facto é que o próprio Governo — colocado perante a questão de constitucionalidade ora em causa (suscitada logo no já várias vezes citado parecer n.º 90/83 da PGR, que o Ministro da Administração Interna homologou) — veio procurar obviar à situação, apresentando à AR sucessivos pedidos de autorização legislativa tendentes a habilitá-lo a emitir um novo estatuto disciplinar para a PSP. Nenhum de tais pedidos, porém, teve êxito: o primeiro (proposta de lei n.º 3/III) veio a ser retirado; o segundo (proposta de lei n.º 81/III) não chegou a ser votado, por ter caducado com a dissolução da AR, em 1985, e o terceiro (proposta de lei n.º 30/IV) foi rejeitado pelo parlamento (v. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, de 6 de Julho de 1983, 2.ª série, de 26 de Julho de 1984, e 1.ª série, de 23 de Julho de 1986, respectivamente).

É neste contexto que cabe dilucidar a questão em apreço.

32 — Um ponto pode desde já considerar-se adquirido: é o de que a apreciação da conformidade constitucional do Decreto-Lei n.º 440/82, sob o ponto de vista da competência para a sua emissão, há-de ser aferida à luz da versão originária da Constituição, e não à luz da sua versão actual [e assim, designadamente, à luz da presente redacção do artigo 168.º, n.º 1, alínea d), primeira parte].

A tal propósito são em absoluto pertinentes as considerações do PGR (e do parecer da PGR) acima transcritas no essencial e nas quais desnecessário se torna insistir. Acrescentar-se-á unicamente que a doutrina estabelecida pela C. Const., desde o citado Acórdão n.º 212, de 27 de Maio de 1980 (*Apêndice ao Diário da República*, de 16 de Abril de 1981), foi já de igual modo sufragada por este Tribunal em anteriores ares-tos (v. os Acórdãos n.ºs 37/84 e 80/84, no *Diário da República*, 2.ª série, de 6 de Julho de 1984 e 29 de Janeiro de 1985, respectivamente).

33 — Passando, pois, a apreciar a questão na perspectiva indicada, por adquirido pode dar-se também que é à luz das alíneas c) e m) do artigo 167.º, na redacção primitiva da Constituição, que terá sentido abordá-la.

Com efeito, estando apenas confiada e reservada ao Conselho da Revolução (CR) a competência para legislar «sobre a organização, o funcionamento e a disciplina das Forças Armadas», seguia-se que tal competência, no tocante às forças de segurança, era a *comum*. Pertencia esta última — a competência legislativa comum — à AR e ao Governo, distribuindo-se pelos dois órgãos segundo um esquema concorrencial, com ressalva das matérias «reservadas» ao parlamento pelo artigo 167.º Ora, não contendo este elenco de matérias qualquer referência específica às «forças de segurança», ou às «forças de polícia», não se vê, na verdade, que outras das correspondentes alíneas possam ser relevantes no caso, para além das mencionadas.

Deixando de lado, por ora, a alínea c), respeitante aos «direitos, liberdades e garantias», e considerando as coisas unicamente do ângulo da alínea m), na parte em que respeita ao «regime e âmbito da função pública», deverá começar por acentuar-se que a conclusão de que ela foi violada pelo Decreto-Lei n.º 440/82 tem na base duas premissas essenciais, relativas ao significado dessa mesma alínea e do seu

alcance, a saber: a de que o «regime» de que aí se trata inclui a «disciplina» ou «regime disciplinar» dos funcionários e a de que com a referência à «função pública» são abrangidas as forças policiais, ou, pelo menos, a PSP.

É destas premissas que expressamente parte o PGR, em abono delas invocando os argumentos atrás referidos, tirados tanto do contexto sistemático da Constituição (artigos 270.º e 271.º) como da prática constitucional (recurso a autorização legislativa para emitir o EDFAACRL do Decreto-Lei n.º 191-D/79). E a tais argumentos poderá acrescentar-se ainda o seguinte: por um lado, que o «estatuto disciplinar» dos funcionários é um aspecto que integra «conaturalmente» o respectivo «regime»; por outro, que os agentes policiais não deixam de ser «funcionários» do Estado, sendo por isso estranho que o respectivo regime não fosse também abrangido pela reserva parlamentar.

Ora o Tribunal entende que as premissas enunciadas são correctas, e, por isso, é levado a concluir que, estando a matéria versada pelo Decreto-Lei n.º 440/82, ao tempo da vigência da versão primitiva da Constituição, na reserva da AR definida pela alínea m) do artigo 167.º, a emissão desse diploma sem autorização parlamentar se traduziu efectivamente — como sustentam os requerentes — numa infracção do mesmo preceito constitucional.

34 — Esta conclusão começa logo a ganhar nitidez quando se confrontem os termos em que a reserva parlamentar em causa era consagrada pelo texto inicial da Constituição com aqueles outros em que se acham consignadas as reservas das alíneas d) e u) do artigo 168.º, n.º 1, do texto constitucional vigente.

Na verdade, na medida em que agora apenas se incluem expressamente na competência exclusiva da AR as «bases do regime e âmbito da função pública», de um lado, e o «regime geral» das infracções disciplinares e do respectivo processo, do outro, pode dizer-se que, nessas matérias, a extensão daquela competência exclusiva sofreu uma redução ou encurtamento relativamente ao que resultava do teor da antiga alínea m) do artigo 167.º, com um consequente alargamento da autonomia legislativa governamental. Ou seja: impunha-se então uma mais estrita intervenção parlamentar, não confinada simplesmente a uma legislação de «bases» ou à definição de «um regime geral». E isso, posto que um tal tema se compreendia no domínio abrangido por essa alínea m), vale também, obviamente, para a matéria disciplinar — matéria essa, pois, em que também pode dizer-se agora alargada (e em que, de todo o modo, ficou clarificada), nos termos referidos, a competência legislativa do Governo. [E nem obsta à validade desta última asserção, no tocante aos agentes militares e militarizados, a reserva absoluta entretanto estabelecida pelo actual artigo 167.º, alínea m), visto que a mesma não respeita à definição do respectivo regime disciplinar, mas tão-só à das restrições de direitos autorizadas pelo artigo 270.º da CRP].

De todo o modo, não pode desconhecer-se que, chamada a fixar o alcance da reserva do artigo 167.º, alínea m), do texto inicial da CRP, a C. Const. fez dela um «entendimento restritivo e ponderado», sublinhando que a mesma reserva não podia significar, e não significava, que ao Governo tivesse sido retirada toda e qualquer competência legislativa autónoma no domínio da função pública e se houvesse cometido ao parlamento a «regulamentação esgotante» desse domínio

de matérias (a definição da «totalidade» do respectivo regime jurídico): cf. os pareceres n.ºs 22/79 e 12/82, em *Pareceres da Comissão Constitucional*, respectivamente, vols. 9.º, p. 48, e 19.º, p. 119.

Acentuava-se que, face à natureza, extensão, complexidade e variabilidade das matérias abrangidas, não seria praticamente viável conferir à reserva em causa esse sentido esgotante, nem isso seria sequer harmónico com a posição constitucional do Governo como «órgão superior da Administração Pública». E, assim, explicitava a C. Const. que à competência da AR se reservava apenas «o estatuto geral» da função pública, aquilo que «é comum e geral a todos os funcionários e agentes», pertencendo já à competência legislativa governamental a «concretização» desse estatuto geral, a sua «complementação, execução e particularização», ou seja «quer o desenvolvimento de tais princípios, quer a sua aplicação e adaptação aos sectores que exijam um regime particular específico, especial ou até excepcional».

Simplesmente, se este Tribunal também já teve oportunidade de reconhecer que à reserva em apreço não podia atribuir-se um sentido tal que ficasse excluída qualquer possibilidade de intervenção legislativa autónoma do Governo no domínio da função pública, a verdade é que não sufragou então *qua tale* a doutrina da C. Const. e os seus termos (cf. o Acórdão n.º 78/84, no *Diário da República*, 2.ª série, de 11 de Janeiro de 1985). Mas, para além disso, a verdade é ainda que, mesmo a sufragar-se agora uma tal doutrina, não poderia evitar-se a inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 440/82 e do RDPSP, por ele aprovado.

Com efeito, do que aí se tratou foi de aprovar um regime disciplinar *próprio* para a PSP, aplicável a *toda o seu pessoal* e assumido pelo legislador, como salienta o PGR, como um regime *autónomo*, diverso do constante do EDFAACRL do Decreto-Lei n.º 191-D/79 (o qual, por sua vez, não era aplicável, segundo os seus mesmos termos, aos funcionários e agentes com «estatuto especial»).

Ora, não se vê que uma decisão legislativa deste tipo, através da qual se estabelece, na matéria em causa, um regime legal específico, com tão pronunciadas particularidades e singularidades, possa ainda caber na competência do Governo, mesmo entendida esta nos termos amplos atrás descritos. Ou seja: não se vê que ainda aí possa simplesmente falar-se da «concretização» ou da «complementação, execução e particularização» de um estatuto disciplinar geral.

E que no RDPSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 440/82, se vai além de uma simples «particularização» do referido EDFAACRL, constante do Decreto-Lei n.º 191-D/79, põe-no em relevo igualmente o PGR, no seu requerimento, nos termos já referidos (supra, n.º 30). Aí se sublinham alguns pontos significativos que desnecessário se torna evidenciar de novo aqui.

35 — É certo, em todo o caso, que no Regulamento em apreço não deixam de conter-se normas que são claramente decalcadas e até mera reprodução de preceitos do citado EDFAACRL e outras que respeitam a aspectos cuja disciplina já devia considerar-se incluída na competência legislativa do Governo, mesmo à luz da versão primitiva da Constituição. Entre as primeiras pode logo apontar-se, por exemplo, a do artigo 4.º, que define o conceito de infracção disciplinar; entre as

segundas estarão, designadamente, normas com uma pura incidência adjectiva ou processual, como sejam as que se limitam a regular meros trâmites do procedimento disciplinar (cf. os capítulos II e III).

Só que tais normas fazem corpo com todas as demais desse regulamento, não se vendo que sentido possa ter a sua subsistência independentemente da do diploma no seu conjunto. Dito de outro modo: amputado o regulamento disciplinar em causa — como necessariamente, no mínimo, teria de sê-lo — de parte significativa das suas normas, as restantes perdem qualquer virtualidade normativa. Não se afigura, assim, que a espécie *sub judice* seja daquelas onde caiba um simples julgamento «parcial» de inconstitucionalidade.

De resto, nos diplomas em apreço exprime-se uma decisão legislativa global sobre o regime disciplinar da PSP, e isso, se bem que não obrigando a esse resultado, também aponta — sendo a questão, como é, a da competência para tomar tal decisão — para um juízo «global» sobre a sua constitucionalidade.

Eis por que o Tribunal entende que devem julgar-se inconstitucionais, no seu conjunto, o Decreto-Lei n.º 440/82 e o RDPSP, que ele aprovou, por violação do disposto na alínea m) do artigo 167.º da CRP, no texto inicial desta.

36 — Entretanto, concluindo assim, desnecessário se torna averiguar agora se a emissão dos diplomas em causa implicou também a violação da alínea c) do mesmo preceito constitucional — consoante foi ainda invocado, como oportunamente se referiu, tanto pelo PAR como pelo PGR. É claro que o resultado de tal averiguação, mesmo quando positivo, nada adiantaria à conclusão a que se chegou.

De resto, tal outra violação, a haver ocorrido, respeitaria unicamente — essa sim — a normas precisas e concretas do regulamento disciplinar em apreço, já que este, considerado de *pleno ou globalmente*, em função da matéria de que trata, não se situa na área circunscrita pela reserva da alínea c), a saber, a do «regime» dos «direitos, liberdades e garantias».

E a esta nota acrescente-se só que no exemplo aduzido pelo PGR para ilustrar a violação da dita alínea c) — o do estabelecimento da pena de «detenção» —, mais do que essa infracção, ocorre uma verdadeira violação substantiva ou material da Constituição, conforme já houve oportunidade de dizer a outro propósito (supra, n.º 30).

3) A questão da constitucionalidade de algumas normas do RDPPSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40 118

37 — Como na altura própria se relatou, vem esta última questão posta, pelo PAR, na «dependência» e em «consequência» de um juízo de inconstitucionalidade sobre o Decreto-Lei n.º 440/82 e respectivo regulamento [supra, n.º 4, alínea c)].

Na verdade, este decreto-lei revogara implicitamente (cf. o seu preâmbulo e os seus artigos 1.º e 2.º) o regulamento em epígrafe. Daí que, declarado inconstitucional o primeiro, com eficácia *erga omnes*, se opere a consequência da repristinação do segundo, por força do disposto no artigo 282.º, n.º 1, da CRP. É, pois, no pressuposto dessa declaração de inconstitucionalidade, e para evitar que tal repristinação abranja normas desse regulamento reputadas como contrárias à Constituição vigente, que o PAR desde logo requereu igualmente a apreciação destas últimas.

Está-se, assim, perante uma situação semelhante à que, neste mesmo acórdão, determinou a apreciação do Decreto-Lei n.º 440/82 e do RDPS, por ele aprovado — apreciação a que também se procedeu no seguimento do juízo de inconstitucionalidade de que foi objecto a respectiva norma revogatória (o artigo 69.º, n.º 2, da LNDFA, na parte em que este remete para o artigo 32.º da mesma lei). Ao nível processual, a diferença está apenas em que o requerente, na hipótese agora em apreço, parte já do pressuposto de que as normas estão revogadas e do pressuposto, bem assim, da sua repristinação — só nesta circunstância baseando o seu pedido.

Ora não deve o Tribunal, antes de mais, deixar de reflectir, ainda que com brevidade, sobre a admissibilidade de semelhante pedido e sobre o tipo de decisão processualmente mais adequado à situação em presença.

38 — Quanto à questão da admissibilidade do pedido, todavia, uma resposta afirmativa não oferecerá grandes dúvidas. E para firmá-la bastará notar que logo a impõe uma evidente razão, não só de economia processual, mas até — se a expressão é consentida — de «economia constitucional».

De facto, declarada a inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 440/82, e repristinado o regulamento do Decreto n.º 40 118, nada impediria que o requerente viesse ulteriormente solicitar a apreciação deste outro diploma e a declaração da sua inconstitucionalidade. Sendo assim, por que não consentir-lhe que formule logo um pedido «consequente» daquele primeiro juízo de desconformidade constitucional, se isso pode evitar que «regressem» ao ordenamento jurídico (ainda que, porventura, só temporariamente) normas que ficariam a brigar com a Constituição? É patente que não deve deixar de admitir-se uma tal possibilidade.

E será óbvio também que não caberia argumentar em contrário com a ideia de que, desse modo, se está a criar uma nova modalidade de fiscalização «preventiva» da constitucionalidade, não prevista no artigo 278.º da CRP, e podendo ser desencadeada por entidades diversas das referidas nesse preceito. Pois é, na verdade, claro que não se está perante um controle de normas *in fieri*, enxertado no seu próprio processo de formação (que é a situação contemplada no artigo 278.º), mas do controle de normas já integralmente produzidas, e às quais simplesmente se abre, por força da própria dinâmica da aplicação do ordenamento jurídico, uma nova oportunidade de «vigência».

Estabelecida, pois, a admissibilidade do pedido, já se apresenta como mais duvidosa, porém, a resposta a dar à questão de saber qual o tipo de decisão por que, face a ele, o Tribunal deve enveredar. E a dúvida suscita-se em vista do disposto no artigo 282.º, n.º 4, da CRP, que consente ao T. Const. limitar os efeitos da repristinação ou até, eventualmente, excluí-la. Não será então que, concluindo pela procedência do pedido, o Tribunal, em lugar de declarar «autonomamente» a inconstitucionalidade das normas objecto de apreciação, deverá antes afastar simplesmente a sua repristinação?

Tem de convir-se em que a questão não é simples, exigindo o seu melhor esclarecimento porventura uma análise em contexto mais vasto, no qual, designadamente, se considerasse também o problema de saber se é lícito ao T. Const. (e em que medida) fazer uso *oficiosamente* dos poderes que lhe são conferidos pelo preceito constitucional citado com fundamento na incons-

titucionalidade das normas repristinandas — problema, este outro, sobre que o Tribunal não teve ainda ensejo de pronunciar-se. Mas também há-de reconhecer-se que, se a questão se reveste de considerável complexidade, o seu relevo se esgota num plano por assim dizer teórico, porquanto a solução que se lhe der, seja ela qual for, é indiferente de um ponto de vista prático: os efeitos de uma ou de outra serão substancialmente idênticos, como logo se vê.

Nestas condições, não se justificando alargar aqui o exame do problema, e ressaltando a possibilidade de um seu ulterior melhor estudo, prefere o Tribunal por agora, entre os dois caminhos possíveis, aquele que, apesar de tudo, se afigura estar mais directamente na linha do pedido que lhe é formulado, ou seja: o de declarar a inconstitucionalidade das normas expressamente submetidas à sua apreciação, se e quando esse vier a ser o caso.

39 — Passando, então, a conhecer desse último pedido, cumpre analisar, primeiramente, as normas dos n.ºs 25.º, 26.º, 27.º e 41.º do artigo 5.º do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 40 118 — normas, todas elas, que impõem deveres negativos (proibições) aos elementos da PSP e, *prima facie*, tanto aos agentes policiais propriamente ditos (agentes militarizados) como ao pessoal não policial (os funcionários civis, na terminologia tradicional), pois que a uns e outros é aplicável o mesmo regulamento.

Entendeu o PAR — retomando, ainda aqui, a exposição acima referida do SMMP — que essas normas «restringem, com violação do n.º 2 do artigo 18.º da CRP, os direitos de manifestação, petição colectiva, reunião, associação e expressão que a Constituição garante a todos os cidadãos, incluindo os agentes de polícia e os funcionários administrativos da PSP, nos seus artigos 37.º, 45.º, 46.º e 52.º».

Vejamos se lhe assiste razão.

a) No n.º 25.º dispõe-se que é dever do pessoal da PSP «não tomar parte em manifestações colectivas atentatórias da disciplina nem promover ou autorizar iguais manifestações, devendo como tais serem consideradas não só as reclamações, pedidos, exposições ou representações verbais ou escritas referentes a casos de disciplina ou de serviço que, tendo um fim comum, sejam apresentadas por diversos agentes, colectiva ou individualmente, ou por um em nome de outros, mas também as reuniões que não sejam autorizadas por lei ou pela autoridade competente».

Apesar da vocação «universal» (chamemos-lhe assim) do regulamento disciplinar em que se insere, entende o Tribunal que este preceito deve interpretar-se como visando especificamente, ao menos na sua primeira parte, os «agentes de polícia», pois que esse é o significado comum e natural da expressão «agentes» — utilizada na disposição — quando referida ao pessoal da PSP. E também entende que as «manifestações colectivas atentatórias da disciplina» a que a proibição se reporta são as que no preceito se descrevem, a saber: por um lado, «as reclamações, pedidos, exposições ou representações verbais ou escritas referentes a casos de disciplina ou de serviço» com um fim comum; e, por outro, «as reuniões que não sejam autorizadas por lei ou pela entidade competente». Trata-se assim de «manifestações» versando assuntos da Polícia. Além disso, e no tocante às ditas «reclamações, pedidos, exposições ou representações» com um fim comum, entende ainda o Tribunal que, a par da sua apresenta-

ção «colectiva» propriamente dita (por diversos agentes ou por um em nome de outros), é a sua apresentação individual *concertada* que a proibição abrange — modalidade, esta última, que, no juízo do Tribunal, deve equiparar-se à primeira (visto ter o mesmo sentido e visar idênticos objectivos).

Ora, interpretada nos termos acabados de indicar, a norma em apreciação deve ser julgada inconstitucional.

Na verdade, e com respeito à sua primeira parte (proibição de reclamações, pedidos, etc.), o que nela afinal se estabelece é uma restrição ao direito de petição colectiva dos agentes militarizados da PSP, autorizada pelo artigo 270.º da CRP. Trata-se, de resto, de proibição perfeitamente paralela à contida na última parte do artigo 31.º, n.º 8, da LDNFA (enquanto aplicável à mesma Polícia por força da remissão do artigo 69.º, n.º 2, da mesma lei), a qual já o Tribunal, neste mesmo acórdão (supra, n.º 16), considerou como não inconstitucional.

Por outro lado, e no tocante à proibição da participação em reuniões, o preceito em causa, em bom rigor, não cria autonomamente qualquer restrição, reportando-se apenas, como se reporta, às reuniões que «não sejam autorizadas por lei» e limitando-se, assim, a «devolver» para essas outras normas proibitivas. Só nestas últimas, pois, poderá estar, eventualmente, o problema. É certo, em todo o caso, que no n.º 25.º se faz ainda referência às reuniões «não autorizadas pela autoridade competente». Simplesmente acontece que tal referência deve hoje considerar-se revogada: ela explica-se atento o facto de o regulamento disciplinar em presença proceder de um tempo em que vigorava o princípio da sujeição a autorização prévia das reuniões; mas justamente por isso, substituído que foi esse princípio pelo radicalmente oposto (antes mesmo de aprovada a Constituição de 1976, pelo Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto), não pode a referência em causa, neste novo contexto constitucional e legal do exercício do direito de reunião, deixar de haver-se como prejudicada.

b) No n.º 26.º do artigo 5.º consigna-se, por sua vez, o dever do pessoal da PSP de «não fazer parte de corpos directivos de quaisquer agremiações sem autorização». Trata-se de uma proibição que, respeitando às agremiações de qualquer espécie, tem, nesse aspecto, uma latitude muito mais ampla e indiferenciada do que a proibição do artigo 31.º, n.º 6, da LDNFA, mas, por outro lado, se reporta não à filiação nas agremiações (como esta última), e antes, mais limitadamente, à participação nos respectivos corpos directivos.

Seja como for, esta participação representa uma das dimensões do direito fundamental de associação, reconhecido pelo artigo 46.º da CRP — uma dimensão, pois, cujo exercício por parte dos membros da PSP fica dependente, por força do preceito em análise, da autorização dos respectivos superiores hierárquicos. Por outro lado, nada dispondo o Regulamento quanto às condições e critérios da concessão dessa autorização, e remetendo assim para o juízo de oportunidade e conveniência que a tal respeito aqueles superiores hierárquicos façam, está-se, no caso, perante uma autorização a outorgar discricionariamente.

Ora esta última consideração é suficiente, por si só, para conduzir à inconstitucionalidade do preceito. Na verdade, não pode admitir-se que o exercício de um direito fundamental fique condicionado ou sujeito a

uma autorização desse tipo: já este Tribunal o disse a outro propósito (a propósito da liberdade de expressão conexcionada com o direito de participação política) nos seus Acórdãos n.ºs 74/84 e 248/86 (*Diário da República*, 1.ª série, respectivamente, de 11 de Setembro de 1984 e 15 de Setembro de 1986), pelo que, valendo integralmente aqui, *mutatis mutandis*, a doutrina firmada nesses arestos, para ela se remete, sem mais.

c) No n.º 27.º do artigo 5.º, que seguidamente cabe apreciar, estabelece-se, por seu turno, que é dever do pessoal da PSP «não assistir nem tomar parte, sem autorização superior, em comícios ou outras quaisquer reuniões públicas ou particulares em que se trate de assuntos de carácter político».

Dispõe-se aqui sobre a matéria expressamente contemplada agora, mas em termos diversos, pelo artigo 31.º, n.º 4, da LDNFA, enquanto aplicável à PSP por força da remissão do artigo 69.º, n.º 2, da mesma lei. Entende o Tribunal, por isso, que o preceito em apreço se deve considerar prejudicado por este outro, que representa uma manifestação de vontade legislativa sobre a matéria em causa não só mais recente, como procurando traduzir já o quadro constitucional vigente. E prejudicado não apenas no sentido de que a proibição assume hoje contornos mais limitados (sobre cuja conformidade constitucional já se tomou posição noutra ponto deste mesmo aresto), mas ainda no de que essa proibição, enquanto especificamente dirigida ao pessoal da PSP, abrange apenas os respectivos agentes militarizados (pois que só estes quis a LDNFA, e deliberadamente, considerar). O que significa, por sua vez, que os restantes funcionários e agentes da PSP passaram a estar sujeitos, no respeitante ao ponto em análise, ao regime comum aplicável à generalidade dos funcionários e agentes da Administração Pública.

Assim sendo — prejudicada que está a vigência e a aplicabilidade do n.º 27.º do artigo 5.º do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 40 118 —, por prejudicado deve ter-se igualmente o conhecimento da sua conformidade constitucional. Na verdade, não se vê que ocorram neste caso as razões susceptíveis de justificarem a apreciação da constitucionalidade de um preceito caduco.

d) Finalmente, dispõe-se no n.º 41.º do artigo 5.º que é dever do pessoal da PSP «não se servir da imprensa ou de qualquer outro meio de publicidade para dar conta do modo como desempenha as suas funções oficiais ou para responder a apreciações feitas a serviços de que seja incumbido, no caso em que lhe sejam feitas imputações sobre tal assunto, limitando-se a participar o facto às autoridades competentes, que têm por dever empregar os meios conducentes a exigir dos seus autores a responsabilidade que lhes couber».

Serão aplicáveis a este preceito considerações semelhantes, em parte, às produzidas a respeito da disposição que imediatamente antes se analisou. Na verdade, também ele versa sobre matéria que não deixa de ter sido contemplada pelo artigo 31.º da LDNFA, mais concretamente pelo seu n.º 3. Mas o âmbito das duas normas não coincide exactamente, antes se podendo dizer — quando lidas em conjunto — que o n.º 41.º do artigo 5.º do RDPPSP se reporta a um particular tipo de hipótese ou situação que cabe na previsão genérica do artigo 31.º, n.º 3, ocorrendo aí, pois, como que uma explicitação ou concretização desta última. Ora uma tal explicitação não deixa de possuir, em si mesma,

uma certa virtualidade normativa — razão por que se afigura não dever ser tida, sem mais, como prejudicada, no seu todo, por aquele preceito da LDNFA. Cumpre, assim, apreciar a conformidade constitucional da disposição.

Logo se poderá afirmar, contudo, que uma tal conformidade não deve negar-se na parte em que a norma se aplica aos agentes militarizados da PSP. Com efeito, valerão aqui as razões que noutro passo deste acórdão levaram a considerar como não inconstitucional o artigo 31.º, n.º 3, da LDNFA enquanto aplicável a tais agentes por força do artigo 69.º, n.º 2, da mesma lei. Apenas deve acrescentar-se que importa efectivamente ler agora o preceito em apreço em conjunto com esta outra disposição — do que resultará que nele não se estabelece hoje uma proibição absoluta, mas simplesmente condicionada a «autorização superior».

É mais complexa a questão quando a norma em causa se dirige a outro pessoal (não militarizado) da PSP — pois aí ela reverte, no fundo, a saber se é constitucionalmente admissível impor à generalidade dos funcionários e agentes da Administração Pública uma proibição como a que vem sendo analisada. De toda a maneira, as dúvidas não se porão tanto a respeito da segunda parte da disposição (proibição de resposta a apreciações ao serviço de que seja incumbido certo agente e a imputações que sobre tal assunto lhe sejam feitas) como a respeito da sua primeira parte (proibição de dar conta do modo como cada um desempenha as suas funções oficiais).

É que, quanto àquela segunda parte, o carácter «excessivo» da proibição afigura-se relativamente claro, pois não se vê que a natureza hierárquica da organização da Administração Pública, a sua necessária disciplina e o dever de lealdade para com as chefias (a que necessariamente hão-de ter-se por adstritos os agentes administrativos no exercício da suas funções) possam constituir credencial suficiente para justificar tal proibição (a título, v. g., de «limite imanente» à liberdade de expressão, e, assim, superando já as dificuldades postas pelo artigo 18.º, n.º 2, da CRP). Basta pensar que pode aí estar em causa a defesa da competência, do zelo e dignidade profissionais e até da dignidade pessoal dos funcionários. A proibição em apreço só, pois, poderá admitir-se quanto a agentes públicos cuja situação estatutária e enquadramento organizacional se revistam de uma especial peculiaridade: é justamente o que acontece com os «agentes militarizados», *ex vi* do artigo 270.º da CRP.

No tocante à primeira parte do preceito em análise, porém, já as coisas não se apresentam, realmente, tão claras. Na verdade, é manifesto que o reconhecimento a todo e qualquer funcionário ou agente do Estado de uma faculdade indiscriminada e ilimitada de «dar conta pública do modo como desempenha as suas funções oficiais» é algo que poderia entrar nalguns casos em colisão com os princípios de organização e a natureza própria do respectivo serviço. Não podem, pois, deixar de ocorrer aí limitações, sobretudo quando já não se ponha a questão — como agora não se põe — da «defesa dos funcionários». O problema que se suscita, por conseguinte, é o de saber se a proibição contida nessa primeira parte do n.º 41.º do artigo 5.º não corresponderá a uma de tais limitações.

A resposta — repete-se — não se perfilará com uma nitidez absoluta. Em todo o caso, entende o Tribunal que ela deve ser afirmativa. É que, no traçado desses

limites, se hão-de naturalmente levar-se em conta o posicionamento hierárquico dos funcionários e agentes, a natureza das suas funções, os diversos tipos ou modalidades possíveis de intervenção pública e o conteúdo das correspondentes declarações; não poderá igualmente deixar de ter-se em consideração a própria fisionomia e especificidade do serviço (isto é, do ramo da Administração) a que aqueles pertençam. Ora, na hipótese *sub judice*, esse é o serviço da «polícia de segurança», e não se discutirá que o carácter específico de semelhante serviço há-de exigir de todos os respectivos agentes (militarizados ou não) uma particular contenção no tocante a declarações públicas acerca do modo como o desempenham.

Em resumo, considera o Tribunal, relativamente ao n.º 41.º do artigo 5.º do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 40 118, que o mesmo só deve ser julgado inconstitucional na parte em que proíbe aos agentes não militarizados (agentes não policiais) da PSP a utilização da imprensa ou de qualquer outro meio de publicidade para responderem a apreciações feitas a serviços de que sejam incumbidos, no caso em que lhes sejam feitas imputações sobre tal assunto.

40 — Importa, de seguida, analisar as normas do artigo 13.º, alínea b), n.º 5, alínea c), n.º 5.º, alínea d), n.ºs 5.º e 8.º, alíneas e), n.ºs 5.º e 8.º, bem como dos artigos 19.º, 22.º, 27.º, 33.º e 44.º do mesmo Regulamento. Nas primeiras prevêem-se as penas disciplinares de *prisão* (aplicáveis a comissários-chefes, comissários, chefes, subchefes-ajudantes, subchefes e guardas) e de *detenção* (aplicáveis às três últimas categorias de pessoal policial); nas restantes diz-se em que consistem essas penas (artigos 19.º e 22.º), definem-se os casos em que elas, bem como a pena de «suspensão», são aplicáveis (artigo 27.º), estabelecem-se os seus efeitos, assim como, igualmente, os da pena de «suspensão» (artigo 33.º) e atribui-se aos superiores hierárquicos «competência disciplinar» para intimarem «ordem de prisão ou detenção aos inferiores» (artigo 44.º).

Considera o PAR que tais preceitos são incompatíveis com o artigo 27.º da CRP. E tem inteira razão.

O que está em causa é a admissibilidade da aplicação das referidas penas de prisão e detenção, como penas disciplinares, e de medidas preventivas correspondentes, também a título disciplinar, aos agentes militarizados da PSP. Ora, noutro passo deste aresto já o Tribunal teve ocasião de se pronunciar negativamente a esse respeito, por razões e em termos que não há agora que repetir (*supra*, n.º 23).

Assim, cumpre só concluir que devem julgar-se inconstitucionais, por violação do mencionado preceito da lei fundamental [em especial, n.º 3, alínea c)], as normas das citadas alíneas e números do artigo 13.º, bem como dos mencionados artigos 19.º, 22.º e 44.º (que, respectivamente, prevêem as penas em causa, as definem e permitem a aplicação de medidas preventivas de idêntica natureza), e consequentemente inconstitucionais, na parte em que se reportam às penas de prisão e detenção (estabelecendo os casos em que são aplicáveis e os seus efeitos), as normas dos também mencionados artigos 27.º e 33.º.

41 — Questionada vem também a norma do artigo 35.º do regulamento em apreço, nos termos da qual «a pena de expulsão importa a perda de todos os direitos do agente e a impossibilidade de ser nomeado para

qualquer cargo público ou administrativo ou contratado como tal».

Argui-se que nela se «estipula como efeito necessário de uma pena disciplinar a perda de direitos profissionais, contra o que dispõe o artigo 30.º, n.º 4, da CRP». Aqui, porém, já a arguição de inconstitucionalidade não procede. A este respeito, bastará salientar que a disposição em análise, muito embora venha inserida na secção relativa aos «efeitos das penas», o que verdadeiramente determina é o conteúdo da pena de expulsão — aquilo mesmo *em que ela consiste* —, e não «consequências» (isto é «efeitos») que, fora já desse conteúdo, derivem todavia «necessariamente» da aplicação de tal pena. Falha, pois, o pressuposto em que assenta a conclusão da inconstitucionalidade da norma.

O que acaba de dizer-se poderia, eventualmente, ser em particular contestado no tocante ao disposto na última parte do artigo 35.º, a saber, «a impossibilidade de (o agente expulso) ser nomeado para qualquer cargo público ou administrativo ou contratado como tal». Convém, por isso, sublinhar — em comprovação do que antes se afirmou — que isso significa precisa e simplesmente que a pena de «expulsão» não é de um cargo, mas da «função pública» (cf. diversamente, quanto à pena de demissão, o artigo 13.º, n.º 11, do EDFAACRL).

No entanto, se o preceito em apreço não pode ser havido como inconstitucional com base na razão invocada pelo PAR, não deixa, todavia, de suscitar uma outra questão de constitucionalidade. É a seguinte: quando nele se diz que a pena de expulsão importa «a perda de *todos* os direitos do agente», decerto vai aí também abrangido o próprio direito à aposentação (e à correspondente pensão) que o agente já tenha adquirido através dos respectivos descontos; mas então não implica isso a violação de exigências impreteríveis do Estado de direito democrático e social (cf., em particular, os artigos 62.º, n.º 2, e 63.º, n.º 1, da CRP)?

A resposta haveria, provavelmente, de ser afirmativa. Simplesmente, não tem de ser dada, porque, nessa parte, a disposição encontra-se prejudicada e revogada por força das alterações introduzidas no Estatuto da Aposentação da função pública (Decreto-Lei n.º 49/72, de 9 de Dezembro) pelo Decreto-Lei 191-A/79, de 25 de Junho, que visaram justamente (como se lê no preâmbulo deste último diploma) eliminar «a perda de direitos em sede de segurança social por motivos penais ou disciplinares, o que constituía uma cominação violentamente desproporcionada e inadequada» (cf., em especial, a nova redacção dos artigos 32.º, 37.º e 40.º daquele Estatuto).

Acrescente-se, por último, que a norma em apreço há-de ser interpretada de modo a não prejudicar o direito à reabilitação do agente disciplinarmente punido com a pena de expulsão, que constitui um princípio geral do nosso direito penal e disciplinar (cf. o artigo 70.º do Código Penal e os artigos 84.º e seguintes do EDFAACRL).

42 — Finalmente, cumpre analisar as normas dos artigos 52.º e 56.º do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 40 118. Na primeira, depois de se preceituar que «as penas disciplinares de detenção e mais graves só serão aplicadas precedendo apuramento dos factos em processo disciplinar», acrescenta-se que «as penas de repreensão até à detenção serão aplicadas sem dependência de processo, mas com audiência, mesmo verbal, do agente arguido»; na segunda, estabelece-se

que «a participação feita por um oficial em serviço na PSP contra qualquer inferior relativa a infracção de disciplina que presenciou poderá ser atendida pelo comandante, sem dependência de averiguações ou de outro testemunho exterior».

Sustenta o PAR que tais normas «não asseguram aos arguidos em processo disciplinar a audiência e defesa determinadas pelo artigo 269.º, n.º 3, do diploma fundamental», e daí obviamente retira a consequência da sua inconstitucionalidade. Ora também o Tribunal entende que não pode fugir-se a um tal resultado.

Pelo que respeita ao artigo 52.º, nenhuma censura ele merece — claro está — na sua primeira parte, e nem essa, em rigor, pode dizer-se questionada pela entidade requerente. Mas já não assim quanto à segunda parte, que, de facto, briga de modo frontal com o invocado princípio da Constituição: na verdade, afigura-se evidente que, se o regime legal em apreço assegura a audiência do arguido, já não lhe garante capazmente o «direito de defesa», pois que, não havendo «processo» (ainda que só «verbal»), desde logo não se vê que possam ter lugar quaisquer diligências probatórias necessárias ao exercício daquele direito.

Impõe-se, pois, concluir pela inconstitucionalidade do preceito, nessa parte. Mas com uma ressalva, em todo o caso, para a pena disciplinar de «admoestação», prevista nos n.ºs 1.ºs das alíneas d) e e) do artigo 13.º, e definida no artigo 14.º do RDPPSP e para cuja aplicação a disposição em análise dispensa qualquer formalidade. Com efeito, tratando-se de uma admoestação «verbal e dada sempre em particular» e, além disso, não sendo registada (tudo como consta da sua mesma definição e deriva do confronto desta com a da pena de «repreensão simples», contida no preceito imediato), nem produzindo qualquer outro efeito jurídico, é perfeitamente compreensível e proporcionado que possa ser aplicada independentemente de processo disciplinar. E não obstará a isso o artigo 269.º, n.º 3, da CRP, porque importará lê-lo — também a ele — com a mesma ressalva.

Por sua vez, e pelo que toca ao artigo 56.º, significa ele que a participação feita por um oficial contra qualquer inferior, relativa a infracção disciplinar que haja presenciado, pode fundamentar só por si uma punição disciplinar, independentemente de qualquer outra prova e qualquer averiguação. O passarem-se as coisas assim, ou não, dependerá do critério dos comandantes, como decorre do teor mesmo do preceito. Seja como for, é óbvio que, quando tal aconteça, a participação do oficial adquire «força probatória plena», valendo, no fundo, como um «auto de notícia» insusceptível de ser posto em causa por qualquer outro meio de prova.

Ora bastará pôr em evidência este significado ou alcance do regime legal em apreço para logo se concluir que semelhante regime não apenas restringe, como exclui, qualquer possibilidade de «defesa» do arguido, com manifesta violação do princípio constitucional correspondente; e para concluir, bem assim, que ele é, além disso, contrário ao princípio da presunção de inocência dos arguidos, consagrado expressamente para o processo criminal no artigo 32.º, n.º 2, da CRP, mas igualmente válido, na sua ideia essencial, nos restantes domínios sancionatórios, e agora em particular no domínio disciplinar.

De resto, deve lembrar-se que, se a jurisprudência constitucional portuguesa, desde o Acórdão n.º 168 da

C. Const. (no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 291, p. 341), vem admitindo uniformemente que a atribuição de «fé em juízo» aos auto de notícia em processo penal não é violadora dos princípios constitucionais acabados de referir, fá-lo apenas justamente porque, e na medida em que, nessa «fé em juízo» se reconhece não mais do que um «especial valor probatório», mas «só *prima facie* ou *de interim*». Ora no preceito em causa vai-se, claramente, muito além disto.

Em resumo, pois, devem considerar-se inconstitucionais a segunda parte (o segundo período) do artigo 52.º do regulamento aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40 118, salvo no tocante à pena de «admoestação», e bem assim o corpo do artigo 56.º do mesmo diploma.

III — Síntese e decisão

43 — O que vem de ser exposto pode resumir-se nos seguintes e fundamentais termos:

A) Quanto ao artigo 69.º, n.º 2, da Lei de Defesa

a) A Polícia de Segurança Pública é uma força militarizada, e os seus agentes com funções policiais são «agentes militarizados», no sentido e para os efeitos do artigo 270.º da CRP;

b) A remissão do artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA reporta-se a esses «agentes militarizados» da PSP e mantém-se plenamente em vigor;

c) Os agentes militares e militarizados referidos no artigo 270.º da CRP não só são passíveis das restrições de direitos aí previstas, como não são havidos por aquela como «trabalhadores» para o efeito do reconhecimento dos direitos enunciados nos seus artigos 54.º e seguintes, pelo que não vêm reconhecidos a esse nível tais direitos;

d) Assim sendo, a extensão aos agentes militarizados da PSP, feita pelo artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, das restrições e limites de direitos enunciados no artigo 31.º da mesma lei não suscita uma objecção constitucional liminar e global. Tal objecção haverá, porém, de ser reconhecida onde as restrições em causa se afigurem desnecessárias e desproporcionadas (artigo 18.º da CRP), ou seja onde não possam justificar-se à luz das «exigências das funções próprias da PSP» (artigo 270.º);

e) Entende o T. Const. que isso só acontece quanto a parte das restrições estabelecidas nos n.ºs 4, 6 e 8 do citado artigo 31.º, nos termos oportunamente discriminados (*supra*, n.º 19);

f) Na parte em que remete para o artigo 32.º da LDNFA, o artigo 69.º, n.º 2, da mesma lei torna transitoriamente aplicáveis aos agentes militarizados da PSP o RDM e o CJM, aprovados, respectivamente, pelos Decretos-Leis n.ºs 141/77 e 142/77, ambos de 9 de Abril;

g) Porém, desde logo o tipo de penas previstas no citado RDM, por um lado, e, por outro lado, os termos em que a Constituição circunscreve o âmbito da operatividade do direito penal militar e da jurisdição castrense tornam constitucionalmente inadmissível a aplicação do mesmo RDM e do mencionado CJM a «agentes militarizados»;

h) Assim sendo, a remissão do artigo 69.º, n.º 2, para o artigo 32.º da LDNFA deve ser julgada inconstitucional;

i) Na parte em que remete para o artigo 33.º, n.º 1, da LDNFA, o artigo 69.º, n.º 2, da mesma lei não integra qualquer dos pedidos de apreciação e declaração de constitucionalidade que constituem o objecto do presente processo, mormente o pedido apresentado pelo PAR;

j) Na parte em que remete para o artigo 33.º, n.º 2, da referida lei, e ao condicionar, assim, o direito de apresentação de queixas ao PJ, por parte dos elementos da PSP e relativamente aos actos e omissões aí descritos, à prévia exaustão das vias hierárquicas previstas na lei, bem como ao excluir esse direito em matéria operacional ou reservada, o artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA limita-se a regulamentar ou condicionar o exercício do direito reconhecido pelo artigo 23.º da CRP, ou então a explicitar um seu limite imanente — razão por que, nessa parte e nessa medida, não deve ser julgado inconstitucional;

l) Porém, o direito de queixa ao PJ não assume, logo no plano do seu reconhecimento constitucional, uma dimensão simplesmente «subjectiva», mas também «objectiva», que se não compadece com a autorização do seu exercício apenas com a finalidade de obter a salvaguarda de direitos ou a reparação de prejuízos do próprio queixoso;

m) Assim, na parte e na medida em que o artigo 33.º, n.º 2, da LDNFA só reconhece o direito de queixa ao PJ justamente nessa hipótese ou com essa finalidade («violação dos seus direitos, liberdades ou garantias ou prejuízo que os afecte»), já o artigo 69.º, n.º 2, da mesma lei, ao remeter para ele nessa parte, e ao limitar consequentemente nesses mesmos termos o direito de queixa ao PJ dos elementos da PSP, deve ser considerado inconstitucional;

n) Ao remeter para o disposto no artigo 33.º, n.º 3, da LDNFA, e ao devolver, por conseguinte, para nova lei parlamentar a definição dos termos em que poderá ser exercido o direito de queixa ao PJ por parte dos elementos da PSP relativamente a acções ou omissões dos poderes públicos responsáveis por essa Polícia, o artigo 69.º, n.º 2, daquela mesma lei não prejudica, no imediato, a manutenção e a aplicação do *status quo* legal anterior sobre a matéria — razão por que não suscita qualquer problema de constitucionalidade;

B) Quanto ao Decreto-Lei n.º 440/82

o) O Decreto-Lei n.º 440/82, publicado em 4 de Novembro de 1982 e imediatamente entrado em vigor, veio a ser logo depois revogado em consequência da publicação da LDNFA (no dia 11 do mês imediato), e por força da remissão feita pelo artigo 69.º, n.º 2, para o artigo 32.º dessa lei [*supra*, alínea e)]. Uma vez, porém, julgada inconstitucional essa remissão [*supra*, alínea h)], fica de novo a descoberto aquele primeiro diploma, tudo se passando como se ele não houvesse sido revogado (artigo 282.º, n.º 1, da CRP). Assim — e também porque, na prática, o mesmo diploma não deixou de ser aplicado, havendo-se suscitado em numerosos casos concretos a questão da sua legitimidade constitucional —, cumpre apreciar esta questão, conforme vem petitionado;

p) Através do Decreto-Lei n.º 440/82, o Governo aprovou um regime disciplinar *próprio* para a PSP, aplicável a *toda o seu pessoal* (excepto aos militares que aí prestem serviço) e assumido como um regime

autónomo, diverso — e divergente, em muitos e significativos pontos —, do EDFAACRL, constante do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, ao tempo em vigor;

q) Ora a reserva de competência legislativa da AR consignada na alínea m) do artigo 167.º da CRP (versão originária) e respeitante ao «regime e âmbito da função pública» não podia deixar de incluir a definição do «regime disciplinar» dos funcionários e agentes (ao menos no tocante aos seus aspectos não puramente adjectivos, e ao nível do que era o dessa mesma reserva), nem de abranger (no conceito de «função pública») as forças policiais e, em particular, a PSP. Por outro lado, tal reserva não se limitava à definição das «bases» do regime jurídico (ou regimes jurídicos) em causa;

r) Assim sendo, a emissão de um diploma com o alcance do Decreto-Lei n.º 440/82 caía dentro do âmbito da mencionada reserva — ainda que desta se faça um «entendimento restritivo e ponderado», isto é, não excluindo toda e qualquer intervenção legislativa autónoma do Governo na matéria em causa;

s) Consequentemente, tendo o Governo emitido o Decreto-Lei n.º 440/82 sem dispor para tanto de autorização legislativa, um tal diploma e o RDPSP, por ele aprovado, não podem deixar de considerar-se inconstitucionais, por violação da referida reserva parlamentar;

C) Quanto às questionadas normas do RDPPSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118

t) Julgados inconstitucionais o Decreto-Lei n.º 440/82 e o RDPSP, por ele aprovado, repriminar-se-á o RDPPSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, revogado pelo primeiro (artigo 282.º, n.º 1, da CRP). Nestas condições, deve ser admitido o pedido simultâneo e «derivado» de apreciação da constitucionalidade de diversas normas deste último regulamento, e o Tribunal pode dele conhecer em termos de, sendo esse o caso, declarar directamente a inconstitucionalidade de tais normas;

u) A sua análise discriminada não impõe quanto a todas, porém, esse julgamento. Assim, e quanto àquelas que estabelecem deveres negativos dos elementos da PSP, apenas devem ser consideradas inconstitucionais: a que lhes proíbe «fazer parte de corpos directivos de quaisquer agremiações sem autorização» (artigo 5.º, n.º 26.º), desde logo porque torna o exercício de um direito fundamental dependente de uma autorização discriminatória; e, em parte, nos termos supradiscriminados, a que proíbe aos agentes não policiais da PSP o uso da imprensa ou outro meio de publicidade para tratarem assuntos de serviço (artigo 5.º, n.º 41.º). Já o restante conteúdo dispositivo deste artigo 5.º, n.º 41.º, bem como a norma do artigo 5.º, n.º 25.º, interpretada nos termos oportunamente expostos, não merecem qualquer censura constitucional; ao passo que, por outro lado, a vigência da norma do artigo 5.º, n.º 27.º, deve considerar-se prejudicada pelo disposto no artigo 31.º, n.º 4, da LDNFA, enquanto aplicável à PSP por força do artigo 69.º, n.º 2, da mesma lei;

v) As penas disciplinares de *prisão* e *detenção* só são susceptíveis de aplicação a «militares», como resulta do artigo 27.º da CRP [em especial, n.º 3, alínea c)].

Assim, também as normas do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 40 118 referidas, supra, no n.º 40,

que prevêem a aplicação de tais penas, ou a aplicação de medidas preventivas correspondentes, a agentes «militarizados» da PSP, e bem assim discriminam as situações em que elas são aplicáveis, ou dispõem sobre os seus efeitos, têm de ser havidas como inconstitucionais;

x) Ao dispor que a pena disciplinar de expulsão implica a «impossibilidade de ser nomeado para qualquer cargo público», o legislador não está a definir um «efeito» dessa pena, mas antes o seu conteúdo e alcance — razão por que o artigo 35.º do regulamento em apreço não viola o princípio do artigo 30.º, n.º 4, da CRP. Por outro lado, esta norma, na parte em que preceitua que a dita pena importa a «perda de todos os direitos do agente», tem de conjugar-se com as regras legais hoje constantes do Estatuto da Aposentação, e de sofrer, consequentemente, uma restrição, no tocante ao direito à aposentação e à respectiva pensão. Assim, em vista de uma e outra das circunstâncias apontadas, também tal norma não deve ser julgada inconstitucional;

z) A garantia do direito de defesa em processo disciplinar (artigo 269.º, n.º 3, da CRP) exige que as penas disciplinares — salvo a de mera «admoestação verbal» ou com natureza e alcance idênticos — sejam aplicadas mediante prévio «processo». Por outro lado, essa garantia e o princípio da presunção de inocência do arguido (aplicável igualmente, no seu núcleo essencial, em matéria disciplinar) não consentem que ao «testemunho» de um superior hierárquico, ainda que especialmente qualificado, possa ser atribuído, relativamente a uma infracção por ele presenciada, o efeito de dispensar qualquer outra averiguação a respeito desta. Por isso, já devem igualmente ser julgados inconstitucionais os artigos 52.º e 56.º do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 40 118.

44 — Assim, nos termos e pelos fundamentos expostos, o T. Const. decide:

1.º Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (LDNFA), na redacção da Lei n.º 41/83, de 21 de Dezembro, bem como na sua redacção inicial, por referência ao artigo 31.º da mesma Lei n.º 29/82:

- a) Na parte em que, remetendo para o n.º 4 deste último artigo, proíbe aos agentes militarizados da PSP a convocação de reuniões não públicas de carácter político, bem como usarem da palavra, fazerem parte da mesa ou exercerem qualquer outra função nas mesmas reuniões, quando, trajando civilmente, nelas participem;
- b) Na parte em que, remetendo para o mesmo n.º 4, proíbe aos referidos agentes que usem da palavra, façam parte da mesa ou exerçam qualquer outra função, em reuniões partidárias de carácter não público, quando, trajando civilmente, nelas participem;
- c) Na parte em que, remetendo para o n.º 6 do mencionado artigo, proíbe aos agentes militarizados da PSP a filiação em associações de natureza política ou partidária, bem como a participação em actividades não públicas desenvolvidas por tais associações;

- d) Na parte em que, remetendo para o n.º 8 do mesmo artigo, proíbe aos referidos agentes a apresentação, em conjunto com outros cidadãos, de petições colectivas dirigidas aos órgãos de soberania sobre assuntos de carácter político;
- 2.º Não declarar a inconstitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 29/82, na parte restante da remissão que faz para o artigo 31.º da mesma lei;
- 3.º Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 29/82, na redacção da Lei n.º 41/83, e na sua redacção inicial, na parte em que remete para o artigo 32.º daquela mesma lei;
- 4.º Não se pronunciar sobre a constitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, da Lei 29/82, nas suas duas referidas redacções, na parte em que remete para o artigo 33.º, n.º 1, da mesma lei;
- 5.º Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 29/82, sempre nas duas redacções mencionadas, na parte em que, remetendo para o artigo 33.º, n.º 2, dessa lei, exclui o direito de os agentes militarizados da PSP apresentarem queixas ao PJ, por acções ou omissões dos poderes públicos responsáveis por essa Polícia, quando tais queixas não tenham por objecto a violação dos seus direitos, liberdades e garantias ou prejuízo que os afecte;
- 6.º Não declarar a inconstitucionalidade do artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 29/82, no que toca à parte restante da remissão feita para o artigo 33.º, n.º 2, bem como à remissão para o artigo 33.º, n.º 3, da mesma lei;
- 7.º Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas do Decreto-Lei n.º 440/82, de 4 de Novembro, bem como do RDPPSP, por ele aprovado;
- 8.º Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das seguintes normas do RDPPSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955:

- a) Da norma do n.º 26.º do artigo 5.º;
- b) Da norma do n.º 41.º do mesmo artigo 5.º, na parte em que proíbe aos agentes não militarizados da PSP a utilização da imprensa ou de qualquer outro meio de publicidade para responder a apreciações feitas a serviços de que sejam incumbidos, no caso em que lhes sejam feitas imputações sobre tal assunto;
- c) Das normas do artigo 13.º, alínea b), n.º 5.º, alínea c), n.º 5.º, alínea d), n.ºs 5.º e 8.º, e alínea e), n.ºs 5.º e 8.º, bem como dos artigos 19.º, 22.º e 44.º;
- d) Das normas dos artigos 27.º e 33.º na parte em que se referem às penas de detenção e prisão;
- e) Da norma do artigo 52.º, na parte em que (segundo período) prevê a aplicação de penas disciplinares sem dependência de processo, salvo enquanto aplicável à pena de admoestação;
- f) Da norma do corpo do artigo 56.º;

- 9.º Não tomar conhecimento do pedido de apreciação da constitucionalidade da norma do n.º 27.º do artigo 5.º do RDPPSP, constante do Decreto n.º 40 118, por considerar prejudicada a sua vigência;
- 10.º Não declarar a inconstitucionalidade da norma do n.º 25.º do artigo 5.º do mencionado RDPPSP, nem da norma do n.º 41.º do mesmo artigo, esta última enquanto aplicável aos agentes militarizados da PSP, e bem assim na parte em que, aplicada a outros quaisquer agentes da mesma Polícia, lhes proíbe que se sirvam da imprensa ou de qualquer outro meio de publicidade para darem conta do modo como desempenham as suas funções;
- 11.º Não declarar a inconstitucionalidade da norma do artigo 35.º ainda do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 40 118.

Lisboa, 24 de Março de 1987. — *José Manuel Cardoso da Costa* (vencido, em parte, nos termos da declaração anexa) — *José Magalhães Godinho* — *Martins da Fonseca* — *Mário de Brito* (vencido, em parte, conforme a declaração de voto junta) — *Vital Moreira* (vencido, em parte, conforme declaração de voto junta) — *Raul Mateus* (vencido, em parte, nos termos da declaração de voto junta) — *Antero Alves Monteiro Diniz* (vencido, em parte, nos termos da declaração que agora junto) — *Messias Bento* (vencido, em parte, nos termos da declaração de voto do Ex.º Conselheiro Cardoso da Costa) — *Luís Nunes de Almeida* (vencido, em parte, nos termos da declaração de voto junta) — *Mário Afonso* (vencido, em parte, nos termos da declaração de voto do Ex.º Conselheiro Cardoso da Costa, salvo no que respeita ao Decreto-Lei n.º 440/82, de 3 de Novembro) — *Armando Manuel Marques Guedes* (vencido, nos termos da declaração de voto junta).

Declaração de voto

1 — Não votei os n.ºs 1.º e 5.º da decisão, a saber, a declaração da inconstitucionalidade parcial da remissão feita pelo artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA para o artigo 31.º, n.ºs 4, 6 e 8, por um lado, e para o artigo 33.º, n.º 2, por outro lado, da mesma lei.

Na verdade, e quanto à parte em causa daqueles números do artigo 31.º, entendi que a aplicação dela aos agentes militarizados da PSP ainda podia justificar-se à luz das «exigências das funções próprias» dessa corporação, não devendo, pois, ser julgada excessiva ou desproporcionada.

Por outro lado, quanto ao artigo 33.º, n.º 2 — *recte*, à aplicação dele aos mesmos agentes, *ex vi* do artigo 69.º, n.º 2 —, entendi que o facto de o direito de recurso ao PJ assumir apenas, na área aí circunscrita, um carácter «subjectivo» não viola o princípio do artigo 23.º da CRP, por isso que não vejo que se possa peremptoriamente afirmar que, neste último lugar, tal direito se encontra garantido em mais ampla dimensão. Em meu modo de ver — e ao contrário do que se decidiu —, nem o teor literal do artigo 23.º da CRP nem a aproximação com o direito de petição, nem, muito menos, os termos em que o direito de queixa ao PJ se encontra, em geral, «legalmente» reconhecido e regulamentado, impõem semelhante conclusão.

2 — Igualmente não votei o n.º 7.º da decisão, a saber, a declaração global de inconstitucionalidade das normas do Decreto-Lei n.º 440/82 e do RDPSP por ele aprovado.

É que — apesar do modo generalizado como a tese contrária vem sendo acolhida e sufragada, e foi agora ratificada pelo Tribunal — continuo convencido de que a consideração da reserva parlamentar da alínea *m*) do artigo 167.º da CRP (versão originária) não impunha a conclusão da inconstitucionalidade dos diplomas em causa, por vício de competência.

A tal respeito, louvo-me, em primeiro lugar, no entendimento daquela reserva feito pela C. Const. — entendimento que, neste órgão, eu próprio subscrevi, e de que no acórdão precedente se dá devida conta; e louvo-me, em segundo lugar, e por outro lado, no facto de não ver como possa o RDPSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 440/82, deixar de considerar-se uma «especialização» ou «particularização», no âmbito dessa Polícia, dos princípios e regras gerais do direito disciplinar da função pública, tradicionalmente vazados no estatuto disciplinar comum dessa função e, ao tempo da emissão do dito regulamento, no estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79. Na verdade, e quanto a este segundo aspecto, cumpre sublinhar que as dissonâncias entre o regulamento disciplinar em apreço e o estatuto referido são bem mais circunscritas e menos significativas do que aquilo que vem arguido e se entendeu — e de tal modo que, na minha perspectiva, elas não consentem que possa atribuir-se àquele regulamento a intenção e o efeito de operar, no âmbito disciplinar da PSP, a «subversão» dos princípios comuns do mencionado estatuto, e a sua «substituição» por outros. Antes ao contrário — como, de resto, o legislador sublinha no próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 440/82.

Assim sendo — e considerando, por outro lado, que largas zonas do mesmo regulamento, tomadas em si mesmas, não poderiam em qualquer caso ser havidas como violadoras da reserva parlamentar em causa (consoante, de resto, o próprio Tribunal reconhece) —, concedo que alguma ou algumas normas do diploma em apreço pudessem e devessem ser julgadas inconstitucionais, por infracção da dita reserva, na medida justamente em que se concluisse que as mesmas contrariavam frontalmente os princípios comuns do direito disciplinar da função pública (em suma, o «regime geral» deste direito); mas já não posso subscrever o entendimento de que o diploma, no seu conjunto (*recte*, a sua emissão pelo Governo, sem autorização legislativa) é violador da mesma reserva.

Dito isto, não posso furtar-me a observar mais o seguinte. É meu convencimento o de que o Governo dispõe hoje da faculdade de legislar em matéria de regime disciplinar da PSP, desde que se mantenha no quadro do «regime geral de punição das infracções disciplinares», a que se refere a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 168.º da CRP [cf. ainda a alínea *u*)]. Não deixa, pois, de ser algo chocante que, quando já vigora na matéria o esquema de repartição de competências ora referido, venha a declarar-se inconstitucional um diploma legislativo governamental sobre essa matéria que, embora produzido antes, no fundo (e segundo, obviamente, o meu ponto de vista) se insere já dentro desse esquema. Por outro lado, semelhante declaração de inconstitucionalidade levou à reprimenda de um outro diploma (o RDPPSP, de 1955) que, seguramente, se

encontra muito menos em sintonia com o «espírito» da Constituição vigente do que o regulamento do Decreto-Lei n.º 440/82 — consequência essa que não impressiona menos do que a primeira apontada.

Ora — mesmo não tomando como *definitivo* «critério de julgamento» a ponderação das «consequências» ou «efeitos» da decisão (e haverá de reconhecer-se que nenhuma decisão judicial poderá e deverá furtar-se inteiramente à consideração de tais factores) — a verdade é que, no presente caso e em meu modo de ver, não havia de chegar às consequências mencionadas. Não as impunha a versão originária da Constituição — e não as impunha porque, no fundo, também já então, segundo penso, o Governo dispunha de competência para legislar sobre a disciplina dos funcionários e agentes da Administração, desde que respeitando o quadro legislativo geral dessa matéria (esse, sim, da reserva parlamentar).

3 — Claro que, não votando a inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 440/82, não entraria depois na apreciação das normas do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 40 118, questionadas no pedido. Mas, uma vez declarada aquela inconstitucionalidade, não só também entendi que devia passar-se à análise dessas outras normas, como acompanhei inteiramente os termos em que o Tribunal a fez e as conclusões que dela extraiu. — *José Manuel Cardoso da Costa*.

Declaração de voto

1 — De acordo com o artigo 270.º da CRP, «a lei pode estabelecer restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião., manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, na estrita medida das exigências das suas próprias funções».

Estabelecendo-se no artigo 31.º da Lei n.º 29/82 (LDNFA) «restrições ao exercício de direitos por militares» e sendo esse artigo «transitoriamente aplicável à PSP, até à publicação de nova legislação», por força do n.º 2 do artigo 69.º da mesma lei, entendeu-se no acórdão que a expressão «agentes militarizados», constante daquele preceito constitucional, abrange os agentes policiais dessa Polícia.

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 39 497, de 31 de Dezembro de 1953, atribuía efectivamente à PSP a natureza de «organismo militarizado» (dependente do Ministério do Interior). No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 440/82, que aprovou o RDPSP, considerou-se, porém, que a mesma tem a «natureza híbrida» de «organismo civil de estrutura militarizada»; e no estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de Maio, veio ela a ser caracterizada como «uma força de segurança» (n.º 1 do artigo 1.º) ou «uma força policial armada e uniformizada» (n.º 1 do artigo 2.º). Não se deixou de realçar no preâmbulo desse Decreto-Lei n.º 151/85 que «o contexto histórico, político e jurídico em que o estatuto ainda vigente foi publicado está muito distante no tempo e, sobretudo, profundamente desfasado em relação às actuais concepções filosóficas e aos princípios dominantes sobre a organização da sociedade e do Estado, reflectidos de forma clara, inequívoca e irreversível no lançamento das bases do Estado de direito democrático, consagrado na lei fundamental». Por seu lado, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa*

Anotada, 2.ª ed., 2.º vol., 1985, n. II ao artigo 270.º, escrevem que «não basta que certas categorias de cidadãos com funções de autoridade estejam por lei sujeitas ao regulamento da disciplina militar para, de forma automática, serem também considerados ‘militares’ para outros efeitos, designadamente para efeitos de restrição dos direitos individualizados neste artigo; também é insuficiente recorrer a conceitos vagos como condição militar (cf. Lei n.º 29/82, artigos 27.º e 69.º) para neles se incluírem, discricionariamente (cf. Lei n.º 29/82, artigo 69.º), várias categorias de ‘agentes da função pública’ com funções de polícia (v. g., Polícia de Segurança Pública, Polícia Judiciária)».

Não tenho, pois, como seguro que, ao falar em «agentes militarizados», o artigo 270.º da CRP queira aí incluir os agentes policiais da PSP.

2 — Admitindo, porém — como se concluiu no acórdão —, que a Constituição quis abranger nessa expressão os agentes policiais da PSP, importa ver se não serão constitucionalmente ilegítimas as restrições, constantes do citado artigo 31.º, na sua aplicação a esses agentes, já que, nos precisos termos do artigo 270.º da CRP, as restrições ao exercício por parte dos «agentes militarizados» dos direitos nele referidos só podem ser estabelecidas «na estrita medida das exigências das suas funções próprias». Por outras palavras: estando as restrições ao exercício desses direitos sujeitas ao chamado *princípio da proibição do excesso*, trata-se de saber se na sua imposição se respeitaram as três dimensões que esse princípio comporta: necessidade, exigibilidade e proporcionalidade (cf. autores e obra citados, n. IV ao artigo 270.º).

Ora a minha inclinação é para a inconstitucionalidade, por violação desse princípio, das normas dos n.ºs 2, 3, 4 (excepto na parte em que ele proíbe a convocação de reuniões públicas de carácter partidário), 5 (salvo na parte respeitante à convocação de manifestações de carácter partidário), 6 (com ressalva da parte em que nele se proíbe a participação em actividades desenvolvidas por associações de natureza partidária), 8 e 11 do referido artigo 31.º

3 — Quanto ao n.º 2 do artigo 33.º da Lei n.º 29/82, também mandado aplicar transitoriamente à PSP pelo n.º 2 do artigo 69.º:

Entendo, ao contrário do que se decidiu no acórdão, que é inconstitucional a exigência da prévia exaustão da via hierárquica como condição para apresentação de queixas ao PJ pelos elementos da PSP.

Estamos aqui efectivamente em face de uma restrição ao exercício do direito, que tenho por desproporcionada.

4 — Normas do RDPPSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955:

Quanto ao artigo 5.º, n.ºs 25.º, 26.º, 27.º e 41.º, limito-me a remeter para o que disse relativamente aos números correspondentes do artigo 31.º da Lei n.º 29/82. — *Mário de Brito*.

Declaração de voto

1 — Acompanhei o acórdão em tudo aquilo em que ele conclui pela inconstitucionalidade de uma parte das normas em apreciação. Mas votei vencido quanto à quase totalidade das decisões que não concluíram pela inconstitucionalidade, nomeadamente no que se refere às restrições aos direitos, liberdade e garantias dos agentes da PSP, constantes dos artigos 31.º e 33.º da

LDNFA, bem como do artigo 5.º do RDPPSP, de 1955.

2 — Na minha opinião, os agentes da PSP não podem ser qualificados como *agentes militarizados* para efeitos do artigo 270.º da CRP.

Não são agentes militarizados nem *por natureza* nem *por disposição da lei*. Por um lado, nada na natureza das funções da Polícia de Segurança Pública requer a condição militarizada dos seus agentes; além do mais, o direito comparado aí está para mostrar exuberantemente que, se se apela à natureza de tais polícias, então elas são em geral essencialmente de natureza puramente civil. Por outro lado, nada na lei leva a qualificar os agentes da PSP — mesmo os que têm funções policiais propriamente ditas — como «agentes militarizados». Primeiro, tal qualificação não consta do Estatuto da PSP (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de Maio). Depois, o estatuto funcional desses agentes nada tem de idêntico ou de essencialmente semelhante ao dos militares: as suas funções são essencialmente distintas; o regime de aquartelamento dos militares qualifica essencialmente o seu estatuto funcional e disciplinar. Em terceiro lugar, existem diferenças quanto ao estatuto pessoal, entre os agentes da PSP, por um lado, e os da GNR ou da GF, por outro lado, diferenças tão essenciais que logicamente não pode aplicar-se o mesmo conceito — «agentes militarizados» — para designar realidades tão distintas. Em quarto lugar, o facto de a PSP estar ainda militarizada ao nível dos comandos (ocupados por militares) e ser, portanto, nesse sentido, uma organização militarizada, não conduz de modo algum à necessidade de considerar militarizados também os agentes da PSP (nem tudo o que é comandado por militares fica *ipso facto* militarizado). Finalmente, o próprio artigo 69.º da LDNFA deixa claramente entender a impossibilidade em que se encontrou para fazer aplicar aos agentes da PSP o qualificativo de *agentes militarizados*; no n.º 1 refere-se expressamente aos agentes militarizados da GNR e da GF, enquanto que no n.º 2 se absteve cuidadosamente de tal qualificação, limitando-se a fazer a aplicação *transitória* do mesmo regime à PSP, enquanto não fosse aprovada legislação própria para esta. Ora, se os agentes da PSP fossem agentes militarizados como os da GNR e da GF, não se compreenderia nem a separação das duas normas, nem a transitoriedade e efemeridade da equiparação do respectivo estatuto.

Por tudo isto, não pude acompanhar o acórdão quando faz abranger os agentes da PSP entre os «agentes militarizados» a que se refere o artigo 270.º da CRP, nem, portanto, quando, ao abrigo desse preceito constitucional, dá por constitucionalmente legitimadas várias restrições aos direitos fundamentais de tais agentes.

3 — Acresce que, mesmo que tivesse podido pôr entre parêntesis esse obstáculo primordial, não poderia ainda assim acompanhar o acórdão na justificação constitucional de várias dessas restrições. É que, mesmo à face do artigo 270.º da CRP, só são legítimas as *restrições ao exercício* de certos direitos — e não privação dos próprios direitos —, e isso «na estrita medida das exigências das suas funções próprias», o que implica um juízo de estrita necessidade (não bastando um juízo de simples vantagem).

Aqui, tal como em toda a teoria dos direitos fundamentais, a regra é a prevalência do direito fundamen-

tal, sendo excepção a sua restrição. O que se torna necessário provar é que certas funções policiais *não poderiam ser cumpridas sem a restrição* de certos direitos fundamentais; não basta provar que o desempenho das funções policiais ficaria mais *facilitado* com tais restrições ou que o exercício de certos direitos poderia *pertubar* ou afectar em alguma medida as funções policiais. O juízo a efectivar há-de sê-lo do ponto de vista dos direitos do agente da PSP e das exigências das suas funções, e não apenas ou predominantemente (como se deixa entender no acórdão) do ponto de vista das funções de polícia à luz da concepção «securitária» ou «militarizada» que delas possa ter a hierarquia da PSP ou do entendimento vulgar e inadvertido do próprio cidadão comum.

A verdade é que, considerando legítima várias das restrições (ou privações) de direitos constantes do artigo 31.º da LDNFA, quando aplicáveis aos polícias, o acórdão acaba por considerar estritamente necessárias às funções próprias dos agentes da PSP mais restrições do que aquelas que decorriam do próprio RDPSP, constante do Decreto-Lei n.º 440/82, aprovado pelo Governo e quase contemporâneo da LDNFA. Por exemplo, em matéria de associações, esse regulamento disciplinar apenas proibia os polícias de fazerem parte dos respectivos corpos directivos (não proibindo já a filiação), e em matéria de comícios e manifestações apenas proibia a participação dos polícias nas de carácter partidário e quando uniformizados (v. o artigo 8.º, n.ºs 27.º e 28.º, do referido RDPSP). Ora, se todas aquelas restrições fossem estritamente necessárias às funções dos agentes da PSP, não se compreenderia que elas não tivessem eco no próprio regulamento aprovado pelo Governo, que é quem superintende na PSP (e certamente aprovou tal regulamento em consonância com os seus comandos). Noutro contexto, seria caso para dizer que se foi mais *papista* do que o *papa*...

De entre os direitos que a meu ver são ilegitimamente atingidos pelo artigo 31.º da LDNFA sobressaem os *direitos sindicais*. Não descortino em que é que as exigências próprias das funções dos agentes da PSP podem tornar *necessária*, imprescindível, a negação de direitos sindicais (que não apenas a restrição do seu exercício). Não consigo compreender em que é que a defesa colectiva dos direitos e interesses próprios dos agentes da PSP através da organização sindical é necessariamente incompatível com o exercício das suas funções. Tenho por indemonstrável — ou sequer como defensável — a tese de que os agentes da PSP são tanto mais cumpridores das suas funções quanto menos instrumentos tenham para defender os seus direitos e interesses enquanto agentes.

De resto, é flagrante e incommensurável a contradição em que o acórdão cai, quando, por um lado, nega liminarmente toda e qualquer protecção constitucional no plano dos direitos *sindicais* e quando, outro lado, afirma enfaticamente a protecção constitucional dos direitos *partidários e políticos*. Ao agente da PSP está-lhe garantido o partido, mas não o sindicato; está-lhe aberta a filiação partidária, mas pode ser-lhe vedada a participação sindical; não lhe pode ser interdita a reunião na sede de um partido, mas pode ser-lhe proibida na sede de um sindicato; enquanto membro de um partido, pode colectivamente discutir, propor e participar em actividades de protesto contra, por exemplo, a actividade da PSP, contra o MAI ou o Governo, pode

contestar a política de segurança, etc., enquanto que tudo lhe pode ser vedado no plano sindical, inclusive a simples defesa dos seus direitos e interesses profissionais enquanto funcionário ou agente administrativo.

4 — É certo que para chegar à negação da protecção constitucional dos direitos sindicais dos agentes da PSP o acórdão se baseou na tese de que estes não podem ser considerados trabalhadores para efeitos dos direitos constitucionalmente garantidos aos trabalhadores. E foi, aliás, por isso que não se considerou inconstitucional a norma do n.º 11 do artigo 31.º da LDNFA, que estabelece que aos cidadãos em causa «não são aplicáveis as normas constitucionais referentes aos direitos dos trabalhadores».

Mas é para mim evidente que, independentemente de saber qual é o conceito constitucional de trabalhadores e qual é o estatuto laboral dos agentes da PSP, não podem estes deixar de gozar ao menos de certos dos direitos constitucionais dos trabalhadores. Desde logo os do artigo 60.º da CRP, que contém um vasto conjunto de *direitos dos trabalhadores* (tal é a sua epígrafe), entre os quais o direito à retribuição do trabalho, a férias pagas, etc., etc., que, obviamente, não podem deixar de assistir a todos os que prestam trabalho a outrem, como sucede com os agentes da PSP.

Nada autoriza o expediente a que no acórdão se recorreu para tentar salvar a constitucionalidade dessa norma e que consistiu em (tres)lê-la como se ela se referisse não a todos os direitos constitucionais dos trabalhadores (como se a figura evidente), mas apenas àqueles direitos que pertencem à categoria dos «direitos, liberdades e garantias» (que são os que se encontram reconhecidos nos artigos 53.º e seguintes da CRP). A verdade é que, mesmo que fosse só esse o sentido da norma, ainda assim ela negaria aos agentes da PSP desde logo o *direito à segurança no emprego*, que, não por acaso, é o *primeiro* dos direitos, liberdade e garantias dos trabalhadores (artigo 53.º). Tendo de afastar esse resultado absurdo — pois é evidente que tal direito não poderia nunca ser negado aos agentes da PSP —, fica-se sem saber como é que é possível salvar a constitucionalidade do referido n.º 11 do artigo 31.º da LDNFA (que, insista-se, diz explicitamente que aos agentes da PSP «não são aplicáveis os direitos constitucionais dos trabalhadores»). E, neste contexto, fica também sem suporte a tese de que os agentes da PSP não podem ter protecção constitucional nos seus direitos sindicais por não serem trabalhadores. Pois, se eles não fossem de qualificar como trabalhadores, então não teriam protecção constitucional de *nenhum* dos direitos dos trabalhadores — o que, como se viu, seria um absurdo; mas, se não podem deixar de gozar de certos direitos dos trabalhadores, então não se compreende por que é que eles deixam de ser trabalhadores justamente para efeito dos direitos sindicais.

A negação da protecção constitucional de direitos sindicais aos agentes da PSP não é questão de somenos. Também por isso, uma tal conclusão haveria de exigir argumentos bem mais sólidos e mais coerentes do que a fruste tese de que eles não podem ser qualificados como trabalhadores...

5 — Também não pude alinhar nas conclusões do acórdão quando ele considerou não serem inconstitucionais certas restrições que a LDNFA estabelece em relação aos agentes da PSP em matéria de direitos que nem sequer estão mencionados no artigo 270.º da CRP.

Com efeito, em matéria de direito de petição este preceito constitucional apenas admitiria — se os agentes da PSP pudessem qualificar-se como agentes militarizados — a restrição do direito de petição *colectiva*. Ora o artigo 33.º, n.º 2, da LDNFA, aplicável aos agentes da PSP por efeito do artigo 69.º, n.º 2, restringe também o *direito de queixa ao PJ* — que, como aliás se reconhece no acórdão, não é mais do que uma expressão qualificada do direito de petição e nem sequer é mencionado no artigo 270.º da Constituição —, na medida em que condiciona o exercício de tal direito à prévia exaustão das «vias hierárquicas estabelecidas na lei». Trata-se de uma forma manifesta de *inutilização efectiva* do direito de queixa ao PJ, visto que impossibilita os agentes da PSP de se queixarem directamente, obrigando-os a percorrer todos os níveis da hierarquia da PSP, até ao Governo, para só depois poderem dirigir-se ao PJ. Trata-se de uma exigência que, pela sua onerosidade e demora, não só está em flagrante contradição com a função da queixa ao PJ (que é de proporcionar aos cidadãos um meio expedito de defesa contra a Administração), como, sobretudo, retirará às queixas, na maioria dos casos, todo o efeito útil, designadamente por efeito da consolidação irreversível do prejuízo ou da lesão em causa.

Ora não vejo onde existe fundamento constitucional para tal restrição deste direito aos agentes da PSP, nem consigo imaginar em que é que a restrição do direito de queixa individual dos agentes da PSP ao PJ pode ser considerada necessária à luz das exigências decorrentes da «estrita medida das suas funções próprias» (cf. o artigo 270.º da CRP).

Com isto rejeito obviamente a invocação neste contexto de um «limite imanente» do direito de queixa ao PJ. O recurso à invocação dos «limites imanentes» não pode ser banalizado, sob pena de, em manifesta fraude à Constituição (artigo 18.º, n.º 2), se dar por existente uma cláusula geral justificativa de toda e qualquer limitação dos direitos fundamentais. Como limites imanentes só podem considerar-se aqueles que não podem deixar de considerar-se *ínsitos* na própria configuração constitucional do direito em causa.

A meu ver, não é o que se verifica no caso em análise (nem em vários outros em que no acórdão se recorre à mesma figura). — *Vital Moreira*.

Declaração de voto

Divergi da decisão final nos seguintes pontos:

1 — *Relativamente à norma do artigo 31.º da LDNFA (Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro), enquanto aplicável à PSP por força do artigo 69.º, n.º 2, da mesma lei:*

1.1 — Aqui apenas votei que era inconstitucional a norma do n.º 8 do artigo 31.º, no segmento em que poíbe a promoção ou apresentação de petições colectivas dirigidas aos respectivos superiores hierárquicos sobre assuntos respeitantes à PSP. De facto, e a propósito, entendi que não era necessário, nem proporcionado ao acautelamento do valor referido no artigo 272.º, n.º 1, da CRP, ou de qualquer outro valor constitucional, o constrangimento, nesses termos, do direito fundamental de petição constante do artigo 52.º da CRP.

De facto, que perturbação, ao nível disciplinar, podiam causar a promoção e apresentação de moções co-

lectivas desse tipo? Fatalmente, e na grande maioria dos casos, nenhuma e qualquer perturbação.

Neste mesmo sentido, note-se ainda que tudo se processaria internamente (sem necessária repercussão pública) e que *ab initio* seriam conhecidos os seus autores (que assim responderiam frontalmente por qualquer excesso).

A isto acresce que, ao contrário do entendido pelo legislador, o exercício por esta forma do direito de petição poderia até contribuir, pela eliminação de tensões, para a superação de crises intestinas e, em última análise, para que se não rompesse a homogeneidade estrutural da própria PSP.

Em suma, por não se verificar aqui proporcionalidade na restrição (artigo 18.º, n.º 2, da CRP), entendi que se registava a inconstitucionalidade deste segmento normativo.

1.2 — Ao invés, em outros trechos do artigo 31.º, em relação aos quais no acórdão se concluiu pela inconstitucionalidade de algumas das restrições a direitos fundamentais ali previstos, fui de opinião de que não ocorria a inconstitucionalidade apontada, considerando, e em síntese, que todas essas restrições afinal se revelavam necessárias e proporcionadas à salvaguarda de outros valores constitucionalmente protegidos (artigo 18.º, n.º 2, da CRP).

2 — *Relativamente à norma do artigo 33.º, n.º 2, da LDNFA, enquanto aplicável à PSP por força do artigo 69.º, n.º 2, da mesma lei:*

2.1 — Considerou-se no acórdão (cf. n.º 24) que a norma do n.º 2 do artigo 33.º era inconstitucional por, em aberta afronta ao disposto no artigo 23.º, n.º 1, da CRP, excluir afinal o direito de os membros da PSP apresentarem queixa ao PJ por acções ou omissões dos poderes públicos responsáveis pela PSP que violassem direitos ou causassem prejuízos a terceiros ou ofendessem objectivamente a ordem constitucional e a legalidade democrática.

De toda a linha argumentativa, desenvolvida a esse respeito no aresto, discordou-se unicamente — é bom salientá-lo — da base de que se partiu. Na verdade, não se aceitou que o n.º 2 do artigo 33.º tivesse de ser necessariamente lido como uma norma limitadora — no sentido que a esta expressão é dado no n.º 24 do acórdão — do direito de queixa ao PJ por parte de elementos da PSP.

Nesse n.º 2 do artigo 33.º estipula-se, por via da norma remissiva do artigo 69.º, n.º 2, da LDNFA, e no segmento que ora interessa considerar, que os elementos da PSP têm o direito de apresentar queixas ao PJ por acções ou omissões dos poderes públicos responsáveis pela PSP de que resulte violação dos seus direitos, liberdades e garantias ou prejuízo que os afecte.

Ora esta norma do artigo 33.º, n.º 2, na parte em análise, e ao contrário do que se entendeu no acórdão, bem pode ser lida como meramente explicativa, para um determinado campo, à partida especialmente controverso, do exercício do direito de queixa ao PJ, e não como norma excludora do exercício desse mesmo direito em outros campos (não considerada a restrição constante do inciso final do n.º 2 do artigo 23.º).

Por um lado, nada na letra da lei (nenhuma palavra, nenhuma expressão) denota essa hipotética intenção excludente. Por outro lado, parece evidente — analisada a estrutura da norma e tido em conta o contexto em que se insere — que ali houve o propó-

sito de afirmar o direito de queixa ao PJ numa área particular, mas já não o de impedir o seu exercício em outras áreas (desprezada, repete-se, a restrição do último trecho do n.º 2 do artigo 33.º).

Aliás, no acórdão, e sem se explicar, na verdade, o porquê dessa ressalva, admitiu-se ainda, e implicitamente, que a norma do n.º 2 do artigo 33.º não proibia os elementos da PSP de apresentarem queixas ao PJ por acções ou omissões dos poderes públicos não responsáveis pela PSP, quer estivessem em causa direitos ou interesses próprios, quer direitos ou interesses alheios (de terceiros ou ainda da sociedade em geral). Mas se não proíbe a queixa nesta áreas, como entender então — a propósito, nenhuma distinção é feita na norma — que ela a proíbe na área particularmente considerada no n.º 24 do acórdão?

2.3 — Em síntese, a norma do artigo 33.º, n.º 2, lida como não excluindo o direito de queixa em qualquer área (salva a restrição constante do seu inciso final, e que não está aqui em questão), não viola o artigo 23.º, n.º 1, da CRP.

3 — *Relativamente ao sentido e alcance do artigo 167.º, alínea m), da CRP, redacção primitiva:*

Nesse ponto, aliás de somenos importância, continuei a acompanhar a posição interpretativa constante dos pareceres n.ºs 22/79 e 12/82 da C. Const. e depois desenvolvida pelo T. Const., para um certo caso particular, no Acórdão n.º 78/84, posição interpretativa a que o presente aresto alude expressamente.

4 — *Relativamente à inconstitucionalidade orgânica do Decreto-Lei n.º 440/82, de 4 de Novembro:*

Embora concordando com o acórdão no ponto em que afirma que as normas do Decreto-Lei n.º 440/82 e do RDSP, por ele aprovado, se devem julgar organicamente inconstitucionais por violação do artigo 167.º, alínea m), da CRP (interpretado com o sentido e alcance mencionados no n.º 3 desta declaração de voto), entendi, todavia, que esse julgamento devia ser expresso apenas em via de princípio.

E isto porque entendi ainda, e nessa ordem de ideias votei, que em relação às normas do RDSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 440/82, em que não se registasse inovação por reportamento ao RDPPSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, se não deveria declarar a respectiva inconstitucionalidade orgânica: o Executivo, nessa parte, não inovara, não alterara o ordenamento jurídico, limitara-se a «repetir» o direito preexistente, e consequentemente não poderia nunca, e por isso mesmo, invadir a área de reserva legislativa própria da AR.

5 — *Relativamente à norma do artigo 8.º, n.º 25.º, do Decreto n.º 40 118:*

Por razões análogas às constantes do n.º 1 desta declaração de voto, pronunciei-me no sentido de ser declarada inconstitucional esta norma no segmento em que limita o direito de petição aos elementos da PSP, designadamente no que toca a reclamações, pedidos, exposições ou representações verbais ou escritas referentes a casos de disciplina ou de serviço de fim de comum. — *Raul Mateus.*

Declaração de voto

1 — Sustenta-se no acórdão que a Constituição reconhece e salvaguarda que certos agentes ou servidores do Estado não podem ser havidos, do seu ponto

de vista, como «trabalhadores», não gozando, por conseguinte, dos específicos «direitos, liberdades e garantias» destes últimos.

E para semelhante conclusão se alcançar buscou-se apoio, no essencial, na contraposição da versão originária do artigo 270.º, sobre o regime da função pública, e do actual artigo 269.º, que sobre idêntico regime versa. Além falava-se em «funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas» e aqui fala-se, agora, em «trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas».

Aceita-se que a alteração da fórmula da versão primitiva implicou o afastamento da tradicional distinção, dentro da função pública, entre agentes «funcionários» e agentes «não funcionários», mas não já a conclusão de que com ela se visou primariamente distinguir entre trabalhadores funcionários e agentes não trabalhadores, entre os quais se hão-de forçosamente incluir os agentes militarizados.

Na verdade, a justaposição conceitual dos «agentes do Estado» a que se refere o artigo 269.º e dos «agentes militarizados» previstos no artigo 270.º, em termos de estes se deverem reconduzir àqueles por a ambos não convir o estatuto constitucional de «trabalhadores», não parece legítima, porque, como bem revelam os trabalhos preparatórios da revisão constitucional [cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 125, pp. 5269 e segs., e 2.ª série, suplemento ao n.º 64, pp. 1232-(28) e segs.], a modificação introduzida no texto do artigo 269.º teve essencialmente a ver com a consagração, no domínio da função pública, e a propósito da disciplina do seu regime, do estatuto de «trabalhador», reservando-se a locução relativa aos «demais agentes do Estado» apenas e tão-só para os chamados agentes políticos da Administração — membros dos gabinetes ministeriais ou equiparados, governadores civis, etc. —, por ser manifesto que, por inúmeras razões (forma de provimento e exoneração, estatuto funcional, garantias profissionais e sociais), não lhes podia ser atribuída aquela caracterização funcional.

2 — Este entendimento das coisas não consente a afirmação contida no acórdão de que, não estando constitucionalmente assegurados aos agentes da PSP, como meros agentes do Estado, que não «trabalhadores», os direitos, liberdades e garantias a estes inerentes, não se coloca, neste domínio, qualquer questão de restrição de direitos, mas tão-só de «explicitação» dos seus «limites imanentes».

Ao contrário, entende-se que, tanto no plano dos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores como também no elenco de direitos especialmente enumerados no artigo 270.º, a sua restrição de exercício para os agentes da PSP há-de envolver, no sentido da sua legitimidade, um prévio aferimento, através das regras próprias da sua necessidade, exigibilidade e proporcionalidade, em consonância com o condicionamento traçado no artigo 18.º da Constituição.

Ora, para além das inconstitucionalidades reconhecidas no acórdão, sustenta-se que também padecem do mesmo vício as normas dos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 31.º da Lei n.º 29/82, enquanto aplicáveis aos agentes da PSP por força da remissão do seu artigo 69.º, n.º 2, e na parte em que restringem o exercício dos direitos sindicais ali contemplados. Do mesmo modo se considera inconstitucional o n.º 11, ainda do artigo 31.º, quando veda a aplicação àqueles agentes

policiais dos direitos dos trabalhadores, com salvaguarda do direito à greve contido no artigo 58.º da CRP, pois que, quanto a este direito, devem operar as condições de restrição de direitos de harmonia com a regra constitucional.

A solução perfilhada a propósito do artigo 31.º da LDNFA projecta-se, com idêntico alcance, no plano das normas sindicadas do RDPPSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955. — *Antero Alves Monteiro Diniz.*

Declaração de voto

Votei vencido na medida em que se decidiu não declarar a inconstitucionalidade da norma constante do n.º 2 do artigo 69.º da LDNFA, enquanto remete para os n.ºs 4 e 5 do artigo 31.º do mesmo diploma, na parte em que se proíbe aos agentes militarizados da PSP a convocação de reuniões não públicas de carácter partidário, bem como a respectiva participação em manifestações de carácter político em conjunto com outros cidadãos e sem se apresentarem identificados como agentes da PSP.

Com efeito, desde que se admite a filiação partidária daqueles agentes, não se compreende que lhes fi-

que vedada a convocação de reuniões nesse âmbito associativo, uma vez que se salvaguarde a indispensável reserva exigida pelas respectivas funções. Ora tal reserva é inteiramente assegurada quando as reuniões em causa assumam um carácter não público.

Da mesma forma, se se compreende que não sejam admitidas manifestações políticas de agentes da PSP, enquanto tais, e mesmo a respectiva participação em manifestações dessa natureza, desde que identificados nessa qualidade — isto não só por razões de disciplina interna da corporação, mas também porque o Estado de direito democrático não pode tolerar a interferência da força armada na vida política —, já se afigura que tais razões não podem valer quando se trate de manifestações de carácter político mas em que aqueles agentes participem conjuntamente com outros cidadãos, sem revelarem a sua qualidade. — *Luís Nunes de Almeida.*

Declaração de voto

Votei vencido, pelos fundamentos invocados na declaração de voto do Sr. Relator, conselheiro Cardoso da Costa, quanto aos n.ºs 4, 6 e 8 do artigo 31.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (LDNFA), e ao n.º 2 do artigo 33.º da mesma lei. — *Armando Manuel Marques Guedes.*