



Exmo. Senhor
Presidente da APG/GNR –
Associação dos Profissionais da Guarda
Rua Conde de Redondo, 74 – 3.º
1150-109 LISBOA

Vossa ref^a

Vossa comunicação
28.08.2014

Nossa ref.^a
Q-5750/2014

Assunto: Lei n.º 66/2014, de 28 de Agosto, que procedeu à primeira alteração ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de Setembro

Endereçou a Associação dos Profissionais da Guarda (APG/GNR) ao meu antecessor, Professor Doutor José de Faria Costa, uma queixa solicitando que se requeresse ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral de algumas normas constantes da Lei n.º 66/2014, de 28 de Agosto, que procedeu à primeira alteração ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de Setembro.

Mais precisamente, solicitavam Vossas Excelências que o Provedor de Justiça requeresse ao Tribunal a invalidação de três grupos de normas. Em

1



primeiro lugar, das respeitantes à previsão, como pena acessória, da pena de transferência compulsiva, resultante das disposições conjugadas dos artigos 27.º, n.º 3, 30.º, n.º 2, alínea *d*), 31.º, n.º 3 e 35.º do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, tal como alterado pela Lei nº 66/2014, de 28 de agosto (doravante, RDGNR). Em segundo lugar, da respeitante à previsão da «advertência de viva voz», resultante do disposto no artigo 60.º, n.º 5, do mesmo RDGNR. Em terceiro lugar, da respeitante à não atribuição de efeito suspensivo ao recurso hierárquico que fosse interposto de decisão que aplicasse pena de repreensão escrita ou pena de repreensão escrita agravada, resultante do n.º 2 do artigo 124.º do mesmo RDGNR.

Mereceram a minha melhor atenção os argumentos por Vossas Excelências apresentados, e que convictamente sustentavam a inconstitucionalidade de todas estas normas. Todavia, e após estudo adequado, concluí que não posso, pelas razões que a seguir sucintamente exponho, compartilhar a convicção expressa pela Associação naqueles mesmos argumentos.

Duas ordens de considerações fundamentam a minha posição. Uma, de índole geral, é a que diz respeito ao quadro legal aplicável hoje à GNR, no contexto do qual – creio – não podem deixar de ser inseridas todas as questões respeitantes ao específico estatuto disciplinar a que estão sujeitos os militares da Guarda. Outra, de índole especial, é a que diz respeito ao enquadramento constitucional aplicável a cada um dos grupos de normas cuja validade a Associação contesta. Assim, e de acordo com esta ordem de considerações:

I

Do quadro legal aplicável à GNR

1. A Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, procedeu à primeira alteração ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de setembro. Antes da entrada em vigor desta última lei aplicava-se aos militares da GNR o *Regulamento de Disciplina Militar* (RDM). Assim, a aprovação, em 1999, da primeira versão do RDGNR – apenas alterada em 2014 – traduziu uma intenção legislativa clara: foi propósito do legislador conferir uma valoração própria ao estatuto disciplinar da GNR, que deste modo ganhava autonomia face ao regime geral da disciplina militar¹.

2. Todavia, este propósito legislativo de conferir, especificamente, autonomia ao regime disciplinar da GNR não foi acompanhado pela intenção de infirmar, em geral, a *condição militar* da Guarda e dos seus elementos. Pelo contrário: tal *condição* continuou a ser afirmada em vários outros lugares, entre os quais a Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro, que aprova a orgânica da GNR e o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana (Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março). Com efeito, e de acordo com o artigo 19.º, n.º 1, da referida lei, «[a] Guarda está organizada hierarquicamente e os militares dos seus quadros permanentes estão sujeitos à condição militar, nos termos das bases gerais do

¹ Hoje, o RDM, constante da Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho, só é subsidiariamente aplicável aos militares da GNR, «na parte não incompatível» com o Regulamento de Disciplina (artigo 7.º do RDGNR).

Estatuto da Condição Militar.». Por outro lado, e de acordo com o que dispõe o artigo 3.º, n.º 1, do Estatuto dos Militares da Guarda, «[o] militar da Guarda é aquele que ingressou na Guarda e a ela se encontra vinculado com caráter de permanência, em regime de nomeação, satisfazendo as características da condição militar».

3. Da definição do que seja a *condição militar*, a que estão sujeitos, de acordo com o quadro legislativo atrás referido, os membros da Guarda Nacional Republicana, ocupam-se, quer os artigos 25.º e 27.º da Lei da Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 28 de agosto), quer todos os preceitos que se inscrevem nas Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar (Lei n.º 11/89, de 1 de junho). Daqui resulta que é *militar* todo aquele que assume, pelo ingresso voluntário em organizações identificadas por lei, a titularidade de um certo número de direitos e deveres que, não sendo comuns à condição geral de cidadania, não podem deixar de ser considerados no momento em que se analisam os regimes disciplinares que naquelas mesmas organizações se estabelecem. É que a especificidade dos direitos e deveres que por esta via se assume é tal que não pode, também ela, deixar de se repercutir na especificidade dos regimes disciplinares que se destinem a garantir a fruição de uns (os direitos) e o cumprimento de outros (dos deveres)².

² Tenha-se em conta, por exemplo, o que diz o artigo 2.º das Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar: «[a] condição militar caracteriza-se: a) Pela subordinação ao interesse nacional; b) Pela permanente disponibilidade para lutar pela defesa da Pátria, se necessário com o sacrifício da própria vida; c) Pela sujeição aos riscos inerentes ao cumprimento das missões militares, bem como à formação, instrução e treino que as mesmas exigem, quer em tempo de paz quer em tempo

Estando, portanto, os membros da Guarda sujeitos, nos termos da lei, à *condição militar*, é à luz desta condição que se hão de analisar as particularidades do regime disciplinar que é aplicável aos seus membros: o facto de tal regime se ter autonomizado, a partir de 1999, face ao RDM, não é só por si argumento bastante para que se deixe de ter em conta o demais quadro legal que é aplicável à Guarda.

4. A este ponto acresce um outro. Como a escolha geral do legislador, de identificar a *condição militar* como distinta (pelo acervo especial de direitos e deveres que a compõe) da condição geral de cidadania é uma escolha expressamente legitimada pela Constituição; e como em tal legitimação se inclui ainda a faculdade de o legislador sujeitar àquela específica condição, «na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções», os militares, agentes militarizados e ainda agentes dos serviços e das forças de segurança [artigo 270.º da CRP], todo o quadro legal que vimos de analisar, e do qual decorre a sujeição do *militar* da Guarda à condição que lhe é inerente, aparece em geral abrangido

de guerra; d) Pela subordinação à hierarquia militar, nos termos da lei; e) Pela aplicação de um regime disciplinar próprio; f) Pela permanente disponibilidade para o serviço, ainda que com sacrifício dos interesses pessoais; g) Pela restrição, constitucionalmente prevista, do exercício de alguns direitos e liberdades; h) Pela adopção, em todas as situações, de uma conduta conforme com a ética militar, por forma a contribuir para o prestígio e valorização moral das forças armadas; i) Pela consagração de especiais direitos, compensações e regalias, designadamente nos campos da Segurança Social, assistência, remunerações, cobertura de riscos, carreiras e formação.». A garantia do cumprimento destes deveres, e a garantia de fruição destes direitos, não pode deixar de pressupor, pela especificidade de uns e de outros, uma intensidade adequada da relação disciplinar.

pela autorização constitucional. Assim sendo, a questão de saber se são [ainda] conformes à CRP as medidas disciplinares constantes da nova versão do RDGNR é uma questão que só se resolve se se tiver em conta o modo concreto como cada uma delas foi definida. Mais precisamente, só pode chegar-se à conclusão segundo a qual tais medidas são contrárias à CRP se se concluir também que, na sua definição, o legislador excedeu «a estrita medida das exigências próprias das funções [do militar da Guarda]». Ora, não parece que tal tenha sucedido em nenhum dos casos por Vossas Excelências identificado.

II

Das medidas disciplinares

A) A transferência compulsiva

5. Desde logo, não parece que tal tenha sucedido no caso da *pena de transferência compulsiva*, prevista como pena acessória a ser aplicada nas situações em que a pena principal seja a suspensão (artigo 30.º, n.º 2, *alínea d*) ou a suspensão agravada (artigo 31.º, n.º 3 do RDGNR). Entendem Vossas Excelências que, pelo facto de não ter o Regulamento de Disciplina, nesta sua nova versão, estabelecido qualquer limite à distância do local para o qual pode o Militar da Guarda vir a ser compulsoriamente transferido³, o gravame desta pena acessória é tal que ela se transforma, substancialmente, em verdadeira pena principal, com

³ Distância medida, evidentemente, por referência ao local da sua colocação inicial.

violação do disposto nos artigos 59.º, n.º 1, *alínea b)* da CRP [*conciliação da vida profissional com a vida familiar*], bem como no disposto nos seus artigos 29.º n.º 5 [*ne bis in idem*] e 30.º n.º 4 [*efeitos necessários das penas*].

6. Deve no entanto notar-se que a previsão da transferência compulsiva enquanto pena acessória é uma novidade da Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto. Na sua versão inicial, aprovada pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, o RDGNR não incluía a previsão de qualquer pena acessória. Na verdade, no seu artigo 88.º – que se mantém, com a pequena alteração que a seguir se identificará, na nova redação introduzida pela Lei n.º 66/2014 –, não se previa nenhuma pena. A «suspensão preventiva de funções» a que aludia a *alínea d)* daquele artigo não passava disso mesmo, de *uma medida preventiva*, aplicada portanto antes de concluído o procedimento disciplinar e antes de se tornar firme a convicção do julgador quanto à prática da infração. Precisamente por isso é que tal medida preventiva era prevista com limites de distância, conforme o estabelecido pelo n.º 4 do já referido artigo 88.º: «[a] transferência preventiva consiste na colocação do militar noutro comando, unidade ou serviço, cuja localização não exceda 100 km em relação à do anterior»⁴.

Assim sendo, a questão fundamental que se coloca, face à alteração introduzida em 2014 quanto à modelação da pena de *transferência compulsiva* enquanto pena acessória e já não apenas enquanto medida preventiva, resume-se à questão de saber se a previsão, em si, de uma sanção com estas características pode

⁴ De acordo com a versão atual do RDGNR, introduzida em 2014, o limite passa a ser de 50 km. O regime desta *medida preventiva* mantém-se portanto inalterado com a nova lei, salvo o limite da distância que é agora encurtado, conforme dispõe o n.º 4 do artigo 88.º, na redação atual da lei.

ainda ser justificada no quadro das exigências próprias do ambiente disciplinar a que está sujeito o militar da GNR, ou se, pelo contrário, tal previsão excede, em contradição com o que dispõe o artigo 270.º da CRP, a estrita medida das exigências próprias das funções que são cometidas àquele militar.

7. Ora, não parece que, no caso, ocorra tal excesso. Por um lado, deve sublinhar-se que a pena acessória de *transferência compulsiva* só pode ser aplicada nos casos de infrações graves, em que a pena principal tenha sido a de suspensão ou de suspensão agravada, de acordo com os critérios fixados no n.º 4 do artigo 35.º do RDGNR⁵; por outro, deve ainda notar-se que o período de transferência compulsiva se começa a contar apenas a partir do termo do cumprimento da pena principal, nos termos do disposto no n.º 2 mesmo artigo 35.º⁶; finalmente, haverá que ter em linha de conta a possível razão de ser desta pena acessória, aplicada apenas nos casos de cometimento comprovado das mais graves infrações. É que, nestes casos, afastar o militar do local «normal» da sua colocação pode ser, face à gravidade do ilícito por aquele militar cometido, uma medida necessária seja a evitar a continuação da prática da infracção, seja à restauração da autoridade do seu superior hierárquico no posto inicial da colocação. Além disso, a transferência de posto e conseqüente subordinação a outros superiores hierárquicos poderá

⁵ Recorde-se que nos termos do artigo 27.º n.º1, do RDGNR, as penas de suspensão e de suspensão agravada são as mais severas, somente ultrapassadas pela sanção última de *separação de serviço*.

⁶ Tendo em conta os efeitos das penas de suspensão e de suspensão agravada – cuja aplicação implica redução do vencimento a que acresce ainda perda de suplementos e subsídios (artigos 30.º, n.º 2 e 31.º, n.º 2, do RDGNR) – a simultaneidade da aplicação no tempo das penas principal e acessória, que a lei evita, seria particularmente gravosa para o militar.

representar para o militar uma nova (e última) oportunidade de demonstrar que tem as características necessárias para o desempenho da função.

Perante a razoabilidade destes argumentos, não creio que se possam para o caso invocar os parâmetros de constitucionalidade por Vossas Excelências apresentados. Visto que se está perante a aplicação possível, e regulada, de uma sanção disciplinar – e não perante uma situação normal decorrente de um vínculo jus-laboral – a previsão, por parte do RDGNR, da pena de transferência compulsiva situa-se fora do âmbito de aplicação do artigo 59.º da CRP; e visto que se está perante a aplicação possível, e regulada, de uma pena *accessória*, que, enquanto tal, encontrará a sua razão de ser nas exigências que são próprias do ambiente disciplinar que rodeia o militar da GNR, a previsão, por parte do RDGNR, da pena de transferência compulsiva situar-se-á ainda fora do âmbito de aplicação dos artigos 29.º e 30.º da CRP [respetivamente, proibição do *ne bis in idem* e dos efeitos automáticos das penas].

B) A advertência de viva voz

8. Dispõe o n.º 5 do artigo 60.º do RDGNR, na sua versão atual, que «[t]odo o militar pode advertir, de viva voz, os seus subordinados e inferiores hierárquicos, por qualquer acto por ele praticado que mereça reparo e não deva ser punido nos termos do presente Regulamento, não o podendo fazer apenas quando na presença do inferior hierárquico do advertido ou de civil».

É patente a simetria entre esta previsão e a constante do n.º 4 do mesmo artigo. Antes de prever a possibilidade de «advertência por viva voz», o RDGNR,

no preceito por último indicado, diz também que «a]lém das recompensas previstas no artigo 22.º, todo o militar da Guarda pode elogiar, de viva voz ou por escrito, os seus subordinados e inferiores hierárquicos, por qualquer ato por eles praticado que não mereça ser recompensado de outra forma»

Como é evidente, este «elogio por viva voz» [ou por escrito] não é uma sanção. Mas também o não é o seu simétrico, que se traduz na «advertência de viva voz». Tal como o elogio, esta advertência é antes uma prática que se inscreve na normal partilha de experiências e na transmissão de conhecimentos que tal partilha inevitavelmente envolve, e que deve ser conduzida e orientada, no ambiente de hierarquia que é próprio da especial condição a que está sujeito o militar da GNR, pelos superiores hierárquicos, através de reparos e de chamadas de atenção. Por isso mesmo, a «advertência por viva voz» não tem qualquer carácter sancionatório. Não pressupõe a prática de qualquer infração. Não implica a abertura de qualquer processo. Não produz, na esfera jurídica do «advertido», quaisquer consequências jurídicas precisas. Neste sentido, ao disposto no n.º 5 do artigo 60.º do RDGNR falta o alcance prescritivo que é próprio das normas que regulam os procedimentos disciplinares em sentido estrito: o universo ao qual a disposição pertence parece ser antes, como já se disse, o universo mais vasto da partilha de experiências conduzida e orientada pelo superior hierárquico, com os seus inerentes reparos e chamadas de atenção. Assim, não creio que a referida disposição possa ser tida como lesiva do direito à dignidade pessoal consagrado no artigo 26.º da CRP: um preceito como este que o RDGNR inclui, e ao qual falta, pelas razões e no sentido que venho expondo, verdadeiro alcance prescritivo, situar-se-á sempre fora do âmbito de aplicação de qualquer norma jusfundamental.

C) A não atribuição de efeito suspensivo a recurso hierárquico interposto de decisão que aplique pena de repreensão ou de repreensão escrita agravada

9. Solicitam finalmente Vossas Excelências que o Provedor de Justiça requeira ao Tribunal Constitucional a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade do disposto hoje no n.º 2 do artigo 124.º do RDGNR, após as alterações introduzidas pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto. Sustentam, para esse efeito, que o facto de tal disposição recusar efeito suspensivo ao recurso hierárquico que venha a ser interposto de decisões que apliquem as penas de repreensão escrita e de repreensão escrita agravada – excepcionando assim o regime geral, fixado no n.º 1 do mesmo artigo, e que é o da previsão do efeito suspensivo do recurso em todas demais situações – é, em si mesmo, lesivo dos princípios constitucionais da igualdade (artigo 13.º da CRP) e da presunção de inocência (artigo 32.º).

Todavia, deve recordar-se que a atribuição, por regra geral, de efeito suspensivo ao recurso hierárquico que tenha sido interposto por militar da Guarda arguido em processo disciplinar é uma novidade do regime novo introduzido pela Lei n.º 66/2014 ao RDGNR. Antes desta alteração, e nos termos da primeira versão do Regulamento Disciplinar aprovada em 1999, *a interposição de recurso hierárquico não suspendia a decisão recorrida*, qualquer que fosse a sanção aplicada nesta última decisão: assim o determinava o artigo 124.º do RDGNR, de acordo com a redação fixada pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro.

Ora, sobre esta última disposição incidiu a análise do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, que, no Parecer n.º 37/2014 (*Diário da*

República, 2ª Série, nº 97, 19 de maio de 2017, pp. 9818-9836), e citando jurisprudência diversa, disse. «[c]onsidera-se ali que a razão de ser deste regime excecional constante da Lei n.º 145/99 – de permitir que a aplicação da sanção aplicada a militares da GNR produza desde logo efeitos executórios – “foi a de salvaguardar as exigências especiais de tutela disciplinar no corpo especial de tropas da GNR, assegurando os efeitos preventivos e dissuasores desencadeados, em tempo útil, pela execução das penas, uma vez que a disciplina militar, sendo necessariamente diversa da existente no funcionalismo público, tem como subjacente uma cultura específica preordenada ao êxito da missão a cumprir”» (loc. cit. p. 9825)⁷.

Decorre portanto deste parecer, e da diversa jurisprudência que o mesmo invoca, que nenhuns obstáculos constitucionais haveria a colocar à solução anterior que o RDGNR, no artigo 124.º, consagrava: nem o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República nem o próprio poder judicial alguma vez consideraram que fosse destituído de fundamento a não atribuição de efeito suspensivo aos recursos hierárquicos interpostos de decisões que aplicassem, aos militares da GNR, quaisquer penas disciplinares. Assim sendo, creio que agora, e por maioria de razão, se deverá entender que a nova opção do legislador – de não conferir efeito suspensivo ao recurso *apenas* nos casos de aplicação das penas menos graves, a da repreensão escrita e a da repreensão escrita agravada – também não lesa as normas constitucionais pela vossa queixa invocadas.

⁷ O argumento consta do ponto 2.3. do Parecer, em que se analisa, não apenas a questão relativa aos efeitos do recurso hierárquico, mas ainda o problema, àquela outra questão estreitamente associado, de ser tal recurso necessário e não facultativo.



A PROVIDORA DE JUSTIÇA

Foi, portanto, por todas estas razões que decidi não requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes do RDGNR, que a vossa queixa identificava.

Apresento a Vossas Excelências os meus melhores cumprimentos,

Lisboa, 8 de Fevereiro de 2019

A Provedora de Justiça

(*Maria Lúcia Amaral*)