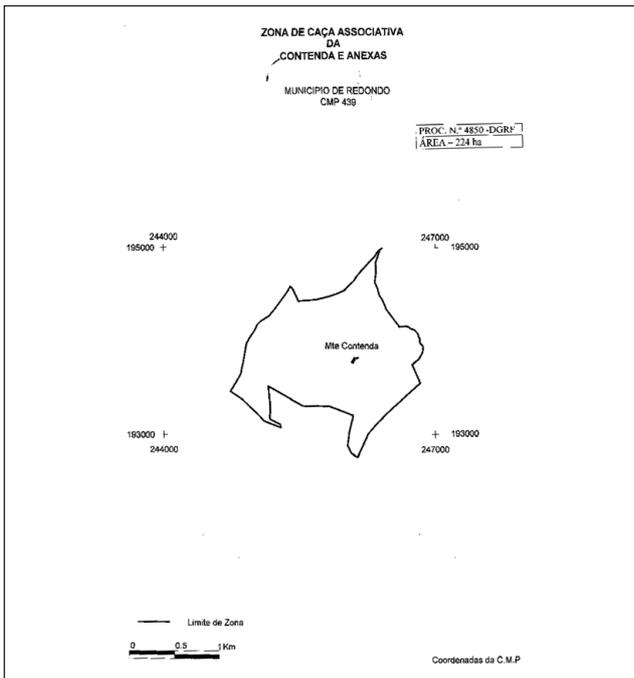


anexas, com o número de identificação fiscal 508159237 e sede no Monte da Fazenda, Fazenda, 7170-113 Redondo, a zona de caça associativa da Contenda e anexas (processo n.º 4850-DGRF), englobando vários prédios rústicos cujos limites constam da planta anexa à presente portaria e que dela faz parte integrante sitos na freguesia do Redondo, município do Redondo, com a área de 224 ha.

2.º A zona de caça concessionada pela presente portaria produz efeitos, relativamente a terceiros, com a instalação da respectiva sinalização.

O Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, *Ascenso Luís Seixas Simões*, Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural e das Florestas, em 3 de Junho de 2008.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Decreto Regulamentar n.º 13/2008

de 18 de Junho

Através do Decreto Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de Dezembro, rectificado pelas Declarações de Rectificação n.ºs 3/2008 e 5-A/2008, respectivamente, de 30 de Janeiro e de 8 de Fevereiro, foi instituído o regime geral de aplicação do Fundo Social Europeu (FSE) para o período de programação 2007-2013.

No sentido de se assegurar, com celeridade, a concessão dos apoios aos diversos agentes económicos e sociais, foram, numa fase inicial, abertas candidaturas à generalidade das tipologias de intervenção dos programas operacionais, revelando-se agora necessário garantir que as candidaturas cujos períodos de apresentação sejam posteriores a 31 de Março de 2008 possam beneficiar do período de elegibilidade transitória que permite co-financiar despesas relativamente ao ano de 2007.

Assim:

Ao abrigo do n.º 4 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, e nos termos da alínea c)

do artigo 199.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º

Alteração ao Decreto Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de Dezembro

O artigo 52.º do Decreto Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de Dezembro, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 3/2008, de 30 de Janeiro, passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 52.º

[...]

1 —

2 — O disposto no número anterior aplica-se às candidaturas apresentadas à autoridade de gestão até 30 de Junho de 2008.

3 — As candidaturas apresentadas até ao limite do prazo estabelecido no número anterior não estão sujeitas ao período inicial de elegibilidade das despesas previsto no n.º 3 do artigo 35.º do presente decreto regulamentar.»

Artigo 2.º

Produção de efeitos

O presente decreto regulamentar produz efeitos a partir da data de entrada em vigor do Decreto Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de Dezembro.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 10 de Abril de 2008. — *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa* — *Fernando Teixeira dos Santos* — *Manuel Pedro Cunha da Silva Pereira* — *Rui Carlos Pereira* — *José Manuel Vieira Conde Rodrigues* — *Humberto Delgado Ubach Chaves Rosa* — *Manuel António Gomes de Almeida de Pinho* — *Jaime de Jesus Lopes Silva* — *José António Fonseca Vieira da Silva* — *Francisco Ventura Ramos* — *Maria de Lurdes Reis Rodrigues* — *José Mariano Rebelo Pires Gago* — *José António de Melo Pinto Ribeiro*.

Promulgado em 28 de Maio de 2008.

Publique-se.

O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.

Referendado em 30 de Maio de 2008.

O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa*.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 304/2008

Processo n.º 428/08

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

O Presidente da República requereu, nos termos do n.º 1 do artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e dos artigos 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), que o Tribunal Constitucional aprecie a conformidade com a Constituição da República das normas constantes dos artigos 22.º, n.º 2, e 29.º, n.º 1, do Decreto da Assembleia da República n.º 204/X, recebido na Presidência da República no dia 5 de Maio de 2008 para ser promulgado como lei.

O pedido de fiscalização de constitucionalidade apresenta, em síntese, a seguinte fundamentação:

O Decreto n.º 204/X opta pela deslegalização das competências das novas unidades da PJ, através da sua regulação por portaria ministerial, o que suscita dúvidas de constitucionalidade;

Como a alínea *u*) do artigo 164.º da CRP se refere ao «regime das forças de segurança» sem o qualificar como «geral», é legítimo extrair o entendimento segundo o qual, quer o regime geral, quer os regimes especiais correspondentes a cada força de segurança, devem integrar a reserva absoluta de competência parlamentar;

A integrar-se a estrutura organizativa da PJ na reserva de lei parlamentar é defensável que estejam incorporadas na mesma reserva as competências cometidas às suas unidades orgânicas, não só porque o facto destas unidades compõem o modelo estrutural da mesma força policial as torna inseparáveis do objecto do seu regime jurídico, mas também porque esses serviços se encontram investidos de poderes funcionais para a prática de certos actos de polícia, os quais se projectam sobre direitos fundamentais e reclamam a sua regulação em lei;

A vingar a linha interpretativa exposta, as normas do n.º 2 do artigo 22.º e do n.º 1 do artigo 29.º do decreto seriam inconstitucionais porque remeteriam para portaria a disciplina de uma matéria que a Constituição integra na reserva absoluta de competência da Assembleia da República;

A não ser acolhida esta interpretação coloca-se, de todo o modo, a dúvida sobre se as mesmas regras não integrarão, necessariamente, a reserva de acto legislativo (ou seja, a reserva de lei ou decreto-lei);

A norma contida no n.º 2 do artigo 272.º da CRP, ao determinar que «as medidas de polícia são as previstas na lei», enuncia um princípio de tipicidade legal dos actos de polícia susceptíveis de serem praticados por uma força de segurança, como a PJ;

A atentar nas competências cometidas pela legislação vigente a certas unidades orgânicas da PJ, as mesmas implicam a adopção de medidas de polícia, com especial relevo para a prevenção da criminalidade, pelo que a imposição constitucional de tipicidade legal das medidas de polícia deve estender-se às normas que definem inovatoriamente as competências que habilitam a respectiva prática por parte dos serviços da PJ;

Se a tipificação de actos de polícia susceptíveis de serem praticados por cada um dos serviços ou unidades da PJ deve constar de acto legislativo, por maioria de razão devem assumir a mesma forma legal as normas jurídicas que fixem as competências para prática dos primeiros, dado constituírem o pressuposto necessário da sua emissão;

Assim as normas previstas no n.º 2 do artigo 22.º e no n.º 1 do artigo 29.º parecem contrariar o n.º 2 do artigo 272.º da CRP, dado que deslegalizam indevidamente uma matéria que cabe na reserva de acto legislativo;

Sem conceder, relativamente ao entendimento nos termos do qual se estimou que a definição das competências das unidades da PJ deve integrar, no mínimo, a reserva de lei, considera-se que, mesmo na hipótese de ser sustentada interpretação diversa, a mesma deslegalização não poderia, sob pena de inconstitucionalidade, ser operada por portaria ministerial;

Na verdade, toda e qualquer lei que se limite a definir a competência objectiva e subjectiva para a emissão de regulamentos do Governo, conferindo-lhes um poder inovatório, sem que atribua aos mesmos regulamentos

independentes a forma de decreto regulamentar, viola o disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 112.º da CRP;

No caso em apreciação, o n.º 2 do artigo 22.º do decreto, ao deslegalizar as normas que irão estabelecer a competência das unidades da PJ, limitou-se a definir a competência subjectiva para a emissão da portaria que irá reger essa matéria e a competência objectiva do acto regulamentar;

A regra do n.º 2 do artigo 22.º e, remissivamente, a do n.º 1 do artigo 29.º não fixam qualquer tipo de critérios ou princípios conformadores de um regime material que permitam diferenciar as competências policiais de cada unidade da PJ, ou determinar o «sentido e os limites da intervenção regulamentar», pelo que ao limitarem-se a remeter em branco para portaria a definição das competências das novas unidades da PJ, sem fixarem qualquer outro critério que permita determinar o sentido e os limites das mesmas, autorizam que uma disciplina tendencialmente primária, própria do conteúdo típico de um regulamento independente do Governo, seja regida por portaria, contrariando o disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 112.º da CRP.

O Presidente da República concluiu o pedido de fiscalização de constitucionalidade nos seguintes termos:

«Atenta a fundamentação das dúvidas de constitucionalidade expostas no presente pedido, venho requerer ao Tribunal Constitucional que aprecie a constitucionalidade das normas constantes do n.º 2 do artigo 22.º e do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto n.º 204/X da Assembleia da República, com fundamento:

a) Na violação da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, estabelecida pelo disposto na alínea *u*) do artigo 164.º da CRP;

b) Na violação da reserva de lei ditada pelo n.º 2 do artigo 272.º da CRP, caso prevaleça a interpretação segundo a qual a definição da competência das unidades da PJ das quais decorra a prática de actos típicos de polícia não integra a reserva absoluta de competência legislativa parlamentar;

c) Na violação da reserva do decreto regulamentar constante das normas dos n.ºs 6 e 7 do artigo 112.º da CRP, caso proceda a interpretação favorável à validade da deslegalização das normas que estabeleçam as competências das unidades da PJ.»

Notificado para o efeito previsto no artigo 54.º da LTC, o Presidente da Assembleia da República veio oferecer o merecimento dos autos.

Elaborado o memorando a que se refere o artigo 58.º, n.º 2, da LTC, e tendo este sido submetido a debate, cumpre agora decidir de acordo com a orientação que o tribunal fixou.

Fundamentação

1 — Da delimitação do objecto do pedido de fiscalização preventiva. — Na parte final do pedido dirigido ao Tribunal Constitucional pede-se que este aprecie «a constitucionalidade das normas constantes do n.º 2 do artigo 22.º e do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto n.º 204/X da Assembleia da República».

No referido artigo 29.º, n.º 1, determina-se que «as competências, sede e área geográfica de intervenção das unidades territoriais, regionais e locais da PJ são estabelecidas nos termos das portarias referidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 22.º».

Da leitura da fundamentação do pedido constata-se que apenas se suscitam dúvidas sobre a constitucionalidade

dade da remissão para portaria em matéria de fixação das competências das diversas unidades da PJ, nos termos do n.º 2 do artigo 22.º do Decreto n.º 204/X, da Assembleia da República.

Não há qualquer referência a dúvidas sobre a constitucionalidade da remissão para portaria, nos termos do artigo 22.º, n.º 3, do mesmo diploma, em matéria de definição da sede e área geográfica de intervenção de qualquer daquelas unidades.

O referido no artigo 2.º do próprio pedido é também claro ao efectuar a apontada exclusão de parte do artigo 29.º, n.º 1, do Decreto n.º 204/X, da Assembleia da República, do âmbito do pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade.

Deste modo deve apenas ser verificada a constitucionalidade do conteúdo normativo dos seguintes artigos do Decreto n.º 204/X, da Assembleia da República:

Do artigo 22.º, n.º 2;

E do artigo 29.º, n.º 1, apenas na parte em que determina que as competências das unidades territoriais, regionais e locais da PJ são estabelecidas nos termos da portaria referida no n.º 2 do artigo 22.º

2 — Das normas a fiscalizar e seu enquadramento. — As normas cuja apreciação de constitucionalidade se requer constam do n.º 2 do artigo 22.º e do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto n.º 204/X, da Assembleia da República, o qual aprova uma nova orgânica da Polícia Judiciária (PJ), revogando parcialmente o anterior diploma que actualmente rege tal matéria — o Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro, na redacção conferida pela Lei n.º 103/2001, de 25 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 304/2002, de 13 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 43/2003, de 13 de Março.

Os referidos preceitos têm a seguinte redacção:

«Artigo 22.º

Estrutura

2 — As competências das unidades da PJ são estabelecidas em portaria conjunta a aprovar pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da justiça.

Artigo 29.º

Unidades territoriais, regionais e locais

1 — As competências, sede e área geográfica de intervenção das unidades territoriais, regionais e locais da PJ são estabelecidas nos termos das portarias referidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 22.º

..... »

No diploma em análise define-se a competência da PJ em matéria de prevenção e detecção criminal (artigo 4.º), remete-se para a Lei de Organização de Investigação Criminal (apesar desta remissão visar presumivelmente um diploma que se encontra ainda em discussão na Assembleia da República, perante a ausência de qualquer menção expressa no decreto sob apreciação que concretize essa intenção, a remissão tem de ser considerada para os artigos 3.º, n.ºs 4 e 5, e 4.º da actual Lei de Organização de Investigação Criminal, aprovada pela Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto) a definição das competências da PJ em

matéria de investigação criminal (artigo 5.º, n.º 1) e, após se enunciar o princípio de que a organização interna dos serviços da PJ obedece ao modelo da estrutura hierarquizada (artigo 21.º), enumeram-se no artigo 22.º, n.º 1, os diferentes módulos dessa estrutura:

- a) A Direcção Nacional;
- b) As unidades nacionais;
- c) As unidades territoriais;
- d) As unidades regionais;
- e) As unidades locais;
- f) As unidades de apoio à investigação;
- g) As unidades de suporte.

Concretizando a referida estrutura, o artigo 28.º prevê a existência das seguintes unidades nacionais:

- a) A Unidade Nacional Contra-Terrorismo;
- b) A Unidade Nacional de Combate à Corrupção;
- c) A Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes.

O artigo 30.º prevê a existência das seguintes unidades de apoio à investigação:

- a) A Unidade de Informação de Investigação Criminal;
- b) A Unidade de Cooperação Internacional;
- c) O Laboratório de Polícia Científica;
- d) A Unidade de Telecomunicações e Informática.

Por seu turno, o artigo 31.º prevê a existência das seguintes unidades de suporte:

- a) A Unidade de Administração Financeira, Patrimonial e de Segurança;
- b) A Unidade de Recursos Humanos e Relações Públicas;
- c) A Unidade de Perícia Financeira e Contabilística;
- d) A Unidade Disciplinar e de Inspeção.

Já relativamente às unidades territoriais, regionais e locais determina-se que as suas competências sejam estabelecidas por portaria conjunta a aprovar pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da justiça (artigo 29.º, n.º 1).

Essa mesma remissão (artigo 22.º, n.º 2) ocorre também relativamente à definição de competências de todas as unidades da PJ (além das territoriais, regionais e locais, também as nacionais, as de apoio à investigação e as de suporte).

Daqui resulta que a Lei Orgânica da PJ remeteu para regulação por portaria a distribuição das competências desta polícia por todas as suas unidades.

É a apreciação da constitucionalidade desta remissão que se requer. E, para esse efeito, invocam-se três fundamentos numa relação de subsidiariedade:

- a) A violação da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, estabelecida pelo disposto na alínea *u*) do artigo 164.º da CRP;
- b) A violação da reserva de lei ditada pelo n.º 2 do artigo 272.º da CRP, caso prevaleça a interpretação segundo a qual a definição da competência das unidades da PJ das quais decorra a prática de actos típicos de polícia não integra a reserva absoluta de competência legislativa parlamentar;

c) A violação da reserva do decreto regulamentar constante das normas dos n.ºs 6 e 7 do artigo 112.º da CRP, caso proceda a interpretação favorável à validade da deslegalização das normas que estabeleçam as competências das unidades da PJ.

Antes de se iniciar a apreciação destes fundamentos importa ter presente que o regime das forças de segurança mereceu uma especial atenção do legislador constitucional [artigos 163.º, alínea i), 270.º, 164.º, alínea u), e 272.º, da CRP] devido, por um lado, ao papel fundamental que elas desempenham na garantia de funcionamento da vida em sociedade num Estado de direito e, por outro lado, à possibilidade de afectação dos direitos e liberdades dos cidadãos que pode resultar da sua actividade. Se aquele interesse reclama operacionalidade e eficácia das forças de segurança, o segundo exige que a lei conforme a sua actividade de modo a que não se possam verificar restrições desproporcionadas àqueles direitos e liberdades. Foi a procura da garantia da obtenção de um ponto de equilíbrio entre estes dois interesses, mesmo que cintilante e precário, por força da pressão de temores sociais com sentidos opostos, que motivou o legislador constitucional a consagrar especiais exigências neste domínio, sobretudo ao nível da definição dos órgãos competentes e da forma dos actos normativos necessários à regulamentação de tal matéria.

O legislador constitucional não ignorou que na tensão dialéctica entre os direitos à liberdade e segurança, consagrados no artigo 27.º, n.º 1, da CRP, a actividade das forças de segurança interna do Estado desempenha um papel fundamental que justifica especiais preocupações relativamente a outros sectores da Administração Pública.

Sendo esta actividade de elevada importância e risco que está na mira das referidas directrizes constitucionais, o conceito constitucional de «forças de segurança» não pode deixar de ser perspectivado numa visão ampla que abranja todos os corpos organizados que tenham por missão, principal ou secundária, garantir a segurança interna, o que inclui obrigatoriamente a prevenção de crimes que ponham em causa o direito à segurança dos cidadãos (artigo 27.º, n.º 1, da CRP).

Ora, competindo à PJ, nos termos do artigo 4.º, do decreto sob análise, além do mais, uma actividade de prevenção e detecção criminal, não pode esta polícia deixar de estar incluída no conceito constitucional de «forças de segurança» (v., neste sentido, Pedro Lomba, em «Sobre a teoria das medidas de polícia administrativa», em *Estudos de Direito de Polícia*, 1.º vol., pp. 191-192, ed. de 2003, da AAFDL, João Raposo, em *Direito Policial*, I, pp. 43 e 49, ed. de 2006, Almedina, e Guedes Valente, em *Teoria Geral do Direito Policial*, p. 18, ed. de 2005, Almedina), independentemente das discussões que suscite uma qualificação conceptual apurada deste tipo de polícia (v. um relato desta polémica na doutrina nacional e estrangeira em *A Questão das Polícias Municipais*, de Catarina Sarmiento e Castro, pp. 97-104, ed. de 2003, Coimbra Editora).

3 — Da questão de constitucionalidade:

3.1 — Da violação da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República. — Dispõe o artigo 164.º, alínea u), da CRP:

«É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias:

.....
u) Regime das forças de segurança;
.....»

Esta alínea foi aditada pela Revisão Constitucional de 1997, com base numa proposta apresentada pelo Partido Socialista com a seguinte redacção:

«Base de organização das forças de segurança.»

Após discussão e intervenções várias na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, a alínea em questão passou a comportar a actual redacção, tendo sido aprovada por unanimidade.

Para a compreensão do conteúdo dessa alínea revela-se essencial a consulta do debate havido na referida Comissão Eventual sobre o seu aditamento ao elenco das matérias que integram a reserva absoluta da Assembleia da República.

Na verdade, na reunião realizada em 29 de Outubro de 1996, revelam-se significativas as seguintes intervenções, que se passam a transcrever:

«O Sr. José Magalhães (PS): Sr. Presidente, em matéria de repartição constitucional de competências, no tocante à regulação das questões relacionadas com as forças de segurança, creio que a combinação entre o que decorre das normas de competência inseridas na sede que agora estamos a examinar e o artigo 272.º da Constituição aponta já, sem nenhuma dúvida, para que haja regulação por lei parlamentar de questões sociais do regime das forças de segurança. Nós, aliás, também pretendemos rever o artigo 272.º, mas apenas no tocante à admissão da possibilidade de criação de corpos municipais de polícia, pelo que não propomos a alteração do essencial da norma, tal qual hoje vigora. O que se trata, no caso da proposta do PS, é de prever que a Assembleia da República terá competência para legislar sobre as ‘Bases da organização das forças de segurança’. Parece importante, para já, que haja definição dessas bases, isto é, que haja intervenção parlamentar para definir as bases da organização. Pode ser uma forma de clarificação, preferível à legiferação avulsa e, evidentemente, sem prejuízo da existência de estatutos autónomos articulados e compatibilizados, e até de sedimentos de produção normativa diferentes, como é inevitável. A proposta parece-nos ser um passo em frente estruturante em relação ao regime que vigora, sem prejuízo, todavia, desse regime. Gostaria de sublinhar isto, uma vez que não se pretende uma margem de governamentalização, porque não alteramos o artigo 272.º e a leitura deste artigo e do artigo 168.º, n.º 1, alínea ab) deve fazer-se articuladamente, como mandam as regras básicas.

[...]

O Sr. Luís Marques Guedes (PSD): É inequívoco, para todos, e nunca se questionou no nosso Estado de direito, que a chamada lei de bases de segurança interna é, por força das matérias que lhe estão implícitas, reserva da Assembleia da República. Isto nunca foi questionado por nenhum dos partidos e não é questionável.

[...]

O Sr. Luís Marques Guedes (PSD): Uma coisa completamente diferente é falar-se na organização das forças de segurança. De facto, aqui, temos as maiores reservas, porque não nos parece minimamente aceitável que toda a matéria que tem que ver com os problemas organizacionais de estruturas, que, obviamente, acabam por ser estruturas da Administração, seja colocada na reserva de competência da Assembleia da República, a não ser nos casos explícitos da defesa nacional em que a Constituição já o faz, porque sempre o fez.

[...]

Mas, quanto à questão organizacional, penso que há sempre que não perder de vista que a condução da política de segurança, em termos práticos, depois, é também da responsabilidade do governo, e não devem ser retirados mecanismos ao governo, para que este tenha uma total responsabilização sobre o resultado final, a eficácia ou a eficiência, com que essa política de segurança é executada ao longo de uma legislatura. Nesse sentido, do nosso ponto de vista, só no caso das Forças Armadas, em que não há uma preocupação de eficiência ou eficácia política nesse sentido, porque na defesa nacional as preocupações colocam-se acima dessas lógicas de funcionamento e de responsabilidade política pela administração e pela eficácia dos resultados obtidos, é que se justifica a existência de reserva de competência da Assembleia. Em todos os outros casos não faz sentido criar o ‘exclusivo’ para a Assembleia da República, ‘desresponsabilizando’, de algum modo, o governo dos resultados obtidos nessas matérias. De resto, o contrário só faria sentido se houvesse alguma desconfiança política da Assembleia da República — eu entendo que, em termos de sistema constitucional, isso não deve, pura e simplesmente, existir, nem sequer ser pensado — relativamente ao governo, para a condução de determinado tipo de matérias da Administração. Como o PSD entende que esse tipo de lógica, em abstracto, nunca deve estar presente no próprio texto constitucional é da opinião de que todas estas competências organizacionais, que actualmente são matérias que se inscrevem na esfera concorrencial legislativa dos dois órgãos de soberania, não devem ser ‘transplantadas’ para a esfera de competência exclusiva da Assembleia da República. Em termos genéricos, é este o entendimento do PSD.

O Sr. José Magalhães (PS): Penso que o Parlamento e o regime ganharão com o facto de, em relação a coisas tão importantes como os princípios e as regras essenciais, haver uma clarificação e definição parlamentar, porque se trata de duas coisas que permitem maiorias alargadas para gerir matérias em que é muito importante haver grandes consensos nacionais. Por outro lado, todos os partidos poderão sempre fazer com que o Parlamento — estou ciente disso — intervenha em relação a questões que tenham que ver com alguns aspectos contidos sob a designação ‘regime das forças de segurança’ através do instituto da ratificação (claro que sim!), e é isso o que tem acontecido na maior parte das vezes, sem o debate de fundo, que é também um debate estratégico (não é um debate puramente de configuração de regimes legais, tem de estar associado a estratégias nacionais para este sector) [...]» (In *DAR* de 30 de Outubro de 1996, pp. 1394-1398.)

Bem como as intervenções havidas na reunião de 19 de Junho de 1997 que igualmente se transcrevem:

«O Sr. Luís Marques Guedes (PSD): Esta matéria surge na mesa da Comissão de Revisão Constitucional por força da proposta *a.b*) do artigo 168.º do PS, que propõe a inclusão na reserva relativa de competência da Assembleia as ‘Bases da organização das forças de segurança’, proposta a qual, já na primeira leitura, o Partido Social-Democrata teve ocasião de colocar reservas por entender que, tratando-se as forças de segurança de uma matéria da competência do governo, a organização interna das forças de segurança é competência do governo, da qual o PSD entende que não pode haver uma

desresponsabilização política por parte do Governo. Faz parte do programa de um qualquer governo definir uma política de organização das forças de segurança e não deve haver desresponsabilização alguma desse governo face à política por que optar.

[...]

O Sr. Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado João Amaral.

O Sr. João Amaral (PCP): Sr. Presidente, creio que o que está subjacente à proposta mantém intocado o disposto no n.º 4 do artigo 272.º

O Sr. Presidente: Sim, não se mexe!

O Sr. João Amaral (PCP): Estou de acordo que não é a Assembleia que vai organizar as diferentes forças policiais. Portanto, estou de acordo que não compita à Assembleia fazer a Lei Orgânica da GNR, da PSP ou da Guarda Fiscal. Não tenho qualquer dúvida quanto a isto. Agora, já que a questão foi aqui colocada em termos de saber o que é que significa ‘regime das forças de segurança’, eu apanhava precisamente o exemplo do sistema de informações da República para dizer que faz parte do regime do sistema de informações da República definir quais são os serviços que existem.

O Sr. Luís Marques Guedes (PSD): Quais são os serviços, mas não a organização.

O Sr. João Amaral (PCP): E, portanto, faz parte do regime das forças de segurança definir que forças de segurança existem.

O Sr. Luís Marques Guedes (PSD): Com certeza!

O Sr. João Amaral (PCP): Se o entendimento é esse e se está salvaguardado o artigo 272.º, n.º 4, que diz que a organização das forças de segurança é única para todo o território nacional,...

O Sr. Luís Marques Guedes (PSD): Tem o compromisso do PSD de que não deixaremos alterar esse número.

O Sr. João Amaral (PCP): [...] então, percebo o alcance e congratulo-me com a posição que o PS tomou aqui assim, porque significa o reforço...» (*DAR* de 20 de Junho de 1997, pp. 3111 a 3113.)

O alcance desta alínea *u*) do artigo 164.º, da CRP, já foi objecto de análise pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 23/2002 (publicado em *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 52.º vol., pp. 7 e segs.), no qual se procedeu à fiscalização preventiva da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana, e onde, após transcrição de algumas intervenções ocorridas na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional de 1997, se concluiu:

«5 — Se, como parece resultar das transcrições vindas de fazer, se poderá concluir que o legislador da IV Revisão Constitucional não teve a intenção de abarcar na alínea *u*) do vigente artigo 164.º as matérias atinentes à ‘organização interna’ de cada força de segurança, isso não significa que, em face da prescrição hoje existente, se tenha, e somente, de atender ao desiderato histórico daquele legislador, extraível dos trabalhos levados a cabo na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional.

Há, antes, que considerar ainda outros elementos da interpretação jurídica.

Efectivamente se, face a estes outros elementos, se houvesse de considerar a asserção regime utilizada nesta disposição constitucional de molde a nela se dever incluir uma amplíssima ou total regulação da matéria a que o mesmo se reporta, inclusivamente quando se tratasse de questões de pormenor, adjectivas e de mera

regulamentação, isso derivaria do entendimento de que, não obstante o intento do legislador daquela Revisão, o intérprete e aplicador do direito constitucional, *maxime* o juiz constitucional, se não deveria fundar tão-só na vontade desse legislador, porque, então, o resultado que adviria de uma interpretação esteada unicamente nessa vontade seria contrária aos próprios cânones interpretativos e prescrições constitucionais.

Há, pois, que prosseguir, com vista a descortinar-se o que deve ser incluído no conceito de regime, para os efeitos da alínea u) do artigo 164.º da Constituição.

Vincar-se-á aqui que a conclusão a que se chegar quanto ao alcance da asserção regime não significa a extrapolação da mesma para todas as demais situações em que a lei fundamental utilize idêntica expressão, designadamente para efeitos do âmbito da reserva de competência legislativa parlamentar.

O que releva agora é, e tão-só, descortinar qual o indicado alcance tendo em mira o preceituado na citada alínea u), pelo que aquilo que este Tribunal concluir quanto a este particular não conduzirá, por si só, a que seja, *mutatis mutandis*, transponível para outros locais e matérias em que a Constituição se reporte à palavra regime que, desta arte, poderá abarcar sentido diverso daquele que é utilizado na falada alínea.

7 — Transpondo para a situação em apreço os dados que se podem porventura retirar de uma possível parame-trização da jurisprudência constitucional sobre o que deva ser entendido por ‘regime’, ‘regime e âmbito’ e ‘regime geral’, dir-se-á que, quanto à matéria ínsita na alínea u) daquele artigo, inequivocamente nela se contém as regras definidoras daquilo que é comum e geral às forças de segurança, as grandes linhas da regulação, a definição dos serviços, organizações ou forças que devem compor as forças de segurança, finalidades e os princípios básicos fundamentais relativos, *verbi gratia*, à definição do seu sistema global, complexo de poderes, funções, competências e atribuições de cada serviço, força ou organização, inter-relação, projecção funcional interna e externa e, ainda, os princípios básicos relativos à interferência das forças de segurança com os direitos fundamentais dos cidadãos (cf., quanto a estes últimos aspectos, os princípios fundamentais elencados no artigo 2.º e a coordenação e cooperação das forças de segurança estabelecidas no artigo 6.º, um e outro da Lei de Segurança Interna — Lei n.º 20/87, de 12 de Junho).

É cabido citar aqui Gomes Canotilho e Vital Moreira (*ob. cit.*, p. 957) que, em anotação ao artigo 272.º da lei básica, embora numa diversa óptica, entendem que, ao se consagrar o princípio da unidade de organização em todo o território das forças de segurança, ‘a Constituição estatui a exclusiva competência dos órgãos de soberania (AR e Governo) quanto à criação, definição de tarefas e direcção orgânica’.

Efectivamente, não poderá sustentar-se que se não inclua no regime das forças de segurança a definição dos ‘princípios’ que — relativamente a cada uma das forças, serviços ou organizações que as compõem — a configurem basicamente o seu modo de funcionamento e relacionamento com as demais entidades públicas e os cidadãos, que definam as linhas básicas da sua organização e da sua natureza (como, *verbi gratia*, um corpo especial de tropas, um corpo militar ou militarizado, e aqueles pelos quais devem obedecer as suas missões gerais, competências e atribuições).

Mas, se isto é assim, já se antevê como excessivo que — reportadamente a cada um dos concretos serviços, forças ou organizações, que não podem deixar de ser entendidos como estando integrados no domínio do funcionalismo da Administração — da reserva absoluta de competência legislativa parlamentar deva fazer parte a respectiva organização interna, suportes logístico, financeiro e humano, respectivas gestão e corte de direitos e deveres funcionais dos funcionários que as compõem.

Efectivamente, não se pode dizer que qualquer destas específicas particularidades de regulação se insira nas grandes linhas de uma definição comum das forças de segurança, na indicação de quais as organizações, forças ou serviços que aquelas devam compor, no elencar das finalidades e princípios básicos ou comuns inerentes a elas, tais como os acima exemplificados, na definição de qual a inter-relação e projecção funcional interna e externa que deve ser prosseguida pelas referidas forças.

Mesmo a entender-se que a matéria que se liga ao regime das forças de segurança há-de compreender uma reserva, tanto para o regime material quanto para o regime orgânico (cf., quanto ao ‘regime dos serviços de informações e do segredo de Estado’ a posição de Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 676), neste último deverá considerar-se tão-só como abarcando as supra-indicadas definição, finalidades e princípios básicos organizatórios funcionais, de atribuição, inter-relação e projecção.

Vale aqui acentuar que, tal como se pode extrair do debate levado a efeito na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, não será estranho à consideração acima efectuada sustentar-se que a moldagem da organização de serviços e forças que compõem ou comporão as forças de segurança não deixa de estar ligada, de certa forma, à própria estruturação de um dado sector da Administração Pública, com a consequente responsabilização governamental ao nível da gestão dessa matéria, desde que estejam asseguradas as garantias democráticas que se visaram salvaguardar pela intervenção parlamentar exclusiva quanto aos pontos atrás indicados, onde avulta a salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos [...].»

Na verdade, da leitura da discussão parlamentar sobre o aditamento do «*regime das forças de segurança*» às matérias que exigem uma intervenção legislativa exclusiva da Assembleia da República, resulta, sem margem para equívocos, que o legislador da Revisão Constitucional de 1997 não teve a intenção de abarcar na citada alínea u) os regimes específicos de cada uma das forças de segurança, mas apenas o regime geral aplicável a todas elas, não estando, pois, aí incluídas as regras atinentes à organização interna de cada uma das forças de segurança.

E este propósito revela-se perfeitamente ajustado ao modelo de repartição dos poderes legislativos adoptado pela nossa Constituição.

Se a necessidade de mobilização de meios ofensivos para combater os perigos que mais intensamente põem em causa os bens protegidos pela ordem jurídica justifica que a Constituição procure rodear o enquadramento institucional desse combate de diversas cautelas, conferindo, nomeadamente, competência exclusiva à Assembleia da República para legislar em tal matéria, já seria excessivo que a atribuição desta competência abrangesse a regulação do modo de organização interna de cada uma das forças de segurança.

O «regime das forças de segurança» referido na alínea *u*) do artigo 164.º da CRP deve, pois, ser entendido apenas na acepção de *regime geral das forças de segurança*, o qual contemplará os fins e os princípios que devem nortear as forças de segurança, a previsão dos corpos que as devem compor, o modo de inter-relação entre eles, as grandes linhas de regulação destes corpos e os princípios básicos relativos à interferência das forças de segurança com os direitos fundamentais dos cidadãos.

Se é defensável que este regime geral deva incluir os princípios básicos organizatórios comuns às forças de segurança, já não se justifica que apenas a Assembleia da República possa legislar sobre a organização interna de cada um dos concretos serviços, forças ou organizações, que não podem deixar de ser entendidos como estando integrados na Administração Pública. Constituindo as forças de segurança, apesar das suas características particulares, um sector da Administração Pública, não faz sentido retirar ao Governo a possibilidade de legislar em matéria de organização interna de cada uma dessas forças, pois é ele que, por natureza, deve ser responsabilizado politicamente pela sua eficácia de funcionamento.

A matéria da distribuição interna de competências entre os diversos módulos que integram uma determinada força policial — neste caso a PJ —, respeita exclusivamente à sua organização interna, pelo que tal matéria não deve ser considerada como incluída na reserva de lei parlamentar imposta no artigo 164.º, alínea *u*), da CRP, não constituindo, pois, a remissão para portaria, contida nos artigos 22.º, n.º 2, e 29.º, n.º 1, do Decreto n.º 204/X, da Assembleia da República, qualquer violação daquele preceito constitucional.

3.2 — Da violação da reserva de acto legislativo. — O segundo fundamento de eventual inconstitucionalidade apresentado no pedido respeita à possível violação da reserva de acto legislativo ditada pelo n.º 2 do artigo 272.º da CRP.

O artigo 272.º da CRP, inserido no título respeitante à Administração Pública, tem como título e tema a polícia, dispondo no seu n.º 2, que «*as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário*».

Revelando, mais uma vez, uma preocupação com a possibilidade da actividade policial na prossecução dos seus fins — previstos no n.º 1 do artigo 272.º da CRP — poder interferir de forma especialmente intensa com direitos e liberdades fundamentais do cidadão, o legislador constitucional entendeu expressar a necessidade das «medidas de polícia» terem uma previsão na lei.

A exigência da tipificação legal destes actos pretende limitar ao máximo a existência de espaços de discricionariedade na actuação da polícia, em áreas onde possam ser postos em causa direitos e liberdades dos cidadãos, enfatizando a exigência das leis restritivas do artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da CRP, e alargando o seu âmbito a meras situações de perigo.

Daí que, na contenda sobre o âmbito do conceito «medidas de polícia» utilizado no n.º 2 do artigo 272.º da CRP (v. sobre esta polémica Pedro Lomba, em «Sobre a teoria das medidas de polícia administrativa», em *Estudos de Direito de Polícia*, 1.º vol., pp. 177 e segs., ed. de 2003, AAFDL, Catarina Sarmiento e Castro, em *A Questão das Polícias Municipais*, pp. 82-89, ed. de 2003, Almedina, João Raposo, em «O regime jurídico das medidas de polícia», em *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do Seu Nascimento*, vol. 1, pp. 693 e segs., ed. de 2006, Coimbra Editora, e Pedro Machete, em «A polícia na Constituição da República Portuguesa», in *Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Professor Doutor*

Inocêncio Galvão Telles 90 Anos, pp. 1143-1150, ed. de 2007, Almedina), se perfilhe a opinião de que apenas são alvo desta especial exigência aqueles actos policiais donde poderão resultar restrições à esfera jurídica dos cidadãos. Relativamente ao demais, a actividade policial estará subordinada ao princípio da legalidade da Administração Pública, consignado no artigo 266.º, n.º 2, da CRP.

Como escreve Pedro Machete:

«O legislador constituinte procurou salvaguardar simultaneamente a segurança e os direitos do cidadão, cometendo a arbitragem entre ambos ao legislador: as medidas limitativas daqueles direitos que a polícia pode adoptar são apenas aquelas que o legislador tenha autorizado, e não todas as que os serviços ou agentes da polícia considerem necessárias e ajustadas ao caso. A medida das agressões à esfera jurídica dos cidadãos passou, em virtude da decisão constituinte em apreço, das autoridades e agentes de polícia para o legislador. [...] a polícia, nos seus actos concretos de ingerência, passou a ter de corresponder aos modelos de actuação legalmente estabelecidos: nesse domínio, a polícia só pode fazer o que o legislador lhe tiver permitido fazer. Fora do âmbito das restrições à esfera jurídica dos cidadãos, a polícia já não está limitada por tipos legais de actuação, mas, mais genericamente, apenas pelas normas legais definidoras de atribuições e competências.» (Em «A polícia na Constituição da República Portuguesa», in *Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles 90 Anos*, p. 1146, ed. de 2007, Almedina.)

Na fundamentação do pedido de fiscalização defende-se a extensão desta imposição constitucional da tipicidade legal das medidas de polícia às normas definidoras das competências dos diversos serviços da PJ.

Note-se que as competências cuja definição foi remetida para portaria não foram as competências da PJ, as quais se mostram enunciadas, em matéria de prevenção e detecção criminal, no artigo 4.º do decreto sob fiscalização, e em matéria de investigação criminal nos artigos 3.º, n.ºs 4 e 5, e 4.º da Lei de Organização de Investigação Criminal, aprovada pela Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto, para a qual remete o artigo 5.º, n.º 1, daquele decreto, nem a competência atribuída dentro da hierarquia da PJ a quem pode ordenar a adopção de tais medidas, a qual se encontra prevista nos artigos 11.º e 12.º do mesmo decreto.

O que foi omitido e remetido para posteriores portarias foi a distribuição das competências da PJ, enumeradas no decreto sob apreciação, pelas suas diversas unidades, isto é a definição das competências internas.

Ora, se para a obtenção dos objectivos visados com a exigência de tipificação das «medidas de polícia», imposta pelo n.º 2 do artigo 272.º da CRP, é importante encontrar-se definido na lei se determinada força policial as pode utilizar e quais dos seus membros as podem ordenar, já a indicação de quais são os departamentos dessa polícia competentes para as adoptar, de acordo com a sua forma de organização interna, não parece relevante para a garantia que a actuação da polícia se enquadre nos modelos de actuação legalmente estabelecidos, de forma a acautelar eventuais restrições a direitos e liberdades dos cidadãos.

A forma de estruturação interna de uma força policial, designadamente a distribuição interna das suas competências, tem sobretudo consequências na operacionalidade e eficácia desta, não tendo implicações directas com a possibilidade de se registarem restrições aos direitos e liberdades dos cidadãos.

Se para garantir que a actuação da polícia em áreas sensíveis assumam apenas as formas previstas na lei, é necessário que esta tipifique os actos cuja prática é permitida a determinada força policial, já é indiferente para tal desiderato o estabelecimento pela lei de qual o concreto departamento, serviço, ou unidade dessa força, competente para a prática desses actos, de acordo com a sua orgânica interna.

Mas, se do disposto no n.º 2 do artigo 272.º da CRP não é possível extrair a conclusão que a distribuição das competências internas da PJ se encontra abrangida pela reserva de acto legislativo, importa, todavia, ponderar se essa reserva não resultará do conteúdo do n.º 4 do mesmo artigo. O facto da violação deste parâmetro constitucional não ter sido invocada no pedido de fiscalização apresentado pelo Presidente da República não impede a sua consideração por este Tribunal (artigo 51.º, n.º 5, da LTC).

Introduzido pela Revisão Constitucional de 1982, consta do referido n.º 4 do artigo 272.º da CRP, que «a lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional».

A expressão «regime das forças de segurança» coincide com a expressão constante da alínea *u*) do artigo 164.º da CRP, acima analisada. E esta coincidência não é fortuita, uma vez que das intervenções ocorridas na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional de 1997 resulta que a fórmula escolhida para integrar aquela alínea *u*) foi retirada conscientemente da redacção do n.º 4 do artigo 272.º da CRP na procura da obtenção de um acordo entre as diferentes forças parlamentares na redacção da referida alínea.

Será que esta coincidência determina uma igual leitura relativamente à amplitude desse regime, isto é, que o «regime das forças de segurança» referido no n.º 4 do artigo 272.º da CRP é também apenas um regime geral?

Se assim for, teremos de concluir que a Revisão Constitucional de 1997 se limitou a reforçar as exigências quanto ao tipo de acto normativo que poderia conter esse regime geral, deixando o mesmo de poder ser aprovado por decreto-lei do Governo.

Se do debate ocorrido na supra-aludida Comissão Eventual para a Revisão Constitucional de 1997 resulta que foi muitas vezes esse o entendimento adoptado sobre o n.º 4 do artigo 272.º da CRP, apesar dos equívocos revelados sobre o âmbito do termo «lei» constante deste dispositivo, devemos ter presente que o mesmo foi introduzido pela Revisão Constitucional de 1982 e como tal deverá ser interpretado nesse contexto, tanto mais que foi deixado incólume pela Revisão Constitucional de 1997.

Infelizmente, a escassez dos registos dos trabalhos preparatórios da Revisão Constitucional de 1982 impedem a utilização de qualquer argumento histórico sobre o sentido da primeira parte deste preceito, mas uma interpretação sistemática e teleológica do mesmo permite extrair uma conclusão diferente do entendimento reflectido na discussão ocorrida aquando da Revisão Constitucional de 1997.

Apesar da coincidência gramatical da expressão utilizada, o regime referido no n.º 4 do artigo 272.º da CRP, que deve obrigatoriamente constar de acto legislativo, não tem o âmbito limitado do referido na alínea *u*) do artigo 164.º da CRP, como aliás o Tribunal Constitucional já deixou antever no citado Acórdão n.º 23/2002, quando vincou que a conclusão a que chegasse quanto ao alcance da asserção «regime» utilizada na referida alínea não permitia «a extrapolação da mesma para todas as demais situações em que a lei fundamental utilizasse idêntica expressão, designadamente para efeitos do âmbito da reserva de competência legislativa parlamentar».

Se a solução da exigência da exclusividade da intervenção parlamentar, adoptada na inclusão desta alínea na reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República, justifica que o regime aí referido se restrinja a um regime geral, definidor de fins, princípios, regras básicas e grandes linhas de regulação, pelas razões acima referidas, já a exigência de que o regime das forças de segurança seja fixado por lei, contida no n.º 4 do artigo 272.º da CRP, deve abranger o regime concreto de cada uma das forças policiais, nomeadamente o modo da sua organização interna, como aliás resulta da imposição constitucional à lei, contida na segunda parte deste artigo — «sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional».

Assim também parece pensar a doutrina, quando analisa este preceito constitucional, ao afirmar:

«Consagrando o princípio da unicidade de organização em todo o território, a Constituição estatui a exclusiva competência dos órgãos de soberania (AR e Governo) quanto à sua criação, definição de tarefas e direcção orgânica» (Gomes Canotilho e Vital Moreira, em *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 957, 3.ª ed., Coimbra Editora).

«O n.º 4 do artigo 272.º da CRP consagra, ainda, o princípio da unidade de organização das forças de segurança para todo o território nacional — o que implica, como assim estatui a CRP, que só os órgãos de soberania — AR e Governo — podem criar, definir as tarefas e a direcção orgânica das forças de segurança» (Guedes Valente, em *Teoria Geral do Direito Policial*, t. 1, p. 18, ed. de 2005, Almedina).

«Naquilo que especificamente concerne às forças de segurança, a lei fundamental consagra ainda dois outros relevantes princípios relativos à respectiva organização. Tais princípios contêm-se no artigo 272.º, n.º 4, [...] A Constituição estabelece, assim, o princípio da reserva de lei na definição do regime das forças de segurança — o que vale por dizer que é à lei, e apenas à lei, que cabe estabelecer o regime das referidas forças. Assim, e desde logo, é da competência exclusiva da Assembleia da República legislar sobre o regime geral ou comum das forças de segurança [cf. artigo 164.º, alínea *u*), da Constituição da República]; já a orgânica de cada uma delas pode ser aprovada por lei da mesma Assembleia (como foi o caso da Lei de Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública) ou decreto-lei do Governo (como em regra acontece). Proibida é, em qualquer caso, a fixação do regime geral ou privativo das forças de segurança através de diploma legislativo regional e, muito menos, de regulamento administrativo» (João Raposo, em *Direito Policial*, I, p. 42, ed. de 2006, Almedina).

Esta última opinião é também apoiada por Pedro Machete que a transcreve (em *Constituição Portuguesa Anotada*, de Jorge Miranda e Rui Medeiros, t. III, p. 681, ed. de 2007, Coimbra Editora).

Sendo evidente a importância da actividade das polícias na garantia dos direitos à segurança e à liberdade consagrados no artigo 27.º, n.º 1, da CRP e na defesa do Estado de direito democrático, entendeu-se subordinar à lei a construção do regime específico de cada uma das diferentes forças de segurança, as quais assumem um papel de especial sensibilidade e relevância na Administração Pública.

Se não é razoável retirar ao Governo a possibilidade de definir a estrutura de cada uma das forças de segurança, pois é ele que deve responder politicamente pela sua operacionalidade

dade e eficácia, também tem sentido que se imponha que essa definição seja feita através de acto legislativo, uma vez que a especial qualificação e sensibilidade da matéria justifica a consagração de uma competência concorrente da Assembleia da República e do Governo, que não exclua a possibilidade de intervenção dos representantes directos do povo na sua definição e exija a produção de acto normativo dotado de maiores garantias de participação e sujeito a maior controlo.

A actividade de garantir a segurança dos cidadãos, assegurando-lhe o gozo tranquilo das liberdades e direitos que lhes assistem, é demasiado importante no funcionamento do Estado de direito, para que a definição do regime específico de cada um dos organismos que têm essa missão seja deixada a uma normação administrativa.

Na verdade, a essencialidade da matéria a regular afasta quaisquer dúvidas sobre a necessidade de emissão de acto legislativo geradas pela redacção do preceito e dos debates ocorridos aquando da Revisão Constitucional de 1997.

Nesses regimes específicos das diversas forças de segurança assume fundamental importância a sua organização interna. Se este aspecto não assume relevância quanto às implicações que a actividade policial pode representar para os direitos e liberdades dos cidadãos, como acima se constatou, já o adequado modo de funcionamento interno de uma força de segurança não deve escapar à reserva de acto legislativo imposta pelo n.º 4 do artigo 272.º da CRP.

Ora, em matéria de organização interna de qualquer entidade, em especial de uma força de segurança, a definição da distribuição de competências pelos diferentes serviços ou unidades que a compõem assume uma relevância crucial.

Para esse efeito, não basta prever-se a existência desses serviços ou unidades, atribuindo-se-lhes uma designação (nomeadamente «nacional», «regional» «territorial» ou «local») que, na prática, nada revela sobre as respectivas competências. Sem a mínima indicação concreta das competências dos serviços ou unidades em questão, desconhece-se quais as funções que os mesmos vão assegurar e fica-se perante um simples organigrama que constitui um esqueleto vazio de conteúdo, o qual pode ser preenchido, nos termos propostos, por um número restrito de membros do Governo, sem qualquer possibilidade de controlo pela Assembleia e pelo Presidente da República.

Se os novos tempos exigem a criação nas forças de segurança de estruturas que não se revelem demasiado rígidas, de modo a não dificultar o acompanhamento das constantes mutações do fenómeno criminal, isso não justifica que a definição das suas competências internas seja deslegalizada, sob pena de desrespeito pelas actuais regras de equilíbrio e controlo dos diferentes poderes do nosso Estado de direito democrático, em matérias constitucionalmente consideradas de especial importância.

De tudo o que se vem dizendo, conclui-se que a fixação de competências das diferentes unidades da PJ constitui matéria abrangida por reserva de acto legislativo, nos termos do n.º 4 do artigo 272.º da CRP, pelo que a remissão da regulação desta matéria para portaria constitui uma violação a essa reserva, o que determina a inconstitucionalidade das normas sob fiscalização.

Alcançado este juízo positivo de inconstitucionalidade, fica necessariamente prejudicada a apreciação da alegada questão subsidiária de violação de reserva de decreto regulamentar.

Decisão

Pelo exposto, o Tribunal Constitucional decide pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas

constantes dos artigos 22.º, n.º 2, e 29.º, n.º 1, do Decreto da Assembleia da República n.º 204/X, na parte em que determinam que as competências das diversas unidades da Polícia Judiciária são estabelecidas nos termos da portaria referida no mencionado n.º 2 do artigo 22.º, por violação da reserva de acto legislativo imposta no artigo 272.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa.

Lisboa, 30 de Maio de 2008. — *João Cura Mariano* — *José Borges Soeiro* — *Mário José de Araújo Torres* — *Carlos Fernandes Cadilha* — *Maria Lúcia Amaral* — *Benjamim Rodrigues* (com declaração de voto anexa) — *Vítor Gomes* (vencido, conforme declaração anexa) — *Ana Maria Guerra Martins* (vencida quanto ao juízo de inconstitucionalidade a que o acórdão chegou relativamente à reserva de acto legislativo imposta pelo artigo 272.º, n.º 4, da CRP, no essencial, pelas razões constantes do n.º 1 da declaração de voto do Sr. Conselheiro Vítor Gomes. Não me pronuncio, no entanto, quanto ao terceiro fundamento do pedido, ou seja, a violação da exigência do decreto regulamentar constante do artigo 112.º, n.ºs 6 e 7, CRP, por considerar que a questão se encontra prejudicada) — *Joaquim de Sousa Ribeiro* (vencido de acordo com a declaração de voto junta) — *Maria João Antunes* (vencida, pelas razões constantes do n.º 1 da declaração de voto do Sr. Conselheiro Vítor Gomes) — *Carlos Pamplona de Oliveira* (vencido, conforme declaração em anexo) — *Gil Galvão* (vencido, no essencial, pelas razões constantes do n.º 1 da declaração de voto do Ex.^{mo} Conselheiro Vítor Gomes, para a qual remeto, considerando prejudicada, face à decisão tomada no acórdão, a pronúncia sobre a eventual violação dos n.ºs 6 e 7 do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa) — *Rui Manuel Moura Ramos*.

Declaração de voto

Voto a decisão de inconstitucionalidade com base no fundamento de violação de reserva de acto legislativo, retirando-a, mesmo em matéria de distribuição de competência dentro da organização interna, como no acórdão recorrido, do artigo 272.º, n.º 4, da CRP, no seu todo.

Não dissocio, porém, o n.º 4 do artigo 272.º do estabelecido no n.º 2 do mesmo artigo, ao contrário da posição assumida no acórdão, assumindo, antes, o n.º 4, enquanto envolvendo também a definição do regime de organização interna e a atribuição de competências dentro dele, a natureza de um elemento pressuposto na operatividade das regras constitucionais a que está sujeita a definição e utilização das medidas de polícia (n.º 2).

Na verdade, entendo que são as razões que justificam o comando do n.º 2 que justificam também a solução adoptada pelo n.º 4 do artigo 272.º da CRP.

O n.º 2 consagra o princípio da tipicidade *legal* das medidas de polícia e o princípio da proporcionalidade na sua *utilização*.

A sujeição das medidas de polícia ao princípio da tipicidade legal colhe o seu último fundamento no princípio democrático: no princípio que demanda que sejam representantes do povo, sujeitos a escrutínio político e parlamentar, a eleger as medidas de polícia, na medida em que a utilização destas é susceptível de restringir os direitos e liberdades dos cidadãos que representam.

E é porque correspondem a restrições dos direitos e liberdades dos cidadãos que a utilização das medidas está sujeita ao princípio da proporcionalidade.

De resto, a segunda parte do n.º 2 do artigo 272.º podia já distrair-se do n.º 2 do artigo 18.º da CRP.

Ora, as medidas de polícia não são realidades etéreas: são meios cuja utilização prática é sentida no corpo e na alma dos cidadãos.

Mas essa *utilização* das medidas de polícia é levada a cabo essencialmente pelas forças de segurança.

Daí que não seja indiferente, na perspectiva da defesa dos direitos e liberdades dos cidadãos, saber quem é que pode utilizar, em concreto, contra ele de tais medidas.

Desde logo, para saber contra quem há-de reagir-se na defesa dos seus direitos e liberdades.

Depois, porque, estando a sua *utilização* sujeita ao princípio da proporcionalidade, são os *concretos órgãos* dessas forças de segurança quem têm de fazer esse concreto juízo de ponderação.

Deste modo, uma posição congruente da Constituição postula também que a tarefa da definição dos órgãos das forças de segurança e da atribuição de competência para a *utilização* das medidas de polícia fique igualmente cometida ao legislador sujeito a controlo político e parlamentar: é que só assim se pode controlar a escolha efectuada pelo legislador sobre a competência funcional do órgão que *utiliza* as medidas de polícia e que nessa utilização está sujeito a um princípio constitucional de proporcionalidade.

Destarte, o princípio democrático, que justifica o n.º 2 do artigo 272.º da CRP, postula que a atribuição da competência de quem pode *utilizar*, em concreto, as medidas de polícia e que deve conter-se, nessa utilização, pelo justo grau seja, também, efectuada segundo o mesmo princípio, pelo que conluo ser o n.º 4 do mesmo artigo indissociável do estabelecido no n.º 2. — *Benjamim Rodrigues*.

Declaração de voto

1 — Vencido quanto ao juízo de inconstitucionalidade que o acórdão chegou relativamente à remissão para acto regulamentar da fixação das «competências» das «unidades» da Polícia Judiciária pelas normas sob apreciação, em fundamentação breve, pelo seguinte:

Embora acompanhando o acórdão enquanto extrai do n.º 4 do artigo 272.º da Constituição a exigência de acto legislativo para a conformação do regime jurídico próprio de cada força de segurança, divirjo do entendimento maioritário relativamente à extensão ou alcance material dessa reserva de acto legislativo no que toca aos aspectos organizativos sobre que incide o pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade.

Seguramente que cabe na reserva de lei a criação e a definição de tarefas e direcção orgânica de cada força de segurança. Mas só os aspectos essenciais do regime de cada força de segurança pertencem à reserva de acto legislativo, podendo o mais ser deixado ao poder regulamentar do Governo [artigo 199.º, alínea c), da Constituição], como responsável pela Administração Pública que as forças de segurança integram. O que se considera essencial para determinar o âmbito da reserva de lei (por confronto com acto de natureza regulamentar) tem de ser delimitado em função das razões que presidem à imposição constitucional específica (isto é, que vai além do princípio geral da *precedência de lei*) de que seja a lei a fixar o *regime* das forças (de cada força) de segurança. Admitida a diferenciação, que em último termo é de geral para particular, entre o que cabe na expressão «regime das forças de segurança» no contexto do artigo 164.º e na previsão do n.º 4 do artigo 272.º da Constituição, para este último efeito, é conteúdo necessário de acto legislativo tudo o que, relativamente a cada uma dessas forças, a caracteriza enquanto tal e na repartição de tarefas entre os elementos

integrantes do sistema de segurança interna (a sua *missão* e *atribuições*), bem como aquilo que, nos aspectos materiais, orgânicos e no estatuto dos seus membros, discipline a sua actuação na defesa da legalidade democrática e da segurança interna em domínio que afecte ou possa contender com os direitos dos cidadãos e a preservação do Estado de direito democrático e do Estado unitário.

Nesta perspectiva, no aspecto organizativo, o essencial é que se defina a estrutura da força de segurança em causa de modo a assegurar a sua *unidade* em todo o território nacional, a composição dos seus órgãos e a respectiva competência, isto é, o complexo de poderes funcionais que a cada um destes cabe na prossecução das atribuições que a essa força são cometidas. Fundamental neste domínio de determinação de competências, o que a lei não pode deixar para o poder normativo da Administração, é saber qual o centro de poderes funcionais que pode praticar os actos susceptíveis de colisão com os direitos dos indivíduos e com a preservação dos interesses da comunidade, seja em matéria de prevenção e detecção criminal, seja em matéria de investigação, que à polícia compete prosseguir. A defesa da legalidade democrática e a garantia dos direitos dos indivíduos exigem que a lei defina como essa força de segurança se estrutura, o que pode fazer e quem pode praticar actos com eficácia externa no exercício desses poderes. O que o Decreto n.º 24/X da Assembleia da República satisfaz (cf., designadamente, os artigos 21.º e 22.º, n.º 1, os artigos 23.º a 26.º, os artigos 32.º a 36.º e os artigos 2.º, 4.º, 5.º, 11.º e 12.º do decreto em apreciação).

A afectação interna das tarefas operativas e instrumentais, a distribuição pelos diversos serviços da estrutura legalmente definida das competências pré-fixadas à polícia, não contende com o carácter unitário da sua organização para todo o território nacional (a proibição de forças de segurança locais ou regionais), nem interfere com os termos, seja de conteúdo ou pressupostos, seja de nível orgânico, em que esta pode afectar os direitos dos cidadãos. Titulares dos poderes de polícia são os órgãos (director nacional, directores nacionais-adjuntos, directores das unidades nacionais, directores das unidades territoriais), não os departamentos ou serviços (as «unidades», na nova terminologia) que estes dirigem ou chefiam.

A regulação da competência das diversas unidades limita-se a situar ou deslocar internamente a responsabilidade pelo desempenho da tarefa, seja esta investigatória ou de prevenção criminal, seja de apoio imediato à actividade operativa, seja de suporte administrativo e financeiro. Trata-se de normas não relacionais, meramente organizativas (domínio preferencial de intervenção regulamentar — cf. artigo 24.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro), que não contendem com o nível hierárquico ou com os termos em que se desenvolve a actividade da polícia com eficácia externa. Interessam, sobretudo, à eficiência da prossecução da missão legalmente atribuída à força de segurança em causa o que, embora correspondendo a um valor constitucionalmente tutelado, é já matéria de responsabilidade pela boa execução dessa missão. Não estava vedado ao legislador, no nosso sistema constitucional de produção normativa, em que não existe «reserva de regulamento» (abstracção feita da caracterização de reservas de autonormação, que não vem ao caso), descer a esse pormenor organizativo. O que não vejo é razão — seja da defesa dos direitos dos indivíduos, no gozo tranquilo das liberdades e direitos que lhes assistem, seja da defesa da segurança da comunidade — para elevar essa especificação a conteúdo necessário do regime legal de cada força de segurança, concebida a essencialidade delimitadora da reserva em função dos valores que o artigo 272.º da

Constituição pretende acautelar. Sendo a Polícia Judiciária «um serviço central da administração directa do Estado» por cuja operacionalidade e eficácia o Governo é responsável no exercício de funções administrativas (artigo 199.º da Constituição), cabe na discricionariedade do legislador esgotar a disciplina da matéria ou deixar o espaço normativo aberto à maior proximidade e flexibilidade do poder regulamentar do Governo, por entender que é adequado um procedimento normativo mais leve e flexível, que melhor possa responder à susceptibilidade de variação dos meios disponíveis e da avaliação da realidade sobre que actuam. O que não significa eximir a normação produzida pelo Governo a qualquer possibilidade de controlo pelo Presidente da República, como adiante veremos (infra n.º 2).

Acresce que, a meu ver, não é exacto que a estrutura definida pelo decreto em apreciação (artigo 22.º e artigos 27.º a 31.º) equivalha a um mero organigrama, isto é, que seja vazia de conteúdo normativo quanto às tarefas que podem ser alocadas a cada uma das «unidades» que a compõem. Num domínio de comunicação racional como é o espaço de normação pública, há que respeitar a força prescritiva dos termos usados pelo legislador, pelo que não pode deixar de reconhecer-se a cada uma dessas unidades um núcleo competencial inerente ao conteúdo normativo da própria designação e à sua inserção e relacionamento sistemático no quadro geral de competências em que comunga (artigo 9.º, n.ºs 2 e 3, do Código Civil). Por exemplo, não me parece que possa duvidar-se de que, no âmbito dos crimes que a lei da organização da investigação criminal reserva à competência da Polícia Judiciária, à Unidade Nacional Contra-Terrorismo competirá a prevenção, detenção e investigação dos crimes previstos na lei de combate ao terrorismo e que à Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes caberão competências similares quanto ao tráfico de estupefacientes, embora possa haver uma margem de regulamentação, *v. g.*, quanto à absorção das competências relativas ao narcotráfico ou à criminalidade financeira internacional ou transnacional instrumentais ou conexos com o terrorismo.

Assim, não acompanho o acórdão quando conclui que a fixação das «competências» das diferentes unidades orgânicas da Polícia Judiciária constitui matéria abrangida por reserva de acto legislativo nos termos do n.º 4 do artigo 272.º da Constituição.

2 — Isto posto, tornar-se-ia necessário apreciar o terceiro fundamento de inconstitucionalidade invocado no pedido: a violação da chamada «reserva de decreto regulamentar».

O artigo 112.º, n.º 6, da Constituição estabelece que «[o]s regulamentos do Governo revestem a forma de decreto regulamentar quando tal seja determinado pela lei que regulamentam, bem como no caso dos regulamentos independentes», acrescentando o n.º 7 que «[o]s regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão». Da conjugação destes preceitos constitucionais resulta que os regulamentos independentes são aqueles cuja lei habilitante se limita a definir a *competência subjectiva e objectiva* para a sua emissão, o que sucede quando a lei é uma pura lei de reenvio ou remissão para regulamento (Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., revista, citada, pp. 513-514).

Como o Tribunal reconheceu no Acórdão n.º 620/2007, a exigência da forma de decreto regulamentar para os regulamentos independentes — que estão sujeitos a promulgação do Presidente da República, nos termos do artigo 134.º,

alínea *d*), da Constituição — «justifica-se pela necessidade de evitar que, sob a capa de regulamento independente, o Governo faça aquilo que deve fazer sob forma legislativa, fugindo à intervenção presidencial» (Jorge Miranda/Rui Medeiros, *ob. cit.*, e *loc. cit.*); podendo também entender-se que a imposição da forma mais solene de decreto regulamentar decorre da circunstância de os regulamentos independentes «criarem disciplina inicial de relações jurídicas e, em regra, com larga margem de liberdade ou discricionariedade» (Coutinho de Abreu, *Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade*, Coimbra, 1987, p. 83).

Ora, os termos em que as normas sujeitas a fiscalização preventiva procedem à remissão da matéria em causa para o poder regulamentar correspondem ao que a jurisprudência do Tribunal tem qualificado como configurando um *regulamento independente*.

Na verdade, as directrizes gerais sobre a reorganização dos serviços da Polícia Judiciária enunciados na exposição de motivos da proposta de lei (n.º 143/X) que esteve na origem do Decreto n.º 204/X, da Assembleia da República, não ganharam forma de lei no articulado do diploma aprovado, não se colhendo neste suficiente indicação do sentido e limites da intervenção regulamentar, pelo que o diploma que venha a definir as competências cuja especificação foi omitida não corresponderá a um acto de execução ou complementar de um regime material que diferencie o campo de intervenção de cada unidade da Polícia Judiciária, mas sim a um acto de definição, com eventualidade de comportar aspectos inovatórios substanciais, da distribuição de competências pelas diversas unidades.

Assim sendo, o disposto no n.º 6 do artigo 112.º Constituição impõe que tal regulamentação revista a forma de *decreto regulamentar*, pelo que a remissão para *portaria*, contida no n.º 2 do artigo 22.º e no n.º 1 do artigo 29.º do decreto sob fiscalização, viola o referido preceito constitucional, o que determina a inconstitucionalidade das respectivas normas.

Concluiria, portanto e na linha de exigência do Tribunal quanto ao grau necessário de densificação da lei habilitante, que a remissão da fixação da competência das unidades da Polícia Judiciária para *portaria*, nos termos em que é feita pelas normas compreendidas no âmbito do presente pedido de fiscalização preventiva, viola a exigência de *decreto regulamentar* resultante do n.º 6 do artigo 112.º da Constituição. — *Vitor Gomes*.

Declaração de voto

Divergi do acórdão, porque entendo que as normas constantes dos artigos 22.º, n.º 2, e 29.º, n.º 1, do Decreto da Assembleia da República n.º 204/X, não violam a reserva de acto legislativo imposta pelo artigo 272.º, n.º 4, da CRP.

A procedência da tese contrária, que fez vencimento, não dependeria apenas da atribuição à expressão «regime das forças de segurança», utilizada naquele preceito constitucional, de uma maior amplitude de significado do que a que cabe a idêntica expressão contida na alínea *u*) do artigo 164.º da CRP, fazendo-a abranger aspectos do regime que estão para além da definição das grandes linhas reguladoras de todas as forças de segurança e da identificação dos corpos que as constituem, juntamente com a fixação das tarefas e competências que cabem a cada um deles. Desde que devidamente fundamentada, a extensão do alcance do conceito seria um passo insusceptível, em si, de levantar objecções legítimas, pois a leitura funcional dos conceitos integrados em proposições jurídicas, dada a

«sua subordinação ao juízo de valor que aponta um fim» (Baptista Machado, prefácio a K. Engisch, *Introdução ao Pensamento Jurídico*, Lisboa, 1965, xxxi) — conducente, eventualmente, a denotações de sentido não coincidentes —, é uma operação hermenêutica normal, de há muito propugnada pela melhor metodologia jurídica.

Mas não basta, na verdade, dar esse passo, pois o que está em causa, como matéria de remissão para acto regulamentar, não é, globalmente, o regime privativo da Polícia Judiciária, nem sequer, *in toto*, a sua organização interna. É apenas um concreto aspecto da organização interna desta entidade: a distribuição, pelas várias unidades que a compõem, das tarefas e competências que lhe estão cometidas. Sendo assim, a conclusão a que acórdão chegou teria de vir apoiada numa fundamentação que gerasse o convencimento de que o âmbito da reserva de lei do artigo 272.º, n.º 4, cobre essa específica dimensão organizatória de qualquer força de segurança.

Ora, em minha opinião, a fundamentação apresentada não logrou cumprir este ónus de argumentação.

A primeira razão em que assentou a decisão de violação da reserva de lei é de índole sistemática, prendendo-se com a (afirmada) articulação de sentido entre as duas componentes do artigo em questão. No entender do acórdão, a exigência de que o modo de organização interna de cada uma das forças de segurança deve constar de lei «resulta da imposição constitucional à lei, contida na segunda parte deste artigo — ‘sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional’».

Não pode perder-se de vista, contudo, que «no preceito em análise definem-se duas regras distintas» (Gomes Canelas/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, p. 957), ainda que integrantes do mesmo domínio normativo.

A primeira regra é de cunho competencial, consagrando o *princípio da reserva de lei*, para a fixação do regime das forças de segurança; a segunda é de natureza material, estabelecendo o *princípio da unidade de organização* das forças de segurança para todo o território nacional.

Este último segmento do preceito impõe que todas as forças de segurança formem um corpo único em todo o território da República, obedecendo a uma direcção central, de acordo com uma estrutura hierárquica unificada. O alcance do princípio é, pois, *proibitivo* da existência de forças de segurança regionais ou locais (cf. João Raposo, *Direito Policial*, I, Lisboa, 2006, p. 41). Como princípio básico organizatório de todas as forças de segurança, diz-nos o que o regime de cada uma delas *não deve conter*, sendo inteiramente silente quanto ao modo de regulação e aos conteúdos da orgânica interna das várias forças policiais. Nem a sua localização contígua ao princípio de reserva de lei é de molde a justificar qualquer inferência quanto à cobertura, pelo âmbito deste princípio, da repartição interna das competências funcionais. Trata-se de questões em planos normativos distintos, envolvendo distintas dimensões organizacionais: a questão que nos ocupa tem a ver com um aspecto do regime privativo de uma dada força de segurança, sendo atinente à sua orgânica interna, ao passo que a organização que é objecto do princípio da unidade é uma componente essencial do regime geral de todas as referidas forças — constitui, repete-se, um princípio básico definidor do sistema global das forças de segurança. Pretender extrair deste princípio, pelo simples facto de ele se referir à «organização», uma directriz vinculativa quanto ao conteúdo necessário da lei reguladora da orgânica interna da Polícia Judiciária é um salto interpretativo que nenhum critério hermenêutico dotado de validade autoriza. Quanto a esta questão — e não é outra a questão de constitucionalidade

aqui *sub judicio* — o princípio da unidade de organização é absolutamente *neutro e inócuo*.

Cumprir assinalar, aliás, que pelo menos os dois primeiros trechos doutrinários com que se intenta abonar a decisão passam inteiramente ao lado desta questão. Ninguém duvida que a «criação, definição de tarefas e direcção orgânica» das forças de segurança é matéria de lei, como ninguém porá em causa que a exigência tenha sido acatada pelo Decreto da Assembleia da República n.º 204/X. E a invocação destas posições doutrinárias é tanto mais falha de pertinência quanto é certo que elas, na medida em que atribuem competência também ao Governo para a regulação daqueles pontos de regime, se apresentam datadas, sendo insustentáveis após a Revisão Constitucional de 1997. De facto, atento o disposto, hoje, na alínea *u*) do artigo 164.º, essa matéria é de competência exclusiva da Assembleia da República, integrando a reserva absoluta de competência legislativa deste órgão.

A decisão de que divirjo estriba-se também numa razão de fundo, de ordem *substancial* ou *teleológica*. A imposição de acto legislativo justificar-se-ia pela «essencialidade da matéria a regular». Mas, se bem ajuízo, a fundamentação do acórdão claudica na identificação, em termos convincentes, das causas dessa característica distintiva.

Na verdade, nele se afasta expressamente que a alegada importância fundamental do modo de funcionamento interno tenha algo a ver com o eventual impacto da actividade policial na esfera de liberdade dos cidadãos, para a relacionar antes, de modo implícito, com razões de operacionalidade e eficácia. É o que resulta do seguinte trecho:

«Nesses regimes específicos das diversas forças de segurança assume fundamental importância a sua organização interna. Se este aspecto não assume relevância quanto às implicações que a actividade policial pode representar para os direitos e liberdades dos cidadãos, como acima se constatou, já o adequado modo de funcionamento interno numa força de segurança justifica que não deva escapar à reserva de acto legislativo imposta pelo n.º 4 do artigo 272.º da CRP.»

Afastada, como razão justificativa, a possibilidade de interferência com os direitos dos cidadãos, o «adequado modo de funcionamento» só pode ter a ver com preocupações de operacionalidade e eficácia. E, sendo estas comuns, até em termos constitucionais, a todos os sectores da Administração Pública, fica por compreender porque é que se lhes atribui maior relevo, justificativo da forma de acto legislativo, quando se reportam à matéria da distribuição interna de competências da Polícia Judiciária.

É bem certo — e nisso acompanho inteiramente a fundamentação do acórdão — que, tipificadas as «medidas de polícia» a utilizar por determinada força de segurança, «a indicação de quais são os departamentos dessa polícia competentes para as adoptar, de acordo com a sua forma de organização interna, não parece relevante para a garantia de que a actuação da polícia se enquadre nos modelos de actuação legalmente estabelecidos, de forma a acautelar eventuais restrições a direitos e liberdades dos cidadãos».

Mas, se assim é, decai a única razão que, do ponto de vista valorativo que presidiu à exigência de forma de lei para o «regime das forças de segurança», poderia justificar a «relevância crucial» da matéria em causa e a sua integração no âmbito da reserva. Por outras palavras: as razões que levaram o acórdão a afastar — e bem! — a invocada inconstitucionalidade por violação do n.º 2 do artigo 272.º deveriam também ter conduzido a idêntico

juízo quanto à violação da reserva de lei consagrada no n.º 4 do mesmo artigo.

Se as razões em que se apoia o decidido não merecem, a meu ver, acolhimento, não se descortinam quaisquer outras que possam levar a concluir que o particular aspecto da organização interna da Polícia Judiciária que é a repartição de competências pelas suas unidades caia dentro da reserva de acto legislativo consagrada no n.º 4 do artigo 272.º da CRP.

Diga-se, para concluir, que a necessidade de garantir a possibilidade de controlo pela Assembleia da República e pelo Presidente da República não pode ser decisivamente invocada em favor da abrangência desta matéria pela reserva de lei. Há que atentar, na verdade, que esse controlo ficaria, no essencial, assegurado com a emissão de um decreto regulamentar. O que vem sugerir que, pelo menos desta perspectiva, a questão não é tanto a da deslegalização, mas a da *forma de deslegalização*. Mas, com isso, estaríamos a deslocar a questão de constitucionalidade para a eventual violação da reserva de decreto regulamentar — questão cuja apreciação ficou prejudicada pela posição que fez vencimento e que, em conformidade, me dispense aqui de apreciar.

Por todo o exposto, é minha firma convicção de que o acórdão não deveria ter-se pronunciado pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 22.º, n.º 2, e 29.º, n.º 1, do Decreto da Assembleia da República n.º 204/X (na parte especificada na decisão), *com fundamento na violação de reserva de lei* imposta pelo n.º 4 do artigo 272.º — *Joaquim de Sousa Ribeiro*.

Declaração de voto

Não acompanho o acórdão quanto ao julgamento da inconstitucionalidade das normas impugnadas por violação do artigo 272.º, n.º 4, da Constituição. Não creio, na verdade, que seja possível extrair do artigo 272.º, n.º 4, da Constituição — como faz o acórdão — uma reserva de acto legislativo na regulamentação da matéria em causa. Entendo, pelo contrário, que esta matéria se integra no poder regulamentar do Governo, nos termos previstos essencialmente na alínea *d*) do artigo 199.º da Constituição, e isto independentemente de saber se se mostra cumprida a exigência de forma prevista na última parte do n.º 6 do artigo 112.º da Constituição.

Tenho, aliás, alguma dificuldade em reconhecer que as forças de segurança interna desempenham um «*papel fundamental*» na garantia de funcionamento da vida em sociedade num Estado de direito, como diz o acórdão, por entender que, tal como a Administração Pública em geral, esses serviços constituem apenas um *meio* (se bem que de *especial* relevância) de que dispõe o Estado para desempenhar correctamente — e, em regra, através do Governo — a missão que a Constituição lhe impõe neste domínio. — *Carlos Pamplona de Oliveira*.

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Assembleia Legislativa

Decreto Legislativo Regional n.º 17/2008/A

Sistema complementar de apoio à frequência de estudos pós-secundários e superiores

A Região Autónoma dos Açores mantém, desde há alguns anos, um sistema de bolsas de estudo complementares

destinadas a alunos do ensino superior que pretendam frequentar cursos que formem profissionais em áreas em que o mercado de trabalho açoriano pode absorver mais recursos humanos. A esse sistema está associado um regime de apoios pontuais, destinado a suprir graves carências económicas das famílias que inviabilizem a continuação dos estudos. Contudo, apesar de este sistema ter já dado provas da sua utilidade, a generalização do acesso ao ensino superior e o compromisso de garantir que nenhum estudante açoriano deixa de prosseguir estudos por indisponibilidade de meios económicos, obriga à sua revisão.

Esta revisão visa a generalização do acesso, deixando de o fazer depender do curso a seguir, ou da situação sócio-económica da família do aluno, inserindo-o como prolongamento para o ensino superior, do regime de apoio subjacente à acção social escolar.

Com estes objectivos, aproveitando os mecanismos disponibilizados com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 309-A/2007, de 7 de Setembro, que permitiu agilizar o processo de garantia de crédito pessoal para prosseguimento de estudos, permitindo que em certas condições fossem abrangidos pelo regime de garantia mútua, procede-se pelo presente diploma à revisão daqueles dispositivos de apoio, generalizando o seu acesso e clarificando a forma de atribuição.

Assim, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República e da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 31.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores decreta o seguinte:

Artigo 1.º

Objecto e âmbito

1 — O presente diploma cria um regime complementar de apoio à frequência de cursos pós-secundários e superiores destinado a alunos que aceitem o compromisso de exercer a sua actividade profissional nos Açores após a conclusão da sua formação inicial.

2 — O regime complementar de apoio à frequência de cursos pós-secundários e superiores criado pelo presente diploma compreende:

a) A concessão de uma comparticipação financeira destinada ao pagamento de parte dos juros resultantes de créditos pessoais com garantia mútua contraídos para prosseguimento de estudos;

b) A amortização do capital mutuado em créditos pessoais com garantia mútua contraídos para o prosseguimento de estudos quando o beneficiário, após a conclusão do curso, exerça uma actividade remunerada nas ilhas de Santa Maria, Graciosa, São Jorge, Flores e Corvo;

c) A atribuição de bolsas de estudo complementares destinadas a alunos que frequentem cursos pós-secundários e superiores cujos perfis de saída correspondam a profissões em que o mercado laboral seja carente nos Açores.

Artigo 2.º

Complementaridade

Os benefícios previstos no presente diploma são complementares e cumulativos com quaisquer outros, não prejudicando os direitos e obrigações estabelecidos por qualquer regime de acção social ou de bolsa de estudo de que o aluno beneficie ou possa vir a beneficiar no decurso do seu percurso académico.