



Universidade Autónoma de Lisboa  
Luís de Camões

Departamento de Direito  
Mestrado em Direito  
Vertente: Ciências Jurídico-Políticas

**Política e Polícia**  
**A intervenção cívica do pessoal policial – caso**  
**da Polícia Segurança Pública**

Orientador: Professor Doutor Pedro Clemente  
Mestrando: Helder Santos

Lisboa, Janeiro de 2013

---

<b>1</b>	<b>AGRADECIMENTOS</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>RESUMO</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>ABSTRACT</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>FORMULAÇÃO DOS PROBLEMAS</b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>OBJECTIVOS</b>	<b>10</b>
<b>7</b>	<b>JUSTIFICAÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>8</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b>	<b>13</b>
<b>9</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>15</b>
<b>10</b>	<b>TÉCNICAS PARA RECOLHA E TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO</b>	<b>16</b>
	<b>POLÍTICA</b>	<b>20</b>
10.1	<b>Homem e Sociedade</b>	<b>22</b>
10.1.1	Formas de sociedade	23
10.1.2	Poder	24
10.1.3	Disciplina	25
10.1.4	Política em sentido estrito	30
10.2	<b>A Política e o Direito – Ciência Jurídica e Ciência Política</b>	<b>36</b>
10.2.1	Política e Políticos	38
10.2.2	Direito Constitucional	39
10.3	<b>Tipos de Governo</b>	<b>40</b>
10.3.1	Monarquia vs Tirania	41
10.3.2	Aristocracia vs Oligarquia	42
10.3.3	República vs Democracia	42
10.3.4	Formas de Poder	43
10.4	<b>Separação de poderes</b>	<b>45</b>
10.5	<b>Conceito e evolução da Cidadania</b>	<b>51</b>
10.5.1	Liberdade, Cidadania e Segurança	53
10.6	<b>Direitos Fundamentais</b>	<b>56</b>
10.6.1	Restrições à liberdade de exercício de certos direitos	57
<b>11</b>	<b>POLÍCIA</b>	<b>58</b>
11.1	<b>Acervo Histórico – fita do tempo até à atualidade</b>	<b>60</b>
11.2	<b>Administração</b>	<b>63</b>
11.2.1	Administração Pública	63
11.2.2	Administração Pública e execução do Direito/das Leis	65
11.3	<b>Polícia</b>	<b>65</b>
11.3.1	Militares/Desmilitarizadas/Civis	68
11.3.2	A organização, o poder e a missão	69
11.3.3	O funcionário policial	72
11.3.4	Monopólio do uso da força	72
<b>12</b>	<b>POLÍTICA VS POLICIA</b>	<b>76</b>
12.1	<b>Vínculo Funcional na Administração Pública</b>	<b>76</b>
12.2	<b>Acumulação de funções por trabalhadores da Administração Pública</b>	<b>79</b>
12.2.1	Acumulação de funções públicas com outras funções públicas	79
12.2.2	Acumulação de funções públicas com funções privadas	79
12.2.3	Modificação ou cessação da relação jurídica de emprego público	80
12.2.4	O caso do pessoal da Polícia de Segurança Pública	82
12.3	<b>Regras gerais sobre polícia</b>	<b>83</b>

---

<b>12.4</b>	<b>Princípios de atuação .....</b>	<b>84</b>
12.4.1	Princípio da legalidade .....	84
12.4.2	Princípio da proibição do excesso e da proporcionalidade .....	86
12.4.3	Princípio do respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos....	86
12.4.4	Princípio da prossecução do interesse público.....	87
12.4.5	Princípio da boa-fé.....	87
12.4.6	Princípio democrático da atuação da polícia .....	87
12.4.7	Princípio da igualdade e imparcialidade .....	88
12.4.8	Princípio da justiça.....	88
12.4.9	Princípio da liberdade .....	88
<b>12.5</b>	<b>Direitos e Deveres.....</b>	<b>89</b>
12.5.1	Direitos e deveres dos trabalhadores que exercem funções públicas.....	89
12.5.2	Impedimentos e incompatibilidades.....	91
12.5.3	Impedimentos e incompatibilidades – caso do elemento policial.....	94
12.5.4	Regime de exercício/restricção de direitos do pessoal da PSP .....	94
<b>12.6</b>	<b>Interpretação das lacunas da lei .....</b>	<b>99</b>
<b>12.7</b>	<b>Fiscalização por órgãos independentes do poder político .....</b>	<b>99</b>
12.7.1	Ciência da Administração/Responsabilidade disciplinar.....	100
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS: A NOSSA CONTRIBUIÇÃO .....</b>		<b>103</b>
<b>12.8</b>	<b>Análise histórico-Constitucional e histórico-legislativa .....</b>	<b>103</b>
<b>12.9</b>	<b>Contributos das entidades entrevistadas.....</b>	<b>126</b>
12.9.1	Juiz Conselheiro, Dr. Rui Manuel Gens de Moura Ramos .....	128
12.9.2	Dr. Mário Mota Raposo .....	130
12.9.3	Dr. Isaltino Afonso Morais.....	131
12.9.4	Dr. José Vicente Gomes de Almeida (IGAI).....	133
12.9.5	Professor Doutor Alves de Fraga .....	135
12.9.6	Juiz Conselheiro Dr. Fernando Costa Soares .....	138
12.9.7	Professor Doutor José Adelino Maltez.....	139
12.9.8	Professor Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente.....	142
12.9.9	Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmento .....	144
<b>12.10</b>	<b>A nossa posição: participação cívica e política do elemento policial .....</b>	<b>145</b>
12.10.1	Pessoal policial enquanto cidadão. Afinal, duas ou a mesma realidade? .....	148
12.10.2	Filiação partidária.....	151
12.10.3	Capacidade eleitora passiva .....	154
<b>12.11</b>	<b>Tendência futura .....</b>	<b>159</b>
<b>13</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>161</b>
<b>14</b>	<b>FONTES DOCUMENTAIS.....</b>	<b>172</b>
<b>15</b>	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>173</b>
15.1	<b>Geral: .....</b>	<b>173</b>
15.2	<b>Específica: .....</b>	<b>175</b>
<b>16</b>	<b>ANEXOS .....</b>	<b>178</b>
<b>16.1</b>	<b>Entrevistas .....</b>	<b>178</b>
16.1.1	Dr. Mário Mota Raposo .....	178
16.1.2	Dr. Isaltino Afonso Morais.....	183
16.1.3	Professor Doutor Alves de Fraga .....	193
16.1.4	Juiz Conselheiro Dr. Fernando Costa Soares .....	198
16.1.5	Professor Doutor José Adelino Maltez.....	205
16.1.6	Professor Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente.....	212

---

*“Autoridade e liberdade só se contrapõem se  
ilimitadas ou mal limitadas”<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 35043, de 20 de Outubro de 1945

---

## 1 AGRADECIMENTOS

À Universidade Autónoma de Lisboa, em toda a sua estrutura orgânica, física e humana, que me confiou, disponibilizou e providenciou todas as valências que tem ao seu dispor, e abriu portas a que a investigação encetada rumasse a um bom porto. Muito obrigado.

Ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna que manteve sempre as suas portas abertas à minha investigação, dotando-me de todos os meios necessários, físicos e humanos, para corresponder aos meus esforços de pesquisa. Muito obrigado.

Ao Rui Miguel Turiel Bento, que comigo partilhou habitação ao longo dos dois anos de investigação, o qual privei, em inúmeros momentos da sua vida particular, do direito ao descanso ou ao lazer em constantes e acalorados diferendos, trocas de opiniões, pedidos de colaboração e restrição de espaço físico, fruto da ocupação com os materiais académicos. Também pela falta de paciência muitas vezes potenciada pelo trabalho. Desculpa e obrigado.

Ao meu pai, à minha mãe e aos meus dois afilhados. Foram, de longe, os mais prejudicados neste período pela minha ausência. As dúvidas que levantaram relativamente ao meu apartamento de presença e sentimentos, serão, de ora em diante, compensados. Assim espero.

A todas as personalidades entrevistadas, os Senhores Dr. Mário Mota Raposo, Dr. Isaltino Morais, Dr. José Vicente Gomes de Almeida, Professor Doutor Rui Manuel Gens de Moura Ramos, Professor Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente, Juiz Conselheiro Dr. Fernando Costa Soares, Professor Doutor José Adelino Maltez e Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmiento, pela inestimável colaboração, paciência e relevância dos ensinamentos colocados ao serviço do meio académico. Bem hajam.

A todos quantos direta e indiretamente participaram na construção da investigação, e que por qualquer motivo se me olvidaram, ou não foi possível a sua nomeação exaustiva, pois consumiria todas as páginas da Dissertação, a minha estima.

Ao meu orientador de Dissertação, Senhor Professor Doutor Pedro José Lopes Clemente, pela imediata disponibilização às minhas pretensões académicas e força que me deu no início da escolha de tão sensível temática. Pela paciência, à vontade, proximidade e sapiência com que me acompanhou ao longo dos anos e colmatou as minhas lacunas de conhecimento. O maior responsável pela conclusão deste trabalho académico. Bem haja.

---

## 2 RESUMO

A investigação que dá corpo à presente Dissertação assenta em dois propósitos fundamentais: em primeiro, foi desenvolvida no intuito de o proponente ser graduado com o título académico de Mestre. Em segundo plano, mas não menos importante, teve a intenção de reforçar e consolidar os conhecimentos do investigador em matérias relevantes do seu serviço profissional, ao mesmo tempo que se propôs a teorizar novas e ambiciosas ideias e visões que permitam à Administração Pública, e ao Estado em si mesmo, adaptar-se e ajustar-se aos novos condicionalismos que a evolução das instituições e dos seus atores acarreta.

A temática da investigação assenta na Política e Polícia – Participação Cívica do Pessoal Policial – o caso da Polícia de Segurança Pública. O objetivo principal consiste em demonstrar se, e como, pode o pessoal policial participar, na qualidade de cidadãos, em assuntos de natureza intimamente política, e, concretamente, se poderão ter filiação partidária, bem como proporem-se, na qualidade de candidatos (capacidade eleitoral passiva) em sufrágios universais.

As conclusões extraídas, ainda que sustentem afirmativamente as questões de partida definidas nos objetivos, não representam, de forma alguma, uma verdade absoluta. Antes, constituem-se como um ponto de partida ou de apoio a eventuais futuras investigações na área, revestindo carácter meramente interpretativo da legislação em vigor, que, per si, não é objetiva, acompanhada de diversas reflexões e opiniões de personalidades de relevo nas áreas investigadas.

## 3 ABSTRACT

The investigation that gives body to the present Dissertation has two main objectives: first of all it was developed in order to graduate the proponent with the academic Master degree. The second goal, but not less important, has the purpose of either acculturate the investigator in matters of professional interest and, at the very same time, provide the entire area of study, all the pratic and theorethical environment around the State Itself (as an organisation) and the Right who rules its activity, with ambitious new ideas who may provide an addaptative seeing to the future, to seek new ways of adjustment to the expectable evolution of nature and its actors.

The thème of the investigation is Politic and Police - the Civil Participation of Police Agents – the case of the Portuguese Civil Police. Our main purpose is to show if, and how,

---

may police staff participates, as citizens themselves, in the politics, concretely if they can be affiliated in political parties and being candidates to elections, the same is to say, if they have passive eligibility.

The obtained results and conclusions of the investigation effort, in what matters, roughly positively sustained the primary goals of the Dissertation itself, don't represent, above any circumstance, an utter truth. Moreover, they give body to a starting point, or to mere support to future investigations concerning the same matters, proceeding as current interpretation of the legal dispositions, which, by their own, are not objectives but very intricate, always carried along by different opinions and contributions of recognized standing personalities.

---

## 4 INTRODUÇÃO

Se uma Licenciatura é definida na linguagem popular como uma licença para aprender, ao nível do reconhecimento sociocultural, através de um esforço estritamente individual, nessa mesma análise deverá o Mestrado ser o primeiro grande resultado obtido da investigação solitária após o término do estudo acompanhado.

Quando nos reportámos a uma liberdade de investigação própria e singular, podemos anuir a que os critérios de escolha do objeto de investigação devam, também eles, derivar de uma seleção crítica e de livre arbítrio, ou seja, deverá caber ao investigador a escolha do objeto e dos métodos de trabalho, ainda que se distanciem, ou divirjam mesmo, da sua formação base, ou acompanhada. É esta liberdade que uma licenciatura providencia e é este o dividendo do crescimento e maturidade intelectual.

Poderemos ainda sugerir que qualquer grau académico, desde o Ensino Primário até ao Doutoramento, mais não pretendem que transmitir ensinamentos, aculturar as pessoas. Mais uma vez recorrendo à sabedoria popular tradicional, estamos sempre a aprender, independentemente da nossa condição social, da nossa especialidade ou do nosso grau de reconhecimento académico. A absorção ou adaptação do fator cognitivo humano e da sua capacidade não encontrou ainda, à luz da ciência, portas, barreiras ou entraves, pelo que poderemos assumir que quando aludimos ao conhecimento, estamos perante uma fonte inesgotável de saberes. Na pior das hipóteses encontramos limitações, quer ao nível da memória quer mesmo da integração intelectual de dados, mas nestes casos saímos do patamar geral, da normalidade de aprendizagem do ser humano, para a área das patologias, o que foge a esta nossa sucinta demonstração. Através dos sentidos o Homem apreende e adapta-se a todo o momento a novas realidades e não é estanque às mutações da Natureza, ou seja, à diferença.

Desta forma, e ainda que a Licenciatura do ora Mestrando tenha incidido nas Ciências Policiais e Segurança Interna, também ele entende que a formação deva concentrar esforços em parâmetros e áreas mais diversificadas, permitindo a dinamização de índices de cultura e, ao mesmo tempo, o cruzamento de duas áreas distintas, mas que podem perfeitamente complementar-se, como são a Ciência Política e a Ciência Policial. Propomo-nos, desta forma, a apurar se será possível estabelecer laços comuns entre estas duas esferas de atuação, que com base nos princípios constitucionais de separação de poderes tendem a considerar-se



---

imiscíveis, e, em caso afirmativo, verificar quais as melhores formas de se interligarem e relacionarem.

É isto que a presente Dissertação pretende e é o seu principal intuito: diluir a separação entre Polícia e Política e investigar até onde estas duas realidades se podem entrelaçar e desenvolver através de atores comuns, ou seja, se poderá a mesma personagem representar a Polícia e a Política pondo em prática os conhecimentos e experiências que lhe são concedidas em ambas as áreas.

## 5 FORMULAÇÃO DOS PROBLEMAS

Ao nível da formulação dos problemas haverá que ter em consideração que nos encontramos em sede de investigação científica, pelo que qualquer questão que se levante terá obrigatoriamente que respeitar critérios, também eles, científicos, ou seja, terão que conter variáveis passíveis de controlo crítico, de testes e correspondente demonstração. Qualquer observação ou conclusão que derive da resposta aos problemas propostos deverão sempre constituir hipóteses discutíveis e verificáveis, de modo a tornar possível que qualquer outra investigação análoga possa contrariar, ou, quiçá, comprovar, esses mesmos resultados.

Após esta breve explanação, constituímos como principal problemática a seguinte questão: *haverá uma limitação de cidadania do pessoal policial?*

Como questões derivadas da problemática central, apresentam-se-nos as dúvidas, às quais pretendemos dar resposta, sobre se *haverá, em contrapartida, uma outorga de direitos acrescidos aos agentes policiais relativamente ao cidadão comum? Ou poderemos aferir precisamente o inverso, assistindo-se mais a uma geometria assimétrica negativa e com limites difusos e prolixos?*

O que se pretende demonstrar com a investigação que dá corpo à dissertação que ora propomos é se pode um agente policial participar ativa e passivamente na vida cívica da sociedade, através do estudo da relação entre polícia e poder político, considerando as suas implicações no estatuto de pessoal da PSP. Em caso afirmativo, propomo-nos a deslindar quais os moldes em que essa participação é suscetível de se verificar e quais as suas implicações.

De forma muito sucinta, pretendemos investigar os impedimentos a que o pessoal policial está sujeito, enquanto formas de discriminação positiva ou negativa, em função do vínculo contratual e da especificidade da sua missão.

---

Várias são as variáveis presentes na problemática que se nos levantam, no entanto podemos estabelecer como capitais a atividade cívica e política, a atividade policial, enquanto conotada com o exercício efetivo de funções, e a atividade policial fora do âmbito de exercício efetivo de funções, ou, por outra, dependendo do tipo de vínculo contratual à altura da participação cívico-política.

## 6 OBJECTIVOS

No concernente ao objetivo geral visado com a presente Dissertação, somos diretamente conduzidos a responder à questão geral “*para que é que quero fazer esta investigação?*”. Tal resposta visa enquadrar globalmente o objeto em estudo e terá forçosamente que acompanhar toda a investigação, surgindo a todo o tempo como o principal princípio orientador que norteará todo o trabalho.

Assim, surge-nos como **objetivo geral** demonstrar se o agente policial em concreto, na sua atuação pessoal e profissional, se encontra vinculado a uma cadeia de restrições de direitos cívicos e políticos que limitem a sua cidadania, e sob que circunstâncias se encontram parametrizadas.

Esta exposição pretende ser um contributo para futuros estudos que venham a ser orientados com a finalidade de alargar a esfera de direitos dos profissionais afetos ao serviço nas forças de segurança que para qualquer cidadão se constituem até como deveres cívico-políticos.

Como objetivos específicos, e porque são estes que concretizam o objetivo geral, podemos contemplar os seguintes:

- 1) Encontrar na História, e enunciar, as organizações policiais mais e menos interventivas ao nível da tomada de decisão do poder público em sociedade;
- 2) Confrontar os dois pontos anteriores com a atual realidade em Portugal, demonstrando qual é o sentido e a tendência das restrições cívicas relativamente ao pessoal policial;
- 3) Explicitar possíveis novas modalidades de atuação cívica e política do pessoal policial, à luz das crescentes preocupações dos direitos individuais da pessoa humana, e de cidadania, nomeadamente após a Declaração Universal dos Direitos do Homem;
- 4) Conhecer as principais ideias e orientações de personalidades consagradas ou de reconhecido mérito nas áreas da teoria e prática jurídica e política;

- 
- 5) Encontrar e enunciar formas compatíveis e exequíveis do agente policial intervir e participar na vida cívica e política da comunidade, nomeadamente através da crítica à capacidade eleitoral passiva e filiação partidária.

A partir destas respostas obter-se-ão possíveis caminhos orientadores da ação policial no que concerne à sua atuação cívica em cenários de participação ativa e passiva junto das políticas que regem o nosso país.

## 7 JUSTIFICAÇÃO

A escolha do tema e da investigação que levámos para o projeto de dissertação e que se revelou aprovado para prosseguimento, teve em consideração uma pluralidade de fatores que convém agora dissecar.

Em primeiro plano, estamos perante uma investigação de carácter científico que visa permitir ao proponente a obtenção de um grau académico de reconhecido mérito (além do seu crescimento e enriquecimento intelectual). Seguidamente pesou na escolha a possibilidade de reconhecimento ao nível da própria entidade empregadora. Queremos com isto dizer que no seio da instituição policial, ao nível da progressão profissional, não menos importante que a qualificação académica é a produção de trabalhos científicos diretamente relacionados com a Polícia de Segurança Pública, que possam contribuir para o desenvolvimento organizacional, sempre atendendo à multiplicidade de serviços e funções que são prosseguidos no seio da aludida instituição.

Por outro lado, também nos pareceu importante dotar o mestrando de conhecimentos teórico-práticos fomentados numa área mais díspar e de grande espectro de reconhecimento socioprofissional, como é o seio político, que possam permitir, no futuro, a ampliação de possibilidades e valências profissionais, que motivem o desenvolvimento pessoal do proponente. Poderemos, por ora, recordar uma frase de Aristóteles *“Importa muito o que cada um se propõe, no que faz e no que aprende. Não fica mal, se é para si, para os seus amigos ou para adquirir algum mérito”*<sup>2</sup>. No entanto, a máxima maior do presente trabalho corrobora literalmente um dito de Charles-Louis de Secondat (Montesquieu): *“é ao procurar instruir os homens que se pode praticar essa virtude geral que abrange o amor de todos. O homem, esse ser flexível, que na sociedade se dobra aos pensamentos e impressões dos outros, é*

---

<sup>2</sup> Aristóteles, *Tratado da Política*, Publicações Europa-América, 2000, p. 61.

---

*igualmente capaz de perceber a sua própria natureza quando lhe é mostrada e de perder até o seu sentimento quando lhe é ocultada*”<sup>3</sup>.

Ao nível dos resultados e contribuições que poderão advir do presente estudo, ressalve-se que estamos perante uma investigação que, se não primar pelo ineditismo, primará certamente pela escassez de fontes, trabalhos e preocupações a este nível. Por assim ser esperamos poder demonstrar que existem muitos tópicos que necessitam de maior atenção e, quiçá, revisão, de forma a otimizar o trabalho das instituições públicas e atualizá-lo às necessidades que a evolução obriga. Sobretudo parece importante não perder as aprendizagens, experiências e todos os conhecimentos que os profissionais de cada área, nomeadamente os elementos policiais, possuem e que podem colocar ao serviço público, ao invés de obscurecermos essa fonte tão rica de saberes.

Poderá parecer sagaz presunção dizermos estar perante uma temática pouco trabalhada, pois afirmarmos não existir bibliografia respeitante ao nosso trabalho pressupõe conhecermos toda a bibliografia existente, o que é, de, todo inexequível. No entanto, socorrer-nos-emos de alguma teoria análoga ao nosso estudo, onde verificamos que outros autores que abordaram temáticas relacionadas com a Polícia se depararam com o mesmo problema de falta de material teórico que permita suportar as suas conclusões ou entendimentos. Desde logo António Francisco de Sousa, na sua obra *A POLÍCIA NO ESTADO DE DIREITO*, faz menção “*à falta de estudo de fundo sobre estas matérias em Portugal*”<sup>4</sup>. O mesmo autor, aprofundando ainda mais este detalhe, afirma que “*não deixa de ser um verdadeiro paradoxo que, sendo o direito policial um dos mais antigos, ricos e importantes ramos do direito público moderno, com tantas e tão relevantes implicações na realização do Estado de direito e dos direitos, liberdades e garantias fundamentais do cidadão, tenha sido simultaneamente, ao longo de tantos anos, praticamente esquecido pela doutrina jurídica portuguesa. Esta omissão é particularmente evidente quanto às forças de ordem e segurança públicas, mas também quanto à polícia administrativa*”<sup>5</sup>.

Uma das justificações apresentadas para esta falta de estudos diretamente relacionados com o direito policial (todo o direito policial emprega termos e expressões próprios que fazem dele um verdadeiro direito público ) é o facto de se encontrar numa zona de convergência

---

<sup>3</sup> Montesquieu, *Do Espírito das Leis*, Edições 70, Lda., 2012, p. 123.

<sup>4</sup> António Francisco de Sousa, *A Polícia no Estado de Direito*, Editora Saraiva, 1998, p. 29.

<sup>5</sup> Idem, *op. cit.*, p. 30

---

entre o direito administrativo e o direito penal e processual-penal, “*ramos sobre os quais não há entre nós uma tradição de análise conjunta ou integrada*”<sup>6</sup>.

Por último, justificamos a presente investigação com uma frase de um Comissário do Corpo Nacional de Polícia de Espanha, Don Jesus Maria Coral Gomez que diz que a formação policial deverá estar em renovação constante, o que implica um esforço contínuo de adaptação às mudanças sociais, jurídicas e tecnológicas<sup>7</sup>.

## 8 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente ponto visa definir, com precisão, o tema atrás aludido, enquadrando-o espacial e temporalmente da forma mais representativa possível, naquele que será o verdadeiro corpo da dissertação e da investigação em si.

Tal definição obriga a uma exposição da proposta feita na primeira fase, ao docente responsável, a qual foi autorizada e permitiu o início da pesquisa, tendo em vista a investigação que culmina com a apresentação da presente dissertação.

Foi, então, proposta uma investigação que procurasse justificar a menoridade de cidadania do elemento policial fruto da compressão intensa, desproporcionada e desnecessária de direitos.

O tema proposto é de ampla abrangência e pretende apresentar duas grandes áreas de trabalho. No entanto, qualquer tema deve primar por ser claro e conciso, estando bem delimitado de forma a retratar integralmente o que se pretende estudar e não mais do que isso. Se assim for, ficam facilitados, quer o trabalho do investigador, quer o entendimento dos próprios recetores da informação e das conclusões recolhidas da investigação.

Sendo o tema em si pouco esclarecedor, há que restringir o espectro de atuação, definindo como subtema *a intervenção cívica do pessoal policial*.

Esta subdivisão mais não pretende que delimitar e apontar o cruzamento do objeto em estudo, ou seja, para duas áreas distintas e diferenciadas marcámos um ponto de interceção, onde é possível mencionar uma (de outras possíveis) variável comum a ambas e que as influencia mutuamente. Se tomamos como dado adquirido que o exercício da atividade policial se pretende isento do exercício do poder político, não podemos descurar que a atividade policial é prosseguida por cidadãos e estes, em si mesmos, não são isentos (no

---

<sup>6</sup> Idem, *op. cit.*, p. 32

<sup>7</sup> Don Jesus Maria Coral Gomez, *Formação Policial*, Conferências do IGAI – Ano de 2001, p. 13.

---

sentido em que são dotados de pensamento racional e de ideologias próprias), mas desenvolvem ações cívicas e políticas em prol do desenvolvimento societário. Encontra-se, então, aqui um elo de ligação entre um cidadão, que tem como atividade profissional uma função policial, e esse mesmo cidadão, enquanto tal e fora do exercício profissional de funções policiais, que se vê, eventualmente, privado desta liberdade de ação cívica e política em prol de uma obrigatoriedade de isenção em função das suas paralelas funções policiais.

Ao nível do enquadramento espacial, e uma vez que para retratar o caso do pessoal policial a nível nacional implicaria o estudo de cerca de cinquenta entidades policiais, o que não é compatível com a delimitação de conteúdos da Universidade Autónoma de Lisboa, que prevê um máximo de cento e cinquenta páginas para a Dissertação, que nesse caso teriam que ser largamente ultrapassados, restringiu-se o âmbito da investigação para a instituição Polícia de Segurança Pública. Esta escolha prende-se com a atividade profissional do proponente, que labora na dita entidade, e pretende munir aquela força de segurança de um estudo de caso próprio, diretamente aplicado. Esta escolha não descarta também que a PSP é representativa em Portugal, sendo em número, a segunda maior força de segurança a operar em território nacional. Por este fator, estamos em crer que este estudo poderá ser aplicado a outras forças e serviços de segurança, e que os resultados apurados representarão a realidade dessas entidades, tanto mais que o facto de ser um estudo de caso da PSP, não pressupõe, em momento algum, que não se tragam à colação outras instituições, como termo de comparação, o que terá mesmo que suceder.

Finalmente, e ao nível do enquadramento temporal, importa referir que a investigação é para ser realizada por fases, ainda que integradas. A investigação iniciou-se com o aval do docente responsável, corria o mês de Novembro de 2010, sendo que daí em diante houve lugar a intensa pesquisa bibliográfica, na tentativa de apuramento de todo o tipo de documentação direta e indiretamente relacionada com o tema proposto, de forma a prosseguir uma compilação de dados que permitiu suportar as ideias do proponente, ou mesmo contrariá-las. A decorrer em paralelo, a metodologia (a tratar no ponto seguinte) consagrou um conjunto de contactos com diferentes personalidades, que pelo método da entrevista, emitiram as suas hipóteses e os seus pareceres, em consonância com o guião que lhes foi apresentado. Esta etapa decorreu ao longo dos anos civis de 2011 e 2012, sendo que para o final de 2012 quedaram a análise e tratamento dos dados obtidos e a sua correspondente transposição para o corpo escrito da dissertação. Posteriormente houve lugar à conjugação de todas as informações obtidas através dos diferentes métodos utilizados, de forma a extrair as conclusões que são o produto preferencial da investigação e da dissertação.

---

Após tudo o atrás referido, e dadas as crescentes exigências que têm que se respeitar para produzir um trabalho científico valoroso, prestigiante e correspondente a um grau académico elevado, não foi exequível usar o período de um ano de árdua investigação e consequente explanação inicialmente concedidos pela Universidade Autónoma de Lisboa, motivo pelo qual nos vimos obrigados a pedir uma prorrogação de prazo, de forma a realizar um trabalho o mais completo que nos foi possível.

Para o efeito, a presente dissertação dever-se-á dividir em dezoito pontos, sendo que os primeiros dez e os três últimos são de carácter mais genérico ou pessoal (pois trataremos da contextualização temática, metodológica e de objetivos, primeiro, e da exposição das fontes documentais, bibliografia e anexos ou apêndices no final), enquanto os restantes cinco capítulos, situados em pleno corpo de texto do trabalho, tratam de toda a envolvência de matéria teórico-prática, desde o enquadramento histórico dos conteúdos cívicos e políticos (génese da organização da societária) e das primeiras formas de exercício da segurança, até à estrutura atual, a braços com o desenvolvimento das instituições e dos mecanismos de controlo da organização política, bem como a cada vez maior preocupação com os direitos fundamentais do ser humano e dos princípios da vida em sociedade. O foco fundamental do corpo de texto incide sobre a estrutura policial em todas as suas vertentes: génese, evolução, momento atual e perspectivas futuras. Não esquecemos o que será o mais importante a retirar da investigação, e que forçosamente terá que dizer respeito aos nossos próprios resultados, contributos e conclusões.

## 9 METODOLOGIA

As palavras que ora se escrevem projetam uma Dissertação que assenta essencialmente num “estudo exploratório”. Cada pesquisa social segue, naturalmente, um objetivo específico. Desta forma Gil distingue três diferentes níveis de pesquisa, entre os quais se encontra o estudo exploratório. Para este autor as pesquisas exploratórias têm como principal intuito “*desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses, pesquisáveis para estudos posteriores*”<sup>8</sup>. Este tipo de trabalho envolve, normalmente, levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso, premissas estas seguidas na presente investigação como se poderá perceber adiante. Resumindo, este tipo de estudos são desenvolvidos com a finalidade de proporcionar visão geral, de forma aproximada, relativamente a determinado facto e são

---

<sup>8</sup> António Carlos Gil. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. Editora Atlas S.A., 1989, p. 44.

---

realizadas especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado<sup>9</sup>, como parece ser o caso da participação cívico-política do pessoal policial em Portugal.

Relativamente à abordagem, a dissertação assenta no método hipotético-dedutivo. Isto porque, como o subtema revela, partimos do pressuposto de que o pessoal policial está efetivamente restringido, ao nível da sua esfera de cidadania, de direitos cívicos e de formas de participação social. O problema desta restrição ser ou não desproporcional e, atualmente, não justificável irá confirmar ou infirmar a pressuposição de partida.

Por fim, e ao nível do procedimento, os métodos escolhidos para a investigação são, iminentemente, pluridisciplinares pois existe uma articulação necessária de conjecturas históricas, comparativas e de estudo de caso, que no nosso trabalho assenta na PSP.

## 10 TÉCNICAS PARA RECOLHA E TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

A prossecução de objetivos dentro desta área implica a estruturação, logo à partida, dos métodos de investigação. Aqui persiste a questão de saber “*se se deve partir de imediato para o terreno e, através de um olhar desarmado e ingénuo, registar para analisar ou se é necessário elaborar previamente um modelo teórico a partir do qual se estruturam as dimensões de recolha da informação empírica*”<sup>10</sup>. Como não existem em pesquisa social verdades absolutas, há que escolher um caminho devidamente sustentado. Nesta escolha aconselha Isabel Guerra a simultaneidade entre a leitura informativa e o estabelecimento de contactos no terreno, tal e qual como se fez no início desta exploração. Assim, torna-se forçoso atender à literatura mais significativa acerca da matéria em paralelo com o processo de conhecimento do meio<sup>11</sup>.

Por tudo isto, optámos, primeiramente, por fazer um compêndio de matéria teórica onde fosse possível conhecer as mais valiosas posições acerca da temática em estudo. Serão sempre tidos em consideração os avanços na matéria, e procurar-se-á transformar este passo, não só no primeiro, mas na base de toda a produção da dissertação, ou seja, a atualização da dotação

---

<sup>9</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p.45

<sup>10</sup> Isabel Carvalho Guerra. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo. Sentidos e formas de uso*. Principia Editora, 2006. pp. 35-36.

<sup>11</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 36



---

de documentação e de toda a informação teórica acompanhará, de princípio ao fim, a investigação (pesquisa bibliográfica e pesquisa documental).

Mas não só de pesquisa bibliográfica se sustentará a presente investigação. Recorreremos também à entrevista por ser a técnica que permite a recolha de testemunhos mais diretos e pessoais dos fenómenos estudados. Optámos por uma estratégia de aproximação, orientando a investigação para contactos com personalidades da área política, bem como ligados a sindicatos e associações socioprofissionais da PSP, tentando perceber as suas posições quando ao nosso objeto de estudo.

Acrescente-se ainda o facto de a participação cívica e política das forças de segurança não se restringirem ao sindicalismo, mas poder fazer-se notar através da capacidade eleitoral ativa e passiva, das quais só a primeira lhes parece ser concedida, bem como a própria permanência no seio de Partidos Políticos, através da filiação partidária. Daqui se depreende o interesse em dotar as polícias de informação alargada ao invés de o limitar ao estudo de um caso particular.

O meio mais comum de diferenciar tipos de entrevista é pelo grau de estruturação<sup>12</sup>. A nossa escolha recaiu, então, pela realização de entrevistas semiestruturadas. O que as caracteriza é a agregação de perguntas abertas, previamente elaboradas em guião de entrevista, às quais se espera que o entrevistado responda livremente. Esta técnica surge porque as instruções características das entrevistas padronizadas determinam quando, por que ordem e de que modo se devem abordar os temas, o que mais que clarificar, obscurece as perspetivas do sujeito<sup>13</sup>. O entrevistador faz sempre perguntas principais, mas é livre de alterar a sequência ou introduzir novas questões na procura de mais informação e da que mais convém à resposta dos seus objetivos. É assim possível ao entrevistador adaptar este instrumento de pesquisa ao nível de compreensão e recetibilidade do entrevistado<sup>14</sup>.

Ao nível da construção do guião, que é a peça chave da entrevista, pois é o que vai fornecer os dados e perceções que existem acerca da realidade em estudo, há também que seguir regras básicas que lhe confirmam a validade exigida. Assim, uma vez identificado o tema que pode ser pesquisado através da entrevista, a primeira etapa resume-se a pensar no que há de problemático ou interessante nesse mesmo objeto de estudo. A isto chama Lofland *nós de problemas* e sugere que o investigador comece por listar e anotar as perguntas que exprimem

---

<sup>12</sup> Cfr. Carlos Diogo Moreira. *Planeamento e estratégias da investigação social*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1994, p. 133.

<sup>13</sup> Cfr. Uwe Flick. *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Monitor Editora, 2005, p. 94.

<sup>14</sup> Cfr. Carlos Diogo Moreira, *op. cit.*, p. 133.

---

cada um desses nós. Posteriormente, cada nó de problema terá que ser escrito em folhas de papel separadas, arrumando-as de seguida por grupos. Procede-se a reorganizações sucessivas até se obter um arranjo que exprima melhor o fenómeno social em questão<sup>15</sup>.

Saber o número de entrevistas que se devem realizar para obter resultados conclusivos é uma das grandes críticas feitas às metodologias qualitativas pela sua “*falta de representatividade*” e “*generalização selvagem*”<sup>16</sup>. Em suma, para Guerra, as escolhas acerca do número de entrevistas numa pesquisa de carácter qualitativo dependem “*do estágio de conhecimento do objeto; do estatuto da pesquisa (exploratório, analítico, etc.) e dos recursos disponíveis para o investigador*”<sup>17</sup>. Quer-se com isto dizer que neste trabalho não se justifica falar de amostragem probabilística dado que não se procura uma representatividade estatística, mas sim uma representatividade social. Aqui a amostragem é não probabilística, do tipo *intencional e por tipicidade*.

A principal característica das técnicas de amostragem não probabilísticas é a sua impossibilidade de ser objeto de tratamento estatístico. O tipo mais comum deste tipo de amostragem é a *intencional*, onde o que interessa ao pesquisador é a opinião de determinados elementos da população<sup>18</sup>. Na investigação que ora se desenvolve escolheram-se para grupos alvo da pesquisa os Presidentes dos Sindicatos e Associações Socioprofissionais da PSP, bem como personalidades de relevo que estejam ou tenham estado no exercício de funções políticas ou cujo nome esteja associado a produções teóricas e/ou científicas ao nível da Ciência Política, por ser onde existe maior especialização e representatividade.

O pesquisador dirige-se, então, aos elementos que, segundo o seu entender, “*pela função desempenhada, cargo ocupado, prestígio social, exercem as funções de líderes de opinião da comunidade*”<sup>19</sup>. Segundo Moreira, as amostras intencionais são preferíveis quando o objeto é a exploração e desenvolvimento de teoria e a compreensão de processos ou ações sociais, como é o caso desta investigação<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 136

<sup>16</sup> Cfr. Isabel Carvalho Guerra. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo. Sentidos e formas de uso*. Principia Editora, 2006, p. 39.

<sup>17</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, pp. 47-48

<sup>18</sup> Cfr. Marina de Andrade Marconi. & Eva Maria Lacatos. *Técnicas de Pesquisa*. 2ª. Editora Atlas, 1990, p. 47.

<sup>19</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 47.

<sup>20</sup> Carlos Diogo Moreira, *op. cit.*, p. 78.

---

A amostragem por tipicidade consiste em selecionar um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população<sup>21</sup>.

As entrevistas foram então realizadas procedendo à sua gravação áudio, ao invés de simplesmente tirar notas, uma vez que dificilmente pode o entrevistador provocar pausas para escrever o que lhe vai sendo dito pois faz parte integrante do diálogo. Além disso não se gravando perdem-se indubitavelmente muitos dados. Esta situação foi previamente acordada com os entrevistados. Apenas nos casos em que não nos foi permitido pelo entrevistado proceder à gravação, nos limitámos à recolha das ideias centrais, ou, em casos particulares, aguardar o envio, por escrito, da teorização dos envolvidos.

Efetuada as entrevistas, foi necessário analisar o seu conteúdo temático. A primeira etapa desta análise foi a transcrição. Terminada a transcrição integral prosseguiu-se com uma análise de conteúdo das entrevistas segundo a proposta de Poirier e outros, que trazem um modelo de análise comparativa através da construção de categorias. Este modelo visa a descrição de situações e a interpretação do que foi dito. A análise consistiu então na construção de sinopses<sup>22</sup> numa grelha vertical, cuja primeira coluna apresenta as grandes temáticas do guião de entrevista, acrescentadas com os novos elementos introduzidos pela leitura das entrevistas<sup>23</sup>.

Mostrou-se, ainda, essencial tecer algumas considerações relativas à ética da investigação. Procuraram-se respeitar os princípios éticos básicos de investigação social, nomeadamente a consideração pelo anonimato. Foi a todo o momento respeitada a liberdade de os entrevistados colaborarem ou não com a investigação.

---

<sup>21</sup> Cfr. Marina de Andrade Marconi. & Eva Maria Lacatos, *op. cit.*, pp. 48-49.

<sup>22</sup> As sinopses não são mais que sínteses que contêm o essencial das entrevistas e são fiéis, mesmo na linguagem, do que disseram os entrevistados. Os principais objectivos e vantagens da construção das sinopses são a redução do montante de material a trabalhar, identificando o *corpus* central da entrevista; o conhecimento da totalidade do discurso; a mais fácil comparação longitudinal das entrevistas e a percepção da saturação das entrevistas (Cfr. Isabel Carvalho Guerra, *op. cit.*, p. 73).

<sup>23</sup> Cfr. Poirier et al. *Histórias de Vida. Teoria e Prática*. Celta Editora, pp. 110-122.

---

## POLÍTICA

Toda a matéria tem um início, embora a natureza nos ensine que nem sempre esse início seja determinado. No entanto, e no que à presente investigação diz respeito, contextualizado que está o desenvolvimento dos trabalhos, encontramos neste ponto a origem da nossa preocupação, e o arauto primeiro que nos conduziu à necessidade e intenção de refletir sobre uma organização, concretamente sobre a Polícia de Segurança Pública. A PSP, enquanto instituição, existe “apenas” desde 1867, em moldes nos quais adiante nos debruçaremos. No entanto, a razão de ser da polícia, enquanto tal, é uma decorrência bem mais antiga de um fenómeno que hoje é perfeitamente aceite e elementar, mas que nem sempre foi assim – as relações humanas em sociedade.

Aristóteles referiu a este respeito que *“a melhor forma de conhecer as coisas é decompô-las e analisá-las nos seus elementos mais simples”, começando por “decompor desta forma o Estado e por examinar a diferença entre as suas partes. Uma atitude excelente nesta como em qualquer outra matéria, consiste em remontar às origens”*<sup>24</sup>.

Muita tinta pintou já o papel acerca desta matéria, pelo que não é nossa intenção descrever exaustivamente a evolução histórica da humanidade, nem sequer objetivo do presente estudo. O que se pretende é, tão só e apenas, estruturar de forma inteligível a matéria em investigação, desenvolvendo um encadeamento de factos que nos conduzam à realidade atual e cerne da investigação. Para o efeito haverá que saber como chegamos até aqui, de onde surgiram as nossas dúvidas e o que as motivou, uma vez que o panorama atual é o resultado de um conjunto de metamorfoses societárias resultantes de um processo evolutivo constante e não de um mero acaso.

Parafraseando Montesquieu, *“Esta matéria é de uma grande extensão. Nesta multidão de ideias que se apresentam ao meu espírito estarei mais atento à ordem das coisas do que às próprias coisas”*<sup>25</sup>.

À luz da perspetiva histórica que apresentaremos, há que ressaltar que, paralelamente a qualquer exposição de história, reside, e acompanhar-nos-á a todo o tempo, a dificuldade em obter com a máxima exatidão a reconstituição dos factos passados em toda a sua plenitude e pormenores essenciais. Para contornar este obstáculo, Marcello Caetano ensinou-nos que os

---

<sup>24</sup> Cfr. Aristóteles, *op. cit.*, p. 5.

<sup>25</sup> Montesquieu, *op. cit.*, p. 463.

---

pensadores reúnem-se de documentos que primem pela melhor estruturação e aceitação, analisados globalmente, e através de hipóteses plausíveis procuram demonstrar os motivos e os efeitos exatamente como se deverão ter produzido. Para o citado autor, e versão que partilhamos, a História é um campo de observação científica onde se podem recolher factos que, devidamente estudados em si e nas suas relações, permitam a formulação de regras de probabilidade dos acontecimentos<sup>26</sup>.

A nossa Dissertação procura seguir o mesmo rumo, compilando os entendimentos que melhores garantias parecem dar ao rumo investigativo, explanando-as ordenadamente.

De acordo com o Professor Marcello Caetano, distintas são as formas de análise política. Desde a Sociologia Política (que estuda os métodos sociológicos dos factos políticos), à História Política (que faz a reconstituição dos factos passados em ordem a perceber os factos políticos presentes), à Filosofia Política (abstração e meditação filosófica, interpretando a essência dos valores do facto político), ou à Ciência Política (propõe-se a estudar as manifestações, as formas e as regularidades dos factos políticos, em si mesmos ou através do comportamento dos indivíduos, pelo método da observação). Interessamo-nos, em particular, por esta última uma vez que, no entendimento do Professor Marcello Caetano, se for acompanhada dos métodos histórico e comparativo, os quais permitem comparar épocas diversas em semelhantes condições geográficas e de temperamento nacional, conduz a conclusões de interesse científico<sup>27</sup>.

No que à nossa investigação diz respeito, e atentos a esta fase da Dissertação, é-nos mais favorável uma análise mais histórica, demonstrativa, de contextualização, pois em tão precoce fase de redação, o que se pretende é acompanhar o desenvolvimento da organização societária, de forma a introduzir-lhe a organização policial, a sua necessidade, a sua missão e objetivos. Após a abordagem, na mesma medida, à atividade policial, então sim, interessará discorrer acerca da Filosofia e da Ciência Política num sentido mais restrito e desenvolvido, de forma a depreender as condicionantes que impelem a atividade da polícia e dos polícias enquanto braços do corpo que é o Estado.

Para o efeito, propomo-nos a fazer um breve apanhado das primeiras relações organizadas estabelecidas pela interação do homem. Como foi atrás referido, vasta é a bibliografia existente referente a esta matéria.

---

<sup>26</sup> Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6ª Ed. Edições Almedina, 2010, pp. 28 e 29.

<sup>27</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, pp. 12 e ss.

---

## 10.1 Homem e Sociedade

Porque, como se diz na gíria, temos que começar numa ponta, escolhemos o professor Marcello Caetano<sup>28</sup> para servir de referência estrutural à nossa exposição, pois, além de ser um autor nacional, é sem dúvida uma autoridade académica sobejamente reconhecida na área da Ciência da Política. E, se na estrutura apelámos a Marcello Caetano, paralelamente, e ao nível intuitivo, apoiámo-nos nalguns dos autores filosóficos mais representativos, pois como parafraseia Freitas do Amaral de Condorcet, “*Toda a sociedade que não é esclarecida por filósofos é enganada por charlatães*”<sup>29</sup>.

Os grandes autores, como os atrás nomeados, na produção das suas obras e explanação dos seus ensinamentos, socorrem-se, como também nós assim faremos, dos grandes nomes que se preocuparam com o estudo da política e suas condicionantes<sup>30</sup>. Não procurámos citar todos aqueles que escreveram obras de reconhecido valor, mas concentrar-nos-emos sobretudo nos grandes pensadores políticos da humanidade. E mesmo da obra destes não mencionaremos exaustivamente todos os trabalhos conhecidos, mas apenas os mais relevantes e representativos, mormente as suas obras principais, ou, nalguns casos, aquelas que digam respeito mais íntimo ao cerne da nossa investigação.

Na mesma ordem de ideias, e socorrendo-nos desta feita de Nicolau Maquiavel, somos levados a concordar que “*como os homens caminham quase sempre por sendas abertas por outros, se orientam nos seus feitos pela imitação e nunca conseguem percorrer o verdadeiro caminho dos primeiros nem alcançar a virtude daqueles que imitam, o homem prudente deve seguir sempre as vias traçadas pelas grandes personagens e imitar aqueles que foram muito excelentes, para que, se o seu talento não lhe permitir igualá-los, consiga ao menos alguma semelhança...*”<sup>31</sup>.

De enfoque ao tema, como nos ensina Marcello Caetano, a vida do homem desenvolve-se numa convivência permanente, desde o berço ao túmulo, sempre assente em relações de colaboração e dependência interpares. O estudo etnológico dos povos primitivos revelou-nos que quanto mais rudimentar o domínio do homem sobre a natureza, mais o homem carecerá de amparo dos seus semelhantes em grupos fortemente coesos. No entanto, ainda que na

---

<sup>28</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, pp. 1 e ss.

<sup>29</sup> Condorcet in Diogo Freitas do Amaral, *HISTÓRIA DAS IDÉIAS POLÍTICAS*, Vol I, Edições Almedina, 1998, p. 5.

<sup>30</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 47.

<sup>31</sup> Nicolau Maquiavel, *O Príncipe*, 5ª Ed. Publicações Europa-América, 2009, p. 33.

---

sociedade contemporânea verifiquemos existir um maior destaque e independência de cada um dos seus membros, nem assim os laços que os ligam são em menor número ou menos importantes. Logo à nascença cada indivíduo é herdeiro de toda uma civilização, de uma cultura que norteia a sua conduta através de um sistema experimentado de princípios, convenções e normas<sup>32</sup>. Por conclusão de Cícero, temos que a natureza deu ao género humano a necessidade de virtude e o amor ao bem-estar comum, de tal forma que essa força venceu todos os atrativos do prazer e do ócio<sup>33</sup>.

### 10.1.1 Formas de sociedade

Os vínculos sociais de cada indivíduo formam-se, inevitavelmente, em concretos meios de convivência direta. O primeiro desses meios é, desde logo, a família. Locke concebe que quando Deus criou o homem, vinculou-o, logo à partida, às obrigações prementes da necessidade, da conveniência e da inclinação, de modo a conduzi-lo à sociedade, dotando-o de linguagem e entendimento, para garantir que a sua permanência em sociedade fosse sustentável. A primeira sociedade estabelecida foi entre o homem e a mulher, a qual, por sua vez, serviu de ponto de partida à sociedade entre pais e filhos<sup>34</sup>. Seguem-se a área de residência (aldeia, vila, cidade, etc.), e outros ainda, de variada ordem, como a sociedade religiosa, a sociedade profissional ou a própria sociedade política. Para Aristóteles, como para Marcello Caetano, sendo a principal das sociedades naturais a família, segue-lhe aldeia, que se forma com várias casas e assemelha-se perfeitamente à primeira sociedade natural, com a diferença de não ser de carácter permanente nem de frequência tão contínua. Terá sido por este motivo que as *“Cidades estiveram primeiramente submetidas ao Governo Real, formadas como eram por reuniões de pessoas que viviam sob o poder de um monarca”*. Na visão do autor, *“qualquer família, sendo governada pelo mais velho, como por um rei, continuava a viver sob a mesma autoridade, em razão da consanguinidade”*, e cita Homero para referir que *“Cada qual, senhor absoluto dos seus filhos e das suas mulheres, A todos dá leis”*<sup>35</sup>.

Para ambos os pensadores, Aristóteles e Marcello Caetano, a sociedade que se constituiu pela reunião de várias aldeias constituiu a Cidade, a qual já conserva em si a faculdade de se bastar a si mesma, sendo constituída e organizada em ordem a um desiderato

---

<sup>32</sup> Cfr. Marcello Caetano, *op. cit.*, 30.

<sup>33</sup> Cfr. Marco Túlio Cícero, *Tratado da República*, Circulo Editores e Temas e Debates, 2008, p. 73.

<sup>34</sup> Cfr. Locke, *op. cit.*, p. 284.

<sup>35</sup> Homero in Aristóteles, *op. cit.*, p. 7.

---

comum a todos os seus membros, o de projetar o bem-estar. Aristóteles vai mesmo ao ponto de afirmar que nenhum dos membros de uma sociedade “*se pode bastar a si próprio*”, pois o Estado, ou sociedade política, é o primeiro empreendimento a que a natureza se predispôs e, por isso, “*quem quer que seja que não tenha necessidade dos outros homens ou que não seja capaz de viver em comunidade com eles, ou é um deus ou um animal. Desta forma, a própria inclinação natural conduz todos os homens a este género de sociedade*”<sup>36</sup>.

Já de acordo com Max Webber, existe ainda uma distinção que é importante aqui retratar, entre comunidade e associação. Para este autor, a comunidade é resultante de um sentimento subjetivo (de origem emotiva, afetiva ou tradicional) que os homens têm de constituir um todo. Já a associação será resultante de uma vontade orientada por princípios racionais que conduz os indivíduos a uma união, com vista à satisfação dos seus interesses comuns, em ordem a alcançar um determinado fim<sup>37</sup>.

Desta forma, esquematizamos: Sociedade = Comunidade + Associações (+ Consenso Jurídico). Acrescentamos nós este último, por influência de Cícero, que nos revela que “*(...) sendo injusto, o próprio povo já não é povo, uma vez que deixa de ser uma multidão associada por um consenso jurídico ou por uma comunidade de interesses*”.

### 10.1.2 Poder

De acordo com o Professor Marcello Caetano, poder é a possibilidade de eficazmente impor aos outros o respeito da própria conduta (liberdade) e de traçar a conduta alheia (autoridade)<sup>38</sup>. Aristóteles também refere na sua obra Tratado da Política que “*é em ordem à mútua conservação que a natureza deu o poder a um e impõe a submissão a outro*”. Para este autor, é em “*realização duma ordem natural que detém o poder aquele que pode, por meio da sua inteligência, prover a tudo e que, pelo contrário, obedece aquele que unicamente pode contribuir para a vantagem comum pelo trabalho do seu corpo*”<sup>39</sup>.

Já Diogo Freitas do Amaral não altera em muito a definição, retratando-a como “*a faculdade de mandar e a capacidade de se fazer obedecer*”<sup>40</sup>. O autor acrescenta ainda que ambos os elementos são essenciais e cumulativos.

---

<sup>36</sup> Aristóteles, *op. cit.*, p. 8.

<sup>37</sup> Max Webber in Marcello Caetano, *op. cit.*, p. 3.

<sup>38</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 15.

<sup>39</sup> Aristóteles, *op. cit.*, pp. 10 e 11.

<sup>40</sup> Diogo Freitas do Amaral, *op. cit.*, p. 6.



---

É importante referir aqui que o poder numa sociedade tem, por maioria de razão, que revestir duas formas distintas e cumulativas: poder de facto (assente na força) e poder legítimo (que resulta do reconhecimento por aqueles a quem a vontade se dirige de que ele atua de acordo com uma lei digna de aceitação geral).

O poder social ao qual nos vimos reportando pode, também, ser exercido de duas formas: ou por toda a coletividade ou apenas por alguns dos seus membros aos quais seja reconhecida a qualidade para intervir em nome dos demais, fenómeno este designado por representação.

São Tomás de Aquino refere que ordenar algo para o bem comum é da responsabilidade de toda a multidão, no entanto, procede-se por alguém a quem cabe gerir fazendo as vezes de toda a multidão. E desta forma, cada qual é lei para si mesmo, na medida em que participa da ordenação daquele que regula<sup>41</sup>.

Terminamos a presente abordagem com a interpretação de Cristina Sarmento, que se refere ao conceito de poder enquanto a capacidade do agente social afetar, intencionalmente, ações e atitudes de outros agentes, retratado nas noções de controlo, influência e domínio<sup>42</sup>.

### 10.1.3 Disciplina

Em todas as formas de sociedade existe uma razão de ser que impõe aos seus membros deveres de colaboração na obra comum, ou, no mínimo, de abstenção de atos nocivos aos interesses gerais. A partir do momento em que um grupo social toma consciência da sua existência, procura preservá-la e desenvolvê-la. Em primeiro lugar objetiva a garantir a sua existência e seguidamente a atingir eficazmente os seus fins.

A organização atrás aludida não é igual em todos os grupos sociais. Existem os chamados grupos inorgânicos que constituem meros meios sociais, como são exemplos aldeias ou bairros, onde se geram convenções ou usos de que parece mal os membros afastarem-se na sua conduta. Os comportamentos-padrão exercem pressão sobre os indivíduos que não pretendam incorrer na censura e reprovação coletiva. Mas outros grupos sociais existem onde os indivíduos que deles fazem parte estão submetidos a uma organização mais forte, dotada de autoridade, a qual representa o interesse coletivo, tendo por missão assegurar os fins sociais. Esta organização obriga ao estabelecimento de normas e regras de conduta que

---

<sup>41</sup> Santo Tomás de Aquino, *ESCRITOS POLÍTICOS DE SANTO TOMÁS DE AQUINO*, Editora Vozes, Lda., 1995, p. 42.

<sup>42</sup> Cfr. Cristina Montalvão Sarmento, *política & segurança. Novas Configurações do Poder*. Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa, 2009, p. 13.

---

cada membro deve respeitar nas relações entre si, e que a autoridade tem que fazer observar, castigando aqueles que as não acatem. Uma organização deste género intitula-se de disciplina. Temos então que todo o grupo social organizado dispõe da sua própria disciplina, a qual é mantida por normas jurídicas que formam o Direito disciplinar<sup>43</sup>.

Numa ótica de veras prática, vemos em Sun Tzu, na sua obra *A Arte da Guerra*, que “*A Lei Moral leva o povo a estar em harmonia com o seu governante, de modo a que o siga independentemente dos riscos e sem temer pela vida*”<sup>44</sup>.

### 10.1.3.1 Coação

Organizada uma comunidade e seguida uma política (gerida por um governo e disciplinada pelo direito), falta ainda um mecanismo neste circuito que permita ao Estado impor-se e estabilizar-se na demanda do bem comum. Trata-se do carácter coativo das disposições aplicadas. São Tomás de Aquino também aborda a questão da disciplina, entendendo dever dizer-se que é naturalmente inerente ao homem certa aptidão para a virtude, no entanto, a própria perfeição da virtude, necessariamente, advém ao homem mediante alguma disciplina. Ora, o homem não se encontra facilmente como suficiente a si mesmo para esta disciplina, na medida em que, de acordo com o mesmo autor a virtude consiste sobretudo em afastar o homem dos deleites indevidos aos quais é sobretudo inclinado, principalmente os jovens, em vista dos quais é mais eficaz a disciplina<sup>45</sup>.

Como bem refere São Tomás de Aquino, não basta que se promulguem leis e que essas leis sejam por todos aceites. É preciso que se cumpram por todos, e que se façam cumprir por aqueles que lhes não obedecem. Para o autor deve dizer-se que a pessoa privada, por si só, não pode induzir eficazmente alguém à virtude (entenda-se o compromisso com os fins e fundamentos do Estado). Pode apenas dar conselho, mas se o seu conselho não for aceite, não tem força. E é força que deve ter a lei para induzir eficazmente à virtude. Esta força coativa tem-na a multidão, na figura da pessoa pública, à qual compete infligir as penas aos incumpridores (e garantir que se cumprem as disposições antes de se consumar o incumprimento, acrescentamos nós). São Tomás explica mesmo que, porque se encontram alguns desmesurados e inclinados ao vício, e não podendo facilmente serem movidos por palavras, fez-se necessário que fossem coibidos quanto ao mal pela força e pelo medo, em

---

<sup>43</sup> Marcello Caetano, *op. cit.*, p. 3 e ss.

<sup>44</sup> Sun Tzu, *A Arte da Guerra*, Texto Editores, 2011, p. 15

<sup>45</sup> Santo Tomás de Aquino, *op. cit.*, p. 42.

---

ordem a que desistissem dessa forma de fazer o mal e propiciassem aos outros uma vida tranquila, e eles próprios fossem conduzidos a fazerem voluntariamente o que antes cumpririam por medo<sup>46</sup>. Utilizando as sempre uteis disposições de Cícero, que a este respeito escreveu na mesma senda de Tomás de Aquino, “*É pela sanção, não pela justiça, que as leis são respeitadas!*”<sup>47</sup>.

Cristina Sarmiento não deixa de considerar que é inerente à natureza do poder que aqueles que se encontram numa posição subordinada possam, por vezes, agir de maneira diferente. Na visão da autora, é precisamente nesta relação de resistência, surgida das relações entre dois ou mais agentes sociais quando são capazes de resistir, que a política e o poder se encontram em plenitude<sup>48</sup>. Este pensamento fica completo quanto a mesma autora acrescenta que o comportamento humano obedece a impulsos, não raramente, irracionais e imprevisíveis, pelos quais o comportamento político é, na mesma medida, afetado por estas ações que estão longe de serem completamente compreensíveis<sup>49</sup>.

### **10.1.3.2 Sociedades primárias e sociedades políticas**

Não será de descurar que nas ditas sociedades primárias (parentesco, vizinhança, ofício ou profissão, etc.) o poder disciplinar era de ordem exclusivista, ou seja, aplicável apenas aos seus membros, tendo em vista a prossecução de interesses particulares ou exclusivos de cada grupo social. Os grupos vizinhos ou distintos eram considerados rivais, e não dispunham de quaisquer direitos no grupo que não o de origem. Na antiga Roma *hostis* eram os estrangeiros e inimigos.

Foi precisamente da necessidade de ultrapassar tantas diferenças e hostilidades que o homem foi concebendo grupos cada vez mais abrangentes, aumentando os laços de colaboração, mediante sucessiva subordinação obrigatória a deveres comuns, reconhecendo direitos recíprocos, e portanto, acatando regras gerais de conduta. A convivência jurídica entre os membros de várias comunidades cria uma sociedade mais complexa e gere-a através

---

<sup>46</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 92.

<sup>47</sup> Marco Túlio Cícero, *op. cit.*, p. 177.

<sup>48</sup> Cfr. Cristina Montalvão Sarmiento, *op. cit.*, p. 14.

<sup>49</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 31.

---

de um Direito comum a todos. Nesta, acima dos interesses particulares ou restritos dos grupos primários, afirma-se a existência de um interesse geral e superior aos demais: a *res publica*<sup>50</sup>.

Somos a concordar com Montesquieu quando nos explica que no estado de natureza o homem sentiria no início apenas a sua fraqueza, a sua timidez seria extrema, “*nas florestas foram encontrados homens selvagens, tudo os faz tremer, tudo os faz fugir*”<sup>51</sup>.

A sociedade política visa dar satisfação integral aos interesses dos indivíduos, mediante o suprimento das insuficiências dos grupos primários (que correspondiam à satisfação de interesses sociais parciais) e constitui uma sociedade global que tende a ser perfeita, ou seja, bastante por si só para atingir os seus fins. A sociedade política integra em si as sociedades primárias, que se subjugam à sua autoridade. Também na sociedade política existe o carácter de comunidade, uma vez que os indivíduos lhe pertencem, independentemente da sua vontade, pelo nascimento. A razão de ser da sociedade política é, finalmente, o poder político, enquanto autoridade da coletividade sobre cada um dos membros, efetivada pela imposição de um Direito comum ao qual todos, quer queiram, quer não, têm que se submeter.

Indo ainda mais longe nesta abordagem de poder político, referimos que as sociedades primárias são de carácter natural, opondo-se à sociedade política, de carácter eminentemente racional, fruto de um pacto de união ou contrato social.

Segundo Aristóteles, os diferentes géneros de vida que os homens seguem para a sua subsistência concorrem e combinam-se de acordo com a necessidade, para através de uns se suprirem as necessidades de outros<sup>52</sup>. O autor lembra que logo nas primeiras formas de Estados reconhecidas, surgiu uma necessidade em efetuar a sua divisão em duas variedades de funções: separar as pessoas da guerra dos comuns trabalhadores<sup>53</sup>. Tal distinção surge, primeiramente no Egito, através das leis de Sesóstris e em Creta, pelas leis de Minos. O objetivo desta separação visa apenas a especialização de funções, e explica as diferentes classes sociais que se encontram em cada sociedade. Porque cada um não pode fazer tudo (o que interessa à sobrevivência e bem estar da comunidade), mas tudo tem que ser feito por

---

<sup>50</sup> Cfr. Marcello Caetano, *op. cit.*, pp. 6 e ss.

<sup>51</sup> Montesquieu, *op. cit.*, p. 130.

<sup>52</sup> Aristóteles, *op. cit.*, p. 19.

<sup>53</sup> Estes ainda se subdividem numa imensidão de géneros, de pastores, a pescadores, artesãos ou comerciantes, etc.

---

todos<sup>54</sup>. O problema de se saber o que pode e deve ser feito por cada um, será já matéria a tratar no ponto referente à separação de funções.

John Locke, de forma bastante prática, revela, na mesma senda de Aristóteles, como surgiu a necessidade de passagem da sociedade de natureza para a sociedade civil ou política. Locke ensina que não é possível impedir o homem de sentir, logo quando este dá conta que uma pessoa, qualquer que seja a sua condição, não está enquadrada na sociedade civil de que faz parte, por estar fora dos limites geográficos, e não dispõe de ninguém a quem recorrer para se defender de um mal que venha a receber, dela ou de terceiros, inclinar-se-á a procurar, tão cedo quanto possível, a salvaguarda e a segurança nessa ou noutra sociedade civil, integrando-se e submetendo-se às leis. Numa sociedade política nenhum membro está dispensado de lhes obedecer, pois se cada um fizesse o que lhe aprouvesse, e não houvesse recurso para obter reparação e segurança contra os males feitos, não poderiam ser membros dessa sociedade<sup>55</sup>.

A visão de submissão às leis é tão mais importante, quando entendemos o homens como sendo, por natureza, livres, iguais e independentes. Por este motivo, ninguém pode ser arrancado desta condição e sujeito ao poder político sem o seu próprio consentimento. Aqui se encontra o principal fundamento da sociedade civil, alguém se privar da sua liberdade natural, assumindo os vínculos de uma sociedade, e acordando com os outros homens em juntarem-se e unirem-se para viverem uns com os outros de forma confortável, segura e pacífica, no usufruto tranquilo das suas propriedades. Quando um qualquer número destes homens consente na criação da comunidade, transforma-se imediatamente numa pessoa jurídica (enquanto não prejudique a liberdade dos restantes), formando um corpo político (governo) no qual a maioria tem o direito de agir e decidir em nome de todos.

Desta forma, o máximo poder de uma comunidade reside no estabelecimento do poder legislativo, que se impõe como a primeira lei positiva fundamental de qualquer comunidade política. Tal poder, na sua extensão plena, é limitado pelo bem público da sociedade, e não é, nem pode ser nunca um poder supremo, absoluto ou arbitrário sobre a vida, a liberdade e as posses dos homens que a constituem.

---

<sup>54</sup> Cfr. John Lock, *Dois Tratados do Governo Civil*. Edições 70, 2006, p. 76 e 77.

<sup>55</sup> Cfr. *Idem*, *op. cit.*, p. 295 e ss.

---

### 10.1.4 Política em sentido estrito

Variadíssimas poderiam ser as definições apresentadas e que fizessem perfeita enunciação do significado de *política*. Se no Dicionário da Língua Portuguesa aparece definida como “*ciência ou arte de governar uma nação; orientação administrativa de um governo; arte de dirigir as relações de um Estado com outro; modo de se haver em qualquer assunto particular para se obter o que se deseja; astúcia; esperteza; maquiavelismo; cortesia; urbanidade; civilidade; cerimónia; a arte de governar a cidade*”<sup>56</sup>, já no entendimento de Marcello Caetano, muito mais sinteticamente *Política* representa a “*arte de governar*”<sup>57</sup>. Ora, logo na terminologia apresentada ressalta a grande diferença para a *Ciência Política*. Uma expressão aponta para a Ciência, a outra para a Arte. Se à Ciência se atribui a vocação de possuir a realidade, através de um sistema de conhecimentos, o *saber*, a Arte, por seu turno, identifica-se pelo seu objetivo de tornar possível uma ação através de um conjunto de regras práticas, ou seja, *agir*.

Numa versão mais prática, diremos que à Política (ou ao político) interessa o resultado obtido das medidas que prossegue, que podem, ou não, estar de acordo com as conclusões da Ciência Política, e mesmo assim revestirem-se de certidão e oportunidade. A arte governativa, ainda que aproveite os conhecimentos científicos, não depende apenas deles para a aplicação do poder.

De forma muito sintética, e de acordo com o mesmo autor, podemos entender *Política* como a atividade orientada e desenvolvida para a conquista do Poder e a sua consequente manutenção, garantida por certos ideais que se pretendem uníssonos e aceites pela sociedade alvo<sup>58</sup>.

Aristóteles refere que “*a política não faz os homens mas serve-se deles*”<sup>59</sup>. Cícero, por sua vez, conclui que “*cume da ciência política (...) consiste em perceber os percursos e as inflexões dos acontecimentos políticos, para que, sabendo para onde a situação se inclina, possais sustê-la ou acudir-lhe com antecedência*”<sup>60</sup>.

Não devemos olvidar que foram os filósofos os primeiros grandes pensadores a dedicarem-se ao estudo dos problemas levantados pelo facto político e das suas

---

<sup>56</sup> Dicionário da Língua Portuguesa, 6ª Ed., Dicionários Editora, p. 1309.

<sup>57</sup> Marcello Caetano, *op. cit.*, p.15.

<sup>58</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 15 e ss.

<sup>59</sup> Cfr. Aristóteles, *op. cit.*, p.24.

<sup>60</sup> Marco Túlio Cícero, *op. cit.*, p.149.

---

manifestações. Por este motivo, estamos em crer que nesta fase demonstrativa de conceitos, os ensinamentos teóricos apresentados por Aristóteles e Montesquieu se revestem de fulcral relevância para o melhor entendimento sequencial da nossa exposição.

Para Aristóteles, um Estado ou uma sociedade civil não constituem apenas uma massa qualquer, ou um aglomerado de pessoas isoladas. Antes, é uma multidão dotada de tudo aquilo o que necessita para subsistir por si própria. *Política*, no seu sentido mais linear e simples, mais não é que a relação estabelecida individualmente entre cada membro da população de um Estado, entre cada um e o Estado em si mesmo, e entre o conjunto de pessoas tidas enquanto coletividade e o mesmo Estado, com vista à promoção e satisfação das suas necessidades<sup>61</sup>.

Também Diogo Freitas do Amaral concentra grande atenção ao estudo da *Política*, e na sua obra *História das Ideias Políticas* dedica um capítulo à aproximação do conceito de política, pois entende que a sua depreensão não pode ser feita de forma direta, esvaziada de contextualização. Deve antes ser devidamente enquadrada nas suas raízes e nos seus limites. Freitas do Amaral recorda que os acontecimentos intimamente políticos podem resultar de atos de força ou na sequência de eleições livres e respetiva assunção da vontade do povo. Em ambos os casos, a política varia e é motivada por um fenómeno sempre idêntico: a luta pelo poder, para o conquistar ou para o manter. Será interessante notar, que, desde logo, Freitas do Amaral refere que o poder não se procura apenas para dele se tirar satisfação pessoal, nem deve ser esta a essência da política. Antes, deve prevalecer a vontade de conquistar o poder para o exercer, isto é, para governar, para tornar possível o que é necessário. Como já se disse, *política* não é fácil de definir, uma vez que, conforme revela Freitas do Amaral, é muito fluida e evolui à velocidade da própria História<sup>62</sup>.

Por este fator, o estudo de tudo quanto envolva a política terá forçosamente que abarcar o estudo de todas estas componentes.

Aproximando-nos mais de uma definição clara de política, e socorrendo-nos ainda do mesmo autor, Freitas do Amaral entende que, em qualquer circunstância, e como quer que se defina, terá que ter sempre a ver com poder: “*a política diz respeito à luta pelo poder e à maneira de o exercer*”. Recorda ainda que vários autores a definem como “*arte de governar os povos*”, como já atrás vimos, e levanta a questão, à qual imediatamente responde negativamente, de saber se política será mesmo uma arte. Definindo arte como uma

---

<sup>61</sup> Cfr. Aristóteles, *op. cit.*, p. 74.

<sup>62</sup> Cfr. Freitas do Amaral, *op. cit.*, p. 15 e ss.

---

manifestação estética que busca o belo, a política, argui, nada tem que ver, antes encarrega-se de cimentar uma competição entre homens e grupos sociais, de forma a governar os povos<sup>63</sup>.

Convém também dissecar um detalhe, que poderá não ser apenas um pormenor. Política no sentido estrito não é uma ciência. O seu estudo, esse sim, é-o efetivamente.

Após este breve apanhado, Freitas do Amaral revela que, no seu entender, política é “*uma atividade humana, tal como a economia, o desporto ou a guerra. E a exemplo destas outras atividades, tem natureza competitiva: é uma luta, em que uns ganham e outros perdem, mas sem que os resultados de cada confronto (pacífico ou violento) sejam definitivos. Os vencedores de hoje podem ser os derrotados de amanhã, e os vencidos um dia podem sair vitoriosos no dia seguinte*”. Sucintamente, define política como “*atividade humana, de tipo competitivo, que tem por objeto a conquista e o exercício do poder*”<sup>64</sup>.

No conceito *Política* cabe ainda uma outra distinção, que embora não reúna consenso entre diversos autores, permite-nos expressar o nosso entendimento: o saber se a definição de política é de carácter infranacional ou supranacional. Alguns autores, como Marcello Caetano, ou Marcel Prélot, defendem que tem apenas a ver com o Estado, entendendo que a conquista e o exercício do poder político se manifesta apenas a nível interno, reconhecendo, ainda assim, a existência de fenómenos tipicamente externos ao Estado, mas que não revestem natureza política<sup>65</sup>. Já outros autores, entre os quais Freitas do Amaral ou Maurice Duverger entendem *Política* de outra maneira, confiando-lhe um carácter abrangente de fenómeno de poder em qualquer sociedade humana, independentemente da fronteira ideológica, geográfica e social. Freitas do Amaral cita ambos os anteriores pensadores, respetivamente, “*a característica política é aquela que se prende a todo o facto, ato ou situação enquanto traduzem a existência, num grupo humano, de relações de autoridade e de obediência estabelecidas em vista de um bem comum*”<sup>66</sup> e “*um sistema político é uma trama persistente de relações humanas que implica uma medida significativa de poder, de dominação ou de autoridade*”<sup>67</sup>.

Também nós encarrilamos nesta última conceção, porquanto entendemos a *política* como um conjunto de relações estabelecidas entre homens, atinentes a procurar a melhor forma de satisfazerem as suas necessidades em conjunto, sacrificando interesses individuais

---

<sup>63</sup> Cfr. Diogo Freitas do Amaral, *op. cit.*, p. 17.

<sup>64</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 21.

<sup>65</sup> Cfr. Marcello Caetano, *op. cit.*, p. 15.

<sup>66</sup> Duverger in Diogo Freitas do Amaral, *op. cit.*, p. 23.

<sup>67</sup> Idem, *ibidem*.



---

menores, em detrimento de interesses individuais maiores, que, por não poderem ser satisfeitos individualmente, se transformam em interesses coletivos e assim são preservados, em ordem a um são e durável bem-estar. Foi da reunião e interação entre os homens e dos interesses individuais e coletivos que demonstraram ter em comum que surgiram as diferentes sociedades e formas de organização espacial e social, pelo que a política as integra como um todo, tendo sido o *big bang* da criação dos Estados, e logo, muito mais antiga.

Um Estado só existe quando projetado pela política e, por conseguinte, não nasceu a política no interior de um Estado, embora etimologicamente o vocábulo tenha nascido do grego *pólis*, que significava *cidade*. Convém, porem, situar temporalmente o termo cidade, já que na altura não existiam organizações como as vemos hoje, e a concepção de cidade referia-se a um aglomerado já organizado de pessoas, que se juntavam e relacionavam para atingirem um fim comum, na salvaguarda dos seus membros. Mesmo na Grécia Antiga (onde nasceu a reflexão teórica sobre a coletividade política e sobre o poder, e a cujo génio o pensamento deve as suas traves mestras)<sup>68</sup> a *pólis*, como vimos anteriormente, já se preocupava em relacionar-se com as sociedades naturais que a rodeavam, e mesmo com eventuais sociedades políticas que já estivessem constituídas, mais que não fosse, pela procura de segurança da sua própria cidade, ou ao nível comercial. Depreendemos que o entendimento de Marcello Caetano surgirá desta influência primária, pois a esta época, a política era tida, enquanto tal, apenas para o interior da sua cidade.

Concordamos ainda com Freitas do Amaral quando atribui à política um carácter contraditório e bipolar. Tal sucede porque se a entendemos enquanto uma luta competitiva para exercer o poder, obrigatoriamente a parte vencedora divide-se da vencida. A decisão implica sempre uma cisão. No entanto, o exercício do poder apenas tem sentido quanto tido para melhor governar, para melhor aplicar as medidas que se entendem como necessárias à satisfação das necessidades da sociedade, logo, ao mesmo tempo que origina a cisão, obriga à união e junção de esforços de ambas as partes, vencedores e vencidos, em prol de um objetivo que se quer comum. Esta situação é potenciada pela dialética “a união faz a força”, sendo que o poder, para ser exercido ter que ser considerado por todos como legítimo e a autoridade ser aceite pacificamente pelos governantes e pelos governados<sup>69</sup>.

Por último, vemo-nos chegados à última, e para a nossa investigação a mais importante, das ideias políticas ensinadas por Freitas do Amaral: a escolha dos governantes

---

<sup>68</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 59.

<sup>69</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, pp. 25 e ss.

---

que representarão a política. Não poderão ser considerados todos os membros da sociedade a lutar entre si, pois não se potenciaria o seu entendimento. Assim, todos os membros acabam por se fazer representar politicamente na defesa dos seus interesses. Quem serão então os melhores representantes? Quem deverá ser vedado desse exercício?<sup>70</sup> Estas respostas farão parte do último capítulo da presente dissertação, pois antes haverá que melhor contextualizar.

Terminamos a definição de política com as palavras de Antunes Dias, o qual a qualifica como “*a aspiração à participação no poder ou à influência sobre a distribuição do poder, seja entre Estados ou no interior de um Estado, ou entre os grupos humanos que o compõem*”<sup>71</sup>.

#### 10.1.4.1 Governo

Aprendendo com Montesquieu, vemos que “*várias coisas governam os homens: o clima, a religião, as leis, as máximas do governo, os exemplos das coisas passadas, as maneiras; donde se forma um espírito geral que daqui resulta*”<sup>72</sup>. Seguindo o mesmo autor “*uma sociedade não poderia subsistir sem um governo*”<sup>73</sup>.

Regressando ao Dicionário da Língua Portuguesa, vemos Governo definido como “*ato ou efeito de governar; poder executivo; ministério; administração; direção; regime; economia; ordem; arranjo; norma; rédeas e freio do cavalo; leme do navio; território da jurisdição de um governador; duração de um exercício governamental; reinado*”<sup>74</sup>.

A diferença entre Política e Governo, no nosso entendimento, encontra-se na forma de exercer a política. Se o primeiro termo, atrás definido, dá conta da relação estabelecida entre pares, já o segundo diz respeito à forma como as relações são mantidas, ou seja, o Governo dá forma à Política. A mesma perceção parece adotar Cristina Sarmiento, referindo-se à política como sendo exercida por “*instituições específicas, tais como parlamentos, partidos ou outras que se reportam ao estado ou à prática do governo*”.<sup>75</sup> Se Política é estanque, um termo isolado em si mesmo, ainda que deveras abrangente, já o Governo está em constante mutação, intrincado num leque mais preciso e objetivo, e adaptando-se às diferentes realidades evolutivas da sociedade. Para Miguel Morgado, em Introdução à obra *Do Espírito das Leis* de Montesquieu,

---

<sup>70</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, pp. 26 e ss.

<sup>71</sup> Antunes Dias, *Liberdade, Cidadania e Segurança*, Livrara Almedina, 2001, p. 20.

<sup>72</sup> Montesquieu, *op. cit.*, p. 465.

<sup>73</sup> Montesquieu, *op. cit.*, p. 133.

<sup>74</sup> *Dicionário da Língua Portuguesa, op. cit.*, p. 840.

<sup>75</sup> Cristina Montalvão Sarmiento, *op. cit.*, p. 13.

---

e comentando a visão do autor original, refere que para este “*o princípio do Governo consiste na força psicológica e moral que a sociedade exerce sobre si mesma e que o indivíduo exerce sobre si mesmo*”<sup>76</sup>.

Citando John Lock “*quer fosse por uma ou por outra razão que no início se colocou nas mãos de uma só pessoa o governo, certo é que o governo não foi confiado a ninguém senão com vista à prossecução do bem público e da segurança de todos*”<sup>77</sup>.

Já muito antes na fita da história, Platão se propôs a pensar profundamente acerca das modalidades de exercício de poder e organização da sociedade, tendo imortalizado doutrinas e projetado ensinamentos que abriram inúmeras discussões ao longo dos séculos subsequentes, as quais somos obrigados a recordar ainda hoje, nomeadamente quando considera o governo como o setor mais forte em cada cidade<sup>78</sup>.

Mas a definição que melhor nos parece representar o Governo é-nos dada por Marcello Caetano, de forma tão simples quanto esta: “*Na aceção restrita o Estado é apenas a pessoa coletiva de direito público interno que no seio da comunidade referida na primeira aceção e para efeitos internos tem o Governo por órgão*”. A primeira aceção a que se refere o autor diz respeito ao entendimento de Estado no seu sentido lato, representando “*uma comunidade que em determinado território prossegue com independência e através de órgãos constituídos por sua vontade, a realização de ideias e interesses próprios, construindo uma pessoa coletiva de Direito internacional*”<sup>79</sup>.

A definição apresentada define Governo através de outra definição de Estado. Por construção nossa, e recolhendo todas as anteriores demonstrações, diríamos que o Governo constitui o corpo físico do Estado, que em si é imaterial, e tem necessidade de ser representado e materializado, com vista a prosseguir os seus interesses, que são, paralelamente, os interesses de todos e de cada um dos cidadãos que lhe pertencem.

Marcello Caetano continua e explica que o Governo, numa perspetiva mais estrita, é um órgão de soberania que exerce simultaneamente as funções política, legislativa e administrativa<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> Manuel Morgado in Montesquieu, *op. cit.*, p. 38.

<sup>77</sup> John Locke, *op. cit.*, p. 308.

<sup>78</sup> Platão, *A República*, 13ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 2012, p. 24.

<sup>79</sup> Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª Ed. Edições Almedina, S.A., 2010, pp. 185 e ss.

<sup>80</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 255.

---

## 10.2 A Política e o Direito – Ciência Jurídica e Ciência Política

A explanação concetual relativa ao conceito de política não pode, a nosso ver, deixar de ser efetuada sem referir a sua estreita conexão ao Direito. O mesmo é dizer que, em cada momento temporal, a política é variante do direito em vigor em cada cultura, em cada espaço geográfico.

O Direito traduz-se por normas, por regras precativas da conduta individual a prosseguir nas relações coletivas ou sociais. Qualquer norma jurídica tende, por fundamento primário, realizar a Justiça e a Segurança.

Diz-se que o Direito é positivo quando dimana de um Poder dotado de meios para impor coercivamente<sup>81</sup> a sua observância. O acatamento de uma norma jurídica é, então, garantido através do recurso (de quem detém expressa ou implicitamente o poder), à ameaça de aplicação de sanções aos infratores da conduta preceituada.

Nas sociedades primárias, e, de alguma forma ainda hoje em certas culturas, tinha grande importância o *costume*, que gerava a norma através da prática reiterada de uma ação, acompanhada de uma convicção social de justiça e obrigação de agir dessa mesma forma. Nos dias de hoje tende a não ser tanto assim, uma vez que as normas constam de legislação (compreendida em diferentes tipos de atos normativos ou leis). Estas normas são já pré concebidas em ordem a aplicarem-se a situações de facto nelas previstas e descritas, exprimindo um sentido e alcance geral. A sua aplicação concreta obriga a um entendimento da letra e do espírito do que foi redigido, ajustando-se à hipótese ocorrente. Esta compreensão designa-se de *interpretação* da lei. As autoridades que as executam, à medida que as vão aplicando e adaptando aos casos da vida, constroem o que se chama de *jurisprudência*.

Assim, o Direito de um País entende-se por um “conjunto de normas consuetudinárias, legisladas e jurisprudenciais, aplicáveis a diversos e amplos setores da vida social”<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Coação- verificamos que o poder político para se manifestar numa sociedade política, subordina os seus membros a um interesse geral, por submissão dos interesses particulares. Aquela subordinação manifesta-se através de um ato de obrigação de conduta ou de abstenção, ou seja, através de autoridade. Assim, a autoridade é exercida nos membros da coletividade através da força, da capacidade de coação, a qual tem, necessariamente, que dotar a organização da sociedade. O poder político não é mais que uma autoridade de domínio, que impõe obediência a todos os que pertençam à sociedade política, constringendo-os à observância das normas jurídicas, que valem pela sua intenção de justiça, e quebrando eventuais resistências que lhes surjam (Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6ª Ed. Edições Almedina, 2010, p.p. 9-10).

<sup>82</sup> Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6ª Ed. Edições Almedina, 2010, p. 33.

---

Na visão de São Tomás de Aquino, dever-se-á dizer que a lei é “*certa regra e medida dos atos, segundo a qual é alguém inclinado a agir ou é afastado de certa ação*”. Fala-se em Lei quanto temos em consideração “o que deve ser ligado”, tendente a atingir o bem comum, e aplicável aos fins singulares. No entanto, tal particular é referido ao bem comum, uma vez que tem em comum a causa final<sup>83</sup>.

O conhecimento da ordem normativa e da realidade jurídica de um dado país num dado momento só é crível quando se tem em conta o passado da sociedade política, entendendo que as normas se sucedem umas às outras, constituindo as anteriores factos passados, e as atuais estão ainda em vias de evolução, condicionada pela sociedade. Uma norma jurídica, o Direito em si mesmo, não é um produto acabado e estanque, nem nunca está completo. É antes um resultado jurisprudencial em constante mutação, paralelamente à evolução da sociedade política. Como refere John Locke, “*as coisas deste mundo seguem um fluxo tão contínuo que nada permanece no mesmo estado muito tempo. As pessoas, as riquezas, o comércio e o poder sofrem constantes alterações*”<sup>84</sup>.

A conexão atrás referenciada entre o Direito e a Política sobressai pela origem. O Direito nasce de impulsos, interesses, aspirações e necessidades sociais e completa o seu objetivo na medida em que é efetivamente aplicado, em que as condutas individuais a ele se conformam e se refletem nas relações com a coletividade. Por seu turno, o inverso também é verdadeiro, indissociável e correlativo. A própria regra jurídica é fruto do meio e das condições sociais. Tanto assim é, que desta estreita ligação entre o poder político e o Direito despoletou-se um produto *supra legem*, mas ele próprio na forma de Lei, o Direito Constitucional.

Quando se fala em Direito, como já atrás tratado, fala em norma, e, por sua vez, quando se fala em norma pressupõe-se a regulamentação de poderes e deveres de modo a condicioná-los à realização de valores sociais, principalmente da Justiça. Aqui encontramos sempre um sujeito ativo e um sujeito passivo: o primeiro que exige, através de autoridade, ao segundo que se confine dentro dos limites estabelecidos pela norma.

Entre ambos os sujeitos estabelece-se uma relação bipartida e de subsidiariedade. Convém salientar que àquele ao qual compete o poder jurídico, compete também exercê-lo, exclusivamente, dentro dos limites fixados pela norma e para os fins nela determinada. Por seu lado, aqueles que estão sujeitos ao cumprimento do *dever*, compete apenas não fazerem

---

<sup>83</sup> Cfr. Santo Tomás de Aquino, *op. cit.*, p. 38 e ss.

<sup>84</sup> John Locke, *op. cit.*, p. 337.

---

senão o que na norma estiver contido. Temos, então, que o Poder político é suscetível de ser limitado mediante a submissão do seu próprio exercício a normas jurídicas, concedendo aos cidadãos, ou sujeitos passivos, a possibilidade de exigir a contenção desse poder dentro dos limites tipificados, permitindo-lhes evitar ou reprimir atos antijurídicos por parte do Poder – *Direito Constitucional*.

Aprendendo com Montesquieu, vemos que as leis são uma razão constante no universo, e podem ser invariáveis (atinentes ao mundo físico – lei natural) ou variáveis (respeitantes ao mundo inteligível – lei positiva). No entanto diz-nos que “*o mundo inteligente está longe de ser tão bem governado quanto o mundo físico*”. A causa de tal ilação prende-se com o facto de as primeiras não serem cumpridas com a mesma constância que as segundas. Também os seres particularmente inteligentes são limitados pela sua natureza e propensos ao erro. O mesmo não acontece com a lei natural, em tudo equilibrada e estável.

Também Cícero se dedicou a discorrer sobre as leis, consagrando-as como o alto “*vínculo da sociedade civil, e sendo igual o direito decorrente das leis*”<sup>85</sup>.

Não façamos, ainda, tábua rasa aos ensinamentos de Platão. Este pensador não hesitava em afirmar que os governantes, aquando da emanção de leis, também se enganam, não sendo infalíveis nas suas estatuições legais<sup>86</sup>. No entanto, prevalece a intenção máxima da Política e do Governo, que é a constante preocupação em obter vantagem para o mais fraco, ou seja, para o homem tido isoladamente. Daqui se justifica a sua adesão a um grupo, a uma comunidade, na busca do bem comum. Tal como a medicina visa a vantagem/cura do doente, aplicada pelo médico, ou um piloto de marinha procura conduzir a embarcação e consagrar os marinheiros na sua demanda, também um governante não ordena em sua própria vantagem, mas antes faz a sua arte com vista ao bem maior, ao que é vantajoso, e conveniente, para os indivíduos que governa e pelos quais é responsável, quer se trate da população de uma cidade, quer de um particular.

### **10.2.1 Política e Políticos**

Segundo o Professor Marcello Caetano, até ao século XIX os governantes consideravam-se, quando muito, limitados por normas religiosas ou por princípios de moralidade, apenas obrigatórios em razão da consciência<sup>87</sup>. Já Maquiavel antevia, em pleno

---

<sup>85</sup> Marco Túlio Cícero, *op. cit.*, p. 104.

<sup>86</sup> Platão, *op. cit.*, p. 25 e ss.

<sup>87</sup> Marcello Caetano, *op. cit.*, pp. 39-40.

---

século XV, que o governante, em ordem a servir o interesse geral, tem que se colocar acima das próprias regras de moral vulgar, ideia esta concordante com Platão, que encara os governantes como não infalíveis, sendo, portanto, inevitável que se enganem e cometam erros<sup>88</sup>.

A ancestral ideia da existência de um pacto entre governantes e governados, em que estes apenas deviam obediência àqueles quando o poder fosse exercido retamente, conduziu a que a partir do século XVIII se estabelecesse um cada vez mais harmónico sistema de limitação jurídica do poder, dividido por vários órgãos. Se um, que representa a sociedade política, legisla e vigia o cumprimento das leis, outro assegura o governo e a execução geral das leis. A outro ainda compete a aplicação do Direito nos casos litigiosos e a garantia dos direitos individuais, quando conflitantes entre si.

Esta separação de poderes garante a submissão do Poder ao Direito, deixando apenas o Parlamento fora de fiscalização jurídica. Aparentemente. Porque a fiscalização é-lhe, efetivamente, feita, pela opinião pública, assente na distinção entre um poder constituinte e um poder constituído. Já o poder supremo, de elaborar o pacto da sua organização (ou seja, a sua Constituição), está ao dispor da sociedade. Desta forma, tudo o que o poder político estabeleça, contrário à Constituição, é nulo.

### **10.2.2 Direito Constitucional**

O Direito Constitucional, atrás coligido, é, para Marcello Caetano<sup>89</sup> “*o conjunto de normas jurídicas que regula a estrutura do Estado, designa as suas funções e define as atribuições e os limites dos supremos órgãos do poder político*”. O Direito Constitucional de um País há que ser constituído por normas consuetudinárias ou legais vigentes e às quais órgãos do Estado e cidadãos estão submetidos, não tendo, necessariamente, que ser escrito.

Na senda das ideias de Marcello Caetano, somos tentados a concordar que, no respeitante ao Direito Constitucional, ser-lhe-á sempre difícil manter o poder soberano do Estado dentro dos seus limites, concretamente ao nível da sua atuação e da produção legislativa, quer em virtude do próprio insofrimento de quem detém a autoridade suprema, quer pelo facto de a evolução atinente às sociedades potenciar, frequentemente, o surgimento de situações críticas suscetíveis de fazerem perigar o bem-estar das sociedades, valores estes reputados como superiores à simples observância da legalidade. O autor explica o atrás dito, referindo que o

---

<sup>88</sup> Platão, *op. cit.*, p. 21.

<sup>89</sup> Marcello Caetano, *op. cit.*, p. 41.

---

Poder legitimamente aceite não transgride aberta ou frontalmente as normas constitucionais, antes interpreta-as com tal sentido que, na verdade, acaba por as alterar<sup>90</sup>.

Como refere Aristóteles, a legislação e as constituições são já muito antigas, possivelmente inventadas até várias vezes no decurso dos séculos, para responder a necessidades surgidas e ao objetivo último do bem – estar. O mesmo autor refere poder conjecturar-se que as mais antigas leis possam ser as dos Egípcios, remontando à mais alta antiguidade. Às gerações sucedâneas cabe apenas aproveitar as suas boas intenções e suprir o que lhes falta, pois inventadas foram já<sup>91</sup>.

### 10.3 Tipos de Governo

Para a estruturação deste ponto, socorremo-nos de Aristóteles, não olvidando Montesquieu e Platão, bem como outros autores que se dedicaram a uma profunda análise do tema.

Aristóteles optou por identificar três diferentes tipos de governo em que uma sociedade política se pode manifestar, em ordem à sua eficiente autogestão e sobrevivência. Uma divisão tripartida, em tudo semelhante à adotada por Montesquieu e Platão, pelo que abordaremos os traços gerais em que se assentaram os autores. Considera Aristóteles que mesmo os tipos de governo a seguir enunciados podem sofrer (e sofreram ao longo da História), variantes mais ou menos notórias, mais ou menos prejudiciais ao seu equilíbrio, no entanto, qualquer desses desvios não coloca em causa a essência do que é e deve ser a sua estrutura. As definições apresentadas tiveram em conta a regra, não tratando das exceções, em virtude de não irem de encontro aos objetivos da Dissertação e pelo facto de exigirem um tratamento que seria necessariamente extenso em conceitos e considerações, apenas servindo para aumentar o texto.

Se por Governo entendemos o exercício do poder supremo no Estado, desde logo verificamos que tal poder tem que ser executado por alguém. O quem e o como se compõe o aparelho do Estado, constituem e definem o tipo de Governo que aí impera.

---

<sup>90</sup> Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6ª Ed. Edições Almedina, 2010, pp. 40-41.

<sup>91</sup> Aristóteles, *op. cit.*, p. 77.



---

### 10.3.1 Monarquia vs Tirania<sup>92</sup>

Uma monarquia é uma forma de governo fundada na lei, cuja liderança é transmissível de pais para filhos, ou seja, por descendência de sangue. Relativamente à Monarquia, já atrás, quando nos dedicamos ao estudo das primeiras formas de sociedade e do exercício do poder que as organizava, falámos que começou por incumbir ao pai de família a tomada de decisões e a representação da sua família, e o respetivo crescimento do seu povo mais próximo. Quando a família aumentou em número, o pai de família assumiu a condição de monarca, e desta condição liderante surgiu a monarquia, onde a uma pessoa era entregue, pela força, pelas virtudes adquiridas, ou por qualquer outra forma, até pela força das armas, a responsabilidade de governar.

Se um governo é criado tendo como principal objetivo a felicidade geral, a subsistência da sociedade e a satisfação das suas necessidades, quando tal não sucede e o poder é exercido tendo em vista a prossecução de interesses particulares, a forma de poder sofre um desvio, e cai na tirania, onde o monarca deixa de o ser, e apelida-se de tirano, pois exerce o poder com base na força, enquanto déspota, visando apenas satisfazer os seus próprios interesses.

Numa Monarquia, o mando, dirigido ao interesse comum, é confiado apenas a um. De acordo com os ensinamentos de Locke<sup>93</sup>, fazendo uma retrospectiva às origens das comunidades políticas, encontrá-las-emos submetidas ao governo e administração de um só homem. No entendimento do mesmo autor, onde encontrássemos uma família suficientemente numerosa para ser autossuficiente, e caso ela não se dividisse ou juntasse com outras, o habitual seria ver o governo começado no pai, pois era a personalidade que mais confiança merecia, até por ordem natural, pois sob o seu cuidado, a afeição paternal assegurava a propriedade e os interesses da família. Por outro lado, o costume adquirido ao longo da infância de obedecer ao pai, torava mais fácil a obrigação de ceder ao seu mando. Pela mesma ordem de razão, em caso de morte do pai, prevalecia o herdeiro do falecido, não sendo assim apenas nos casos em que o sucessor fosse considerado fraco ou incapaz em alguns aspetos, em que seria colocado de parte e substituído por homem mais robusto e bravo.

---

<sup>92</sup> Cfr. Aristóteles, *op. cit.*, pp. 79 e ss. e Marco Túlio Cícero, *op. cit.*, p. 98 e ss.

<sup>93</sup> John Locke, *op. cit.*, pp. 302 e ss.

---

### 10.3.2 Aristocracia vs Oligarquia

Na Aristocracia, por seu lado, também temos o poder direcionado à satisfação de um interesse comum, no entanto, o seu mando é já confiado a mais do que um. As restritas pessoas a quem é confiado são escolhidas de entre as que são tidas por mais honestas, possuidoras de maiores virtudes, aquelas que mais se revelam por fazer prevalecer o bem do Estado e dos seus membros. O desvio da Aristocracia manifesta-se quando o poder é dirigido para a utilidade dos ricos, aqueles que exercem as prerrogativas do Governo, tal qual na monarquia quando se verifica em prol do tirano<sup>94</sup>.

Montesquieu defende genericamente o atrás referido, complementando que o exemplo do poder paternal, quando preconizado pelo poder de um só, tende, após a morte do pai, a ser o poder dos irmãos, e após a morte destes a ser o poder das famílias. O poder superveniente será o poder político, resultante da união de várias famílias<sup>95</sup>. Daí que Montesquieu não conceba a aristocracia mais que uma tangente à forma de governo Monárquica. Ao invés, considera a tirania como uma forma de governo autonomizada, considerando-a um governo de um homem só, sei lei nem regra, que arrasta tudo segundo a sua vontade e os seus caprichos<sup>96</sup>. Também em Platão encontramos referências a forma de governo tirânica, a qual aqui entendemos como desvio da monarquia<sup>97</sup>.

Preferimos a ideia de Aristóteles, pois no nosso entender o despotismo aqui abarcado é, esse sim, um desvio do monarca.

### 10.3.3 República vs Democracia

Por último, verificamos que a República é um tipo de Governo onde se privilegia a utilidade pública assente nas mãos de um conjunto numeroso de membros da sociedade, onde, num pé de igualdade, concorrem para a prossecução do mesmo objetivo. Cícero ensina a República como a “*Coisa Pública*” (*res publica*) e a “*Coisa do Povo*” (*res populi*), não sendo o povo um qualquer ajuntamento de homens congregado de qualquer maneira, mas o ajuntamento de uma multidão associada por um consenso jurídico e por uma comunidade de interesses.<sup>98</sup> Também nesta forma de Governo, quando o que não impera é o exercício do

---

<sup>94</sup> Cfr. Aristóteles, *op. cit.*, p. 80 e Marco Túlio Cícero, *op. cit.*, p. 100 e ss.

<sup>95</sup> Cfr. Montesquieu, *op. cit.*, p. 133.

<sup>96</sup> Cfr. Montesquieu, *op. cit.*, p. 135.

<sup>97</sup> Cfr. Platão, *op. cit.*, p. 19.

<sup>98</sup> Cfr. Marco Túlio Cícero, *op. cit.*, p. 98.

---

interesse público, e o poder se manifesta em direção dos seus líderes ou representantes, estamos perante um desvio, que Aristóteles designou de Democracia. Neste ponto somos a discordar, valendo-nos de Montesquieu, que a este respeito entende que “*numa república quando o povo no seu conjunto detém o poder soberano, tem-se uma Democracia*”<sup>99</sup>. No entanto referimos que no desvio do Governo designado por Democracia, Aristóteles atribui a condição de existir uma forte exigência de igualdade, onde apenas os melhores cidadãos têm o melhor lugar, no entanto as leis não se revestem de força. “*É um ser composto de várias cabeças, dominam não cada uma por sua vez, mas todas ao mesmo tempo*”. Todos gozam do mesmo crédito, o que o autor chama de barafunda e desorganização e onde “*os Estados democráticos assumem, acima de tudo, a igualdade*”<sup>100</sup>.

#### **10.3.4 Formas de Poder**<sup>101</sup>

O homem, que como se disse, era livre no estado de natureza, renunciou a essa liberdade para se sujeitar aos poderes de outrem, uma vez que o gozo das prerrogativas de liberdade é muito incerto e está constantemente sujeito à invasão por parte de terceiros. Temos por assente que cada um na sua individualidade, por muito livre que seja, encontra-se sempre restringido por medos e rodeado de perigos contínuos. O propósito de preservação mútua das suas vidas e, fundamentalmente, a preservação da propriedade são os fins levaram, então, o homem a unir-se a outros homens, organizando-se em sociedades políticas e submetendo-se aos governos.

Aprendemos com Aristóteles que as formas de poder variam consoante os tipos de Governo. Ora, de acordo com cada época histórica, se os tipos de governam se foram alternando, também assim aconteceu com as concepções das formas de poder.

Nas primeiras formas de organização das sociedades, como atrás vimos, no estado de natureza, faltam várias condições que permitam assegurar a manutenção das necessidades de cada indivíduo. Desde logo não existem leis estabelecidas, fixas e conhecidas, cujo consentimento geral seja aceite e autorize o critério de bem e de mal enquanto medida comum para decidir as controvérsias; por outro lado, no estado natureza falta também um juiz conhecido e imparcial com autoridade para resolver os diferendos suscitados pelas violações ou interpretações das leis estabelecidas, pois cada um é decisor e executor da lei natural; por

---

<sup>99</sup> Montesquieu, *op. cit.*, p. 133.

<sup>100</sup> Aristóteles, *op. cit.*, p. 80.

<sup>101</sup> Aristóteles, *op. cit.*, pp. 96 e ss.

---

último também não existe um poder que suporte e sustente a sentença aplicada e que a execute devidamente<sup>102</sup>.

De forma a debelar as lacunas do estado de natureza, Locke defende a existência, em separado, de três formas de poderes, também assim entendidas, bem antes no tempo, por Aristóteles, ainda que para este último possam aparecer concentradas sob a égide de uma mesma pessoa, o que já não deve acontecer na versão de Locke, e bem assim de Montesquieu.

#### **10.3.4.1 Poder deliberativo**

O primeiro poder consiste em fazer tudo o que se considerar conveniente para a preservação de si mesmo e do resto do género humano, e é confiado à regulamentação das leis na medida em que seja exigido pela sociedade. Em muitos aspetos, como foi já vincado, as leis da sociedade restringem a liberdade outorgada pela lei natural.

De acordo com Aristóteles, pertence à Assembleia (em democracia) o poder de fazer e revogar as leis.

#### **10.3.4.2 Poder executivo**

Em segundo lugar, e continuando Locke, cada homem renuncia completamente ao poder de punir e compromete-se em usar a sua força natural (que antigamente podia usar por sua própria autoridade na execução da lei natural) para auxiliar o poder executivo da sociedade, sempre que tal for exigido pelas leis. Agora que o homem desfruta de mutas conveniências graças ao trabalho em comunidade, à assistência e companhia de outros homens, protegendo-se com a força conjunta, o súbdito da comunidade política tem que renunciar à sua liberdade natural em ordem a preservar a prosperidade, o bem e a segurança de todos o exijam.

Completamos com Aristóteles que ensinou que a seguir às Assembleias, surgem as magistraturas governamentais, ou seja, a sociedade civil tem necessidade de vários encarregados em várias áreas, as quais interessam diretamente à universalidade dos cidadãos, ainda que limitados a um único género de assuntos. Uma magistratura é, então, aquela que toma parte do poder público para determinados assuntos, com o propósito de deliberar acerca deles e de os ordenar.

---

<sup>102</sup> John Locke, op cit., p. 316.

---

Uma das áreas cruciais para a boa realização dos fins do Estado é precisamente o garante de ordem pública. À época de Aristóteles, consideravam-se os comandantes dos praças e demais oficiais militares, por a eles incumbirem as funções de guardarem as portas e fortificações das cidades e de vigiarem e manterem na ordem os cidadãos, tarefa esta atualmente da competência das polícias.

### **10.3.4.3 Poder judiciário**

Ainda que os homens, quando entram em sociedade renunciem à liberdade e ao poder executivo que tinham no estado de natureza e os confiam nas mãos da sociedade para que o poder legislativo deles disponha segundo o que o bem dessa sociedade requer, essa renúncia tem como único e exclusivo propósito a melhor salvaguarda das suas pessoas e das suas propriedades. O poder legislativo não se pode estender para além do bem comum, estando obrigado a assegurar a propriedade de cada um remediando os três defeitos atrás assinalados que tornavam o estado de natureza inseguro e intranquilo.

O detentor do poder legislativo também só pode atuar segundo leis fixas, estabelecidas, promulgadas, conhecidas e aceites pelo povo, por intermédio de juízes imparciais e íntegros, que decidam as controvérsias à luz daquelas leis. É fundamental que empreguem a força da comunidade internamente somente para assegurar a execução das leis, e externamente para prevenir ou reparar injúrias externas e proteger as comunidades de incursões ou invasões à ordem legalmente estabelecida<sup>103</sup>.

Aristóteles considera a ordem judiciária como o terceiro órgão da Constituição e do governo. A função do poder judiciário é a de decidir diferendos entre pessoas da mesma classe ou de classes diferentes, e mesmo entre qualquer destes e o próprio Estado.

## **10.4 Separação de poderes**

Aristóteles defende que “qualquer obra se realiza melhor quando não tem de se dedicar a mais do que uma tarefa e não se é, por conseguinte, obrigado a repetir-se por vários trabalhos”<sup>104</sup>. Poderemos contestar tal afirmação, no entanto logo o próprio logo explica o alcance da sua afirmação. Aristóteles defende um sistema onde não seja necessário conferir múltiplos trabalhos à mesma pessoa, por regra, mas desde logo limitada pela exceção de, quando se mostre conveniente, haja lugar a essa acumulação. Mais interessante ainda, é que o

---

<sup>103</sup> Idem, *op. cit.*, p. 318-319.

<sup>104</sup> Aristóteles, *op. cit.*, p. 104.

---

próprio autor exemplifica tal situação com o caso dos intendentess de polícia, enquanto vigilantes da honestidade pública. Aristóteles levante desde logo a questão de se saber se deverá ser dada primazia à função a desempenhar, à tarefa ou à pessoa para servir de regra à distinção. Responde a tal diferendo com a expressão “Nada, portanto, impede de juntar vários trabalhos na mesma pessoa, desde que não se trate de funções incompatíveis”.

De uma forma de veras simplista, e no entanto, facilmente compreensível, Aristóteles trata esta questão dizendo ser preciso partilhar todos os trabalhos que expõem ao ódio, pois se for o mesmo indivíduo a condenar e a executar, sobre ele recairá um duplo ódio, bem como se se encontrar em todos os lugares o mesmo executor, desta maneira tornar-se-á universalmente odioso.

Marcello Caetano, abordando o dogma da separação de poderes, admite que as realidades, muitas vezes, contrariam a teoria, e essa completa separação e especialização revelou-se impossível ou, pelo menos, de muito difícil e por vezes inconveniente prática<sup>105</sup>.

John Locke também não nunca fez distinções entre quem aplica o poder. Quando revela que o príncipe absoluto conserva em si todas as valências, de legislar e executar, imediatamente o critica, defendendo que numa monarquia absoluta não existe tribunal a quem recorrer, e que decida com equidade e imparcialidade. No entanto, embora critique a concentração de poderes, fá-lo na estrita medida de a decisão ser válida ou não, e de a medida aplicada (legislada e executada) ser ou não aceitável. Em momento algum faz distinção se quem aplica a medida (e reportamo-nos não aos tribunais, mas a quem incumbe a aplicação prática, ou seja, as forças de segurança, ou aquelas dotadas de poder coercivo para garantir pela força a execução dos normativos) é digno de poder participar na sua elaboração<sup>106</sup>.

Na ótica do mesmo pensador, aprendemos ainda que a separação de poderes é tratada ao nível dual – legislativo (parlamento, monarca, etc.) e executivo (tribunais, recursos administrativos, etc.), nunca se abordando a separação do órgão responsável pela aplicação prática da medida (polícia) quer ela seja fruto do monopólio do rei, com poder concentrado, quer do Estado, de poderes separados. Por outro lado, defende que “seria uma tentação demasiado forte para a fraqueza humana, que tem a tendência a abarcar o poder, que as mesmas pessoas que têm o poder de fazer as leis tivessem nas suas mãos o poder de executá-las”<sup>107</sup>. O autor advoga que a ser assim poder-se-iam a si mesmos dispensar das leis que

---

<sup>105</sup> Marcello Caetano, *op. cit.*, p. 14.

<sup>106</sup> Cfr. John Locke, *op. cit.*, pp. 292-293.

<sup>107</sup> John Locke, *op. cit.*, p. 329.

---

criassem, adequando-as ao seu benefício privado, o que configuraria um interesse distinto do interesse da comunidade no geral e contrário à essência da sociedade e do governo.

Há que considerar que uma lei quando é elaborada, num determinado momento, é feita de uma vez e em pouco tempo, sendo que, por seu turno, propõe-se a ser duradoura no tempo, e a perdurar até que se entenda que perdeu utilidade ou que não se adequa às novas realidades que a evolução societária preconiza. Pelo seu caráter intemporal uma lei exige que exista a todo momento um poder que garanta o seu cabal cumprimento. É esta dualidade temporal que justifica a separação entre o poder executivo e o legislativo. No nosso entender seria assim à época do autor, e não será tanto assim nos dias de hoje, uma vez que a própria produção legislativa está em constante desenvolvimento, e dia após dia se verifica a emanção de novos normativos legais.

Locke, além dos poderes legislativo e executivo, distingue ainda um outro tipo de poder, ao que dá o nome de poder federativo, o qual junta ao poder executivo, defendendo deverem ser subsidiários e até desenvolvidos pelos mesmos membros e órgãos. Para o autor, o poder federativo é aquele que envolve a resolução de conflitos entre os membros de uma sociedade e outros indivíduos que não pertençam à mesma sociedade. Locke entende que quando um membro de uma comunidade política é injuriado por um não membro dessa comunidade, embora se trate de uma ofensa pessoal, toda a comunidade do envolvido deve ser chamada a intervir, por tal ofensa ter influência no bem-estar geral. No poder federativo o autor congrega a capacidade de decidir entre a guerra e a paz, e de estabelecer alianças ou relações com comunidades externas. Embora garanta real distinção entre os poderes executivo e federativo, ao primeiro confia a execução das leis internas da sociedade, enquanto ao outro entrega a salvaguarda da segurança e do interesse público no exterior, relativamente a quem lhe possa ser útil ou prejudicial.

Convém retirar deste pensamento de Locke, que pese embora a separação clara entre ambos os poderes, não é possível separá-los e colocá-los simultaneamente nas mãos de pessoas diferentes, porquanto ambos demandam para o seu exercício a força da sociedade, e na ótica do autor ser quase impraticável colocar a força da comunidade política em mãos diferentes e não subordinadas por conduzir a que a força do público se sujeitasse a comandos diferentes. Locke defende a separação de poderes, mas integra e permite que a segurança e o poder executivo estejam debaixo da mesma alçada e partilhem a sua função.

Locke advoga expressamente que numa comunidade política que age com a única finalidade de assegurar a sua preservação só pode existir um poder maior, ao qual todos os outros têm que estar subordinados, o poder legislativo.

---

De acordo com a mesma fonte, não custa perceber que na infância dos governos, quando as comunidades políticas quase não se diferenciavam das famílias, e os governantes eram como que pais dos seus súbditos, o governo esgotava-se quase completamente no exercício daquilo a que Lock designou de *prerrogativas*. É natural que nesta altura nem sequer se cogitasse a figura da separação de poderes, e estivessem todos acumulados numa só pessoa, ou num grupo restrito<sup>108</sup>.

Por outro lado, quando aludimos às sociedades políticas mais ancestrais, não podemos olvidar que se tratavam de modos de vida pobres e simples, quando tidos em consideração com a atualidade. Os exíguos desejos de propriedade dos homens propiciavam poucas controvérsias, pelo que não era necessária uma produção legislativa muito extensa ou elaborada, nem tão pouco eram necessários magistrados em número elevado para garantirem a execução da justiça.

A título exemplificativo, Lock revela que em Israel a principal incumbência dos juízes e dos reis consistia em serem capitães de guerra e generais dos seus exércitos. Assim, um rei teria que ser simultaneamente bom na arte da guerra, para defender o seu povo e empreender conquistas, assim como tinha que saber gerir o destino administrativo da sua comunidade e decidir os diferendos entre o seu próprio povo<sup>109</sup>.

Lock assenta a sua teoria da separação dos poderes na própria condição humana, quando refere que falta no estado de natureza um juiz conhecido e imparcial com autoridade para resolver os diferendos de acordo com a lei estabelecida. No estado puro, cada homem é simultaneamente juiz e executor da lei natural, no entanto, dada a propensão humana para a parcialidade aquando da análise do seu próprio caso, a paixão e a vingança tornam-se suscetíveis do o conduzir a excessos e controvérsias, em paralelo com a negligência e a indiferença. Esta é a principal razão que conduz cada um a renunciar ao seu poder individual, permitindo que seja exercido por quem for pela sociedade designado por comum acordo. Parafraseando, “se não fosse pela corrupção e pelos vícios dos homens degenerados, não haveria necessidade de outra sociedade; não seria necessário que os homens se separassem desta grande comunidade natural, nem que concluíssem acordos positivos para se associar em agrupamentos mais pequenos e divididos”<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> John Locke, *op. cit.*, p. 340.

<sup>109</sup> John Locke, *op. cit.*, p. 306 e ss.

<sup>110</sup> John Locke, *op. cit.*, p. 316.



---

No Manual de Direito Administrativo de Marcello Caetano encontramos que no início do século XIX se pensou em confiar o exercício de funções jurídicas do Estado a órgãos distintos entre si e especializados em razão da matéria. Entendeu-se que os órgãos incumbidos das funções administrativa, legislativa e jurisdicional deveriam ser diferentes e independentes entre si. Este entendimento arroga um dos dogmas do Estado de Direito, a separação de poderes<sup>111</sup>.

Marcello Caetano ensina-nos ainda que a tendência natural do homem é considerar o Estado na sua unidade, sendo que nas sociedades primitivas ao detentor da autoridade era admissível impor leis, julgar delitos, prover as necessidades de segurança na qualidade de chefe militar, de sumo sacerdote, etc. também nas monarquias europeias, entre as quais a portuguesa, até ao século XVIII, na autoridade do soberano se centravam todas as potencialidades do poder supremo, sendo os magistrados meros delegados desse poder. No nosso país, mesmo os municípios detinha as faculdades do exercício simultâneo do poder legislativo e executivo, nas suas duas modalidades, judicial e administrativa.

A sucessiva especialização funcional e atribuição a diferentes órgãos de cada poder, a especificidade do poder executivo estar sob alçada da lei, de forma a garantir os direitos individuais, seguiu um rumo histórico distinto de país para país. Conhecem-se, portanto, três tipos de modelos: indiferenciação de órgãos executivos, sujeição dos órgãos administrativos aos tribunais comuns e a independência da Administração e da Justiça.

O primeiro modelo vigorou por quase toda a parte até ao século XIX, e já foi amplamente debatido anteriormente.

O segundo modelo é de raiz inglesa, dada a precoce tendência para obstar ao absolutismo real (mais acentuada aproximadamente a partir do século XVII) e de impedir que a vontade do Rei prevalecesse sobre costumes constitucionais vinculados no Direito Natural e em que se cimentavam os direitos individuais e as liberdades dos cidadãos. Espaçadamente foram-se definindo os princípios de que o Rei não poderia legislar sem o Parlamento, nem a resolução de questões relacionadas com os direitos de cada cidadão poderiam ser deixada nas mãos de conselhos da confiança do Rei. Autonomizaram-se assim os tribunais aos quais competia interpretar as leis, enquanto as questões legislativas foram confiadas apenas ao Parlamento. O princípio genérico era o da prevalência dos tribunais sobre a Administração, ou se preferirmos, a Administração só atuar dentro dos parâmetros definidos pelo Direito e interpretados pelos órgãos jurisdicionais.

---

<sup>111</sup> Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 10ª Ed.* Edições Almedina, S.A., pp. 14 e ss.

---

Já em França seguiu-se um caminho distinto, onde a Revolução adotou ideais também eles de separação de poderes, no entanto, ao contrário do sistema inglês, não consagrou qualquer supremacia ao poder judicial, mas antes uma total diferenciação e independência. A justiça foi descentralizada e a função pública entregue a governantes leais ao poder central. O aparelho administrativo, em nada dependente dos tribunais podia tomar decisões e impô-las autoritária, coerciva e imediatamente. As decisões definitivas das autoridades administrativas gozavam, da presunção de legalidade. A tais prerrogativas deu-se a designação de *privilégio de execução prévia*.

No nosso país foi este último o modelo adotado, com uma pequena adaptação: a igualdade de poderes. Nem o judicial depende do legislativo, nem o inverso é verdade.

Nos dias correntes a atividade administrativa é exercida (1) por órgãos distintos dos que exercem a função judicial. (2) Estes órgãos pertencem, não só ao Estado como pessoa jurídica de direito público, como também a outras pessoas coletivas de direito interno dotadas de autonomia (por exemplo, os Concelhos). (3) A Administração está subordinada à lei, sendo toda a sua organização e atividade por ela regulada. (4) A interpretação e execução das leis pertence à própria Administração. (5) A Administração pode tomar decisões executórias, e garanti-las coercivamente, sem prévio recurso aos tribunais.

A partir do século XVII a demanda de sistemas políticos mais fortes e capazes de assegurar as crescentes necessidades da comunidade, veio a culminar numa das maiores revoluções que há memória: a Revolução Francesa de 1789, que arrastou consigo uma nova concepção de poderes, a qual viria a ser adotada, já em pleno século XIX no nosso país, através da Constituição de 1822. Nesta, as novas influências aparecem consagradas logo no artigo 30º, com a nova divisão tripartida de poderes, legislativo, executivo e judicial. No entanto, a nível nacional, muitas foram as discussões em torno do poder político, motivando avanços e recuos na sua implantação.

A Carta Constitucional de 1826 inovou com uma conceção quadripartida de poderes, acrescentado aos três típicos um novo, o Poder Moderador. Tal medida pode ser explicada pela distância a que se encontrava o Monarca, no Brasil, e a sua necessidade em fazer-se observar e notar em Portugal, sendo que para o efeito criou este quarto poder que superintendia os outros três, exclusivo do rei, cabendo-lhe velar pela harmonia dos outros três.

Já a Constituição de 1838 recuperou o princípio da separação tripartida de poderes, acabando, ainda que por pouco tempo (até 1842, altura em que regressou ao vigor a Carta Constitucional), com o poder moderador (artigo 34).

---

Nos dias correntes a atividade administrativa é exercida por órgãos distintos dos que exercem a função judicial. Estes órgãos pertencem, não só ao Estado como pessoa jurídica de direito público, como também a outras pessoas coletivas de direito interno dotadas de autonomia (por exemplo, os Concelhos). A Administração está subordinada à lei, sendo toda a sua organização e atividade por ela regulada. A interpretação e execução das leis pertence à própria Administração. A Administração pode tomar decisões executórias, e garanti-las coercivamente, sem prévio recurso aos tribunais.

### 10.5 Conceito e evolução da Cidadania

Aristóteles considera que *“o que constitui propriamente o cidadão, a sua qualidade verdadeiramente característica, é o direito de sufrágio nas Assembleias e de participação no exercício do poder público na sua pátria”*. A esta definição permitem-se poucas exceções, entre as quais as crianças e os velhos, por motivos de serem *“uns, cidadãos em expectativa, por causa da sua imperfeição; outros, cidadãos afastados, por causa da sua velhice”*. Chama-lhe o autor *“supranumerários”*. A tal designação junta apenas os *“infames e os proscritos”*<sup>112</sup>.

Relativamente aos poderes atrás designados de públicos na pátria do cidadão, distingue duas espécies: *“uns temporários, que só se atribuem por um período determinado e que não se podem obter duas vezes seguidas”* e outros *“que não têm períodos fixos e marcados, como o de julgar nos tribunais ou de votar nas assembleias”*<sup>113</sup>!

Já à época, Aristóteles defendia haverem diferenças significativas entre o conceito de cidadão, não sendo os cidadãos todos iguais entre si e de pleno direito. O autor afirmava que *“a definição de cidadão é, portanto, suscetível de maior ou menor extensão, de acordo com o género de governo. Há alguns governos em que o número e o poder dos juízes e dos membros da Assembleia não é ilimitado, mas limitado pela Constituição. É a todos ou somente alguns que é concedido o direito de julgar e de deliberar e isto em todas as matérias ou somente em algumas”*. Para Aristóteles, *“é cidadão aquele que, no país em que vive, é admitido na jurisdição e na deliberação. É a universalidade destas espécies de pessoas (...) que constitui a cidade ou Estado”*<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> Aristóteles, *op. cit.*, p. 33 e ss.

<sup>113</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>114</sup> *Idem, ibidem*

---

Aristóteles admite, ainda, que “*não se pode fazer que o Estado seja completamente composto por homens perfeitos*” mas antes que “*cada um execute o melhor possível as suas funções*”. A tal desiderato, chama o autor de “*virtude própria*”. Sendo impossível que todos os cidadãos sejam iguais, existe uma clara diferença entre a virtude que constrói um homem de bem e um bom cidadão.

De acordo com o seguido autor, cidadão é aquele que participa, alternativamente, em governar e ser governado. Mais, será cidadão aquele que puder mandar e quiser ser bem governado, de acordo com a sua virtude, em todos os momentos da sua vida<sup>115</sup>.

Cidadania, de origem etimológica no latim *civitas*, que significa cidade, designa o estatuto de pertença de um indivíduo à sua cidade, enquanto comunidade politicamente organizada. Este estatuto, desde logo, imputa-lhe um conjunto de direitos e de obrigações.

Na Antiguidade Clássica, especialmente na Grécia Antiga, a cidadania conheceu o seu ponto alto no governo de Péricles (século V a. C.), cujo testemunho chegou até nós através de Tucídedes, em “O elogio fúnebre aos mortos na Guerra do Peloponeso”. Neste discurso, Péricles exortou aqueles a quem se dirigia a refletirem sobre o bem pelo qual morreram os que então ali choravam: a democracia, ou seja, um regime suportado na decisão livre dos seus cidadãos, e logo, na cidadania. O importante a reter deste episódio é que foram os cidadãos atenienses que decidiram ir para a guerra, decidiram garantir a capacidade de cada cidadão, livremente, participar na decisão dos destinos coletivos da cidade. Assim fica demonstrado que ser cidadão acarreta em si um valor inestimável, imensurável para a vida numa cidade, esgotado no dever de a defender, com a própria vida, se preciso for<sup>116</sup>.

Também em Roma a apologia da Cidadania viveu páginas de ouro. Cícero exultou e aclamou a participação política como um dever do cidadão, concretamente, com o primeiro dos deveres que a moral social impõe, ou deve impor, aos homens. Cícero acentuou que a natureza do homem se encontra na ação e que a virtude só se atinge quando se aplica. A virtude não é uma arte que se possa possuir sem se aplicar, fazer política, participar no governo da cidade é a mais alta das aplicações da virtude<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Cfr. Aristóteles, *op. cit.*, p. 127.

<sup>116</sup> Cfr. Tucídedes in Maria da Glória Garcia. *A TRIPLA CIDADANIA*. Academia das Ciências de Lisboa, 2011, pp. 2-5.

<sup>117</sup> Cfr. Marco Túlio Cícero, *op. cit.*, pp. 73 e 170.

---

Maria da Glória Garcia distingue três dimensões de cidadania: a dimensão política, a dimensão social e a dimensão civil<sup>118</sup>.

A dimensão política diz respeito ao direito e ao dever de participar no exercício do poder político, quer através da capacidade de votar, quer de ser eleito. Ainda, contempla os mesmos direitos e deveres a defender o poder político, desde logo através do poder militar e policial, acrescentamos nós.

Antunes Dias não deixa de refletir acerca da realidade prática da cidadania, assumindo que o cidadão comumente não partilha e colabora na definição do trajeto político, optando pela fuga. Não obstante, urge recordar que ao invés dos direitos civis que são usufruídos passivamente e dos direitos sociais, cujos benefícios pertencem a todos, já os atributos da cidadania política nunca são automáticos, mas antes algo que tem que ser exercido individualmente de forma ativa<sup>119</sup>.

A dimensão social, de cariz mais recente, refere-se a um certo bem-estar económico e social, entendido como o desejo de manutenção dos padrões prevalecentes na sociedade, onde todos os indivíduos se unem em casos específicos de necessidade, ajudando a estabelecer ou restabelecer o estado inicial, tido como ideal. A título de exemplo, a defesa dos direitos dos consumidores ou os movimentos de ajuda a vítimas de catástrofes naturais ou industriais.

Por último, a dimensão civil da cidadania centra-se na própria pessoa e na sua condição humana, ou seja, o simples facto de ter nascido logo lhe confere personalidade jurídica (reconhecimento automático), sujeita de direitos e deveres, bem de encontro ao artigo 6º da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

### **10.5.1 Liberdade, Cidadania e Segurança**

O título aqui transcrito surge, não como uma cábula da obra de Antunes Dias, mas numa senda de organização dos conteúdos apresentados, conquanto nos parece que prima pela razoabilidade. Neste sentido ousámos a transcrição integral do título. A presente investigação, como já foi amplamente referido, trás à colação fatores intimamente relacionados com três conceitos aludidos. Efetivamente, não vislumbramos qualquer forma cidadania e de segurança que não sejam precedidos de liberdade. E é precisamente a caracterizar a liberdade que principiamos este ponto.

---

<sup>118</sup> Cfr. Maria da Glória Garcia, *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>119</sup> Cfr. Antunes Dias, *op. cit.*, p. 85.

---

Conforme refere António José Fernandes no prefácio à obra de Antunes Dias, liberdade não é um conceito absoluto. Liberdade tem que ser entendida como o poder fazer-se tudo o que é determinado pela consciência, sem interferir com a liberdade alheia. Assim sendo, a liberdade de cada um é relativizada pela liberdade de todos, condicionada pela organização política da sociedade e pelas pressões sociais imanentes das comunidades onde se vive. Todas as formas de liberdade são sempre fruto do tempo, do espaço e das conjunturas decorrentes da afirmação das fontes clássicas de poder: personalidade, propriedade e organização<sup>120</sup>.

Antunes Dias vai mais longe a ponto de recordar que na antiguidade clássica a ideia de liberdade consistia mais num ato que numa condição inerente ao homem, pois a escravidão e a servidão caucionavam o ser humano, não obstante certas exceções de liberdade concedidas a escravos. O individualismo, tido como a possibilidade de escolha livre, assente na moral e na responsabilidade do indivíduo, só passaram a ser tidas como uma realidade com o advento da era moderna, nomeadamente com o iluminismo. Assistiu-se nesta altura ao primado da ideia de igualdade e de controlo individual sobre a realidade externa, papel até então entregue a Deus. Este abrir de horizontes perspetivou um conflito inevitável de vontades<sup>121</sup>.

Da mesma forma como aconteceu com os direitos fundamentais, pois derivaram também eles da conquista da liberdade individual, a liberdade do indivíduo moderno aproveitou de forma sagaz as pressões sociais advindas do pluralismo, da heterogeneidade cultural, e sobretudo, do choque de poderes e do poder económico.

Abrindo, desde já, um espaço à questão da segurança, lembremos que o indivíduo é uma criação da história, o que confere enorme complexidade à definição de liberdade. Por um lado temos a liberdade enquanto ausência de coerção, de constrangimento e de regras, e por outro, a obediência a normas de conduta tipificadas legalmente, ou seja, *“hábitos de coabitação civilizada, boas maneiras, que não dependam da presença de polícia”*<sup>122</sup>.

Encontrada a liberdade, somos a dirigir-nos aos seus atores, destinatários e remetentes, simultaneamente, pois que liberdade nada significa por si só: os cidadãos, que seguidamente nos conduzirão ao conceito próprio de cidadania. Interpretando Antunes Dias, o cidadão mais não é que aquele que participa na vida comunitária, tendo adquirido progressivamente certas prerrogativas, nomeadamente através da participação e do diálogo, limitando as posições do

---

<sup>120</sup> Cfr. António José Fernandes in Antunes Dias, *op. cit.*, p. 7-8.

<sup>121</sup> Cfr. Antunes Dias, *op. cit.*, p. 17 e ss.

<sup>122</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 19.

---

poder e protegendo-se deste. Resumidamente, o cidadão é “o homem político, dotado de capacidade política, isto é, com capacidade para decidir, deliberar e governar”<sup>123</sup>.

Tido o cidadão, facilmente se depreende que a cidadania representará não mais que a sua atividade, ou o exercício efetivo da sua condição de cidadão. Assim, cidadania representa todas as práticas legais, económicas, políticas e culturais que definem a participação social.

O princípio fundamental da cidadania é o poder de proporcionar às pessoas, quaisquer que sejam as suas crenças, a sua idade, o sexo, a cor de pele ou a religião, os mesmos direitos básicos.

Certo é que nem todos os cidadãos estão presentes na tomada de decisões ou no governo, não obstante serem dotados de capacidade política. Por vivermos em democracia sabemos que prevalece o método não violento de seleção da classe governamental pela qual nos fazemos representar.

A mesma democracia é a responsável por assegurar, formalmente, o pluralismo democrático, a garantia das liberdades individuais, as liberdades públicas e a existência de uma polícia cujo fundamento principal a salvaguarda dos direitos dos cidadãos e a garantia da segurança interna.

A polícia representará o poder, através da valência coerciva. O poder, esse, é necessário porque o homem não se basta a si próprio, vendo-se impelido às relações sociais e às resultantes tensões e conflitos, o que acarreta a existência de uma entidade que os possa prevenir, repelir ou dirimir.

Assim, começamos por integrar a liberdade, virada para o cidadão e germinadora da cidadania, terminando com a segurança, exigida por ambos, e traduzida na segurança.

As relações sociais são o motor da integração em sociedade, preconizada por relações de dominação interpares, as quais exigem mecanismos reguladores, em ordem à preservação da ordem social.

Não nos alongaremos na questão da segurança, uma vez que será objeto de tratamento aprofundado no capítulo seguinte. Abordamo-la apenas na expectativa de abrir campo à sua alusão, devidamente enquadrada que está a sua admissibilidade de tratamento na presente investigação.

---

<sup>123</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 20.

---

## 10.6 Direitos Fundamentais

A luz dos ensinamentos de Jorge Miranda, começamos por verificar que na terminologia corrente se optou pelo uso generalizado da conceção *direitos fundamentais* ao invés da antiga designação de *direitos humanos*. Tal sucedeu em virtude de se tratarem, em primeiro plano, de direitos derivados da Lei Fundamental (consagrados constitucionalmente) e, em segundo, porque todos os direitos são humanos, ou seja, não existem direitos, no plano jurídico, que não sejam da pessoa humana. O mesmo autor acrescenta ainda que a primeira terminologia é mais acertada em virtude da proeminência de regimes totalitários no passado que sacrificaram milhares de vidas humanas em nome de raças e de fins ideológicos da humanidade considerados superiores<sup>124</sup>.

Os direitos fundamentais da pessoa humana não foram uma preocupação das primeiras formas de governo instituídas e atrás assinaladas. Bem vistas as coisas, as primeiras sociedades organizadas, como atrás se viu, tiveram por objetivo satisfazer necessidades individuais que tinham repercussões coletivas, e que poderiam por em causa a estabilidade, bem estar e segurança. Não era o homem, na sua individualidade, o objeto central das preocupações comunitárias, mas antes a própria existência do coletivo.

Só a partir do século XX se começaram a abordar as temáticas relacionadas com os direitos fundamentais de cada um, enquanto cidadão, após os pactos europeus de transações comerciais. A criação do mercado comum europeu constitui o ponto de partida, pois veio estimular de sobremaneira as relações entre os países europeus, e consigo arrastou o conflito de interesses entre muitos dos envolvidos, os quais começaram a exigir proteções jurídicas contra os atos lesivos a que eram sujeitos. O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias viu-se chamado a intervir diversas vezes, sem que existisse jurisprudência que lhe pudesse servir de suporte. Neste sentido surgiram as primeiras discussões acerca dos direitos fundamentais e das modalidades possíveis para a sua defesa. O direito comunitário passou então a vê-los contemplados, no entanto, na sua primeira fase, por não estarem catalogados, escritos, não detinham uma proteção efetiva.

Sérvulo Correia foi um dos autores que dedicou o seu tempo à questão dos direitos fundamentais, e entende que no Direito Constitucional português se caracterizam pela sua dupla dimensão: objetiva (normativa) e subjetiva. Assim, temos como direitos subjetivos aqueles que representam “*posições de vantagem resultantes da afetação de meios jurídicos aos fins*

---

<sup>124</sup> Cfr. Jorge Manuel Moura Loureiro Miranda, in *Direitos Humanos e Eficácia Policial*, Inspeção Geral da Administração Interna, 1999, p. 21.



---

*da pessoa individualmente considerada*”<sup>125</sup>. No entanto não devem ser interpretados exclusivamente no sentido de vantagens, mas antes no equilíbrio resultante entre os poderes e as faculdades confiados e nos respetivos deveres e adstrições esperados.

O conteúdo objetivo das normas que tratam direitos fundamentais de defesa abrange o direito de proteção que incide sobre o Estado de direito democrático, concretamente um dever de proteção de direitos de liberdade em face de terceiros que os ofendam ou se aprestem para o fazer<sup>126</sup>.

### **10.6.1 Restrições à liberdade de exercício de certos direitos**

No entendimento de Sérvulo Correia, uma restrição a um direito, liberdade ou garantia representa “*toda a compressão do âmbito de proteção do direito, traduzida na desconsideração de elementos do objeto de proteção, ou na recusa da titularidade ou exercício de meios jurídicos destinados à respetiva fruição, operada por ato do poder público de natureza geral e abstrata ou individual e concreta*”<sup>127</sup>.

Gomes Canotilho, autor que se dedicou com bastante afinco ao estudo dos direitos fundamentais e das respetivas restrições ou limitações, ensina que existem três universos de direitos recortados por atos normativos com valor de lei, e que são: as restrições expressas diretamente pela Constituição, as restrições feitas por lei, mas expressamente autorizadas pela Constituição e ainda as restrições operadas através de lei mas sem autorização expressa da Constituição<sup>128</sup>.

À primeira das três modalidades atrás referidas designa-se de restrições constitucionais diretas. Ao segundo caso alude-se à reserva de lei restritiva, enquanto na última situação falamos de restrições não expressamente autorizadas pela Constituição. Este último caso é manifestamente o de mais difícil justificação (ao nível da sua admissibilidade e legitimidade), no entanto, na opinião de Gomes Canotilho são admissíveis na medida em que os direitos sem restrições *ex constititione* e sem reserva de lei restritiva não podem considerar-se como direitos irrestritos ou irrestringíveis. O mesmo é dizer que estão sujeitos aos limites básicos imanentes da ordem jurídico-constitucional e aos limites resultantes da necessidade de

---

<sup>125</sup> cf. Sérvulo Correia, *O DIREITO DE MANIFESTAÇÃO, ÂMBITO DE PROTEÇÃO E RESTRIÇÕES*, Edições Almedina, S.A., 2006, pp. 48-49.

<sup>126</sup> cf. Idem, *op. cit.*, p. 53.

<sup>127</sup> Idem, *op. cit.*, p. 61.

<sup>128</sup> Cf. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed., Edições Almedina S.A., 2010, p. 450.

---

proteção do conteúdo juridicamente garantido dos direitos dos outros. Assim sendo, entende-se que todos estes direitos podem e devem ser conformados, sempre obedecendo aos princípios e procedimentos metódicos das leis restritivas<sup>129</sup>.

### **10.6.1.1 Limites dos limites**

As leis restritivas estão sujeitas, elas próprias, a uma vasta série de requisitos restritivos. Daí aqui falarmos de restrições às próprias restrições. Em primeiro plano haverá sempre que determinar o âmbito de proteção e averiguar a existência de uma verdadeira restrição através de lei. Posteriormente há que verificar se a lei restritiva, caso exista, preenche os requisitos constitucionais tipificados. Neste sentido encontramos seis questões essenciais, todas elas retiradas do artigo 18º da Constituição da República Portuguesa:

- 1- Trata-se de uma lei formal e organicamente constitucional (estamos perante uma Lei da Assembleia da República ou de um Decreto-Lei do Governo?)
- 2- Existe autorização expressa da Constituição para a imposição de limites)
- 3- A lei restritiva é de carácter geral e abstrato?
- 4- A lei restritiva tem efeitos retroativos?
- 5- A lei restritiva cumpre o princípio da proibição do excesso, prevendo apenas as restrições necessárias para a salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos?
- 6- A lei restritiva diminui a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais?<sup>130</sup>

## **11 POLÍCIA**

Numa ótica de clara explanação e entendimento da investigação realizada, explicadas que foram já as motivações que precederam e incentivaram a produção deste trabalho, e terminado que está o primeiro capítulo referente à Política, vemo-nos na iminência de abordar por ora a Polícia, lato senso, procurando circunscrever até à essência o seu objeto, a sua necessidade e a sua missão, a sua organização, para terminar com as específicas e especiais características dos seus agentes.

---

<sup>129</sup> Cf. Idem, *op. cit.*, p. 451.

<sup>130</sup> Cf. Idem, *op. cit.*, p. 451 e ss.

---

Óbvio nos parece que tenhamos de iniciar a exposição percorrendo sucintamente a história da Polícia, em Portugal e no mundo, através da sua inevitável ligação às primeiras formas de Política, da génese da Polis e organização primária das comunidades.

Não nos encontramos a realizar uma investigação subordinada a qualquer área académica relacionada com História, mas sim direcionada para as Ciências Jurídico-Políticas. Desta forma, o presente capítulo traduz-se apenas numa enunciação curta, mas rigorosa, dos momentos que ao longo do tempo e do espaço conduziram ao estado atual da Polícia em Portugal, pois este é o âmago do nosso estudo, e é à volta dele que toda a investigação e produção escrita terá, invariavelmente, que se centrar e desenvolver.

No entanto não podemos descurar que é crucial fazer tal correlação entre os diferentes momentos no tempo e a realidade atual, uma vez que as nossas propostas só são entendíveis se soubermos o que se passou até aqui, quais as alterações que ocorreram e com que origens e motivações. Daqui retirar-se-ão as consequências e os resultados que surtiram.

Incalculável em número e em mérito é a bibliografia existente em torno da matéria histórica que mais interessa ao nosso estudo. Porque não podemos socorrer-nos de toda ela, vimo-nos na iminência de selecionar aquela que melhor parece servir os nossos fins. Não por qualquer interesse discriminatório ou de maior valorização de umas obras perante outras, mas, tão só e apenas, porque nos encontramos a abordar um tema diretamente ligado à Polícia de Segurança Pública, escolhemos como bibliografia principal para este acervo histórico uma obra produzida por um quadro (elemento policial) desta força de segurança. - *História da Polícia em Portugal*, de Domingos Vaz Chaves.

De forma a não trazer-mos aqui uma visão simplista e redutora personificada por ideias de um só autor, socorrer-nos-emos de outras obras e pensadores que a nosso ver melhor contribuem para dar vida e corpo àquela que pretendemos ser a nossa visão, a nossa imagem da investigação. Inevitavelmente, toda esta achega será, em cada palavra e em cada linha, produzida e animada com as convicções próprias do investigador, com a sua forma natural de expressão, sem qualquer colagem aos autores retratados.

Antes de nos podermos fixar no termo concreto de Polícia, teremos que contextualizar a sua integração na sociedade (no Estado). Pedro José Lopes Clemente ensina que o exercício das funções governativa e legislativa é tarefa da direção do aparelho de Estado, denominando-se funções políticas, enquanto que as funções administrativa e jurisdicional pertencem ao corpo do aparelho de estado, integrando-se na categoria das funções técnicas<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> Cfr. Pedro Clemente, in *A Polícia em Portugal*, Coleção de Cadernos INA, Instituto Nacional de Administração, 2006, p. 34.

---

Socorrendo-nos de Marcello Caetano, que em nosso entender, explana organizada e concretamente que a Polícia se encontra na esfera de ação da Administração do Estado, aprendemos também que a função administrativa “*engloba o conjunto de atividades que o Estado desenvolve para proporcionar aos indivíduos os benefícios concretos que determinaram a constituição da sociedade política*”<sup>132</sup>. A função policial está integrada nesta função administrativa.

### 11.1 Acervo Histórico – fita do tempo até à atualidade

Pedro Clemente recorda que desde os tempos imemoráveis que as sociedades organizadas soerguem instituições policiais<sup>133</sup>.

Ao nível global, desde os primórdios das sociedades que os governantes manifestavam preocupação na adoção de normas capazes de assegurar o funcionamento harmonioso da vida coletiva, particularmente no que à ordem e segurança públicas concernia. Todos os grandes impérios da Antiguidade estabeleceram as suas formas de polícia. No Egito, onde sempre imperou uma forte disciplina interna, Ménés (3315 a. C.) elaborou um código contendo inúmeras regras policiais para garantir a boa ordem na cidade, prevendo-se aí também as punições aos eventuais infratores. Também o faraó Hur Mohab criou, em 1340 a. C., uma Divisão de Polícia Marítima para combater a pirataria no Rio Nilo. Pouco mais tarde, Ramsés confiou à polícia os assuntos administrativos e judiciários, bem como a proteção dos próprios túmulos dos ricos (1301-1234 a.C.).

Também na Babilónia, cerca de 2350 a. C., o Código de Hamurabi determinou a disciplina dos maus e o impedimento dos fortes oprimirem os fracos<sup>134</sup>. Não pretendendo aqui tornar exaustiva a descrição, terminamos com Aristóteles, para quem os agentes policiais eram guardas cívicos, considerando que era função da polícia assegurar a salvaguarda da ordem e o governo da cidade, sendo ela o maior e o primeiro de todos os bens. A polícia era então um bem fundamental à felicidade pública e à paz interna<sup>135</sup>.

A título de curiosidade, e até para melhor poder compreender a passagem para o panorama nacional, não será de deixar de considerar o papel dos Cavaleiros Templários, sob a primeira forma dos nove Cavaleiros que rumaram a Jerusalém, corria o ano de 1095, após

---

<sup>132</sup> Marcello Caetano *apud* Pedro Clemente, in *op. cit.*, p. 40.

<sup>133</sup> Cfr. Pedro Clemente, in *op. cit.*, p. 40.

<sup>134</sup> Cfr. António Francisco de Sousa, *op. cit.*, pp. 48-49.

<sup>135</sup> Aristóteles in António Francisco de Sousa, *op. cit.*, p. 49.

---

pedido de ajuda de Bizâncio, quando viu em perigo o seu tutelado pelas ameaças turcas. A Cristandade, invadida por um desejo de conquista da Terra prometida, acorreu a Jerusalém em massa. No entanto, quer pela distância geográfica, quer por motivos das muitas lutas que se iam provocando entre muitos monarcas por toda a Europa (em virtude da queda do Império Romano e do facto de as heranças dos diversos territórios que se quedaram sem uma liderança forte caberem aos filhos varões dos principais nobres ou monarcas, o que originava muitas lutas pelos poderes entre esses filhos primogénitos e os sucedâneos), a morte entre os Cristãos era o destino (quase certo) de todos quantos acorriam a Jerusalém.

Verificada que foi a necessidade premente de ajuda, esta viria a partir de Clermont (em França), depois de um concílio encimado pelo então Papa Urbano II. Sucedeu que, tendo em vista a proteção dos inúmeros cristãos que rumavam à Terra Prometida (Cruzadas), e porque muitos deles (senão quase todos) sucumbiam pelo caminho às mãos dos confrontos com os senhores feudais ou monarcas das terras por onde passavam durante o itinerário (conhecidas como péages, que viriam a dar nome às atuais portagens), um grupo de monges armados cavaleiros, encabeçados por Hugo de Payns rumaram a Jerusalém, onde foram acolhidos pelo Imperador Bizantino, ficando hospedados no então Templo de Salomão. Este fator vir-lhes-ia a confiar a designação de Cavaleiros Pobres da Ordem do Templo de Salomão, e mais tarde, por força de D. Dinis, já no nosso país, ficariam a ser conhecidos por Cavaleiros da Ordem de Cristo. Ao nível do nosso estudo, o importante a retirar desta pequena fação da história reside nas funções desempenhadas pelos Cavaleiros da dita Ordem religiosa. A missão que lhes foi confiada foi a mui nobre incumbência de proteger as cruzadas e seus respetivos bens durante a sua peregrinação, de forma a garantir que chegariam sãos e salvos ao seu destino. Mais tarde, e de enorme importância no nosso país, viriam a ser responsáveis, de forma inolvidável, para a expansão do território português (então Condado Portucalense), muito debaixo da influência de D. Teresa e posteriormente do futuro D. Afonso Henriques, e parta a conceção da segurança dos territórios que iam sendo conquistados aos povos muçulmanos, garantindo a fixação de pessoas nos territórios subjugados. Foi esta, no nosso entender, a primeira grande organização policial portuguesa<sup>136</sup>.

No nosso país, para manter a ordem cívica e prevenir a criminalidade, o rei D. Dinis (1261-1325) empossou alcaides em todos os concelhos do reino (alcaides estes que passaram por várias designações, mas que no passado recente do início da expansão geográfica portuguesa se designavam de Comendadores ou Procuradores da Ordem dos Cavaleiros do

---

<sup>136</sup> Cfr. José Manuel Capêlo, *PORTUGAL TEMPLÁRIO*, 1ª Edição, Zéfiro Editora, 2008, pp. 31 e ss.

---

Templo de Salomão, e eram precisamente o braço direito, ou o 2º na linha de sucessão dos Mestres da Ordem de Cavalaria), os quais incumbiu de zelar pela ordem pública e segurança na cidade, debaixo do poder fiscalizador dos corregedores. Já mais tarde, no reinado de D. Afonso III, foi confiado ao alcaide-mor a prevenção e repressão dos delitos, para o que deveria designar grupos de homens jurados que tinham por missão guardar de noite e de dia as povoações, acompanhados nas patrulhas noturnas por escrivãos. Até à criação dos quadrilheiros, o que sucedeu em 1383, a primeira forma de polícia organizada, a estrutura policial manteve-se sem concorrência funcional, o que originava a que se sucedessem factos graves devido à insuficiência do patrulhamento.

Para fazer face a este crescendo de criminalidade, D. Fernando determinou, em 12 de Setembro de 1383 a criação de corpos de Quadrilheiros na cidade de Lisboa e seus limites. No entanto, esta nova criação manteve-se em vigor num sistema dual, conjuntamente com os alcaides e seus jurados. Esta situação perdurou até 1760, altura de extrema relevância histórica, no que concerne à viragem da ação policial, pois o Alvará de 25 de Junho de 1760, uma das grandes reformas do Marquês de Pombal, incorporou ambos os corpos num sistema operacional da Polícia da Corte e do Reino. Por esta altura cada bairro de Lisboa passou a ter um Comissário de polícia, nomeado anualmente pelo Intendente Geral e coadjuvado por vários cabos. Esta maior alteração teve por base o acentuar da crise de desorganização do sistema policial verificado aquando do Terramoto de 1755 na capital portuguesa.

Neste momento, a principal missão da polícia viria a ser *“reprimir os crimes e aplicar todo o cuidado a evitar, desde os seus princípios e causas, os danos que se pretenderam acautelar em benefício público. Como o exército havia sido criado para defender o Estado do inimigo externo, a polícia tinha por missão manter a ordem da grande família chamada Nação. A polícia era o produto da civilização e representava a sentinela vigilante da Lei, a salvaguarda dos direitos do cidadão na sociedade, a garantia da segurança individual e da posse de cada um, a manutenção do sossego e, finalmente, o esteio e base de toda a felicidade de um povo”*<sup>137</sup>.

As alterações à organização da segurança mantiveram-se no desenrolar da fita do tempo e mantêm-se ainda nos dias de hoje. O sistema dual de segurança, preconizado pela existência paralela de uma entidade civil e outra militar, ambas com competências na esfera de polícia civil, ainda hoje em vigor, teve o seu reconhecimento legal em 1801, data da criação da Guarda Real da Polícia.

---

<sup>137</sup> Cfr. *História da Polícia Civil e Militar*, sem indicação de autor, in António Francisco de Sousa, *op. cit.*, p. 66.

---

Mais tarde, em 02 de Julho de 1867, o Rei D. Luis irrompeu com a criação de uma nova Polícia, eminentemente civil, destinada ao policiamento nas ruas, em todos os distritos, a começar por Lisboa, dependentes do respetivo Governador Civil. Designou-se de Polícia Civil. Não podemos descurar a grande influência da Revolução Francesa e da conceção napoleónica da polícia cívica.

Com a instauração da Iª República, em 05 de Outubro de 1910, assistiu-se a nova remodelação do sistema de segurança interna, e em 03 de Maio de 1911 criou-se a Guarda Nacional Republicana, à qual foi confiada a segurança das urbes fora da jurisdição da PSP. Aqui findaram as funções de segurança interna do exército, que até então vigoraram.

## 11.2 Administração

O conceito de administração, conforme a própria palavra implica, trata de administrar qualquer coisa: ou património individual, ou familiar, ou uma empresa, até ao próprio Estado. Administrar implica sempre o manejo de recursos, humanos, financeiros, logísticos, etc., na senda de obter utilidades atuais ou futuras. Existindo necessidades permanentes (motivo este da atrás tratada necessidade de o homem se juntar em comunidade a fim de as satisfazer), a administração há-de acautelar, primeiramente às necessidades regulares, de seguida às periódicas, e de seguida às eventuais, ou seja, preparar, quando os recursos imediatos excedem as necessidades, as insuficiências futuras. Se porventura ocorrer o contrário, e as provisões administradas não forem suficientes para corresponder às necessidades (o que é frequente dada a proliferação e a elasticidade das necessidades humanas) dever-se-á procurar um equilíbrio nessa satisfação, privilegiando as necessidades especiais, ou seja, aquelas que determinem maior prejuízo quando insuficientes<sup>138</sup>.

### 11.2.1 Administração Pública

O que temos vindo a falar é válido para o conceito geral de administração. No caso concreto da nossa investigação, interessa-nos agora tratar de um tipo específico de administração: a Administração Pública. Nos grupos sociais tendem a surgir necessidades coletivas, fruto das relações estabelecidas pela convivência dos indivíduos (povoações, freguesias, concelhos, Estados, etc.). Marcello Caetano identifica dois tipos de necessidades coletivas, a saber, as essenciais e as instrumentais. Como exemplos de necessidades essenciais, logo nos trás as comunicações e a segurança. Estas últimas, que por ora mais nos

---

<sup>138</sup> Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 10ª Ed.* Edições Almedina, S.A., 2010, pp. 1 e ss.

---

interessam, compreende, desde logo, a própria existência da sociedade organizada, e a “*preservação da vida, da saúde, da liberdade, da honra, da atividade e do património de cada um dos seus membros*”<sup>139</sup>.

É de fulcral importância reter que tais necessidades de segurança nem sempre foram tão prementes e alvo de tantas preocupações quanto são hoje. Começaram até por ser bastante elementares, na maior parte das situações enfrentadas pela via repressiva, através do julgamento e condenação dos que eram reputados criminosos, ou até daqueles que simplesmente causavam afronta ao governo. No entanto, à medida que a vida social se vai tornando mais complexa por via da civilização, as necessidades de segurança têm vindo a multiplicar-se e a serem alvo de crescentes preocupações e atribuições.

Resumindo as ideias, Marcello Caetano entende por Administração Pública, em sentido material “*o conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações gerais traçadas pela Política e diretamente ou mediante estímulo, coordenação e orientação das atividades privadas assegurar a satisfação regular das necessidades coletivas de segurança e de bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados*”<sup>140</sup>. O mesmo autor adianta, ainda, que dada a crescente importância das estruturas que asseguram este desígnio, que a expressão *administração pública* se vulgarizou para significar, quer a atividade quer as estruturas que a prosseguem. Para uma clara distinção, optou por designar de Administração Pública, em iniciais maiúsculas o conjunto da atividade, e administração pública, sempre em minúsculas, quando se quiser referir ao conjunto de órgãos e serviços que compõem a orgânica, estes últimos caracterizados por Francisco Pimentel como um “*aparelho*”, “*uma máquina administrativa*”, “*um conjunto organizado de meios financeiros, técnicos, materiais e, naturalmente, humanos, que assegure que as suas decisões (...) são efetivamente cumpridas e executadas*”<sup>141</sup>.

Se nos capítulos anteriores demos grande ênfase ao conceito e definição de Política, e agora nos debruçamos em tratar da Administração, logo parece estarmos a falar dos mesmos conceitos, pois em ambos os casos tratamos de decisões destinadas a eleger os meios adequados à prossecução dos fins do Estado, e estes fins do Estado são e serão sempre o bem-comum e os interesses de todos os particulares. Convém então distinguir ambos os termos.

---

<sup>139</sup> Idem, *op. cit.*, p. 2.

<sup>140</sup> Idem, *op. cit.*, p. 5.

<sup>141</sup> Francisco Pimentel, *Direitos e Deveres dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, Na Relação Jurídica de Emprego Público*, Edições Almedina, S.A., 2011, p. 27.



---

Como atrás tentámos demonstrar, Política caracteriza-se, na opinião de Marcello Caetano, e na nossa, por ser um domínio de relativa indeterminação, no qual cabem as opções fundamentais para a orientação dos destinos da coletividade. Trata-se de um conceito mais abstrato e generalista. Já no caso da administração, embora também se vislumbrem várias oportunidades de optar, encontramos-nos já num domínio determinado, já condicionado e subordinado pelas previsões legais emanadas da visão política, a primeira é um instrumento da segunda. A distinção centrar-se-á, genericamente, numa questão de graus, ou seja: as orientações primárias e fundamentais serão de ordem política, enquanto as secundárias ou derivadas serão da ordem da Administração.

Administração Pública aparece tratada no artigo 266º da CRP, visando a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

### **11.2.2 Administração Pública e execução do Direito/das Leis**

A atividade dos órgãos do Estado que tem por objeto direto e imediato promover o cumprimento das leis e aplicar sanções aos infratores designa-se de função executiva. Esta função pode ser desempenhada de diversas maneiras:

- Através dos tribunais, onde o Estado se limita a agir passivamente, quer quando surge um litígio entre partes interessadas, quer quando as partes, por si mesmas, afrontem a lei, fazendo o não permitido ou abstendo-se de conduta a que estão obrigadas;
- Através da polícia, quer pela via repressiva, quer pela via preventiva;
- Através dos próprios órgãos e agentes, pelos serviços administrativos que executam leis das quais são destinatários, onde os particulares raramente participam, pois mormente são os beneficiários desses serviços.

A execução das leis, como vimos, divide-se em duas funções primordiais: a via jurisdicional e a via administrativa. Se a primeira diz respeito a dirimir conflitos de interesses privados ou públicos, a via administrativa atua antes, ou seja, na execução das leis sem esperar que pelo choque de interesses resultem conflitos. Os órgãos do Estado, nomeadamente a Polícia, atuam como se fossem eles próprios os titulares dos interesses que a lei quer ver em ação, agindo como partes nas relações com os particulares. E é destes que nos ocuparemos em diante.

### **11.3 Polícia**

De acordo com Pedro Clemente, num mundo onde a autoridade pública seja justa e legítima e os cidadãos cumpram os seus deveres e gozem dos seus direitos, nada justifica a

---

existência da instituição policial. No entanto, a experiência humana tem vindo a demonstrar que a nobreza de sentimentos tem sido uma barreira demasiado frágil para impedir a ação desviante e criminosa. A prática reiterada de comportamentos desviantes exige um sistema de controlo social, corporizado na instituição policial<sup>142</sup>. Para o mesmo autor “*a comunidade constitui o objeto da polícia e a característica principal desta é a vigilância*”<sup>143</sup>.

Seguindo Pedro Clemente, a palavra polícia tem origem no vocábulo “*politeia*”<sup>144</sup>, e o seu étimo simboliza o governo da urbe. Até ao Século XVIII polícia tinha um significado distinto do atual, identificando-se com a expressão Administração Pública, ou seja, designava o conjunto de atividades administrativas ligadas ao governo da cidade. De então para cá, o termo polícia passou a conotar-se progressivamente à salvaguarda da vida e dos bens do cidadão e à manutenção da ordem social estabelecida. O termo *polícia* identificado com a segurança, muito deve, no nosso país, à inclusão do nome na designação da Intendência-Geral da Polícia da Corte e do Reino, anteriormente tratada. A implantação do Estado Constitucional veio reforçar esta posição em 1820, carregando-lhe a atual significação.

Como aclara Francisco Sousa, em Portugal o termo *politia* foi recorrentemente aplicado ao longo dos tempos, mas com especial ênfase no sentido de boa administração da ordem, boa ordem na cidade ou boa ordem na coletividade, indo de encontro ao significado jurídico-político oriundo da Europa do período que vai do Estado Moderno ao Estado Liberal. Do século XVIII em diante, a nova aceção do termo *polícia*, adaptada do francês *police*, passou a estar ligado a força de segurança que assegura a ordem pública<sup>145</sup>.

Também João Raposo nos confiou o seu contributo, concordando com a associação à *polis* grega e acrescentando que serviu para designar “*a constituição, o ordenamento, o regime ou a forma de governo da cidade-estado, incluindo o estatuto dos cidadãos, que são, dentre os membros desta, aqueles que participam na vida política*”<sup>146</sup>.

Na doutrina nacional atual, o conceito de polícia desdobra-se em três aceções: funcional, orgânica e formal.

---

<sup>142</sup> Cfr. Pedro Clemente, in *op. cit.*, p. 39.

<sup>143</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 42.

<sup>144</sup> Sobre o mesmo assunto, António Francisco de Sousa, *op. cit.*, pp. 35 e ss.

<sup>145</sup> Cfr. António Francisco de Sousa, *op. cit.*, pp. 35.

<sup>146</sup> João Raposo, *DIREITO POLICIAL I*, Edições Almedina, S.A., 2006, p. 21.

---

Em sentido funcional, polícia representa “*o modo de agir da Administração Pública que visa os fins de segurança pública de caráter geral*”<sup>147</sup>.

Em sentido orgânico entende-se “*o serviço da Administração Pública que tem por atribuição exclusiva, ou predominante, a prossecução de uma atividade de uma polícia geral*”, materializada (em 2005) num quadro de 21221 funcionários públicos com funções policiais<sup>148</sup>.

Ao nível formal encontramos a divisão clássica bipartida: polícia judiciária e polícia administrativa. Se a primeira surge como um órgão de investigação e repressão da criminalidade, sem finalidades administrativas próprias, a segunda apresenta-se como um garante genérico de ordem pública. Ao nível formal podem ainda distinguir-se diferentes características peculiares, como a vocação eminentemente rural, fiscal e de trânsito da GNR ou a matriz urbana da PSP, ou ainda a polícia administrativa especial, direcionada para casos específicos da vida social, como a Guarda Florestal ou as inspeções sanitárias ou laborais.

Não podemos deixar de mencionar a definição apresentada por Antunes Dias, que entende a polícia como “*instituto de controlo social, como regulador da sociedade ou como instrumento na administração da polis. A polícia é, assim, um agente de controlos social e indissociável da sociedade onde se insere, conferindo-lhe maior ou menor qualidade civilizacional*”<sup>149</sup>.

O mesmo autor compreende um entendimento de polícia de mais duas formas. No masculino querera dizer *agente da autoridade*, enquanto indivíduo que desenvolve, em benefício da coletividade, funções de segurança, ostentando sinais exteriores que o identificam enquanto tal, como por exemplo a farda. Já no feminino, *polícia* representará a instituição, a corporação que exerce funções de segurança pública. Tratar-se-ão, então, dos serviços da Administração Pública com funções de natureza policial – “*aparelho policial*”<sup>150</sup>. A esta conotação, Raposo atribui também o sentido orgânico de polícia, por contraposição ao sentido material. Por sentido material de polícia entendem-se, outrossim, “*os atos jurídicos e as operações materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas – as autoridades policiais – e respetivos agentes de execução, com vista a prevenir a ocorrência de situações socialmente danosas, em resultado de condutas humanas imprevidentes ou ilícitas*”<sup>151</sup>.

---

<sup>147</sup> Cfr. Pedro Clemente, in *op. cit.*, p. 44.

<sup>148</sup> Cfr. Pedro Clemente, in *op. cit.*, p. 46.

<sup>149</sup> Antunes Dias, *op. cit.*, p. 33.

<sup>150</sup> Cfr. João Raposo, *op. cit.*, p. 23.

<sup>151</sup> *Idem*, *op. cit.*, p. 26.

---

Por último, e para não tornar exaustiva a concretização do termo polícia, recorremos a Eurico João Silva, que em 27 de Maio de 2003, participou numa conferência na Escola Prática da Guarda, no âmbito do Projeto de conferências da IGAI. A respeito da polícia, o seu contributo remeteu, como quase obrigatoriamente acontece, para a atrás referida origem etimológica. A palavra *polícia*, deriva do grego *politeia*, por sua vez originada em *polis*. Ora, lembra Eurico Silva, que *a civitas romana* foi colher o seu testemunho e inspiração á *polis*. Esta ascendência é importante na medida em que a derivação de cidade (*polis/civitas*) deu também Direito Civil, isto é, o Direito dos nascidos na *civitas*. Daqui também *cidadão* – aquele a quem é dado o direito de influenciar e de intervir na gestão da *civitas*. De intervir na gestão da coisa pública. Daqui República, como sendo um comosto de *res* (ou coisa) e *publica*<sup>152</sup>.

Ao português a palavra Polícia chegou, enfim, do latim *politia*, palavra que encerrava a ideia de organização política ou governo. “*Na essência, policiar era civilizar, isto porque a vida civilizada, aquela que era vivida na civitas, a vida da comunidade, implicava (e implica ainda hoje) impedir e combater o que não é civilizado. Daí que a polícia era (e deve ser) agente de civilização*”<sup>153</sup>.

Parece-nos, assim, estar dado o mote para os pontos seguintes.

### **11.3.1 Militares/Desmilitarizadas/Civis**

Na atualidade, tratar da polícia implica tratar um vasto rol de especificações e ter em consideração inúmeras distinções ao nível da sua própria organização, as quais devem ser tidas em linha de conta, e nunca menosprezadas. Se num passado mais ou menos recente, *polícia*, lato senso, representava uma organização que visava a manutenção da segurança, nas suas diferentes formas, hoje em dia estamos a braços com uma realidade muito mais abrangente.

Uma das referências que urge relevar (por motivos que facilmente se perceberão adiante), é o cariz mais ou menos militar das forças incumbidas da ordem, segurança e tranquilidade públicas.

O Acórdão 74/83 do Tribunal Constitucional considera os agentes da PSP como agentes militarizados. No entanto, a revisão constitucional de 1997, passou a consagrar os “agentes dos serviços e forças de segurança”, e em 2001, nova Revisão Constitucional acabou

---

<sup>152</sup> Cfr. Eurico João Silva, in *Conferências da IGAI – 2002/2003*, Inspeção Geral da Administração Interna, 2004, p. 41.

<sup>153</sup> Idem, *ibidem*.

---

de vez com as dúvidas, assimilando os agentes de serviços e das forças de segurança a trabalhadores para efeitos do direito de associação.

Gomes Canotilho e Vital Moreira referem que a CRP, nas suas primeiras formas, antes das últimas três revisões (1997, 2001 e 2005), não equiparavam o estatuto dos militares e agentes militarizados ao estatuto dos trabalhadores em geral. Apenas na revisão de 2001 se aclarou esta situação, nomeadamente após as crescentes discussões relativamente ao direito à greve e de associação sindical, sendo que separou dois quadros perfeitamente diferenciados: por um lado aproximou os agentes das forças de segurança (antes designados militarizados), no que ao direito de associação e de liberdade sindical dos trabalhadores em geral, e por outro lado, referentemente à restrição do direito à greve, aproximou os agentes das forças de segurança dos militares<sup>154</sup>.

Para os mesmos autores, a densificação do espaço semântico do conceito de “militares e agentes militarizados” não é isenta de dificuldades. Militares serão os elementos das Forças Armadas, tipicamente caracterizados pelos seus traços específicos (função, posto, uniforme, etc.). Já os agentes militarizados serão os elementos de certas organizações de polícia que, apesar de não inseridas nas Forças Armadas, detêm um estatuto similar.

### **11.3.2 A organização, o poder e a missão**

A Constituição da República Portuguesa estabelece, desde logo, as grandes linhas que consagram o conceito de segurança pública no Estado de Direito. São elas o facto de estarmos perante um Estado de Direito Democrático (artigo 2º da CRP), de os cidadãos terem direito fundamental à liberdade e à segurança (artigo 27º da CRP) e de a polícia ter por missão defender a legalidade democrática, a segurança interna e os direitos dos cidadãos (artigo 272º da CRP).

Assim, após sustentação constitucional, temos a “segurança interna” enquanto atividade fundamental desenvolvida pelo Estado para garantir o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais e o respeito pela legalidade. Esta tarefa é crucial para a existência do Estado, e para o desenvolvimento pacífico e harmonioso da comunidade social. Tal desígnio de segurança está a cabo das forças e serviços de segurança, no entanto não é um fim em si mesma, devendo

---

<sup>154</sup> Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra Editora, 2006, pp. 843 e ss.

---

sempre subserviência aos princípios de um Estado de direito e pelos direitos e liberdades fundamentais<sup>155</sup>.

Conforme estipulado na Lei Orgânica da PSP, e obviamente logo no seu artigo 1º, a PSP “*é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa*”. Mais refere que a sua missão é “*assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei*” (realçado nosso). Ao nível da organização, e não podendo ser de outra maneira, estatui-se que “*está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito às regras gerais da hierarquia da função pública*”.

O papel das forças de segurança está sujeito a rigorosa estruturação hierárquica, dominada pelo princípio de comando e não de simples chefia ou direção administrativa que caracteriza os serviços administrativos em geral. No princípio de comando, o vínculo jurídico assume traços mais abrangentes, significativos e intensos do que os existentes na chefia administrativa em geral. A prossecução das finalidades das forças de segurança, por permitir o emprego organizado da força, exige uma estrutura, organização e funcionamento mais fortes, e ao mesmo tempo, mais limitados, dáde esta habitualmente designada “relação especial de poder”.

Conforme refere António Maximiano, a problemática das polícias versus cidadãos tem no seu núcleo a questão da conflitualidade latente entre a autoridade e a liberdade, a segurança e a privacidade, e sempre a liberdade. Numa democracia, é a polícia que exerce, de forma de veras concreta, o poder da autoridade do Estado, em ordem a garantir a segurança das pessoas, o que interfere claramente na sua própria liberdade<sup>156</sup>.

De acordo com Antunes Dias, a polícia deve adotar uma ética de convergência, procurando garantir o interesse público, os interesses do coletivo ou da comunidade e simultaneamente os direitos e interesses individuais. Exige, desde logo, um apego dos agentes policiais a dois padrões de ação que se complementam e interagem: a moral e o direito. Ambos são regras sociais, culturais, gerais, abstratas e imperativas, que norteiam a complexidade da vida em sociedade, de onde sobressai a necessidade da ordem<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> Cfr. António Francisco de Sousa, *op. cit.*, p. 170.

<sup>156</sup> Cfr. António Henrique Rodrigues Maximiano, *CONTROLO EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL*, Inspeção Geral da Administração Interna, 1999, p. 34.

<sup>157</sup> Cf. Antunes Dias, *op. cit.*, p. 32.

---

A função policial, sendo multidisciplinar, abrange competências de investigação criminal, de ação penal, de prevenção criminal, administrativas especiais (trânsito, armas, explosivos), manutenção da ordem, terrorismo e segurança pessoal<sup>158</sup>.

A função primordial da polícia é zelar pelo interesse público, em ordem a cumprir os fundamentos básicos da Política e da organização da sociedade aos quais atrás aludimos. Com Antunes Dias interpretamos este conceito como o “*mínimo com que todos os indivíduos podem concordar, uma vez que não implica a preferência de determinados fins individuais. O único interesse comum acaba por, então, por ser o de que cada um tenha as melhores possibilidades de alcançar a satisfação dos seus interesses*”<sup>159</sup>.

A missão genérica da polícia, e a sua estrutura e poder já foram devidamente enquadradas. No entanto, há agora que abordar uma questão fundamental. A Política de Segurança Interna, que atribui uma missão mais específica e adaptada ao contexto social da comunidade, em cada período temporal, uma vez que as constantes mutações da sociedade exigem uma constante adaptação e direcionamento das atenções securitárias, ora mais de acordo a uns parâmetros, ora mais de acordo a outras necessidades. Aclaremos.

A política de segurança interna versa o conjunto de princípios, orientações e medidas tendentes à prossecução permanente dos fins legalmente estabelecidos para a segurança interna, sob égide direta do Governo. A orientação política de segurança interna, envolve duas grandes áreas de execução e coordenação a nível central, a saber a segurança e as informações. A área da segurança é composta pelo conselho Superior de Segurança Interna e pelo Gabinete Coordenador de Segurança. O primeiro é presidido pelo Primeiro-Ministro, assistido pelos Vice Primeiro Ministros e Ministros de Estado, os Ministros da Administração Interna, Justiça e Finanças, bem como órgãos de cúpula das diferentes polícias e serviços de segurança. As funções deste Conselho são de auscultação e consulta em matérias de segurança interna, competindo-lhe, nomeadamente a definição das políticas de segurança interna, as bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das forças e serviços de segurança e a delimitação das respetivas funções e competências.

Por seu lado, ao Gabinete Coordenador de Segurança compete a assessoria e consulta no que à coordenação das diferentes forças e serviços de segurança diz respeito, nomeadamente ao nível da cooperação institucional, funcionando na direta dependência do

---

<sup>158</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 34.

<sup>159</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 32.

---

Primeiro-ministro, e contando também nos seus quadros com elementos do topo das cadeias hierárquicas das forças e serviços de segurança.

### **11.3.3 O funcionário policial**

Antunes Dias entende o funcionário policial como “*o depositário do direito, da ordem e das liberdades, pressupondo a ética policial uma concepção democrática da sociedade, cujos domínios essenciais se consubstanciam na salvaguarda do cidadão contra a arbitrariedade do poder e na proteção da privacidade do cidadão*”<sup>160</sup>.

O Decreto-Lei 299/2009, de 14 de Outubro, que aprovou o Estatuto do Pessoal Policial da PSP, estabelece no artigo 3º que se considera “*pessoal policial o corpo de profissionais da PSP com funções policiais, armado e uniformizado, sujeito a hierarquia de comando, integrado nas carreiras especiais de oficial de polícia, chefe de polícia e agente de polícia e que prossegue as atribuições da PSP, nomeadamente nos domínios da segurança pública e da investigação criminal, em regime de nomeação, sujeito a deveres funcionais decorrentes de estatuto disciplinar próprio e para cujo ingresso é exigida formação específica*”.

### **11.3.4 Monopólio do uso da força**

Aristóteles defendia que sendo uma mesma pessoa demagogo e general do exército, as democracias forçosamente acabavam por degenerar e sucumbir nos seus ideais. Como grande justificação apresentava a sua constatação do sucedido em tempos anteriores, onde os tiranos, responsáveis pela subversão das democracias, ou doutros regimes políticos, provirem sempre dos dirigentes populares<sup>161</sup>. Aclarando esta ideia, o mesmo autor ensina que em tempos passados, os povos não estavam tão dotados na arte de falar, sendo as armas o único meio de os tornar poderosos. Porém, à data em que Aristóteles escreve, e veja-se que falamos numa época anterior a Cristo, a eloquência fora já levada ao esplendor da sua plenitude, gozando de maior estima e de um alto grau de perfeição. Já à data eram os grandes oradores que governavam o povo. Aristóteles não hesita em afirmar que as usurpações da autoridade suprema eram mais frequentes no passado.

Analisando o atrás descrito, se já há tantos séculos atrás não era concebível uma usurpação do poder pela força armada, dado o crescente poder do povo e das elites, e o respeito que davam ao entendimento oral ou discurso-intuitivo, tal revela que do conhecimento advêm as melhores escolhas a serem colocadas em prol da comunidade. Na

---

<sup>160</sup> Antunes Dias, *op. cit.*, p. 34.

<sup>161</sup> Cfr. Aristóteles, *op. cit.*, p.160.



---

atualidade, justificar uma separação de poderes, ou a própria limitação de direitos a uma força policial, em virtude da sua capacidade coerciva, é de si uma ideia perfeitamente rebatida e não aceite à luz da razoabilidade.

António Sousa não hesita em afirmar que a execução coativa é uma maneira de garantir que a lei é efetivamente cumprida por todos, e essencialmente, por aqueles que a não acatam voluntariamente. A lei e o direito não-de obrigar a todos e todos estão forçados ao seu estreito cumprimento, ainda que coativamente. A execução da lei impõe-se como um complemento indispensável à realização do direito e do Estado de direito, pois não é só fundamental a existência de boas leis. É essencial que sejam devidamente aplicadas e acatadas pelos seus destinatários<sup>162</sup>.

Citando Pedro Clemente, “*não obstante o recurso à força legítima ser o elemento diferenciador do poder político em relação às demais formas de poder, isso não significa que aquele viva exclusivamente do uso da força. Tal representa uma condição necessária, mas insuficiente, da existência institucional do poder político (...) o uso legítimo da força faz parte do quadro de opções possíveis do Estado (...) é simplesmente a capacidade de impor decisões e (...) o primeiro juízo de relação que o poder tem de fazer, em vista da sociedade civil global que domina, traduz-se numa estratégia do poder, que define os limites dentro dos quais é possível exercer esse argumento final com eficácia*”<sup>163</sup>.

Todo o texto atrás integralmente copiado reflete na perfeição que há limites óbvios ao uso da força. Havendo limitações proíbe-se a discricionariedade, logo deixa de ser legítimo dizer-se que um polícia não pode desempenhar funções políticas por ser um mecanismo armado de imposição coerciva das decisões políticas. A coerção só pode ser empregada dentro de limites. Não se pode extrapolar ao caso de se dizer que por ser polícia e político pode tomar medidas arbitrárias ou de conveniência e aplicá-las com recurso à força, se necessário. Isto porque a tomada de medidas político-legislativas, determinações, leis, imposições de qualquer tipo, etc., é limitada e obedece a parâmetros específicos, bem assim como a intervenção policial não é aleatória, descabida ou executada em função de interesses singulares.

A Resolução 34/169, de 17 de Dezembro de 1979, da Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovou o Código de Conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da Lei. O presente código admite que a natureza das funções de aplicação da lei pra defesa da

---

<sup>162</sup> Cfr. António Francisco de Sousa, *op. cit.*, p. 602.

<sup>163</sup> Cfr. Pedro Clemente, *op. cit.*, p. 131.

---

ordem pública e a forma como essas funções são exercidas têm uma direta incidência na qualidade de vida dos cidadãos, e que por terem a faculdade de usarem da força possibilitam o abuso do seu efetivo exercício. Por esse motivo, no artigo 1º prevê que “*os funcionários responsáveis pela aplicação das leis devem cumprir, a todo o momento, o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade que a sua profissão requer*”. No artigo 3º complementa que os mesmos funcionários apenas poderão empregar a força quando tal recurso se mostre estritamente necessário, e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.

O citado Código, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, diz-nos que a natureza das funções de aplicação da lei para defesa da ordem pública, como de resto é o caso da PSP, e a forma como essas funções são exercidas, refletem-se diretamente na qualidade de vida de toda uma sociedade no seu conjunto, e de todos os seus pares individuais. Ainda, reclama em si, desde o seu preâmbulo, uma carga conservadora, protecionista e reguladora das funções de aplicação da lei, no estrito sentido em que admite possibilidades de abuso que o exercício de tais funções proporciona. Para circunscrever ao máximo tal desvio, no seu artigo 7º advoga que aos funcionários responsáveis pela aplicação da lei não é tolerada qualquer forma de corrupção, e descreve, genericamente, dando a devida margem de definição à soberania nacional de cada estado, corrupção como sendo a “*execução ou omissão de um ato, praticada pelo responsável, no desempenho das suas funções ou com estas relacionado, em virtude de ofertas, promessas ou vantagens, pedidas ou aceites, como a aceitação ilícita destas, uma vez a ação cometida ou omitida*”.

Por outro lado, confere à população o caráter de supervisão e aceitação das normas jurídicas e éticas que devem ser concebidas para nortear os responsáveis pela aplicação da lei. No seu artigo 1º, estipula que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei têm que cumprir o dever que a lei lhes impõe a eles próprios, servindo a comunidade e protegendo as pessoas contra atos ilícitos, bem de acordo com o elevado grau de responsabilidade que a profissão em si exige.

Em 1997, o então Inspetor Geral da Administração Interna pronunciou-se de forma concludente acerca do uso de meios coercivos por parte das forças de segurança. Disse então que “*o uso da força pelos agentes policiais tem uma apertada disciplina jurídica, quer no plano interno, quer no domínio internacional*”<sup>164</sup>. A este respeito vejam-se as Resoluções da Assembleia Geral da ONU, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção

---

<sup>164</sup> Cfr. António Henrique Rodrigues Maximiano, in *Controlo Externo da Atividade Policial*, Inspeção Geral da Administração Interna, 2003, p. 56.

---

Europeia dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, entre muitos outros.

Eurico Silva esclarece, conclusivamente, que apontar a possibilidade do exercício da autoridade, da coação ou do uso da força, não quer dizer que a aplicação desses poderes deva estar ou esteja mesmo permanentemente presente em toda a atividade policial. Aliás, díspares são as situações em que eles, pura e simplesmente, estão ausentes da atividade de polícia<sup>165</sup>.

Ao nível da consagração legal nacional, a Lei Orgânica da PSP, dispõe, no artigo 12º, que *“no âmbito das suas atribuições, a PSP utiliza as medidas de polícia legalmente previstas nas condições e termos da Constituição e da lei de segurança interna, não podendo impor restrições ou fazer uso dos meios de coerção para além do estritamente necessário”* (realçado nosso). As medidas de polícia e as medidas especiais de polícia aludidas aparecem-nos enumeradas nos artigos 28º e 29º da Lei de Segurança Interna. No entanto, o mais importante a reter neste âmbito é o previsto na mesma lei, no seu artigo 30º sob a epígrafe de princípio da necessidade, onde se nos revela que *“as medidas de polícia só são aplicáveis nos termos e condições previstas na Constituição e na lei, sempre que tal se revele necessário...”*. No artigo 34º complementa-se o artigo 30º, no que ao recurso a meios coercivos diz respeito: *“os agentes das forças e serviços de segurança só podem utilizar meios coercivos...”* nos casos ali expressamente consagrados, e não em quaisquer outros. Tal só significa que qualquer recurso que se lhes faça tem que obedecer aos princípios aludidos em ponto próprio na presente Dissertação, e às demais estatuições legais, como a agora abordada, e nunca sob qualquer outra justificação ou motivação, salvaguardando-se assim qualquer forma de discricionariedade no uso da força, ou qualquer eventualidade do seu uso fora dos casos previstos. Na prática tal pode acontecer, no entanto, tratar-se-á de uma situação não admissível e digna de intervenção das entidades judiciais competentes em razão da matéria.

Pedro Clemente considera que se o poder se confundisse com a força, perdia a autoridade<sup>166</sup>. Recorrendo às palavras de José Adelino Maltez, concordou que o poder político, enquanto capacidade criada por um acordo social, não se confunde com a simples coerção<sup>167</sup>. Clemente continua, afirmando que se a força pública serve o bem-comum, o agente policial é um autêntico obreiro da paz, e nunca um desordeiro da vindicta. Remata com

---

<sup>165</sup> Cfr. Eurico João Silva, in *Conferências da IGAI – 2002/2003*, Inspeção Geral da Administração Interna, 2004, p. 45.

<sup>166</sup> Cfr. Pedro Clemente, *op. cit.*, p. 128.

<sup>167</sup> José Adelino Maltez in Pedro Clemente, *op. cit.*, p. 128.

---

a conclusão de que “*não há coincidência entre o poder e a força e nem esta se revela sinónimo da violência bruta*”<sup>168</sup>.

## 12 POLÍTICA VS POLICIA

A lei, enquadrada pelo direito que reflete a política da sociedade, é o limite e o fundamento da atuação da polícia<sup>169</sup>.

### 12.1 Vínculo Funcional na Administração Pública

A Administração Pública, já em ponto anterior caracterizada, na sua multiplicidade e variedade de estruturas que a compõem, para desempenhar cabalmente a sua função, necessita de meios humanos. Falamos de trabalhadores que executem a vontade coletiva da Administração. Claro está que será no mercado de trabalho que serão recrutados os funcionários, e serão alvo da constituição de uma relação jurídica de emprego público, tutelada e disciplinada por normas de direito público administrativo. Não pretendendo alongar-nos no caso geral, mas antes direcionado aos funcionários da PSP, somos forçados a aqui abordar, sucintamente, a sua área de sujeição, pois também esta entidade é um dos mecanismos constituintes da máquina da Administração.

De acordo com a Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que aprovou o Regime de Vinculação de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública (RVCRTAP), temos no seu artigo 3º n.º 1 que a relação jurídica de emprego público prevalece apenas nos casos dos “*serviços da administração direta e indireta do Estado*”, e nos demais previstos nos artigos seguintes, casos específicos que não interessam aqui relevar. Será então, a este conjunto de pessoas que, de forma profissional e especializada, emprestam o seu trabalho à Administração, e que têm a sua relação de trabalho disciplinada por um regime jurídico próprio e específico de direito público administrativo, que apelidamos de Função Pública<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> Cfr. Pedro Clemente, *op. cit.*, *ibidem*.

<sup>169</sup> Cfr. Eurico João Silva, in *Conferências da IGAI – 2002/2003*, Inspeção Geral da Administração Interna, 2004, p.55.

<sup>170</sup> Cfr. Francisco Pimentel, *op. cit.*, p. 41 e ss.

---

O ordenamento jurídico próprio de natureza administrativa é designado de Estatuto da Função Pública. Marcello Caetano definia o estatuto como “*o conjunto das normas legais que define e regula os poderes e deveres correspondentes à qualidade de funcionário*”<sup>171</sup>.

Francisco Pimentel define o estatuto já de forma mais precisa, e adaptada às alterações legislativas prosseguidas recentemente, como “*o conjunto de normas legais de direito público que definem e regulam os poderes, direitos, deveres, impedimentos e incompatibilidades dos trabalhadores que exercem funções públicas emergentes das respetivas relações jurídicas de emprego público, bem como das demais relações jurídicas com elas conexas, nomeadamente em matéria de preenchimento e vacatura de postos de trabalho, de responsabilidade e proteção social*”<sup>172</sup> (sublinhado nosso).

A dependência dos trabalhadores da função pública de um regime jurídico próprio e distinto dos demais trabalhadores, justifica-se na necessidade do reconhecimento da relevância das funções públicas, sempre ao serviço do interesse público, atribuindo-lhes as devidas prerrogativas de autoridade<sup>173</sup>.

De acordo com o atrás dito, o Direito existe para disciplinar as relações entre os membros de uma determinada comunidade. Estas relações necessitam, para se fazerem notar, de quatro elementos constitutivos: o sujeito, o objeto, o facto jurídico e a garantia. Da parte do sujeito haveremos sempre de considerar o sujeito ativo e o passivo, sendo no caso em apreço o sujeito ativo a pessoa coletiva de direito público, a entidade patronal, o Estado, e o sujeito passivo, o trabalhador, enquanto pessoa singular. Por seu lado o objeto pressupõe a constituição da relação jurídica de emprego público, ou seja, a obtenção de trabalho por parte da Administração Pública, recebendo remuneração e direitos pelo seu trabalho. O facto jurídico dirá respeito às normas próprias de direito administrativo que caracterizam, modificam ou extinguem a relação jurídica de emprego público. Finalmente a garantia diz respeito à tutela e à disciplina dos conflitos de interesses surgidos da relação jurídica de emprego público, estes dirimidos através do direito público e por órgãos judiciais próprios.

Assim sendo, é na Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que encontramos a definição e regulação dos regimes de vinculação, carreiras e remunerações, dos trabalhadores que

---

<sup>171</sup> Marcello Caetano, *op. cit.*, p. 661.

<sup>172</sup> Francisco Pimentel, *op. cit.*, p. 42.

<sup>173</sup> Cfr. *Idem*, *op. cit.*, p. 43.

---

exercem funções públicas, bem assim como o regime jurídico-funcional aplicável às diferentes modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público<sup>174</sup>.

No citado Regime vemos que são duas as modalidades de relações jurídicas que podem ser estabelecidas com a Administração Pública:

A relação jurídica de prestação de serviços e a relação jurídica de emprego público. Relativamente à primeira temos aquela relação estabelecida com pessoas coletivas, ou excecionalmente singulares, em que estas se propõem a prestar àquela um trabalho não subordinado. Esta relação faz-se através da celebração de contratos de prestação de serviços, nas formas de contrato de tarefa ou contrato de avença, conforme o estatuído pelo artigo 35º da mesma lei.

Por seu turno, a relação jurídica de emprego público, já definida como uma relação de trabalho constituída entre uma pessoa de direito coletivo de direito público e um trabalhador, é caracterizada por reconhecer e atribuir à entidade empregadora uma posição de sujeito dominante da relação, fruto do interesse público por ela objetivado, consoante o tipificado nos artigos 8º e 9º do tratado Regime.

Encontramos, então, que são três as modalidades da relação jurídica de emprego público: a nomeação, o contrato de trabalho em funções públicas e a comissão de serviço. Recorrendo ao artigo 9º n.º 2, “*é o ato unilateral da entidade empregadora pública cuja eficácia depende da aceitação do nomeado*”. Esta modalidade de relação jurídica só é prosseguida nos casos previstos no artigo 10º do mesmo diploma, ou seja, “*trabalhadores a quem compete, em função da sua integração nas carreiras adequadas para o efeito, o cumprimento ou a execução de atribuições, competências e atividades*” relativas à aplicação de poderes de autoridade e soberania, ou seja, munidas de *jus imperii*, especificamente como o caso da Polícia de Segurança Pública. Tal consagração aparece expressa na alínea e) do artigo 10º.

O contrato de trabalho em funções públicas será uma modalidade de constituição de uma relação jurídica de emprego público bilateral entre a entidade empregadora pública, agindo em nome ou representação do Estado.

Por último a comissão de serviço é admissível nos casos do exercício de cargos não inseridos em carreiras, nomeadamente cargos dirigentes, ou de frequência de cursos de formação específicos ou ainda da aquisição de graus académicos antes do período experimental com que se inicia a nomeação ou o contrato, em ordem ao exercício de funções integradas em carreiras. Trata-se de uma relação por tempo indeterminado (artigo 9º n.º 4).

---

<sup>174</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, pp. 85 e ss.

---

## **12.2 Acumulação de funções por trabalhadores da Administração Pública**

Importa, por ora, saber quais as condições em que aos trabalhadores da Administração Pública é admissível a acumulação de funções, que tipo de acumulações podem ocorrer e sob que circunstâncias.

### **12.2.1 Acumulação de funções públicas com outras funções públicas**

Em que condições pode um trabalhador da Administração Pública acumular as suas funções com outras de natureza pública ou privada? Em primeira instância, há que observar a CRP, que no seu artigo 26º submete todos os trabalhadores da Administração Pública ao princípio da imparcialidade, e, em muitos casos, também ao próprio princípio da dedicação exclusiva do interesse público.

O Regime de Vinculação de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública prevê, no artigo 26º, que as funções públicas sejam, por regra, exercidas em regime de exclusividade. Tal só não sucederá no caso em que exista lei a prever possibilidade em contrário e seja autorizado a fazê-lo por parte da entidade pública na qual presta serviço. É o que acontece no caso do artigo 27º: quando a atividade pública que se pretende exercer em acumulação com a função pública de origem não seja remunerada e exista um manifesto interesse público surtido dessa mesma acumulação.

Existem, porém, situações nas quais nem com o aval da Administração podem ser toleradas acumulações, e são as previstas no artigo 25º, sob a epígrafe de impedimentos e incompatibilidades.

Será importante, ainda, frisar que nos casos excepcionais referidos, a acumulação não é um direito imediato. Antes, encontra-se legalmente permitida, estando a possibilidade de acumulação efetiva dependente de um ato da Administração Pública que reconheça a existência desse interesse público (artigo 29º).

### **12.2.2 Acumulação de funções públicas com funções privadas**

Já no caso da acumulação de funções de natureza privada, a permissão é a regra, só sendo proibido nos casos em que a lei assim o estabeleça, por não se vislumbrar qualquer tipo de incompatibilidade. Assim sendo, não podem ser acumuladas funções públicas e privadas quando as funções ou atividades sejam, de algum modo, concorrentes ou similares e entre si conflituantes. É, pelo menos este o espírito do artigo 28º n.º 1 do RVCRTAP.

No citado artigo, vemos no n.º 2 que só não poderão ser acumuladas quando as atividades privadas sejam concorrentes ou similares Com as funções públicas desempenhadas

---

e com estas conflituantes. Logo o n.º 3 clarifica, prevendo que são concorrentes ou similares as atividades privadas cujo conteúdo seja idêntico à função pública exercida de forma permanente ou habitual. Por seu turno, estabelece que é conflituante quando se dirige ao mesmo círculo de destinatários da atividade pública desenvolvida pelo trabalhador. A proibição plasmada no parágrafo anterior só se verifica quando for cumulativa a verificação dos dois pressupostos<sup>175</sup>.

José Manuel Martins de Lima, em parecer emitido à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, em 29 de Setembro de 2008, aborda a questão da incompatibilidade de acumulação de funções públicas e privadas, defendendo que o interesse que se visa proteger é a garantia de imparcialidade de atuação administrativa do funcionário enquanto valor abstrato. Segundo o mesmo, é a própria lei quem afasta a possibilidade de acumulação, por suspeitar (cá está a discriminação negativa), abstratamente, de desvios em favor de outras atividades privadas ou públicas, dos fins pelos quais se deve pautar o exercício de atividades públicas, independentemente da pessoa que se trate e do interesse que tenha ou deixe de ter em qualquer decisão<sup>176</sup>.

Finalmente o n.º 4 concretiza quatro situações em concreto que inviabilizam a acumulação de funções de natureza privada: quando sejam consideradas incompatíveis com as funções públicas, quando sejam desenvolvidas em horário sobreposto, quando comprometam a isenção e a imparcialidade e quando provoquem prejuízo para o interesse público e para a proteção dos direitos dos cidadãos.

### **12.2.3 Modificação ou cessação da relação jurídica de emprego público**

O Decreto-Lei 100/99, de 31 de Março, prevê nos artigos 73º e ss., cinco modalidades de alteração da situação funcional dos funcionários e agentes da Administração Pública. Consagram-se, assim, os regimes de *licença sem vencimento até 90 dias, até um ano, de longa duração, para acompanhamento de cônjuge colocado no estrangeiro e para exercício de funções em organismos internacionais*. Conveniência de serviço e interesse público são as exigências para que sejam concedidas pela Administração. O Estatuto do Pessoal da PSP, aprovado pelo Decreto-Lei 299/2009, de 14, de Outubro consagra algumas limitações às

---

<sup>175</sup> A título de exemplo, atividades desenvolvidas em horário sobreposto, que comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas ou que provoquem qualquer prejuízo para o interesse público (vide artigos 44º a 51 do Código de Procedimento Administrativo).

<sup>176</sup> Cfr. José Manuel Martins de Lima– Acumulações e incompatibilidades; funções públicas e funções privadas. Coimbra, 2009.



---

licenças, nomeadamente nos artigos 28º e ss. A destacar que para o caso de licença sem vencimento de longa duração, tal só pode ser concedida dez anos após o ingresso na carreira de Oficial de Polícia e cinco anos após o ingresso na carreira de agente apenas podem ser concedidas. Às restantes licenças aplica-se o regime geral.

O RVCRTAP, aplicando-se também ao caso da Polícia de Segurança Pública, estabelece nos artigos 32º e ss. quais as modalidades de cessação da relação jurídica de emprego público. Encontramos, assim, que, regra geral, aos setenta anos de idade cessa automaticamente a relação jurídica aludida. Mas outras causas existem que a fazem cessar ou alterar, desde logo quando não obedecidos os princípios estabelecidos no artigo 8º do mesmo diploma, relativos aos requisitos indispensáveis para que a relação jurídica seja iniciada. Caso se verifique uma irregularidade na admissão do trabalhador, essa relação cessa.

Ainda encontramos que existem seis outras modalidades de cessação da relação jurídica: *conclusão sem sucesso do período experimental, exoneração a pedido do trabalhador, mútuo acordo entre a entidade empregadora pública e o trabalhador, mediante justa compensação, aplicação de pena disciplinar expulsiva, morte do trabalhador e desligação de serviço para efeitos de aposentação.*

Também as Leis Eleitorais da Assembleia da República, das Assembleias Regionais ou Autarquias Locais, das quais nos ocuparemos adiante, preveem a concessão de licenças especiais, designadas de direito de dispensa de funções, ou seja, durante a campanha eleitoral, os candidatos têm direito à dispensa do exercício das respetivas funções, públicas ou privadas.

O Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 2168 de 11 de Novembro de 2003, entende que este regime de suspensão de funções é aplicável para o caso de o funcionário ser efetivamente eleito, com o direito à não perda de qualquer regalia que lhe era devida no serviço onde estava vinculado antes da eleição, mantendo o direito ao regresso no fim do mandato para o qual for eleito.

Mais acrescenta que no caso de um trabalhador da Administração Pública a mobilidade é efetuada em cedência de interesse público (conforme o estipulado no artigo 58º do Regime de Vinculações, Carreiras e Remunerações dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, enquanto que no caso do pessoal dirigente dos serviços da Administração Central e Local do Estado se deve aplicar a Lei 49/99, de 22 de Junho, quando eleitos para funções políticas, exercem-nos nas condições do regime de comissão de serviço.

O dito Parecer refere taxativamente que “*configura-se uma situação de comissão de serviço “sempre que um funcionário titular de um lugar do quadro com investidura definitiva ou vitalícia vai ocupar um lugar de outro quadro ou de outra categoria do mesmo quadro,*

---

*continuando, todavia, vinculado ao lugar de origem, através de cativação”.* A justificação apontada *“é por demais evidente: se um indivíduo que possui estabilidade num emprego público vai, em virtude do interesse público, ocupar um outro lugar com investidura provisória, temporária ou transitória, há que salvaguardar—lhe o direito adquirido no lugar que ocupa até à investidura no novo lugar se converter em definitiva ou (quando não haja hipótese disso), até ao regresso, ao lugar de origem”.*

Os trabalhadores de empresas públicas podem exercer, em comissão de serviço, funções no Estado, institutos públicos, autarquias locais ou em outras empresas públicas.

Também neste caso os trabalhadores mantêm todos os direitos inerentes ao seu estatuto profissional na empresa de origem, considerando-se todo o período na comissão como serviço prestado na empresa de origem. Em suma, decorre do acabado de expor, que o tempo de serviço prestado durante o período de requisição, destacamento ou comissão de serviço releva para todos os efeitos legais como sendo prestado no serviço de origem. A suspensão restringe-se ao exercício de funções, não se repercutindo na requisição ou na comissão, que se mantêm, enquanto durar aquela. Nestas circunstâncias, o período da suspensão de funções não tem repercussão negativa na situação e carreira do funcionário no lugar de origem, contando para todos os efeitos legais, excetuando os remuneratórios. Resulta da própria natureza do instituto da suspensão de funções que o candidato, uma vez terminada a correspondente campanha eleitoral e caso não seja eleito, retomará o exercício das suas funções.

#### **12.2.4 O caso do pessoal da Polícia de Segurança Pública**

As incompatibilidades à acumulação de funções por parte do pessoal policial da PSP constituem-se como a cláusula geral, e vêm previstas, desde logo no regime geral das incompatibilidades e impedimentos e acumulações já abordada. Existem apenas exceções pontuais, fruto da singularidade da missão policial, e são as previstas no Estatuto de pessoal da PSP, provado pelo Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de Outubro.

O artigo 10º do dito diploma legal diz então que o pessoal policial está sujeito, além do regime geral, também ao regime de impedimentos, recusas e escusas previstas no Código de Processo Penal. Já o artigo 11º refere-nos, taxativamente, que a *“acumulação de funções no âmbito da PSP pode ser determinada, a título excepcional, por despacho fundamentado do diretor nacional”.*

---

### 12.3 Regras gerais sobre polícia

Após integração da Polícia de Segurança na esfera da Administração Pública, e a sua consequente adaptação e aproximação funcional, dirigir-nos-emos, em diante, às características que as afastam, que dotam a polícia de uma maior especificidade e lhe conferem e justificam uma maior preocupação e exigência na organização.

A Lei Orgânica da PSP estabelece logo no seu primeiro artigo que “*A Polícia tem por funções defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos*”. Este normativo, diretamente relacionado com o princípio constitucional da legalidade, é o corolário máximo de todos os princípios, entre os quais se destacam a dignidade da pessoa humana, a inviolabilidade da integridade moral e física ou a liberdade e segurança. Não há maneira de abordar a conduta policial sem ter presentes os ditos princípios, e outros ainda aos quais aludiremos expressamente. Será esta conjuntura, de integração de preceitos legais com os respetivos princípios que comporão as regras gerais sobre polícia.

Para o presente ponto, recorreremos ainda a Eurico Silva, que, no nosso entender, sucinta e claramente explicou as regras gerais sobre polícia. O antigo Inspetor Geral da Administração Interna revela que essas regras são observadas em toda a atividade policial, pois condicionam e orientam a atuação policial em todas as suas formas, repressivas e preventivas. Derivam diretamente do artigo 18º, n.ºs 1 e 2 que promovem um estatuto especial e uma proteção também ela especial aos direitos fundamentais.

Regras gerais sobre polícia são normas atributivas da função de preservar a ordem jurídica instituída, ou seja, defender a legalidade democrática, ultrapassando, por isso, a simples tipificação legal avulsa. Aliás, na iminência de lacunas na lei, ou de dúvida na interpretação da mesma lei, a polícia tem que recorrer e apoiar a sua atuação nas regras gerais sobre polícia., reconduzindo a sua atuação à prevenção de perigos. Daqui se retira que a defesa da ordem jurídica compreenda a defesa de quaisquer princípios e normas jurídicas, de qualquer valor hierárquico.

No entanto, mesmo nesta análise tão restritiva da atuação policial, convenhamos que importa distinguir se o bem individual protegido (pela prevenção do perigo de lesão) corresponde a uma norma de direito público ou não. Tal interesse reside no facto de que se se tratar de direito público, a polícia deverá prevenir a ocorrência desse perigo. De outra forma, se o bem individual protegido revestir natureza de direito privado, estar-se-á já na estrita esfera dos direitos privados cuja defesa compete aos tribunais e nunca à polícia<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> Cfr. Eurico João Silva, *op. cit.*, pp. 66-67.

---

## 12.4 Princípios de atuação

Para concretizar o presente ponto, e dada a sua importância, recorremos a Manuel Monteiro Guedes Valente, pois entendemos que nos concedeu um contributo de inestimável valor na sua obra *Teoria Geral do Direito Policial*. Não se fará uma abordagem exaustiva, mas tão só e apenas uma chamada de atenção organizada e concisa que demonstre, inequivocamente, que toda a atividade policial se pauta pelo rigor e transparência, está devidamente delimitada e enquadrada em toda a sua extensão.

Desde logo, para o autor, a Polícia emerge enquanto atividade visível da lei e do Estado, não detendo, por isso, um exercício material de “poder” ilimitado ou arbitrário, mas, contrariamente a muitos momentos da história, está subordinada à Constituição e à lei, em sentido material e formal, bem como a todo o direito.

Como já amplamente referido na nossa Dissertação, a Polícia aparece enquadrada no Título IX da Constituição, correspondente à Administração Pública, o que mais não significa do que a sua obrigação de atuar de acordo com os princípios gerais vinculativos da administração pública, os quais aparecem enunciados nos artigos 266º e ss. em conjugação com os artigos 1º, 3º, 6º, 9º, do 12º ao 23º, do 24º ao 79º da CRP, artigos estes tratados, pela sua extrema importância em capítulo próprio.

A nossa análise dos princípios, como aliás deverá ser válido em qualquer abordagem teórica, inicia com o princípio da legalidade.

### 12.4.1 Princípio da legalidade

A vinculação à lei encerra em si o primeiro de todos os princípios num estado de direito democrático, e de onde todos os outros têm que derivar: a polícia só faz o que está tipificado. À polícia não é admissível fazer tudo o que não é proibido, mas apenas o que é permitido. Nesta frase entram em colação duas dimensões: a dimensão negativa e a dimensão positiva do princípio da legalidade, ou, como também refere António Sousa, o “*primado da lei e a reserva de lei*”<sup>178</sup>. No primeiro caso, todos os atos têm que se conformar com as leis sob pena de ilegalidade, ou seja, os poderes policiais são atribuídos por lei. No segundo, a dimensão positiva aponta para o princípio da precedência de lei, ou seja, a polícia só pode intervir com base na lei e no direito ou com autorização desta, isto é, os danos a prevenir devem constar da lei.

---

<sup>178</sup> Cfr. António Francisco de Sousa, *A POLÍCIA NO ESTADO DE DIREITO. Polícia administrativa e forças de segurança*. Editora Saraiva, 2008, p. 263.

---

O princípio fundamental que norteia toda a atuação policial é o de que os poderes policiais são atribuídos por lei e visam os fins por ela estabelecidos. Polícia sem lei ou à margem do direito não existe. Também os danos que se visam prevenir devem estar consagrados na lei, dotando os poderes policiais com verdadeira força de poderes jurídicos.

As forças de segurança integram o sistema da Administração Pública, ficando desde logo sob a esfera dos princípios gerais da ação administrativa.

Ainda que não seja objeto deste trabalho dissecar os princípios sob os quais se regem as forças de segurança e a administração pública, convém conhecê-los, pois é em seu torno e da sua grande abrangência que pretendemos veicular a ideia da restrição ao exercício de direitos, verificando em que medida a atividade policial com eles pode colidir.

Em primeiro plano surge-nos o princípio da juridicidade, o qual encerra a díade do *primado da lei* e da *reserva de lei*. Neste domínio de legalidade de atuação policial, a principal questão que se nos levanta é o grau de vinculação da autoridade policial à lei. Até que ponto goza a autoridade policial de uma certa liberdade ou prerrogativa, mais ou menos ampla, de atuação?

Comummente sustentam-se três teses:

1- Tese mista: a atuação policial de prevenção do perigo é dominada pela discricionariedade; diferentemente, a atuação policial de repressão criminal é dominada pelo princípio da legalidade (estrita vinculação à lei);

2- Tese mista reelaborada: a discricionariedade é uma característica (e exigência) da atuação policial de prevenção do perigo, que é dominada pelo princípio da legalidade (estrita vinculação à lei e ao direito). Porém também certos domínios de repressão penal são dominados pela discricionariedade;

3- Tese negatória da discricionariedade: na atuação policial não há discricionariedade. Se em certos casos ela existe à partida, desaparece com a atuação em concreto.

Respeitante à discricionariedade funcional das forças policiais como poder limitado, os conceitos de discricionariedade e de oportunidade realizam a mesma realidade jurídica.

Muito sob a égide de Marcello Caetano, a tese tradicional portuguesa concebe a discricionariedade policial, como se verifica nas suas palavras “*Nunca foi possível, porém, cingir completamente a polícia na legalidade, reduzi-la a mera atividade executora da lei nos precisos termos por esta regulados. Embora no direito moderno os poderes de polícia, como todas as formas de competência, tenham de ser conferidos por lei, o facto de as autoridades que os exercem estarem permanentemente em face das manifestações múltiplas das condutas individuais e da vida social em*

---

*tantos casos imprevisíveis senão na forma pelo menos quanto ao lugar, tempo e modo de produção, força a deixar-lhes uma certa margem de liberdade de atuação*<sup>179</sup>.

Mas mesmo esta margem de atuação é resolvida pelo próprio autor ao dizer que “*sem essa discricionariedade perder-se-ia muitas vezes a oportunidade de intervir e não se alcançaria a utilidade de intervenção*”<sup>180</sup>.

À luz da atual Constituição, a discricionariedade aparece-nos prevista e controlada. Se bem que parece contrassenso falar-se em discricionariedade controlada, pois são expressões antónimas, atente-se ao seguinte: a autoridade policial está sempre obrigada a agir quando se verifiquem os pressupostos materiais previstos em normas jurídicas, no entanto, os “se”, “quando” e “como” intervir apresentam-se na qualidade de discricionariedade funcional. Por sua vez esta caracteriza-se pelo poder de ser exercida segundo os deveres próprios da função e dentro do respeito pelas normas e princípios vigentes, nomeadamente o princípio da prossecução do bem comum. Tal não é mais que uma liberdade limitada de escolha. A discricionariedade não poderá nunca ser instrumento de arbítrio e de abuso de poder.

#### **12.4.2 Princípio da proibição do excesso e da proporcionalidade**

No que à polícia diz respeito, o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso terá que se repartir nos seus corolários diretos – adequação (as medidas restritivas legalmente previstas devem revelar-se como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei, salvaguardando-se outros direitos constitucionalmente protegidos), exigibilidade (ou necessidade, as medidas restritivas previstas na lei devem revelar-se necessárias, devem ser exigíveis na medida em que nunca devem transpor as exigências dos fins de prossecução do interesse público a tutelar, por serem o meio menos oneroso para os demais direitos) e proporcionalidade *stricto sensu* (as medidas ou os meios legais restritivos e os fins obtidos estão numa justa e adequada medida, impedindo a adoção legais excessivas em relação aos fins obtidos).

#### **12.4.3 Princípio do respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos**

A atividade policial colide, invariavelmente, com direitos e interesses dos cidadãos. Este princípio, decorrente do artigo 272º da CRP, apresenta-se como garantia dos direitos do

---

<sup>179</sup> Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 10ª Ed. Edições Almedina, S.A., 2010, p. 11.

<sup>180</sup> Marcello Caetano, *op. cit.*, p. 13.

---

cidadão, e por se encontrar na esfera da administração pública, remetendo-nos para o artigo 266º do mesmo texto fundamental, obriga a polícia a respeitá-los e promovê-los na sua atividade diária.

A proteção dos direitos dos cidadãos é uma obrigação do Estado, quer numa vertente positiva (garantindo-os e defendendo-os face à ameaça de outrem), quer numa dimensão negativa (não atuar de modo a que os ofenda e sacrifique de forma arbitrária e desmesurada).

#### **12.4.4 Princípio da prossecução do interesse público**

O interesse público, já tratado em ponto próprio na presente dissertação, afirma-se como um dos mais importantes limites da margem de livre decisão ou arbítrio da polícia, pois apenas a legitima a prosseguir o interesse público, devendo apartar-se da prossecução de interesses privados, e mesmo o interesse público apenas pode ser prosseguido se estiver prescrito na lei ou se dela se retirar (queremos com isto dizer, a título exemplificativo, que não poderá a polícia atuar indiscriminadamente no âmbito do código da estrada apenas para colher receitas orçamentais, mas exclusivamente no interesse maior do direito à circulação dos demais cidadãos).

#### **12.4.5 Princípio da boa-fé**

O princípio da boa-fé é de consagração constitucional recente, figurando apenas desde a 4ª Revisão Constitucional, em 1997. No entanto já se encontrava estipulado no Código de Procedimento Administrativo, no artigo 6º-A.

Este princípio foi autonomizado, e separado do princípio da justiça, por ter deixado de se tratar de um mero princípio de intervenção moral, tendo-se afirmado como um verdadeiro princípio legitimador da administração em geral, e atividade policial em particular, enquanto necessidade de criar um clima de confiança e previsibilidade no seio da Administração Pública, obrigando-a a atuar com respeito aos valores básicos do ordenamento jurídico, adotando condutas consequentes e não contraditórias. Resumindo, é um mecanismo garantístico das expectativas e da confiança dos particulares geradas dos comportamentos dos órgãos da administração, nomeadamente da polícia.

#### **12.4.6 Princípio democrático da atuação da polícia**

A polícia, em todo o espectro da sua atuação, deve promover a materialização dos princípios e dos direitos próprios de um Estado de Direito democrático. Deve materializar o princípio democrático como forma legitimadora do poder para que se torne num impulso

---

dirigente de uma sociedade. Materializar o princípio democrático é sinónimo de concretizar direitos fundamentais, o que origina o fortalecimento de uma convicção coletiva de *ius imperii*. No entanto, os mesmos direitos fundamentais dotados de *ius imperii* impõem à polícia uma atitude contra o exercício de poder autoritário, uma vez que toda a sua atuação tem que se desenvolver em transparência democrática.

#### **12.4.7 Princípio da igualdade e imparcialidade**

O princípio da igualdade, desde logo consagrado no artigo 13º da CRP, implica que exista igualdade na aplicação do direito (todos são iguais perante a lei), bem como compromete todos os cidadãos a participarem na vida política da comunidade, proibindo quaisquer formas de discriminação no pleno exercício do poder político. O artigo 266º da CRP vincula a polícia ao princípio da igualdade obrigando-a a denunciar qualquer forma de discriminação que verifique, impondo ainda um tratamento igual para situações iguais. No mesmo artigo 266º da Constituição encontramos a referência ao princípio da imparcialidade. Há aqui que destacar que este princípio não se pode confundir com neutralidade. A polícia tem a seu cargo a prossecução do interesse público (logo não é neutra), atuando, outrossim, de forma isenta para não sacrificar desnecessária e desproporcionalmente direitos e interesses de particulares. No entanto é premente referir que o princípio da imparcialidade se encontra mais vulnerável ao nível do exercício de direitos dos elementos da polícia, cujas garantias de impedimento, de suspeição ou de escusa são omitidas pela prerrogativa de autoridade policial, a nosso ver erradamente. Erradamente porque tende a ser visto apenas na estrita dimensão do elemento policial enquanto tal, e não enquanto mero cidadão.

#### **12.4.8 Princípio da justiça**

Ainda no artigo 266º da CRP encontramos a previsão do princípio da justiça, a qual aparece ainda referida no artigo 6º do CPA, vincula toda a atividade administrativa, e a policial por arrastamento, a critérios de justiça material, constitucional e legalmente plasmados. Ou seja, entende-se enquanto princípio geral de intervenção policial, por ser a face visível do Estado e do próprio direito, englobando todos os princípios já atrás referidos.

#### **12.4.9 Princípio da liberdade**

A liberdade, também ela já amplamente tratada na presente dissertação, envolve um conjunto alargado e complexo de direitos e deveres nos quais os homens e as suas instituições confiam enquanto valor inerente ao ser humano, apresenta-se à polícia como meta a defender



---

e a alcançar, sendo-lhe exigida a promoção de todos os atos respeitantes a esse cumprimento. Além de ser um direito natural, a liberdade afirma-se como um valor de ordem ideal, um princípio que deve ser cultivado pela polícia para que cada indivíduo na sua essência possa autodeterminar-se, isto é, possa escolher voluntária e espontaneamente, sem quaisquer interferências, a melhor forma de realização das suas necessidades e do seu crescimento e desenvolvimento na sociedade.

Os princípios assim enunciados (e mesmo constitucionalizados) são uma mais-valia à ideia de isenção individual e profissional do polícia. Logo, não será verosímil que, norteado por tamanhas condicionantes legais, princípios e deveres, o polícia pudesse fazer valer as suas correntes ou ideologias políticas, quer para o exterior, quer no seio da própria corporação, influenciando outros (corporativismo). Se assim fosse aceitável, convenhamos, que na moldura atual também é passível de ocorrer, sendo caso de foro disciplinar e, eventualmente, criminal. Pelo menos este também parece ser o entendimento de Eurico Silva, quando refere que *“no plano do direito positivado estamos muito longe da velha imagem da polícia como instrumento repressivo. Violento. Opressor do cidadão e dos seus direitos”*<sup>181</sup>.

## 12.5 Direitos e Deveres

### 12.5.1 Direitos e deveres dos trabalhadores que exercem funções públicas

A respeito dos direitos e deveres dos trabalhadores que exercem funções públicas, sobressai, logo à partida, uma distinção clara. Os deveres dos trabalhadores encontram-se condensados, na generalidade, num diploma legal (Lei 58/2008, de 09 de Setembro), enquanto pelo contrário, os direitos se encontram dispersos, quer pela mesma Lei e demais legislação avulsa, quer substancialmente pela Constituição da República Portuguesa, por englobar todos os trabalhadores. No entanto, dada a sua extensão, não serão nem os deveres nem os direitos aprofundados, mas tão só aqueles que mais respeito dizem à investigação aqui apresentada, nomeadamente os direitos de carácter cívico e os deveres da mesma natureza, ou deveres negativos, ou se preferirmos, de omissão ou não ação.

Ao nível dos referidos direitos, temos, então:

- a) O direito de participação na vida pública e política e direção dos assuntos públicos do país (artigo 46º CRP);
- b) O direito de sufrágio (artigo 49º da CRP);
- c) O direito de acesso a cargos públicos (artigo 50º da CRP);

---

<sup>181</sup> Eurico João Silva, op. cit., p. 49.

- 
- d) Liberdade de associação e de constituir e associar-se a partidos políticos (artigo 51º da CRP);
  - e) Liberdade sindical (artigo 55º e ss. da CRP e retratado nos Anexos I e II do Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), aprovado pela Lei 59/2008, de 11 de Setembro, nos artigos 289º a 339º e 205º a 253º respetivamente;
  - f) O direito à greve, tipificado no artigo 53º da CRP, bem como no artigo 392º e ss. do Anexo I do já referido RCTFP;
  - g) Os direitos de manifestação e reunião (previsto nos artigos 45º da CRP)
  - h) Os direitos de petição coletiva e de ação popular (artigo 52º da CRP);

No concernente aos deveres, como já referido, a sua extensão encontra-se plasmada no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas. Há aqui que reter, embora seja alvo de análise posteriormente, que conforme referido no artigo 3º do dito Estatuto, qualquer “*comportamento do trabalhador, por ação e omissão, ainda que meramente culposos, que viole deveres gerais e especiais inerentes às funções que exerce*”, consubstanciará infração disciplinar.

Ao nível dos deveres há apenas que fazer uma distinção entre os gerais e os especiais, sendo que os primeiros serão aqueles que recaem sobre qualquer trabalhador que exerce funções públicas, quando tenha a ver com a própria essência da Administração Pública, enquanto os especiais dizem respeito exclusivamente a características específicas da função exercida pelo trabalhador.

É no artigo 3º, no seu número 2, que se encontram enunciados os deveres gerais, a saber, resumidamente, o dever de prossecução do interesse público, os deveres de isenção, de imparcialidade, de informação, de zelo, de obediência, de lealdade, de correção, de assiduidade, de pontualidade e de sigilo.

Do vasto rol de deveres enunciados, é-nos importante reter o dever de imparcialidade e isenção, pois neles se enforma a Administração Pública, visando, sobretudo, assegurar que a atividade administrativa desenvolvida pelos seus órgãos e agentes públicos ocorra de forma isenta e equidistante relativamente aos interesses presentes em casos concretos para os quais sejam chamados a intervir, visando-se exclusivamente o interesse público, e nunca qualquer manifestação de aproveitamento pessoal.

Analisando diagonalmente a legislação nacional, verificamos rapidamente que o legislador entendeu que a matéria da imparcialidade com vista à prossecução do interesse público não poderia ser apenas garantida pela simples enunciação dos deveres atrás

---

explanados, vendo-se na iminência de prever um conjunto concreto de situações legais atinentes à inibição ou impedimento do exercício de funções públicas por parte dos respetivos trabalhadores.

Desde logo encontramos consagrado no artigo 269º da CRP que os trabalhadores que exercem funções públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, sendo-lhes proibida a “*acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente proibidos por lei*”. A mesma lei onde encontramos que podem ser estabelecidas as incompatibilidades entre o exercício de cargos públicos com outras atividades, como aprofundámos nos pontos anteriores.

Outro dos condicionamentos, intimamente ligado ao princípio da imparcialidade, resulta dos artigos 25º a 30º da LVCR, em conjunto com os artigos 44º a 51º do código de Procedimento Administrativo, aí designados de impedimentos e incompatibilidades. Desta forma, ainda que se ratem de deveres, pela sua condição negativa e pela própria designação legal, tratá-los-emos adiante.

### **12.5.2 Impedimentos e incompatibilidades**

Diz Aristóteles que a igualdade é, efetivamente, a base do Direito. Porém, “*muitas vezes, os homens são maus juízes no seu próprio interesse. A igualdade donde resulta a justiça existe, como o demonstra a nossa ética, nas pessoas e nas coisas. Facilmente se está de acordo sobre a igualdade das coisas*”, porém é sobre a igualdade das pessoas que se levantam contestações porque os homens tendem a querer “*dar aos seus direitos uma extensão ilimitada*”<sup>182</sup>. Nesta discussão entra a democracia, sistema este onde se reconhece como justo o que é decidido pela maioria das opiniões. Como já referimos atrás, e na ótica do mesmo autor, a lei é “*o que agrada à pluralidade dos cidadãos. Em matéria de igualdade e de justiça, não é fácil encontrar-se uma verdade exata*”<sup>183</sup>.

John Locke, como já vimos em ponto anterior, referindo-se às sociedades políticas, lembra<sup>184</sup> que quem abandona o estado de natureza para se juntar a uma sociedade política cede todo o poder que é necessário para a prossecução dos fins que o levaram à sua adesão, ou seja, o suprimento das suas necessidades. Todas as sociedades políticas tiveram a sua

---

<sup>182</sup> Aristóteles, *op. cit.*, p. 123.

<sup>183</sup> *Idem, op. cit.*, p. 124.

<sup>184</sup> *Idem, op. cit.*, p. 297.

---

origem a partir de uma união voluntária e do acordo mútuo entre homens que agiram livremente na escolha dos seus governantes e das suas formas de governo.

Também São Tomás de Aquino discorre no mesmo sentido, devendo no seu entender dizer-se que os princípios comuns da lei da natureza não podem aplicar-se do mesmo modo a todos, por causa da múltipla variedade das coisas humanas. É necessário que cada coisa que é em vista de um fim seja determinada segundo a sua proporção a este fim<sup>185</sup>.

Concretamente no que aos impedimentos e incompatibilidades respeita, há, desde logo, que observar a Constituição da República Portuguesa. No seu artigo 117º faz menção, no n.º 2, que à lei compete dispor sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respetivo incumprimento, bem como sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades. Por sua vez os artigos 150º e 154º também aludem a impedimentos, desta feita de ordem das condições de elegibilidade dos cidadãos para a Assembleia da República. O artigo 216º, respeitante aos tribunais, indica as incompatibilidades inerentes, especificamente, à condição dos juízes.

O que mais interessará ao nosso trabalho encontra-se previsto nos artigos 269º e 270º da CRP, os quais remetem para o regime geral dos impedimentos e incompatibilidades, dizendo expressamente que “*a lei determina as incompatibilidades entre o exercício de cargos públicos e o de outras atividades*”. Não faremos aqui ulterior análise da CRP, pois será tratada com detalha mais adiante na Dissertação.

Regressando ao enunciado no ponto anterior, referente aos deveres negativos, que a lei designa de impedimentos e incompatibilidades, encontramos o artigo 26º da LVCR, que refere que “*as funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade*”. Daqui resulta que a acumulação destas funções com outras de natureza pública ou mesmo privada reveste carácter excecional, só sendo passível de ocorrência nos casos expressamente tipificados nos artigos 27º a 29º do mesmo diploma.

Continuando, encontramos que o artigo 30º da LVCR, em conjugação com os artigos 44º e ss. do CPA, consagram um enunciado de situações cujas funções acumuladas (públicas ou privadas) são suscetíveis de serem impedidas ou se tornarem incompatíveis com o exercício de funções públicas.

De acordo com o artigo 4º do Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos ou Altos Cargos Públicos, aprovado pela Lei 64/93, de 26 de Agosto, a titularidade de órgãos de soberania e de cargos políticos é incompatível com

---

<sup>185</sup> Santo Tomás de Aquino, *op. cit.*, p. 96.

---

quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos. A estas restrições aplica-se ainda o disposto no artigo 5º, como forma de salvaguarda de isenção, em que os mesmos titulares de órgãos de soberania ou de cargos políticos, até três anos após a cessação das suas funções, não podem exercer cargos em empresas privadas que prossigam atividades na área ou setor por eles diretamente tutelado.

Por seu lado, o regime de exclusividade em nada contraria o objeto fulcral da presente investigação. Somos a entender que, em caso de possibilidade de desempenho de funções políticas de qualquer tipo, desde que remuneradas, deverá haver uma quebra de vínculo contratual, seja por suspensão, seja pelo próprio desligamento.

O tipificado no artigo 5º do referido regime acrescenta ainda que, nos três anos subsequentes ao fim do vínculo ao cargo político, o seu anterior titular não poderá exercer funções em empresas privadas que prossigam atividades no setor diretamente por eles tutelado, quando tenha havido, no período do respetivo mandato, qualquer operação de privatização ou tenham beneficiado de qualquer benefício fiscal de natureza contratual ou incentivo financeiro.

De acordo com o artigo 6º, um Presidente de Câmara e a título de regime de permanência, sujeito a sufrágio público, pode exercer paralelamente, a tempo inteiro ou parcial, outras atividades, desde que o comunique ao tribunal Constitucional e à Assembleia Municipal. A esta cláusula obstam apenas os demais regimes de incompatibilidades e impedimentos que estejam em vigor noutras leis, relativamente ao exercício de cargos ou atividades profissionais a que se refiram.

Atenção ao registo de interesses transcrito no artigo 7º-A. O registo de interesses, aos quais estão obrigados os Deputados da Assembleia da República, e que é facultativo nas autarquias, consiste na redação em livro próprio para o efeito, de todas as atividades suscetíveis de gerar conflitos de interesses, incompatibilidades ou impedimentos e quaisquer atos que possam proporcionar proveitos próprios financeiros. Em especial, têm que ser registados os casos em que o titular do cargo político prossiga atividades públicas ou privadas, comerciais ou empresariais, bem como o exercício de função liberal, ou entidades às quais preste qualquer tipo de serviços remunerados.

Relativamente a sociedades, um titular de cargo político que detenha quota superior a 10% em qualquer sociedade, vê-a privada de poder participar em qualquer contato com o Estado ou pessoa coletiva pública.

---

Outras das limitações/restrições residem no artigo 9º, especificando que os titulares de cargos políticos estão impedidos de servir de árbitro ou de perito, a título gracioso ou remunerado, em processos cuja parte interessada seja o Estado ou pessoa coletiva pública.

### **12.5.3 Impedimentos e incompatibilidades – caso do elemento policial**

A Polícia de Segurança Pública, enquanto força de segurança do Estado, é um órgão da Administração Pública, pois é um órgão do Estado que exerce funções administrativas, consoante o estipulado no Código de Procedimento Administrativo (CPA), artigo 2º. Enquanto órgão da Administração Pública, rege-se pelos normativos constantes do CPA, ainda que sempre em regime de subsidiariedade com a demais legislação atinente à própria Instituição e à Lei geral.

O Código de Procedimento Administrativo começa mesmo por definir claramente o que se entende por procedimento administrativo, definindo-o como a sucessão ordenada de atos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução. Daqui retiramos que a Polícia é em si mesma, e ao mesmo tempo, uma manifestação da vontade da AP, e um órgão tendente à execução dessa vontade da Administração, ou seja, é um produto da vontade e um garante da execução dessa mesma vontade administrativa.

Toda a atividade administrativa, que existe em prol do cidadão e para satisfazer as suas necessidades, encontrando-se subdividida, entre outras, na atividade policial, a qual é norteada por princípios de atuação. São estes princípios o garante de homogeneidade de interesses de uma população, são estes princípios que são responsáveis pelo equilíbrio que deve existir entre os diferentes interesses que movem as pessoas na sua singularidade, permitindo que se gere uma convicção de aceitação e confiança na vontade de todos, entre todos e para todos os cidadãos de uma sociedade. Assegurando o respeito por determinadas garantias, o próprio cidadão defende-se de interesses particulares, sacrificando certos direitos, certas vantagens individuais, pelo equilíbrio coletivo. Estas garantias estabelecem os princípios aos quais devem obedecer todas as formas de atuação da Administração Pública, e o seu não respeito constitui uma infração à vontade da Administração, enquanto representante de uma determinada vontade geral societária.

### **12.5.4 Regime de exercício/restricção de direitos do pessoal da PSP**

Neste ponto não poderíamos deixar de analisar uma lição de Aristóteles. Este autor refere, relativamente à questão de saber qual é a melhor forma de governo (monarquia,

---

aristocracia ou república), que um dos mais relevantes fatores é precisamente o número de representantes de uma determinada ordem política. Para este efeito ensina que uma multidão tende a julgar melhor que uma só pessoa, na medida em que quatro olhos veem melhor que dois, seis melhor que quatro e assim sucessivamente. A este respeito acrescenta ainda que uma multidão é menos dada a ofender (tal qual a água, “*que quando mais abunda menos sujeita está a corromper-se*”), uma vez que quando consideramos uma sociedade composta por pessoas livres, as quais aceitamos como sendo, globalmente, respeitosas à lei, pessoas de bem e bons cidadãos, serão, certamente, mais difíceis de corromper que uma só, na medida em que têm a vantagem do número. Aristóteles vai ainda mais longe, ao considerar que várias pessoas honestas “*não fazem senão uma pela unidade de espírito*”<sup>186</sup>.

O que atrás está explícito mais não demonstra que, caso se aceite uma participação cívico-política mais interventiva do elemento policial, acarretará sempre a sua respetiva supervisão, integrada na multidão dos elementos constituintes de uma força de segurança. Um cidadão enquanto polícia, por si só, não tem capacidade para moldar toda uma instituição, e apenas por ele fazer vincular uma qualquer inclinação política da instituição que representa.

A Lei 6/90, de 20 de Fevereiro, que aprovou o Regulamento Disciplinar da PSP, alude expressamente ao exercício de direitos do pessoal da PSP. Logo no artigo 1º estatui que a PSP tem por funções defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos. Logo, coloca-a como pilar básico na garantia do exercício de direitos de todos os cidadãos, garantindo que qualquer limitação que lhes possa ser imposta, por maior força de razão, tenha que ser sempre equitativa e proporcional, e devidamente justificada por razões inerentes ao serviço, pois não se pode perceber de maneira distinta que à entidade à qual cabe zelar por direitos dos cidadãos, eles também cidadãos visados, defendam os de outrem e não acarinhem os seus próprios. Há que ter sempre presente que quem garante o exercício de direitos dos cidadãos, é, também o próprio, um cidadão.

No artigo 3º encontramos que o pessoal da PSP, em funções, goza dos direitos e está sujeito aos deveres previstos na lei geral para os funcionários e agentes da Administração Pública, o que vai de acordo ao antes dito, que o próprio agente que tem por missão salvaguardar os direitos de terceiros, seja ele próprio um visado nesse exercício, na sua qualidade de cidadão.

O artigo 4º da presente Lei refere-se à isenção a que deve obedecer o pessoal policial, o qual não pode, sob qualquer circunstância, servir-se da sua qualidade, do seu posto ou da

---

<sup>186</sup> Idem, *op. cit.*, p. 118.

---

sua função para qualquer intervenção de carácter político ou partidário. Atente-se que este artigo se refere a valer-se de circunstâncias atinentes ao serviço, o que já de si não é uma cláusula geral, mas uma cláusula concreta. Tal reforça o sentido de que, enquanto cidadão e enquanto polícia, quando intervier política ou partidariamente, não se pode valer da sua condição policial para retirar desforço. De outra maneira, não podendo o pessoal policial participar partidária e politicamente de forma nenhuma, que sentido faria tal consagração? Deixaria de ter objeto.

Por último encontramos no artigo 6º, sob a epígrafe de restrições ao exercício de direitos que ao pessoal com funções policiais em serviço efetivo na PSP está vedado fazer declarações que afetem a subordinação da polícia à legalidade democrática e à sua isenção política e partidária. Mais uma vez só se pode interpretar a presente estatuição no sentido positivo, ou seja, que pode fazer declarações políticas e partidárias quando tal não afete a polícia enquanto instituição.

O mesmo texto aparece consagrado no Estatuto de Pessoal da PSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de Outubro, no seu artigo 5º, que no número 4 veda ao pessoal policial fazer quaisquer declarações que afetem a subordinação da PSP à legalidade democrática e à sua isenção política e partidária.

No moderno Estado de direito não parece verosímil colocar-se a legalidade distante e independente da legitimidade. Queremos com isto dizer que a legalidade dependerá sempre daquilo que a população na sua maioria (subjetividade social) considera ser correto e justo<sup>187</sup>. Se a legalidade é a normalidade, o conjunto de regras segundo as quais se exerce o domínio, a legitimidade contem a razão pela qual o domínio funciona de determinada maneira. Tal relação é designada de direito positivo<sup>188</sup>.

A ordem jurídica para se legitimar não deve contrariar os princípios morais. Claro está que a moral vigente numa determinada sociedade não surge espontaneamente nem é um dado objetivo e concretamente mensurável, no entanto ressoa como um produto da vontade humana, e é variável conforme as circunstâncias de tempo, modo e lugar. Daqui resulta a principal motivação ao nosso trabalho e a toda a investigação desencadeada. A moral conduziu no passado a sociedade portuguesa a considerar conflituoso o facto de um elemento

---

<sup>187</sup> Dever-se-á considerar a todo o momento que a Lei, no seu sentido lato, é feita por representação, ou seja, o cidadão singular faz-se representar coletivamente através do poder político democraticamente eleito. Por assim dizer, todas as diretivas emanadas pelo Estado vão no sentido de suprir necessidades comuns a todos, por aceitação tácita de todos.

<sup>188</sup> António Francisco de Sousa, *op. cit.*, p. 240.



---

policial exercer duas funções em paralelo ou em complemento, de segurança e de ênfase político, pelas razões já atrás referidas. No entanto, num novo panorama social e num sistema político já amadurecido, passado que vai já mais de um quarto de século desde a última grande convulsão social que culminou na Revolução dos cravos, e fruto da globalização, a sociedade está mais aberta à mudança e mais ciente da crescente necessidade, imperatividade até, de participação de todos na construção e desenvolvimento do Estado democrático. O elemento policial, enquanto civil, integrado na função pública, embora dotado de poderes coercivos, não pode ainda ser visto como o elemento policial do Estado polícia. A sua capacidade de cidadania deve ser plena enquanto cidadão, e ajustada enquanto profissional, sempre vinculado àqueles que são os limites da sua atuação.

As restrições ao exercício de direitos encontram-se legitimadas no artigo 270º da CRP, tratado em ponto próprio. Este ponto, pretendemos apenas enunciar que as restrições, de acordo com o estipulado no texto constitucional, tratando-se, então, dos direitos de manifestação, reunião, associação, petição coletiva e capacidade eleitoral passiva. Ora, desde logo ficamos cientes que poderão haver restrições ao exercício destes direitos. Restrições são entendidas enquanto limitações, não enquanto proibições absolutas. Tal entendimento é-nos dado pelo mesmo artigo, onde lemos que poderão os direitos estar sujeitos a restrições quando na estrita medida das suas funções. Se se tratasse de uma cláusula geral de exclusão dos direitos, a menção à estrita medida das funções estaria desprovida de qualquer significado.

O Estatuto do Pessoal da PSP, consagra no seu artigo 10º que o pessoal policial está sujeito ao regime geral de incompatibilidades, impedimentos e acumulações de funções públicas e privadas aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas, sem prejuízo do regime de impedimentos, recusas e escusas do Código de Processo Penal. O mesmo resulta do artigo 3º n.º 1 do Regulamento Disciplinar da PSP.

Eurico João Silva admite que, por vezes, mesmo com a melhor das preparações, a realidade e os problemas do dia-a-dia colocam o elemento policial perante situações para as quais pode não ter uma resposta imediata, podendo mesmo chegar ao ponto de inibir a sua atuação, precisamente pelo facto de se lhe depararem situações incomuns, invulgares e extraordinárias. Mais, admite que em muitas dessas situações, dado o seu contorno, o quadro normativo que as representa pode não ser inteiramente claro e suscitar dúvidas no momento do confronto e da necessidade de estar e de atuar do polícia<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> Cfr. Eurico João Silva, *op. cit.*, p. 37.

---

Ora, dizemos, nós, se o quadro normativo que as representa não está devidamente claro, e a política visa, como já tratado no capítulo respeitante à Política, aprimorar as lacunas que eventualmente surjam nas previsões legais e na gestão da sociedade, não poderia o polícia intervir neste equilíbrio ao nível político com as suas propostas, com a sua experiência? Aristóteles reforça esta intenção, quando diz que “*se a discussão da teoria tem a sua liberdade, a prática também tem a sua necessidade*”<sup>190</sup>. Também no pensamento de Montesquieu, “*há leis que o legislador compreende tão mal que são até contrárias ao objetivo a que foram propostas*”<sup>191</sup>. Por este motivo, e para preservar a ordem jurídica no seu âmbito mais perfeito e idóneo possível, o mesmo autor argui que não se devem separar as leis do objeto para o qual foram feitas, nem das circunstâncias em que foram feitas. Caso se verifiquem lacunas ou dificuldade na interpretação, antes de serem erradamente interpretadas e aplicadas, devem existir novas leis que corrijam as anteriores. É de tal forma relevante este seguimento, que Montesquieu confiou subcapítulos separados ao tratamento dos conceitos de interpretação espacial, temporal e casuístico das leis.

É de todo conveniente salvaguardar que Montesquieu refere, concretamente, que a ideia de uniformidade das leis é enganadora, e deve ser bem atentada. Não considera sempre e sem exceção apropriado que a polícia tenha sempre os mesmos pesos, o comércio as mesmas medidas, o Estado as mesmas leis. Cada caso é um caso, e o mal de mudar é sempre menor que o mal de suportar, daqui que entendendo a uniformidade como necessária e útil, não menos relevante considera que a grandeza do génio baseia-se em saber quando é de privilegiar a diferença<sup>192</sup>.

Gomes Canotilho e Vital Moreira realçam que apenas os elementos integrantes dos quadros permanentes estão sujeitos às restrições de direitos, sendo que para os militares, por exemplo, desde logo exclui aqueles que, quando obrigatório, se encontravam a cumprir o serviço militar<sup>193</sup>, e atualmente os voluntários, por não pertencerem aos quadros, acrescentamos nós.

---

<sup>190</sup> Aristóteles, *op. cit.*, p. 25.

<sup>191</sup> Montesquieu, *op. cit.*, p. 773 e ss.

<sup>192</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>193</sup> Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, 2010, pp. 847 e ss.

---

## 12.6 Interpretação das lacunas da lei

Seguindo os ensinamentos de Marcello Caetano, a tarefa hermenêutica da lei não se esgota em determinar o sentido dos preceitos legais. Exige também a integração da lei nos casos em que ela é omissa relativamente à ação a desenvolver em certos cenários.

Sendo certo que é necessário, antes de mais, em qualquer desses casos determinar com precisão se existe lacuna legislativa, há que ter sempre presente que às autoridades só é permitido desenvolver aquilo que a lei permita. Tal significa que as lacunas nunca podem ser de competência, e apenas existirão, regra geral, no processo de agir.

Existem duas situações distintas de interpretação das lacunas da lei. Quando o caso em concreto omissa numa lei é igual ou semelhante a casos previstos noutras leis, a integração é simples: apuram-se as razões impeditivas da adoção de soluções legisladas para os casos similares, e, nada se opondo, adotam-se essas soluções. *“Ubi eadem ratio, ibi eadem dispositivo”*<sup>194</sup>.

No entanto, na maior parte das situações, as previsões de outras leis não são rigorosamente iguais ao caso omissa. Se assim suceder, haverá que verificar se existem pontos de contacto, se se filiarão numa razão comum e a afinidade entre os casos permita inferir uma solução. Em caso positivo, poder-se-ão integrar enquanto regra induzida, constituindo os designados princípios gerais de direito. Em suma, procura-se um princípio geral na eminência de faltar a solução particular de um caso idêntico<sup>195</sup>.

No Decreto – Lei n.º 23 048, de 23 de Setembro de 1933 lemos que o Princípio Geral de Direito é *“produto de elaboração doutrinária: trata-se de uma ideia superiormente informadora de todo o sistema jurídico ou de certa parte dele, de que decorrem, portanto, as regras e soluções consagradas na legislação. A tendência das constituições modernas para definir a ética do Estado conduziu à frequente formulação nos textos constitucionais de muitas dessas regras fundamentais da Ordem jurídica. E não só nas leis constitucionais: há outras leis que são mero enunciado de princípios, declarações de direitos ou de deveres, programas político-sociais”*.

## 12.7 Fiscalização por órgãos independentes do poder político

A fiscalização reduz a suspeita e provoca credibilidade.

O Inspetor Geral da Administração Interna, António Henrique Rodrigues Maximiano, numa das suas alocações, em Sidney, entre 5 e 9 de Setembro de 1999, referiu que a

---

<sup>194</sup> Marcello Caetano, *Manual de Direito de Administrativo*, Vol. I, 10ª Ed. Edições Almedina, S.A., 2010, pp. 134-135.

<sup>195</sup> *Idem, ibidem*.

---

democracia se caracteriza pela igualdade dos cidadãos perante a lei e pela existência de um controlo de cidadania sobre as mais variadas formas de exercício de poder, o que constitui como exigência do Estado de Direito democrático o controlo externo da atividade policial. É este desiderato que contribui de forma decisiva para a defesa dos direitos do homem, social e individualmente situado, do homem concreto, com identidade e rosto. Entende que só assim se podem conceber os direitos humanos, designadamente o direito à dignidade e à liberdade<sup>196</sup>. Assim também nós entendemos, quando controlado o homem, concreto, com cara e corpo, o cidadão por detrás da farda policial envergada.

A Inspeção Geral da Administração Interna é um dos órgãos independentes do poder político que zela pela fiscalização da atuação da Polícia de Segurança Pública. Quando falamos em independência da instituição de controlo face ao poder político, não se pretender significar independência do executivo, do Governo, pois certo é que a IGAI é diretamente tutelada pelo Ministério da Administração Interna, dotado de um corpo de inspetores nomeados ministerialmente. No entendimento de António Maximiano o que é importante é descentrar o discurso da independência do governo para o discurso de independência entre o órgão de controlo e o seu destinatário, a polícia. Desta forma permitir-se-á, no futuro, dar uma especial atenção à eficácia e aos resultados obtidos pelas instâncias formais de controlo para que os cidadãos que se pretendem acautelar possam credibilizar essas mesmas instituições. Este sistema de controlo deve sempre ser exterior às polícias, as quais deverão também ser dotadas de mecanismos de controlo internos, exercidos de forma seletiva e transparente, permitindo que a opinião pública tenha conhecimento das suas atividades.

Estas instituições de controlo têm a sua razão de ser na máxima de que onde existe autoridade, existe sempre a possibilidade do seu abuso<sup>197</sup>.

### **12.7.1 Ciência da Administração/Responsabilidade disciplinar**

Para chegarmos à responsabilidade disciplinar temos obrigatoriamente que passar, em primeiro plano, pela deontologia. Isto porque o vocábulo grego *deón* significa o obrigatório, o justo e o adequado<sup>198</sup>. A partir desta raiz e do sufixo *loghia* Jeremias Bentham criou, em 1834, a palavra deontologia, enquanto ciências das normas, enquanto meios para alcançar certos fins, fins estes que mais não são que determinar os deveres que devem ser cumpridos

---

<sup>196</sup> Cfr. António Henrique Rodrigues Maximiano, *CONTROLO EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL*, Inspeção Geral da Administração Interna, 1999, p. 35.

<sup>197</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, pp. 36 e ss.

<sup>198</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 110.

---

em determinadas circunstâncias sociais e, de modo muito especial, dentro de uma determinada profissão<sup>199</sup>.

Desta forma temos que a deontologia é a ciência que estabelece normas diretoras das atividades profissionais sob o signo da retidão moral ou honestidade, estabelecendo o bem a fazer e o mal a evitar no exercício da profissão.

De forma a aplicar cabalmente a deontologia na Administração Pública, e garantir a efetivação do interesse público, a presidência do Conselho de Ministros aprovou a “Carta ética da Administração Pública”, onde se consagram dez princípios, a saber: Princípio do serviço público, da legalidade, da justiça e imparcialidade, da igualdade, da proporcionalidade, da colaboração e da boa fé, da informação e da qualidade, da lealdade, da integridade, da competência e da responsabilidade. Os citados princípios são específicos, e entroncam ainda outros, de caráter geral<sup>200</sup>.

Posto isto, para efeitos do nosso estudo, considera-se infração disciplinar “*o ato, ainda que meramente culposo, praticado por funcionário ou agente da PSP com violação de algum dos deveres, gerais ou especiais, decorrentes da função que exerce. Quando considerada em função de determinado resultado, a falta disciplinar pode consistir na ação adequada a produzi-lo ou na omissão do dever de evitá-lo, se ouira for a intenção da lei*”<sup>201</sup>.

Uma infração disciplinar é de natureza jurídica meramente formal ou de conduta, ou seja, não é material. Homicídio é de natureza material porque pressupõe a consumação de um ato. No caso de infrações disciplinares tal não tem que acontecer. Não é necessária a verificação do ato, a produção do resultado perturbador no serviço. Basta a circunstância do sujeito querer praticar a ação disciplinarmente punível. Desde que haja violação de um dever funcional, há infração. Só é infração disciplinar o ato cometido durante o exercício de funções.

Veiga e Moura define infração disciplinar de uma forma multifacetada, como a “*conduta externa, culposa, ilícita e prejudicial do trabalhador, traduzida na violação de deveres gerais ou especiais previstos na lei e inerentes às funções que executa e para as quais está habilitado*”<sup>202</sup>. Entende-a como uma infração claramente distinta da infração penal, não

---

<sup>199</sup> Cfr. Idem, *ibidem*.

<sup>200</sup> Isenção, zelo, obediência, lealdade, sigilo, correção, assiduidade, pontualidade e aprumo, conforme Regulamento Disciplinar da PSP, aprovado pela Lei 7/90 de 20 de Fevereiro.

<sup>201</sup> Cfr. António Henrique Rodrigues Maximiano, *op. cit.*, pp. 112.

<sup>202</sup> Idem, *op. cit.*, p. 38.

---

obstante partilharem alguns pontos comuns, na essência distinguem-se por fundamentos e objetivos diferentes e regras próprias e nem sempre condicentes.

A infração disciplinar, entendida como infração formal, cujo resultado não integra a previsão do ilícito disciplinar, constitui-se como uma infração de perigo e não de resultado. A infração ocorre, desde logo, com a simples violação culposa de qualquer dos deveres consagrados, independentemente da produção efetiva de um resultado com a lesão da norma, o qual se afirma apenas como uma agravante.

O mesmo autor defende ser inegável a dupla finalidade do poder disciplinar: por um lado confere à Administração meios para se defender das faltas dos seus trabalhadores e assegurar a ordem no interior dos serviços; por outro lado representa um imprescindível instrumento de proteção do próprio trabalhador contra o arbítrio da hierarquia administrativa, assegurando-lhe um conjunto de garantias essenciais<sup>203</sup>.

De referir também que a PSP e GNR, têm um estatuto disciplinar especial, o que impõe a existência de uma especialidade de regime de instituição. Esta legitimidade tem que recorrer da especialidade da função/instituição. Isto decorre da intensidade de disciplina das forças policiais. Mas, mesmo assim, está dependente do princípio da proporcionalidade.

Há que ver se a instituição não foi além das necessidades e exigências decorrentes da profissão. E se foi numa determinada altura, poderá ser sempre revisto e verificado numa altura posterior.

Paulo Veiga e Moura sustenta ainda que ninguém pode ser responsabilizado disciplinarmente por ações da vida particular praticadas na vida particular, a não ser que causem danos ao prestígio ou eficácia do serviço público ao qual pertencem, quando, e apenas, a causa justificativa do ato lesivo esteja justificada no serviço ou nas funções que nele o trabalhador exerce.<sup>204</sup> Tal não deixa de significar, indireta, mas expressamente, que o agente policial tem vida para lá da sua profissão.

---

<sup>203</sup> *Idem, op. cit.*, p. 27-31 e 37.

<sup>204</sup> Cfr. Paulo Veiga e Moura, *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública*, 2ª Ed., Coimbra Editora, S.A., 2011, p. 53.

---

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: A NOSSA CONTRIBUIÇÃO

O subsídio e a exposição das ideias próprias do autor de qualquer trabalho que se proponha a revestir científico, e mesmo nos casos em que não o seja, constituir-se-á invariavelmente como a sua mais-valia e o acréscimo por excelência da teoria conhecida. Se se entende que a pesquisa bibliográfica é essencial para dotar um investigador de conhecimentos sustentados, não é menos importante a demonstração da integração que é feita de todos os conhecimentos adquiridos, seja ela feita de forma mais prática ou mais teórica. Conhecer as matérias em estudo, por si só não basta, é necessário fazer uso do que se aprende, e dessa forma contribuir para o caminho da descoberta, pois a sabedoria é, ela própria, adaptativa e evolutiva, não se lhe conhecendo um limite.

As linhas a seguir consignadas demonstrarão a posição do investigador face aos conteúdos apresentados, fazendo transparecer o seu entendimento e as suas intenções, sempre justificadas, afirmativa ou negativamente, por juízos e enunciados legais ou ideológicos de autores consagrados.

### 12.8 Análise histórico-Constitucional e histórico-legislativa

No prefácio de Gomes Canotilho e Vital Moreira à sua obra *Constituição da República Portuguesa Anotada* logo se desvenda a importância da análise Jurídico – Constitucional em qualquer trabalho que pretenda estudar as raízes da ordem normativa e legal nacional. Os autores vincam que, mesmo apenas na Constituição atual (de 1976), múltiplas foram já as revisões Constitucionais (contaram quatro desde 1993, data da anterior edição da obra que produziram, atrás citada). Na realidade ocorreram já sete revisões ao Texto Fundamental. Os fundamentos máximos das sucessivas alterações a um texto normativo que se pretende (quase) eterno e geral, são justificadas pelos autores com as necessidades de atualização dos escritos às “*dimensões inteiramente novas, formalizadas em sede de princípios fundantes e estruturantes do Estado de Direito*”<sup>205</sup>.

Sinteticamente, o processo evolutivo é o motor de todas as alterações, mas é inolvidável que desde o século XX vimos a assistir a uma rápida transformação a todos os níveis, que suplanta os vários séculos anteriores, o que era aceite deixou de o ser, e o que o é hoje, esperamos já o seu desmentido amanhã, ou antes ainda. Não saberemos para onde iremos, no

---

<sup>205</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra Editora, 2006, p. 21.

---

entanto para já sabemos o que queremos, e certamente é nosso interesse ser atores na continuação do cada vez mais acelerado mecanismo evolutivo, pelo que não podemos descurar a jurisprudência e o seu acompanhamento aos factos que prossegue.

Neste sentido, tentaremos dar a conhecer, em muito breves palavras, qual foi o passado constitucional português, no que à segurança, cidadania, direitos e deveres diz respeito, para no fim tentarmos depreender se haverá margem para mais alterações ainda.

Em primeiro plano temos que referir que ao longo da história constitucional portuguesa não se verifica uma tradição. Antes, observamos que é feita de ruturas mais ou menos profundas, surgindo cada constituição em maior ou menor confronto com a anterior.

Existem, então, duas grandes correntes: o constitucionalismo radical (democrático, progressista e revolucionário – representado no vintismo, setembrismo e republicanismo) e o constitucionalismo liberal-conservador (cartismo e reacionário/autoritário do Estado Novo)<sup>206</sup>.

A Constituição da República Portuguesa é, logo à partida, uma lei, adotando a forma típica de qualquer lei ordinária. No entanto difere de todas as outras por se tratar de uma lei específica (concretamente no que diz respeito aos critérios para a sua elaboração e revisão), necessária (por não poder ser substituída ou revogada), e hierarquicamente superior (todas as outras lhe estão submetidas). É, portanto, uma única lei, e nunca um conjunto de leis avulsas.

### **12.8.1.1 – Constituição de 1822**

A Constituição de 1822, cuja vigoração se resumiu aos períodos entre 23 de Setembro de 1822 a 02 de Junho de 1823 e de 10 de Setembro de 1836 a 04 de Abril de 1838 é o texto constitucional português mais antigo e exerceu uma influência profunda nas instituições e no direito político nacional, muito pela influência da Constituição de Cádiz de 1812.

Da análise deste primeiro texto constitucional, ressalta que logo no preâmbulo nos apresenta um objetivo específico e primordial: acabar com o desprezo dos direitos dos cidadãos e com o esquecimento das leis (provocado pela partida do monarca D. Pedro para o Brasil em 1808), assegurando vivamente os “*direitos de cada um e o bem geral de todos os Portugueses*”<sup>207</sup>.

Respetivamente à matéria em apreço na nossa investigação, vemos que nesta Constituição, o seu artigo 12º logo consagra que “*Todos os Portugueses podem ser admitidos*

---

<sup>206</sup> Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra Editora, 2006, p. 22.

<sup>207</sup> Preâmbulo da Constituição de 1822



---

*aos cargos públicos, sem outra distinção, que não seja a dos seus talentos e das suas virtudes*”. Logo aqui se descarta qualquer tipo de restrição aos cidadãos pela sua condição militar ou de garantia de segurança e de paz no reino. A mesma Constituição completa ainda, no artigo 33º que *“Na eleição dos Deputados têm voto os Portugueses, que estiverem no exercício dos direitos de cidadão (art. 21, 22, 23 e 24), tendo domicílio, ou pelo menos residência de um ano, em o concelho onde se fizer a eleição. O domicílio dos Militares da primeira linha e dos da armada se entende ser no concelho, onde têm quartel permanente os corpos a que pertencem*”. Ora, logo aqui se compreende a participação na vida política ativa dos militares.

Por último, no artigo 13 atribui total liberdade ao cidadão, dizendo que *“Os ofícios públicos não são propriedade de pessoa alguma. O número deles será rigorosamente restrito ao necessário. As pessoas, que os houverem de servir, jurarão primeiro observar a Constituição e as leis; ser fiéis ao Governo; e bem cumprir as suas obrigações*”. O Artigo 171 revela que *“Haverá uma força militar permanente, nacional, e composta do número de tropas e vasos que as Cortes determinarem. O seu destino é manter a segurança interna e externa do reino, com sujeição ao Governo, a quem lhe compete empregá-la como lhe parecer conveniente*”.

### **12.8.1.2 – Carta Constitucional de 1826**

A Carta Constitucional vigorou por três períodos, entre Julho de 1826 e Maio de 1828, depois entre Agosto de 1834 a 1838, e finalmente de Janeiro de 1842 até à proclamação da república, a 05 de Outubro de 1910.

No que diz respeito à matéria versada no nosso estudo, há de importante a referir que no artigo 64 consta que *“Têm voto nestas Eleições primárias: 1.º - Os Cidadãos Portugueses, que estão no gozo de seus direitos políticos*”, enquanto critério geral, e logo no artigo seguinte, 65, informa que são excluídos de votar *“Os menores de vinte e cinco anos, nos quais se não compreendem os casados e Oficiais Militares, que forem maiores de vinte e um anos*”. Imediatamente a seguir, o artigo 66 aclara que *“os que não podem votar nas Assembleias primárias de Paróquia, não podem ser Membros, nem votar na nomeação de alguma Autoridade eletiva Nacional*”. Logo fica claro que aos militares continua a ser admissível qualquer tipo de participação e intervenção política.

Verifica-se, ainda, que no artigo 115, referente à Força Militar, esta *“é essencialmente obediente; jamais se poderá reunir, sem que lhe seja ordenado pela Autoridade legítima*”. Tal tipificação só faz sentido quando analisado o quadro histórico-social da altura, em que o

---

monarca tentou impedir qualquer forma de revolta contra o seu poder (como de facto vieram a suceder umas a seguir às outras), que teria sempre que ser apoiada pela força das armas.

Por último, ressalta clarividente do artigo 145 n.º 13º que *“todo o Cidadão pode ser admitido aos Cargos Públicos Civis, Políticos ou Militares, sem outra diferença, que não seja a dos seus talentos e virtudes”*.

### **12.8.1.3 – Constituição de 1838**

A Constituição de 1838, que apenas durou até 1842, altura em que foi readotada a Carta Constitucional, foi construída na base da Constituição de 1822, de forma a romper com o poder do monarca, regressando à soberania do povo, muito por força das influências da Revolução de Julho de 1830 em França, e do crescendo do liberalismo.

Como mais importante para o nosso estudo retiramos desta Constituição o artigo 8º, que nos dá conta da suspensão do exercício dos direitos políticos. Este artigo enuncia expressamente apenas por *“incapacidade física ou moral”* ou por *“sentença condenatória a prisão ou degredo, enquanto durarem os seus efeitos”* pode alguém ser privado dos seus direitos políticos.

Pela primeira vez aparece expresso na Constituição, no artigo 14, o direito de reunião e associação, denotando clara adesão ao liberalismo e à proteção dos direitos do cidadão.

Por outro lado, o artigo 72 informa que *“têm direito de votar nestas eleições todos os Cidadãos portugueses que estiverem no gozo de seus direitos civis e políticos, que tiverem vinte e cinco anos de idade, e (...) emprego”*. Logo a seguir, no artigo 75, a Constituição apresenta os inelegíveis, sendo que consagra os *“Comandantes das Divisões Militares, nas suas Divisões”*. Ora, à contrário, os Comandantes Militares fora das divisões são elegíveis, bem como os restantes militares, em qualquer serviço.

### **12.8.1.4 Constituição da República Portuguesa de 1911**

A Constituição de 1911 resulta da revolução que ditou o fim da Monarquia e a proclamação da República em Portugal. Os principais ditames que acarretou foram ao nível da organização e composição do Governo, sendo que foi em muito inspirada pela Constituição de 1822.

Curiosamente ao nível dos critérios de elegibilidade para cargos públicos ou políticos, não tece grandes considerações, remetendo em todos os casos para legislação avulsa em razão da matéria. No entanto não deixa de referir, no artigo 3 n.º 14 que *“o direito de reunião e associação é livre. Leis especiais determinarão a forma e condições do seu exercício”*. De

---

resto, nas inelegibilidades para o cargo de Presidente da República não considera o caso militar, mas apenas a descendência em razão do sangue, em clara alusão à Monarquia (artigos 39 e 40).

No que à força pública diz respeito, apenas vinca no artigo 69 que “é essencialmente obediente e não pode formular petições ou representações coletivas, nem reunir senão por autorização ou ordem da autoridade competente. Os corpos armados não podem deliberar”. A menção é genérica, afetando apenas a força armada, e nunca os seus membros, enquanto cidadãos.

### **12.8.1.5 – Constituição Política da República Portuguesa de 1933**

A Constituição de 1933 surge na sequência do golpe militar de 1926, que visou acabar com a República democrática e parlamentarista portuguesa. Seis anos se demorou a efetivar a nova Constituição, a qual foi preparada para garantir uma concentração de poder no Presidente da República (o qual acabou por não se verificar na prática, em detrimento do poder do Presidente do Conselho de Ministros – António de Oliveira Salazar), cabendo-lhe, inclusivamente, o exercício do poder executivo.

A Constituição de 1933, ao nível literal também não veio alterar em muito a sua antecessora, no que ao nosso estudo diz respeito. O Governo encabeçado por Salazar, com a sua repressão premente aos direitos dos cidadãos, acabou por suplantar o próprio texto Constitucional, não lhe dando a relevância de lei mestra de todas as leis e dos direitos dos cidadãos. No entanto, frisam-se o disposto no artigo 5º, N.º 1, que refere “*a forma do regime é a República Corporativa, baseada na igualdade dos cidadãos perante a lei, no livre acesso de todos os Portugueses aos benefícios da civilização e na participação dos elementos estruturais da Nação na política e na administração geral e local*”.

Também mantém, pelo artigo 8º n. 14, a liberdade de associação e reunião. Já no artigo 24º prevê que “*Os funcionários públicos estão ao serviço da coletividade e não de qualquer partido ou organização de interesses particulares, incumbindo-lhes acatar e fazer respeitar a autoridade do Estado*”.

Por outro lado também remete para leis especiais os critérios de elegibilidade para funções políticas.

Por último, no artigo 110º, determina que não possa haver lugar a acumulação de funções por parte dos titulares de poderes públicos com particulares.

Como encontramos explícito em Vital Moreira e Gomes Canotilho na sua CRP Anotada, as constituições liberais oitocentistas e a primeira constituição republicana pouca

---

atenção confiaram aos direitos de participação política. A Constituição de 1933 foi a que mais se dedicou a este ponto, criando um enunciado sumário de direitos e garantias individuais (artigo 8º). No entanto também esqueceu os direitos de intervenção e participação política, além de ter consagrado a sujeição de quase todos os direitos consagrados a restrições aniquiladoras ou a reservas de restrições legais<sup>208</sup>.

### **12.8.1.6 – Constituição da República Portuguesa de 1976**

Uma vez que se trata do texto constitucional em vigor nos dias de hoje, somos forçados a dar-lhe primazia na nossa análise, tratando-a de forma mais incisiva e detalhada, de forma a tentar demonstrar, ao nível da Constituição, qual é a cobertura legal confiada ao tema da presente Dissertação. Após este passo, faremos o devido enquadramento normativo e legal em geral, que como já sabemos, deverá sempre respeito aos princípios constitucionais tratados neste ponto.

A Constituição da República Portuguesa, de 2 de Abril de 1976, é uma criação da Revolução de 25 de Abril de 1974, que pretendeu, acima de tudo, romper com os parâmetros constitucionais do anterior regime, em vigor desde 1933. Assim foi, logo desde o Movimento das Forças Armadas que previu que fosse constituída a Assembleia Constituinte após a Revolução, a fim de aprontar a nova Constituição, a qual foi aprovada na data atrás citada, e entrou em vigor precisamente ao completarem-se dois anos da Revolução.

Com a Revolução, que culminou na mudança de regime político e na consagração desta nova Constituição, verificaram-se importantes alterações aos níveis das estruturas económicas, sociais e políticas, por ação direta dos movimentos das massas que aderiram. Ao nível das liberdades públicas (alvo principal do nosso estudo) começaram a exercer-se, sem sequer esperar pela promulgação das novas leis<sup>209</sup>. As alterações verificadas na Constituição tiveram maior relevo ao nível dos princípios fundamentais e organização económica.

Não sendo a Constituição de 1976 completamente alheada à história constitucional portuguesa, não teve por base nenhuma das anteriores, e a sua elaboração não foi também um retrocesso ao passado, nem uma restauração da ordem constitucional anterior.

Tendo sido alvo de sete revisões até à data, apenas duas delas nos merecem particular enfoque por aludirem mais diretamente às matérias dos direitos fundamentais e organização

---

<sup>208</sup> Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra Editora, 2006, p. 296.

<sup>209</sup> Idem, *op. cit.*, pp. 17 e ss.

---

do poder político, as quarta e quinta revisões. Se as duas primeiras revisões trataram de apaziguar as divergências contra a Constituição e a sua aplicação ao normativo legal português, já as terceira, quinta, e sétima revisões visaram sobretudo dar cobertura a normativos e Tratados Europeus.

Gomes Canotilho e Vital Moreira recordam que a versão primitiva da Constituição de 1976 esteve longe de ser neutra relativamente aos conflitos políticos e ideológicos contemporâneos. Apesar disso não se identificava com nenhuma mundividência particular e enfatizava até o pluralismo ideológico e cultural, expressamente notado nos artigos 2º (pluralismo de expressão e organização política), e para nós mais importante, no artigo 275º, referente ao apartidarismo das Forças armadas<sup>210</sup>. Também foi na quarta revisão constitucional que se deram os mais consideráveis ajustamentos ao nível dos direitos fundamentais, nomeadamente no que à democracia participativa diz respeito. Aos cidadãos foi conferida uma maior participação ao nível dos referendos, aumentando o leque de matérias objeto de referendo e reforçando o papel dos cidadãos independentes de partidos políticos<sup>211</sup>.

Analisando o articulado da Constituição de 1976 (faremos um périplo pelos artigos que estão relacionados com a nossa investigação), verificamos que logo no artigo 1º se diz que a República Portuguesa se baseia na vontade popular e está empenhada na construção de uma sociedade livre e justa. Também no artigo 2º, onde se consagra o Estado de direito democrático, se repete a base de soberania popular, conjugada com a organização política democrática, com o respeito e garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais (também o artigo 9º, alínea b) faz esta alusão), e a separação e interdependência de poderes. A nossa menção a estes dois artigos acontece, em primeiro plano por se tratarem da abertura do texto constitucional, dando aos princípios tipificados uma crescente importância, precisamente por serem os primeiros e por justificarem todo o seguinte encadeamento normativo, que lhes serve de garante e a eles estará sempre diretamente relacionado.

No já referido artigo 9º, encontramos na alínea c) que a Constituição Portuguesa tem por objetivo assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais. O artigo 12º confirma, pelo princípio da universalidade, que todos os cidadãos, repetimos nós, todos os cidadãos, gozam dos direitos e deveres estabelecidos na Constituição. O artigo seguinte, relativo ao princípio da igualdade, além de amiudar a igualdade e dignidade do cidadão perante a lei, estabelece que ninguém pode ser privilegiado,

---

<sup>210</sup> *Idem, op. cit.*, p. 46.

<sup>211</sup> *Idem, op. cit.*, p. 37.

---

beneficiado ou privado de qualquer direito em razão das suas convicções políticas ou ideológicas. Na mesma ordem de ideias surge o artigo 26º, que no n.º 1 reconhece diversos direitos ao cidadão, entre os quais a capacidade civil, para no seu n.º 4 rematar que a privação da cidadania e quaisquer restrições à capacidade civil só podem ocorrer em casos expressamente justificados na lei, nunca podendo relacionar-se em motivos de ordem política.

Se até aqui nos reportamos à consagração de direitos, não podemos olvidar as restrições, excepcionais, que lhes são agregadas, pois em razão do equilíbrio, um polo negativo encontra sempre o positivo, também ao nível dos direitos, e porque os homens não são perfeitamente iguais entre si, e à lei também incumbe integrar convenientemente e por igual a diferença, estabeleceram-se certas restrições, cujo único objetivo não é lesar os direitos individuais, mas protegê-los, bem como aos interesses coletivos e aos fins do Estado. Tal desiderato aparece consagrado no artigo 18º.

No entanto, todas e quaisquer restrições não podem ser interpretadas *lato senso*, mas antes e sempre, devidamente relacionadas com dois fatores:

Em primeiro lugar há que distinguir se estamos perante uma lei restritiva de direitos ou uma lei de garantia de exercício desses mesmos direitos. **Em segundo lugar, toda e qualquer restrição só pode ser tida em consideração se for emanada para proteger ou salvaguardar outro direito ou interesse constitucionalmente protegido, ou seja, na estrita medida em que o exercício de um direito colida com outros direitos ou bens tutelados. Ainda, se tal acontecer, a restrição para ser legítima, só poderá restringir um direito, liberdade ou garantia na estrita medida da sua proporcionalidade ou da proibição do excesso.** O significado deste princípio é alvo de análise específica noutra capítulo da presente dissertação, pelo que nos escusamos a aqui lhe fazer repetição.

Continuando a nossa análise ao articulado na Constituição, não podemos descurar a importância do artigo 46º, que alude à liberdade de associação, a qual é garantida a todos os cidadãos. Os únicos casos em que tal não acontece verificam-se no caso de o objetivo de associação for contrário à lei penal ou incentivar a violência, ou se forem associações armadas ou de índole militar. As restrições aqui apresentadas justificam-se claramente pelos princípios atrás consignados, em que, recordemos, um direito pode ser restringido quando afete outros direitos constitucionalmente protegidos, o que é o caso. Uma associação contrária à lei penal, por maioria de razão, é contrária e afeta diretamente os mais básicos direitos do homem, desde logo o direito à segurança. Se a lei penal visa proteger o homem e assegurar a sua segurança e bem-estar, à contrário, o que for contra a lei penal atenta contra a segurança. Por outro lado, se a associação for de tipo militar, ou por qualquer forma armada, viola

---

radicalmente direitos concretamente protegidos pela mesma Constituição, na medida em que contraria a liberdade pela força das armas, e abre uma janela de atuação e organização militar a qual não é aceitável, na medida em que as Forças Armadas, por atribuição do mesmo texto constitucional, têm a prerrogativa de intervir politicamente nos destinos do país nos casos expressamente previstos. O que se pretende evitar são os excessos e as rebeliões de armas, tão comuns no histórico panorama nacional. Tanto assim é que a restrição se aplica a associações exclusivamente compostas por militares e cujos fins sejam de caráter militar, já que se admitirem nas suas fileiras pessoas que não sejam militares, então legalmente serão admissíveis.

Ainda na mesma égide dos direitos e deveres fundamentais, não esquecendo que nos encontramos na Parte I da Constituição, encontramos o artigo 48º, que, a nosso ver, é o corolário da investigação por nós desenvolvida, e que diz respeito aos direitos, liberdades e garantias de participação política. No citado artigo vem tipificado que “*Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos* (destacado nosso). O presente artigo, mais uma vez reservadas as restrições que a mesma Constituição preveja, é de central importância, na medida em que afeta todos os cidadãos, e a todos, por igual, confere a admissibilidade de tomar parte nos destinos do país.

Gomes Canotilho e Vital Moreira ensinam que os direitos políticos representam os direitos dos indivíduos enquanto cidadãos, enquanto membros da república, ou seja, na qualidade de membros da coletividade politicamente organizada, sendo simultaneamente parte integrante e garantia do princípio democrático do artigo 2º.

Há a realçar que a participação dos cidadãos na vida política pode revestir diversas formas: desde logo diretamente ou através de representação. Os órgãos do poder político constituídos por eleição dos cidadãos (onde podem eleger ou ser eleitos) são: o Presidente da República (artigo 121º), a Assembleia da República (artigo 147º), as assembleias legislativas regionais (artigo 231º), as assembleias das autarquias locais e os órgãos executivos locais (artigos 239º e 252º).

Também os artigos 49º e 50º não se revestem de menor importância, na medida em que preveem o direito de sufrágio e de acesso a cargos públicos na qualidade de direito, e ao mesmo tempo de dever. Se o direito de sufrágio tem que ser interpretado na sua dupla dimensão de ativo e passivo (capacidade de votar e de ser eleito para qualquer cargo público), a sua consagração enquanto dever cívico qualifica o elemento objetivo da ordem democrático-constitucional assente na responsabilidade cívica de todos os cidadãos.

---

Com os mesmos autores aprendemos que o direito de acesso a cargos públicos é, sobretudo, um direito negativo, na medida em que proíbe discriminações dos cidadãos, não garantindo de forma positiva o efetivo acesso a cargos públicos. Por outras palavras é um direito de igualdade no acesso, que não permite à lei estabelecer discriminações constitucionalmente ilegítimas (conforme o já referido artigo 13º). Este direito de acesso a cargos públicos pressupõe que, em relação aos cargos preenchidos por nomeação, todos os cidadãos que preencham os requisitos são nomeáveis, e em relação aos cargos públicos preenchidos por eleição, são elegíveis, o que configura a capacidade eleitoral passiva.

Também no artigo 109º, cuja epígrafe é “*Participação política dos cidadãos*”, verificamos que a Constituição confia à participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política a condição e instrumento fundamentais de consolidação de um sistema democrático. A partir daqui, qualquer restrição que seja colocada terá que ser devidamente delimitada e exaustivamente explicada, de forma a não colocar em causa o princípio básico do estado de direito democrático. À lei compete, não só garantir a igualdade no exercício de direitos cívicos, mas mais importante ainda, o dever de a promover. A ação de promover ultrapassa a própria garantia da previsão, pois ao Estado não basta prever uma possibilidade, mas exige-se uma ação direta de garantia do efetivo exercício.

Gomes Canotilho e Vital Moreira, nas suas anotações, ensinam-nos que esta previsão ultrapassa os clássicos esquemas da democracia representativa, constituindo um verdadeiro instrumento de consolidação do sistema democrático, minimizando os efeitos das teorias elitistas da democracia.

A participação direta e ativa na vida política, prevista no artigo 48º enquanto direito fundamental dos cidadãos, aparece agora novamente contemplada no título respeitante à organização do poder político. No mesmo capítulo encontramos aprofundamentos às formas típicas de participação na vida política, como sejam a participação nos órgãos de poder político (artigo 245ºn.º2), a participação direta em decisões políticas mediante referendo (artigo 115º, 232º e 240º), participação nas eleições e exercício de outros direitos caracterizadamente políticos (manifestações, petições, etc.) ou a própria participação em organizações políticas ou sociais com funções políticas (partidos ou sindicatos). Sendo um sindicato um órgão social de funções vincadamente políticas, e esta atividade é aberta ao elemento policial, encontramos aberto um precedente que faz com que qualquer suposto impedimento de participação política ou filiação partidária por parte de elemento policial perca subsistência.



---

Continuando com a ajuda dos mesmos autores, aprendemos que a promoção da igualdade no exercício dos direitos cívicos aparece-nos como uma inovação da Revisão Constitucional de 1997, diferentemente dos anteriormente adotados direitos civis, absorvidos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966. Neste, os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos são os constitucionalmente previstos dos artigos 27º a 47º. Já a consagração legal “direitos cívicos” remete para a virtude republicana garantística da dimensão comunicativa e crítica, através do exercício efetivo dos direitos de expressão, manifestação, reunião, associação e liberdade sindical. As fórmulas linguísticas apresentadas (“*participação direta... condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático*”, “*devendo a lei promover a igualdade*”), não só expressam a participação política como um pressuposto do sistema democrático, como vinculam a ideia de que a igualdade e a não discriminação apontam para um dever público. A participação é claramente enfatizada, demandando ao cidadão enquanto particular que contacte, não de forma totalmente informal, com os campos de competência e de procedimento das entidades públicas, constituindo uma verdadeira participação politicamente organizada que pretende escancarar a porta à possibilidade de o cidadão influenciar a fixação de fins comuns à realização do Estado.

As mais importantes consagrações constitucionais para a nossa investigação são mesmo os artigos 270º, que surgiu na Lei Constitucional 1/82, e o 275º. Ambos não existiam na versão original.

O surgimento do artigo 270º mais tarde prender-se-á, eminentemente, no facto de como as forças militares tinham tomado o poder, surgiu a necessidade de confiar a capacidade política novamente ao povo, aos civis, para que prosseguissem a reestruturação do Estado de Direito Democrático. O preâmbulo da Constituição refere-o melhor que quaisquer outras palavras: “*Libertar Portugal da ditadura, da opressão e do colonialismo representou uma transformação revolucionária e o início de uma viragem histórica da sociedade portuguesa. A Revolução restituiu aos Portugueses os direitos e liberdades fundamentais. No exercício destes direitos e liberdades, os legítimos representantes do povo reúnem-se para elaborar uma Constituição que corresponde às aspirações do país*”.

O artigo 270º, surgido em 1982, previu então o seguinte: “**A lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança e, no caso destas, a**

---

*não admissão do direito à greve, mesmo que quando reconhecido o direito de associação sindical”* (salientado nosso).

Não nos podemos esquecer o artigo 25º da Lei de Segurança Interna, que no seu número 1 estatui que as forças e os serviços de segurança estão exclusivamente ao serviço do povo português, sendo rigorosamente apartidários. Retenha-se que, contrariamente à legislação anterior já analisada, e a que analisaremos nos pontos seguintes, o presente artigo refere-se às instituições em si e não aos seus agentes. Tal, mais uma vez, significa que a força ou serviço de segurança, enquanto entidade, é apartidária, não aparecendo vinculados os seus agentes. Por outro lado, qualquer personalidade eleita em sufrágio está, ao mesmo tempo, vinculada ao serviço do povo português, no caso, em representação. Portanto estamos perante uma díade não redutora, mas abrangente e cumulativa.

Por seu turno, o artigo 275º da CRP envolve três princípios materiais informadores das Forças Armadas, a saber: a subordinação aos interesses do povo português, o apartidarismo e a imparcialidade e neutralidade políticas. O primeiro dos princípios indica, tão só e apenas, que as Forças Armadas não são instrumento dos partidos políticos, de quaisquer maiorias ou minorias ou de quaisquer entidades, grupos ou países estrangeiros. Já o segundo princípio indica-nos que são retirados aos militares das Forças Armadas os direitos de associação partidária, manifestação, reunião, expressão e capacidade eleitoral passiva. Mas entenda-se, que são-lhe retirados tais direitos quando atendidos os militares das Forças Armadas enquanto um todo. O militar enquanto cidadão, continua a exercer os seus direitos de cidadão sempre e quando não se “*aproveite da sua função, do seu posto ou da sua arma para qualquer intervenção política*”. Esta última achega entra já no princípio da imparcialidade e neutralidade política, onde cabem a interdição de todos os atos típicos de intervenção militar na política, desde as simples tomadas de posição políticas de um chefe militar aos próprios atos insurrecionais<sup>212</sup>. Se não se aplica aos militares enquanto cidadãos, pela mesma ordem de razão, menos ainda se pode aplicar aos agentes das forças de segurança.

Gomes Canotilho e Vital Moreira não terminam os seus comentários sem fazer uma clara alusão a que “*continuam a haver soluções constitucionais controvertidas*”<sup>213</sup>. No entanto também assumem ser indubitável a restrição exponencial das áreas polémicas e das disputas de rutura constitucional, persistindo uma forte credibilidade e aceitação.

---

<sup>212</sup> Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, 2010, pp. 871 e ss.

<sup>213</sup> Idem, *op. cit.*, p. 43.

---

Gomes Canotilho e Vital Moreira, na sua Constituição da República Portuguesa Anotada, ensinam que a consagração de um preceito restritivo desta natureza no texto constitucional tem como sustentação fundamental as conceções políticas que, a partir dos anos 50 do século passado foram suscitadas em volta da questão dos soldados enquanto “*cidadãos de uniforme*”, e mormente na sequência da Revolução de Abril de 1974, altura em que ganharam especial relevância na discussão político-militar. A grande viragem dá-se aqui, quando se passa a reconhecer expressamente um estatuto de direitos fundamentais para agentes militarizados e militares, em contraposição ao anterior regime de “*estatuto de sujeição*”, legitimador da “*quase aniquilação de direitos político-civis no âmbito jurídico-funcional militar*”<sup>214</sup>.

As revisões constitucionais que foram sendo operadas, sempre se preocuparam em tratar, cada vez com maior pormenor, dos direitos suscetíveis de serem restringidos sob situações excepcionais, como por exemplo sobre o direito à greve e de associação sindical.

Gomes Canotilho e Vital Moreira, realçam que a exclusão do direito de associação sindical para os militares, não significa, em momento algum, que eles, na condição de cidadãos, não sejam titulares desse direito, uma vez que o princípio basilar é o da proibição do excesso na restrição do direito à greve, nomeadamente a “*estrita medida das exigências próprias das respetivas funções*”<sup>215</sup>.

Os autores vão ainda mais longe, precisando que quando a Constituição consagrou a epígrafe “*restrições ao exercício dos direitos fundamentais*” pretendeu evidenciar a possibilidade de ocorrerem restrições específicas, a cargo do legislador, mas apenas de carácter constitutivo, ou seja, dizendo respeito a direitos nela individualizados. Já o carácter subjetivo “*militares, agentes militarizados, agentes dos serviços e das forças de segurança – não pode ser alvo de interpretações extensivas de forma a abarcar outras situações de estatuto especial*”<sup>216</sup>.

Um ponto fulcral duvidoso, que urge em ser aclarado, reside apenas em saber se a fórmula linguística aplicada na CRP “a lei pode estabelecer” vincula uma possibilidade ou facultatividade de estabelecer restrições, ou se, por outra, estabelece um dever de legislar. Desde logo, a própria articulação do preceituado, que se encontra fora do capítulo dos direitos, liberdades e garantias salienta o carácter excepcional da medida. Também permitem

---

<sup>214</sup> Idem, *op. cit.*, pp. 844 e ss.

<sup>215</sup> Idem, *op. cit.*, p. 845º e ss.

<sup>216</sup> Idem, *ibidem*.

---

perceber que as restrições, ao serem concretamente discriminadas, proíbem deduções de outras restrições que não as tipificadas, sendo apenas aquelas que expressamente foram consagradas. Tais restrições encontram-se, como atrás dito, não sob alçada dos direitos, liberdades e garantias, nem da Defesa Nacional, mas no título referente à Administração Pública. Tal demonstra a sua inclusão na “função pública” em sentido amplo, prevendo as exceções, e confiando-os, em tudo o restante, ao regime geral.

A Constituição não estabelece liminarmente uma cláusula geral de restrição, antes indica taxativamente quais os direitos que podem ser alvo de restrições. Estas compreendem a liberdade de expressão (artigo 37º espelhada na liberdade de imprensa do artigo 38º); direitos de reunião e manifestação (artigo 45º), que visam proteger o Estado das insurreições militares que foram tão frequentes no panorama nacional; direito de associação e suas manifestações específicas (artigos 46º); liberdade sindical (artigo 55º) e a de partidos políticos (artigo 51º); petição coletiva (artigo 52º); capacidade eleitoral passiva (artigo 50º).

O principal ponto a reter na análise das restrições prende-se com o princípio da proibição do excesso. Qualquer restrição, antes de tipificada, tem obrigatoriamente que respeitar “*a estrita medida das exigências das suas funções próprias*”, pelo que impera a observância das três dimensões do citado princípio, e que são análise no capítulo referente aos princípios de atuação, na presente dissertação (necessidade, exigibilidade e proporcionalidade)<sup>217</sup>.

Esta observância é tanto mais importante quanto o consagrado no artigo 18º da CRP, donde se retira que sobressaem dos citados princípios exigências ainda maiores por se tratarem de restrições excepcionais que visam especificamente certas categorias de cidadãos. Todas elas, além de se encontrarem previstas no regime geral das restrições dos direitos, liberdades e garantias, estão ainda protegidas pela reserva legislativa absoluta da Assembleia da República, não podendo o Governo legislar sobre estes conteúdos.

### **12.8.1.7 Resolução 217-A (III), de 10 de Dezembro de 1948**

O diploma que adotou e proclamou a Declaração Universal dos Direitos do Homem, fala no seu artigo 20º n.º 1 que “*Toda a pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas*”. Logo no artigo seguinte, nos números 1 e 2 menciona que “*toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por*

---

<sup>217</sup> Idem, *op. cit.*, p. 848 e ss.

---

*intermédio de representantes livremente escolhidos” e “direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas dos eu país”.*

No preâmbulo da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais lê-se que a finalidade do Conselho da Europa é efetivar uma união mais estreita entre os seus Membros, e que uma forma de atingir tal desiderato subsiste na proteção e desenvolvimento dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Todos os Estados ratificantes da Convenção concordaram que detinham um profundo apego a tais liberdades fundamentais, as quais constituem os alicerces verdadeiros da justiça e da paz no mundo, cuja preservação repousa, essencialmente, num regime político verdadeiramente democrático, bem como numa conceção e respeito comuns pelos direitos do homem, sempre animados de um mesmo espírito, e possuindo um património comum de ideais e tradições políticas.

Ora, se o objetivo primeiro é a unificação europeia, a partilha de valores e costumes, desde políticos a sociais ou económicos, bem vinculados agora pelo Tratado Europeu (de Lisboa), a tentativa primeira de criar uma Constituição Europeia, a moeda única, etc. como explicar que um elemento policial não possa ser parte integrante e ativa desta crescente integração e aproximação? Se as políticas, de partido A ou B, não podem ser assim tão divergentes, todas em prol da coletividade e do bem comum, como poderia uma determinada ideologia política materializar-se numa questão de corporativismos dentro das forças de segurança? Onde está o primado do respeito pela Lei? O que afasta um partido de outro que possa colocar em causa os alicerces da transparência e isenção policial?

O Artigo 14º dá conta proibição de qualquer forma de discriminação, envolvendo o estipulado no artigo 21º, o qual se reveste de sobeja importância no que concerne às restrições ou limitações de direitos. Isto porque reivindica desde logo que os juízes integrantes do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, criado pelo mesmo documento, sejam privados de exercer qualquer atividade incompatível **com as exigências de independência, imparcialidade ou disponibilidade exigidas por uma atividade prosseguida a tempo inteiro**. Qualquer assunto que escape a esta tipificação, será decidido pelo próprio tribunal.

A própria Convenção que apregoa a proteção de direitos fundamentais, em si mesma é conservadora, porventura em virtude da época em que foi redigida, e das circunstâncias legais e jurisdicionais circundantes. Queremos com isto dizer que a sociedade atingiu um ponto de desenvolvimento tal, que ela própria sentiu necessidades de se adaptar às novas realidades, atualizando-se e abrindo o leque de liberdades, sem no entanto se afastar, na letra da lei, da realidade à época, de forma a que a transição fosse pacífica, sem entrar em grandes roturas

---

com o passado recente. A evolução, e qualquer transição política, económica ou social, avança mais rapidamente quando feita progressivamente, e não de forma brusca ou acentuada, de forma a fazer-se aceitar pela compreensão dos tempos, e não por metamorfoses bruscas, obrigatórias e que pareceriam fruto de rebeliões, convulsões ou mesmo revoluções.

#### **12.8.1.8 Resolução da Assembleia da República n.º 21/91, de 24 de Abril**

A presente Resolução aprovou para ratificação a Carta Social Europeia, aberta à assinatura dos Estados Membros do Conselho da Europa em 18 de Outubro de 1961.

Logo na I Parte, no número 5) refere que *“todos os trabalhadores e entidades patronais têm o direito de se associar livremente em organizações nacionais ou internacionais para a proteção dos seus interesses económicos e sociais”*.

Por seu lado no artigo 31º da II Parte, no n.º 1, respeitante às restrições, proclama que *“os direitos e princípios enunciados na Parte I, desde que sejam postos em execução, e o exercício efetivo destes direitos e princípios, tal como estão previstos na parte II, não poderão ser objeto de restrições ou limitações não especificadas nas partes I e II, com exceção das previstas na lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática, para garantir o respeito dos direitos e liberdades de outrem ou para proteger a ordem pública, segurança nacional, a saúde pública e os bons costumes”*.

Desta maneira confere maior dignidade e relevância aos direitos consagrados.

#### **12.8.1.9 Resolução n.º 2.200-A (XXI) de 16 de Dezembro de 1966**

A presente Resolução das Nações Unidas aprovou o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. De importante a reter deste diploma temos os artigos 3º e 4º, os quais nos revelam que os Estados Membros que o ratificaram se comprometeram a assegurar a igualdade no gozo dos direitos económicos, sociais e culturais a todos os seus concidadãos. Reconheceram ainda que, no exercício dos direitos nele assegurados, os mesmos apenas poderão ser limitados por lei, e exclusivamente quando tal se mostrar compatível com a natureza desses direitos, sempre e exclusivamente no único objetivo de favorecer o bem-estar geral numa sociedade democrática.

#### **12.8.1.10 Resolução n.º 2.200-A (XXI) de 16 de Dezembro de 1966**

A presente Resolução das Nações Unidas aprovou o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos. A reter desta Resolução temos o artigo 25º, o qual encerra em si que *“Todo o cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: 1. De participar da condução dos*

---

*assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; 2. De votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; 3. De ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país”.*

#### **12.8.1.11 Lei Número 149, de 08 de Julho de 1867**

Começando um périplo pela legislação mais antiga referente às forças encarregadas da segurança e ordem públicas no nosso país, começamos por encontrar a lei supracitada que criou um corpo de polícia civil em Lisboa e no Porto. Atendendo à parca organização que se verificava à altura, e porque as questões de segurança eram maioritariamente confiadas às forças militares, procurou-se desenvolver uma força mais especializada e que desse garantias de eficácia. Entenda-se, que às primeiras formas de organização não podemos exigir o melhor dos exemplos para a nossa investigação, ou sequer suportar as nossas conclusões com base no que fora desenvolvido, pois no início, tudo o que se implanta já prevê as limitações em que possa incorrer e está a todo o tempo aberto à correção e mudança. Ainda assim, podemos, desde logo, tentar perceber as quais foram as primeiras motivações e as primeiras expectativas confiadas nessas forças da ordem.

Daqui se percebe que as primeiras formas de produção legal relativas à Polícia sejam, essencialmente, de enquadramento, sem conceberem regras ou padrões de profissionalismo claros e definidos como os encontramos presentemente. As alterações foram sendo desencadeadas ao longo do tempo, e ainda hoje a polícia se refaz diariamente, na procura da melhor organização.

Na Lei 149 de 1867, encontramos uma primeira referência, ainda que rudimentar, às incompatibilidades dos comissários de polícia, no seu artigo 26º: “*As funções de polícia são incompatíveis com o exercício de qualquer outro cargo público*”. Por comissários de polícia entendiam-se os “*agentes de polícia administrativa e officiaes de polícia judicial*”, conforme artigo 12º da mesma lei. Seriam o que atualmente designamos de Oficiais de Polícia, ou seja, aqueles que detinham poderes de comando e chefia nas respetivas corporações.

#### **12.8.1.12 Regulamento Numero 290, de 14 de Dezembro de 1867**

O presente diploma regulamentou os corpos de polícia civil de Lisboa e Porto, criados pela Lei de 02 de Julho de 1867.

De interesse para a nossa investigação, encontramos no Regulamento o artigo 15º (que transcreve integralmente o artigo 26º da Lei 149, de 8 de Julho de 1867), bem como o artigo

---

115º, este sim mais detalhado, que refere ser “*proibido aos chefes de esquadra, cabos de secção e guardas, fazerem quaisquer manifestações, petições ou requerimentos colectivamente*”. Neste artigo encontramos uma restrição ao nível dos direitos coletivos, mas que nada afronta aos direitos do guarda policial tido por si só. O que se proíbe são as associações entre elementos pertencentes à corporação, tidos no seu conjunto, como forma de garante da disciplina interna e não como qualquer forma de diminuição dos direitos e interesses dos seus funcionários.

#### **12.8.1.13 Decreto n.º 8:809, de 10 de Maio de 1923**

O Decreto n.º 8:809, de 10 de Maio de 1923 aprovou o Regulamento Disciplinar da Polícia Administrativa.

De relevante à nossa investigação, encontramos o artigo 29º, que previu “*Não manifestar de viva voz, por escrito ou por qualquer outro meio de publicação, ideas ofensivas da constituição política do país, das instituições policiais, dos seus superiores, dos seus iguais, e mesmo dos seus inferiores, ou que, por qualquer modo, possam causar dano à boa execução dos serviços e à disciplina ou às providências de interesse geral*”. Mais uma vez não se trata de uma proibição ao elemento policial enquanto cidadão, para de qualquer forma restringir os seus direitos, antes visa precisamente proteger os direitos de todos das colisões dos comportamentos individuais. O interesse é proteger a disciplina interna dos malefícios externos, que podem surgir pela quebra de confiança nestes agentes, quando promovam disrupturas que se mostrem nefastas à boa ordem institucional.

#### **12.8.1.14 Decreto n.º 9:554, de 29 de Março de 1924**

O presente Decreto aprovou o regulamento disciplinar da Polícia de Segurança da cidade do Porto. Tratou-se de um regulamento já minucioso, onde se consagravam exhaustivamente as atribuições dos agentes desta polícia, e se encontravam os comportamentos aos quais se deviam abster, com a cominação das respetivas penas, caso não houvesse lugar ao seu cumprimento.

Havemos que destacar o estipulado no artigo 23º, onde se lê que todo o alistado na polícia de segurança não pode “*assistir ou tomar parte em comícios ou quaisquer reuniões públicas, qualquer que seja o seu carácter, por tal facto ser atentatório da disciplina*”. Também nos artigos 36º e 39º encontramos referências análogas, ao se prever, respetivamente, que não devem os alistados na polícia “*manifestar de viva voz, por escrito ou por qualquer outro meio de publicação, ideas contrárias à Constituição Política do País e às*



---

*instituições policiais*”, bem como “*não intervir nem influir por qualquer forma direta ou indireta nas questões agitadas pelos partidos políticos, não lhe sendo permitida a intervenção ou filiação em centros, grupos ou associações que tenham esse carácter, podendo apenas exercer os seus direitos eleitorais*”.

Esta última previsão é de fulcral importância à nossa investigação, na medida em que pela primeira vez se reporta a elementos da polícia, confiando-lhes restrições de carácter político, que influenciam a sua conduta mesmo enquanto cidadãos. Porém, não nos devemos olvidar da data em que aparece esta primeira consagração, após uma revolução na qual tomou poder a ditadura que perdurou até 1974, onde partidos políticos se reduziam a um só, o do Governo, e as restrições aos direitos e atropelos à Constituição foram a primazia.

Com tamanha delimitação de direitos, o Estado pretendeu retirar ao povo qualquer capacidade de atentar contra o seu poder, a começar logo pelas forças às quais competia a garantia de segurança de pessoas e bens, e no caso, de proteção dos fins do Estado. Não nos podemos, ainda, esquecer, que o Regulamento foi aprovado treze anos depois da Constituição que a previu no seu artigo 47º n.º 4. Ainda, foi elaborado quando já se cogitava a Revolução que acabou por ocorrer em 1926, que ditou a Constituição de 1933, e o Estado ditatorial que se viveu nos anos seguintes.

Se poderíamos crer que o facto de não existir qualquer previsão constitucional e regulamentar nos dias de hoje que diga que o elemento policial não pode ter filiação partidária por mero lapso, tal deixa de ter subsistência quando entendido o presente Regulamento. Se ainda hoje na legislação portuguesa existem diversos normativos que provêm do passado, com as devidas adaptações, e algumas até tal e qual como foram redigidas há décadas, não se pode entender de outra maneira que não uma vontade de supressão do articulado no artigo 39º deste decreto, e por conseguinte, o fim da restrição extensiva e lesiva de um direito de todos os cidadãos ao elemento policial.

#### **12.8.1.15 Decreto n.º 17:984, de 21 de Fevereiro de 1930**

Ao parágrafo anterior, acrescentamos agora que logo no Regulamento Disciplinar da Guarda de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto n.º 17:984, de 21 de Fevereiro de 1930, o artigo anteriormente citado foi abolido, existindo apenas a menção, no artigo 25º, a que os guardas não poderiam “*manifestar de viva voz, por escrito, ou por qualquer outro meio de publicação, ideas ofensivas da Constituição Política do País, das instituições do Estado, bem como das convicções políticas ou religiosas dos cidadãos, ou que por qualquer outro modo possam causar*

---

*dano à boa execução dos serviços públicos, à disciplina interna e social, ou às providências de interesse geral”.*

Logo, existe a mesma menção à transmissão pública de qualquer menção de índole política, mas não surge já a proibição de participação política ao elemento da polícia como no regulamento antecessor. Também o artigo 15º proíbe, na senda dos regulamentos anteriores, a promoção e assinatura de manifestações ou petições públicas que afetem as regras da disciplina, mesmo que ocorram para honrar um superior hierárquico. O que está em causa é a disciplina, e não a cidadania do polícia enquanto cidadão. Ora, lapso não foi certamente, tanto que este regulamento é muito mais exaustivo que qualquer outro anterior.

Não deixa de ser curiosa também, a proteção dada à altura à guarda de segurança, pois logo no preâmbulo do Decreto encontramos considerada “*a necessidade de adoptar um regulamento que, embora eficaz, não represente uma severidade desnecessária para quem voluntariamente escolhe a função de polícia*”.

Se no regulamento anterior se procurou restringir a capacidade política do polícia, talvez já se prevendo no meio social a revolta que veio a acontecer, no presente regulamento pretendeu claramente um maior protecionismo à força do Estado.

#### **12.8.1.16 Decreto n.º 40118, de 06 de Abril de 1955**

O Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto em epígrafe, que vigorou até ser substituído pelo de 1982, a seguir tratado, não se refere, apesar de ser tão exaustivo, a nenhuma disposição relativa à participação cívica ou política do agente policial. Tal só pode ser compreendido quando tido no decorrer do diploma que antecede, pois revela uma clara intenção de aproximação das forças de segurança ao regime ditatorial aplicado.

#### **12.8.1.17 Decreto – Lei n.º 440/82, de 04 de Novembro**

O presente Decreto-Lei aprovou o Regulamento Disciplinar da PSP, embora tenha sido revogado por ter sido declarado inconstitucional, na medida em que foi aprovado pelo Governo, o qual não tinha competência para decidir em razão da matéria. No entanto, interessa para a nossa análise, na medida em que demonstra a visão política tida para a instituição policial.

No artigo 8º, n.º 26) refere que o agente da Polícia de Segurança Pública tem o dever de “*não tomar parte em manifestações coletivas atentatórias da disciplina nem promover ou autorizar iguais manifestações, pedidos, exposições ou representações verbais ou escritas que, tendo*

---

*um fim comum, sejam apresentados por diversos agentes, coletiva ou individualmente, ou por um em nome de outros, e também em reuniões que não sejam autorizadas por lei ou pela autoridade competente*". O n.º 27) do mesmo artigo impede os agentes de fazerem "*parte de corpos diretivos de quaisquer associações estranhas à Polícia de Segurança Pública sem autorização superior*", enquanto o n.º 28) revela o dever de "*conservar, quando na efetividade de serviço, em todas as circunstâncias e atos públicos, um rigoroso apartidarismo político, sendo-lhes vedado participar em comícios ou manifestações de tal natureza ou assistir aos mesmos, quando uniformizados*". É facilmente perceptível neste contexto o objetivo do legislador. Toda a preocupação passou a centrar-se na cidadania do pessoal policial, aproximando-o e equiparando-o à demais população. No sentido em que se trate de questões relacionadas com segurança, a própria lei faz questão que regressem os condicionalismos, mas apenas quando possa ser afetada a segurança, ordem, sobreposição de direitos fundamentais ou os superiores interesses do Estado. Em todos os restantes casos, a prioridade assenta na igualdade entre todos os cidadãos, quaisquer que sejam as funções desempenhadas, policiais ou outras.

#### **12.8.1.18 Decreto – Lei n.º 151/85, de 09 de Maio**

O presente diploma aprovou o Estatuto da Polícia de Segurança Pública, que teve por fundamento o contexto histórico, político e jurídico, pois o Estatuto anterior encontrava-se já, como mencionado no preâmbulo, "*profundamente desfasado*" em relação às novas "*conceções filosóficas e aos princípios dominantes sobre a organização da sociedade e do Estado, refletidos de forma clara, inequívoca e irreversível no lançamento das bases do Estado de direito democrático*".

Sendo certo que na qualidade de Estatuto da Polícia de Segurança Pública, o diploma está vocacionado, mais para a organização, do que para o próprio agente da instituição, não deixa de fazer referência, no seu artigo 4º, n.º 2 a que "*Sem prejuízo do disposto na legislação de segurança interna, no Regulamento Disciplinar e no presente diploma, o pessoal da PSP goza dos direitos e está sujeito aos deveres previstos na lei geral para os demais funcionários e agentes da Administração Pública*", sem prejuízo do disposto na lei de segurança interna, regulamento de continências e honras policiais, estatuto disciplinar e regulamentos especiais aplicáveis.

A alteração da visão do pessoal policial enquanto cidadão integrante da comunidade e dotado de direitos fundamentais ganhou tal relevância, que a própria nomenclatura dos diplomas foi alterada: o presente Estatuto dirigia-se à Polícia de Segurança Pública. O atual Estatuto, que analisaremos de seguida e que revogou o que ora escrutinamos, passou a designar-se e a dirigir-se, consoante encontramos nos seus artigo 1º, 2º e 3º, ao pessoal policial da PSP.

---

### **12.8.1.19 Lei 7/90, de 20 de Fevereiro**

A presente lei aprovou o Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, o qual se mantém em vigor até aos correntes dias.

Logo no seu artigo 5º, no n.º 1 indica que os agentes desta polícia estão exclusivamente ao serviço do interesse público, para no número seguinte tipificar que “*O pessoal ao serviço da PSP deve atuar de forma rigorosamente apartidária, constituir exemplo de respeito pela legalidade democrática e pautar a sua conduta, no desempenho das suas funções, por critérios de imparcialidade, isenção e objetividade*”.

No artigo 8º aprofunda-se o atrás citado, referindo no n.º 1 que, de acordo com o dever de isenção, o pessoal com funções policiais da PSP não pode retirar vantagens das funções exercidas, e de acordo com o n.º 2 alínea a), deve, concretamente, “*Conservar no desempenho de funções, em todas as circunstâncias, designadamente em atos públicos, rigorosa neutralidade política*”. A abrangência deste enunciado é clara e restrita, não podendo dar aso a interpretações extensivas, de acordo com o já atrás devidamente aprofundado texto constitucional. Fora do desempenho de funções, é admissível ao agente policial não observar a estrita neutralidade política, respeitando-se a sua convicção, dignidade e liberdade pessoal. No entanto, o que resulta claro deste artigo, é a não admissibilidade de vinculação da instituição policial, enquanto um todo, a qualquer interesse ou ideal de cariz político, devendo atuar sempre na estrita medida dos interesses dos cidadãos.

### **12.8.1.20 Decreto – Lei n.º 321/94, de 29 de Dezembro**

O diploma em título foi aprovado para adaptar as inovações trazidas pelo Estatuto de 1985, anteriormente referido, representando um “*esforço de modernização desta força de segurança*”, como se encontra no preâmbulo.

No artigo 2º, n.º 2, alínea a), vemos que à PSP compete, entre outras missões, “*promover as condições de segurança que garantam o normal funcionamento das instituições democráticas, bem como o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos*”. Ora, compete garantir a segurança para que o exercício de direitos dos cidadãos seja pleno, o que significa, dotada de mecanismos de coação, utiliza a força para assegurar direitos e liberdades fundamentais, e não para qualquer outro fim ou interesse distinto, particular ou coletivo.

Já o artigo 89º, na senda do artigo 4º do presente diploma, estipula que “*sem prejuízo do disposto na lei de segurança interna, na lei sobre o direito de associação, no Regulamento de Continências e Honras Policiais, no Regulamento Disciplinar, no presente diploma, bem como em outros regulamentos especialmente aplicáveis, o pessoal com funções policiais está sujeito aos*

---

*deveres e goza dos direitos previstos na lei geral para os demais funcionários e agentes da Administração Pública”.*

Fica então claro que só em exceções devidamente enquadradas e explicitadas, poderão ser restringidos os deveres dos agentes da PSP, e, nos casos omissos, aplicar-se-á o regime geral da Função Pública, o qual, adiante, abordaremos. No artigo 92º verificamos nova remissão para a lei geral a acumulação de funções públicas ou privadas pelo pessoal da PSP.

#### **12.8.1.21 Decreto-Lei 299/2009, de 14 de Outubro**

O Estatuto do Pessoal da PSP foi aprovado pelo Decreto-Lei 299/2009, de 14 de Outubro.

Quais são então as implicações deste Estatuto do Pessoal da PSP? O estatuto de pessoal no preâmbulo aborda a *“perspetivação da função policial à luz das novas realidades de segurança interna...”* para *“...imprimir mais qualidade à gestão dos recursos humanos policiais”*. Daqui se retira uma primeira justificação para a necessidade de revisão ou atualização da circunscrição/delimitação tão apertada de direitos.

O estatuto pessoal consagra ainda no n.º 1 do artigo 5º como dever profissional o desenvolver de forma permanente a aptidão, competência e formação profissional adquiridos na PSP ou outros constantes do respetivo processo individual, de onde se extrai o presente Mestrado como forma de colocação de novos conhecimentos de interesse profissional ao serviço da instituição.

O n.º 4 do artigo 5º prevê que *“o pessoal policial não possa fazer declarações/tecer comentários que afetem a subordinação da PSP à legalidade democrática, a sua isenção política e partidária (...) a dependência da instituição perante os órgãos do Governo...”*.

O pessoal policial não pode por em causa a isenção política “da” PSP, não referindo o interesse político do polícia enquanto cidadão. Vejamos que as demais leis analisadas na nossa investigação, quando pretendem vincular o pessoal policial, referem-no explicitamente, demonstrando que este tratamento não corresponde a uma omissão, a um lapso, mas antes a uma intenção.

A Polícia tem que ser rigorosamente apartidária. O polícia nem tanto. Se o polícia se encontra numa situação concretamente associada à sua atividade profissional deverá abster-se de se pronunciar quando as suas palavras sejam passíveis de interpretação política. Se assim não for estamos a desvirtuar o cidadão elemento policial, considerando-o um verdadeiro ser automático. O que se pretende impossibilitar é o elemento policial fardado ou no exercício de

---

funções colocar em causa a dependência política-governativa de qualquer instituição pública, do Estado, nomeadamente a PSP.

A título ilustrativo, vemos que por justaposição, o elemento policial que está proibido de falar à Comunicação Social sem autorização superior, nomeadamente sobre matéria de serviço, não está proibido de falar com a comunicação social sobre um qualquer tema da sua vida privada, devendo disso informar a sua hierarquia. O que está em causa é a salvaguarda de interesses profissionais. O fundamento da dita proibição não restringe a liberdade de comunicação no âmbito geral mas sempre em casos concretos em que tal possa prejudicar os interesses da polícia. O fundamento a imperar em qualquer restrição ao pessoal policial, e a qualquer cidadão, deve ser sempre a proteção da figura do Estado, qualquer conotação política nos casos concretos em que tal seja admissível por obstar ao exercício pleno das atividades policiais e políticas, e não no caso meramente abstrato, proibindo-se o todo indiscriminadamente. A limitação não deve ser universal e globalizante, mas antes à medida do caso concreto, sempre que se trate da privação de direitos fundamentais.

Para a distinção entre o que se entende por “exercício de funções policiais” podemos ter em conta o disposto nos artigos 8º e 16º do Estatuto de Pessoal quando consagra como dever especial a exibição da qualidade de polícia quando não uniformizado durante a aplicação de medidas de polícia ou a emissão de qualquer ordem ou mandado. Quando uniformizados não há dúvida, quando não uniformizados após fazerem menção à sua condição. Se algo obriga a fazer prova da condição policial é porque é admissível que a generalidade dos cidadãos não reconheçam enquanto polícia fora do exercício de funções e trajando civilmente, logo temos que considerar admissível a prática de atos que afetem a isenção político-partidária nas condições em que não haja qualquer conotação com a polícia.

## **12.9 Contributos das entidades entrevistadas**

A investigação que culminou na redação da presente Dissertação obedeceu a critérios científicos, conforme foi aclarado nos capítulos primeiros. Uma das metodologias utilizadas, além da óbvia reunião de bibliografia respeitante à temática estudada, foi a entrevista de personalidades relevantes, com méritos reconhecidos na área das ciências políticas e do direito.

Também foi explicitado no capítulo referente à metodologia que as entrevistas têm que ser devidamente dissecadas, não havendo lugar a uma transcrição integral de tudo quanto foi dito, mas antes um transporte para este suporte textual dos mais importantes acréscimos à investigação. Em anexo, e nos casos em que tal foi expressamente autorizado pelos autores,

---

deixamos todo o conteúdo das entrevistas, para que possam ser consultados na íntegra e sem manipulação.

Desta forma, entendemos formar um conjunto de ideias, identificando um padrão comum a todas as entidades entrevistadas, às quais daremos maior ênfase. Há, no entanto, que precisar o caráter abstrato e opinativo das entrevistas.

Em matéria de ciências jurídico-políticas, e em virtude da existência de leis próprias, de um direito consagrado e desenvolvido que abarca toda a esfera do nosso trabalho, não é exequível tratar do conteúdo das entrevistas de uma forma isolada, concreta e desprovida de contextualização. Caso se tratasse de uma ciência exata, poder-se-ia tratar esquematicamente, através de um conjunto de fórmulas, organizando-se o conteúdo por tabelas ou por qualquer forma alfanumérica e ilustrativa. No nosso caso, não se revela exequível agir da mesma maneira, pelo que optámos por realizar um pequeno resumo, delimitado por ideias-chave (mormente obtidas do guião construído para servir de base às entrevistas), para as quais apresentaremos as opiniões que nos foram confiadas, acrescentando-lhe a justificação ou contextualização que haverá que fazer para cada caso concreto.

Mais à frente, no capítulo respeitante à exposição das nossas próprias ideias, recorreremos aos contributos das personalidades entrevistadas quando tal se mostrar útil para corroborar a nossa posição, quer no sentido de confirmar, quer no de infirmar ou mostrar conteúdos contrários àquele que for o nosso entendimento.

Assim, identificámos como ideias-chave tabelares, relativamente ao pessoal policial, as seguintes:

- 1) Filiação partidária;**
- 2) Exercício de atividades político-partidárias e vínculo funcional;**
- 3) Exercício e restrição de direitos cívicos face ao pessoal não policial;**
- 4) Histórico e tendência para o futuro do exercício de direitos cidadania.**

Durante toda a investigação, várias, e de diversa índole de formação, foram as personalidades por nós escolhidas para entrevistar, sempre considerando aquelas que poderiam confiar-nos um credível e sustentado contributo. Quedámo-nos pelas doze entrevistas, considerando que se tratou de um número considerável, e que permite retirar conclusões credíveis.

Referimos apenas que, pese embora os diversos esforços efetuados, não foi possível obter resposta positiva de todas as entidades. Desde logo, tentámos obter a colaboração dos Senhores (as) Presidentes da Assembleia da República, nas duas legislaturas ocorridas

---

durante a investigação, obtendo resposta de impossibilidade de colaboração, por motivos de agenda e de direcionamento de prioridades, tendo considerado que não “é habitual pronunciar-se sobre matérias inseridas em trabalhos académicos de natureza individual”.

Por outro lado, tentámos também receber os contributos do Exmo. Senhor Procurador Geral da República, Juíz Desembargador Fernando José de Matos Pinto Monteiro, e do Exmo. Senhor ex-Presidente da República, Professor Doutor Mário Alberto Nobre de Lopes Soares, os quais demonstraram abertura para connosco colaborar, tendo aceitado responder às nossas questões. Ambos reiteraram preferir o modelo de resposta escrita, por considerarem que a matéria em investigação carecia de alguma atenção e investigação da sua parte, pelo que se mostrou preferível enviarem-me as respostas por escrito. Até à presente data, não foi possível obter os testemunhos, no entanto não deixarão de ser acrescentados ao trabalho numa possibilidade futura, assim que recebidos. Já o Presidente do Sindicato Nacional de Oficiais de Polícia, Sr. Comissário Carlos Ferreira, que também anuiu colaborar com a nossa investigação, em virtude de se encontrar envolvido em Campanha Eleitoral na Região Autónoma dos Açores, não conseguiu remeter-nos o contributo em tempo útil, pelo que, assim que possível, serão alvo de análise e integração no nosso estudo.

Para a exposição dos contributos dos entrevistados, faremos uma breve explicação do motivo pelo qual foram por nós escolhidos para prestarem colaboração, e tratá-los-emos de forma individualizada, ordenada por data de realização das entrevistas. Desta forma, comprometemo-nos a não conceder especial ênfase ou importância a nenhum dos contributos, tratando-os todos de igual forma e conferindo igual relevo a todos, pois todos são categóricos e imprescindíveis.

### **12.9.1 Juiz Conselheiro, Dr. Rui Manuel Gens de Moura Ramos**

O Exmo. Sr. Juiz Conselheiro, Dr. Rui Ramos, foi entrevistado na qualidade de Presidente do Tribunal Constitucional, enquanto órgão de fiscalização da constitucionalidade das leis nacionais, e de recurso em questões de processo eleitoral.

Entrevista não gravada, a pedido do próprio.

#### **1) Filiação partidária:**

O Exmo. Sr. Presidente do Tribunal Constitucional considerou que a Polícia, enquanto confiada a garante da ordem pública, da defesa dos superiores interesses do Estado de direito e dos direitos fundamentais dos cidadãos, constitui-se, ela própria, como um exemplo e o pilar essencial da defesa de todos e de cada um em sociedade. Logo daqui resulta não se



---

encontrarem devidamente fundamentadas as eventuais restrições que lhe são impostas por lei ordinária. Se assim suceder, então os elementos policiais não poderiam ter filiação partidária. Dever e poder, considerou, são disposições claramente diferenciadas, pelo que afirmou não lhe pertencer tecer considerações relativamente ao facto de ao pessoal policial, na qualidade de polícias e cidadãos, lhes ser permitida a filiação em partidos políticos e a respetiva agenda política. No entanto, no que à realidade prática diz respeito, defende que deverá ser alvo de um estudo aprofundado, pois não parece clara a resposta, no entanto, entende que à luz da legislação atual, pode o pessoal policial filiar-se e exercer funções políticas ativas. O alheamento da agenda a este respeito poderá dever-se ao pensamento de que a presença de elementos policiais na esfera política possa corresponder a uma forma de pressão ou de inibição do exercício correto das suas funções estritamente policiais. O Sr. Juiz Conselheiro, Dr. Rui Ramos encontra mesmo mais reservas no que diz respeito à sindicalização do elemento policial, do que propriamente à sua filiação partidária, sendo que a abertura da primeira, acaba por consubstanciar a abertura da segunda.

**2) Exercício de atividades político-partidárias e vínculo funcional;**

Independentemente de considerar que o pessoal policial possa ou não exercer funções político-partidárias, entende que deverá ser sempre em regime de exclusividade, nunca partilhando ambas as valências de políticas e policiais, em virtude da caracterização armada e dotada de poderes de coerção, bem como pela sua natureza de exclusividade de atividade. Esta restrição resulta, não do facto de ser polícia, mas das funções que exerce direta e intimamente relacionadas e dependentes do Estado. Trata-se, não de uma restrição ou limitação de direitos, mas meramente uma questão de vínculo funcional.

**3) Exercício e restrição de direitos cívicos face ao pessoal não policial;**

Não considera qualquer diferença entre o pessoal policial e o pessoal não policial. Todos são cidadãos iguais perante a lei. A ocorrerem limitações, não ultrapassam, nem podem ultrapassar, questões do foro estrito das exigências da função própria. Enquanto Presidente do Tribunal Constitucional, também não lhe é permitida a participação política, pois tal se encontra devidamente fundamentado na direta dependência das decisões que este órgão tome em função das questões de constitucionalidade das leis que lhes sejam solicitadas. Nessa ordem de ideias, trata-se de uma questão meramente contratual e vinculativa. Não é o caso de uma força de segurança, que não tem qualquer competência que colida, influencie ou intrometa por qualquer meio em questões políticas, estando toda a sua atividade delimitada por parâmetros claros e específicos de atuação, deveres profissionais e legislação própria e exclusiva. Até ao nível próprio das eleições as autoridades se veem afastadas.

---

#### 4) Histórico e tendência para o futuro do exercício de direitos cidadania.

O Exmo. Sr. Juiz Conselheiro entende Cidadania como o “Conjunto de direitos ligados à condição de cidadão. Os primeiros serão mesmo a intervenção cívica”. Relativamente à tendência, considera ser de maior abertura e maior preocupação com a condição do elemento policial, torando-o cada vez mais um elemento ativo e interventivo da sociedade, mais próximo da população e mais especializado e formado na sua conduta. Deverão ser desenvolvidos estudos e, se bem delimitadas as suas capacidades de intervenção, dever-lhe-ão ser confiadas prerrogativas cada vez mais abrangentes. Mas sempre com um espectro de atuação devidamente pensado, delimitado e impeditivo de abusos e desvios.

#### **12.9.2 Dr. Mário Mota Raposo**

Advogado, Jurista e Pós-Graduado em Ciências Jurídicas, o Exmo. Dr. Mário Mota Raposo foi entrevistado na qualidade de formador no Ministério da Administração Interna para a área do Direito Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas.

##### 1) Filiação partidária:

Na ótica do Exmo. Sr. Dr. Mário Raposo, o elemento policial **deve ser apatidário**. A justificação apontada prende-se com o exercício de funções de autoridade, tendo em consideração o seu exercício particular de funções exige um rigoroso apartidarismo. Para Raposo “não quer dizer que não tenha que ser portador das suas ideias próprias, mas creio eu, que na sua atuação externa, ele deva ser apatidário. Nomeadamente por pertencer a uma força de segurança e essa força de segurança pertence a um Estado e não pertence a um partido”.

##### 2) Exercício de atividades político-partidárias e vínculo funcional:

Relativamente a este ponto, Mário Raposo entende que no exercício das suas funções, o elemento policial não deve exercer funções de caráter político ou partidário, “exatamente para transmitir a ideia de neutralidade. O que obviamente não quer dizer que não tenha que deva ter a possibilidade de exercer direitos políticos como um cidadão normal. Isto é, participando em eleições”.

O entrevistado acrescentou ainda que concorda com uma eventual acumulação de funções entre o elemento policial e outras funções, na medida em que o estatuto dos funcionários da função pública que determina que o funcionário pode acumular uma função pública com a privada desde que esteja previamente autorizado. Desde que não colida com as suas funções. E, portanto, é absolutamente justificável, óbvio até que possa suceder, porque é absolutamente legítimo.

---

### 3) Exercício e restrição de direitos cívicos face ao pessoal não policial;

No entendimento de Mário Raposo “as restrições apenas são admissíveis na medida em que sejam impostas por necessidades imperiosas decorrentes do exercício da função. Na medida em que essas restrições ultrapassam as exigências próprias do exercício da função são inadmissíveis. Quando se restringe um direito fundamental o estatuto tem que o provar e explicar porque restringe o direito e em que forma a violação desse direito afeta a instituição. Ora, o estatuto disciplinar policial prevê a limitação de direitos mas não explica em que medida afeta a instituição a violação dessa restrição por parte do polícia. Terão que se indicar as atuais restrições que existem para saber se eventualmente cumprem ou não o princípio da proporcionalidade, isto é, se são exigência ou não do princípio da proporcionalidade. E no estado atual das coisas haverá que avaliar se ainda se justifica com esta intensidade, porque umas podem-se justificar e outras podem não se justificar.

### 4) Histórico e tendência para o futuro do exercício de direitos cidadania.

Mário Mota Raposo crê que atualmente é uma decorrência do próprio estado de direito o garante dos direitos de cidadania. Mais ainda, é prioritário saber se, eventualmente, não haverão restrições que hoje já não se justifiquem. A título exemplificativo, durante algum tempo a PSP foi militarizada, tendo-se chegado à conclusão que não haveria razão para ela ser tão fortemente militarizada e, portanto, fidelizou-se no sentido de não estar tão intensamente vinculada a padrões militares de organização, de conduta e de funcionamento. Verificou-se uma liberalização na organização e funcionamento da própria polícia nos últimos tempos, contrariamente ao que acontecia no período anterior ao 25 de Abril e mesmo até em período posterior a 1974.

Para o entrevistado resulta claro que deveria de haver uma maior abertura aos direitos de cidadania do pessoal policial, sendo que entende mesmo que tal já se está a verificar e que tem mesmo que continuar por aí.

## **12.9.3 Dr. Isaltino Afonso Moraes**

O Exmo. Sr. Dr. Isaltino Moraes, licenciado em Direito, foi entrevistado na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Oeiras, eleito a título independente (de partidos políticos), tendo desempenhado funções de Magistratura antes das atuais funções. Sob a sua dependência atua a Polícia Municipal de Oeiras.

### 1) Filiação partidária;

No entendimento do Dr. Isaltino Moraes o Polícia, no exercício das suas funções da ordem, tem que ser rigorosamente apartidário. Determinadas atividades, determinadas

---

profissões, pelo melindre e pelas implicações que revelam na sociedade e para o Estado (estamos a falar de funções com exercício de autoridade), podem levar a que o seu exercício seja mal interpretado, concretamente no que à isenção da função respeita, se por ventura a pessoa é identificada com uma determinada filiação partidária. O primado da igualdade que a Constituição consigna, não o facto de o Polícia ou o magistrado terem que ser apartidários, no exercício dessas funções, exige que sejam apartidários, perante o cidadão, sendo portanto uma defesa para eles próprios também para poderem atuar livremente, sem constrangimentos, sem preconceitos

Não significa que não tenham opções políticas, pois entende-as como são coisas distintas. Na opinião do entrevistado, há sempre circunstâncias em que não há secretismo da filiação, e esse é o problema, a partir do momento em que um polícia é identificado como de um partido A ou B, e está na rua a atuar, obviamente o visado vai considerar que o polícia, ou o magistrado, não está a ser isento. Esta questão visa salvaguardar justamente as garantias de isenção e imparcialidade, por parte do agente de autoridade ou do magistrado.

Confiando-nos um exemplo próprio, o Dr. Isaltino Morais considera o seu caso como um *case study*, na medida em que sendo era Magistrado do Ministério Público, quando se candidatou à Câmara Municipal de Oeiras, considerou ter tido um tratamento injusto, uma vez que foi obrigado a meter uma situação de licença ilimitada sem vencimento. Até aqui tudo bem, no entanto considera ser uma violação dos seus direitos de cidadania o facto de ocorrer uma interrupção da antiguidade no caso da concessão de licença sem vencimento durante o período em que vigorar. Quando chegar o momento de regressar à área profissional de origem, perde todos os direitos relacionados com o vínculo respeitantes ao período temporal em que esteve ausente, resultando claro prejuízo para a carreira exercida. Nas palavras do entrevistado “ninguém deve ser prejudicado na sua carreira, e a Constituição diz isso, pelas suas opções políticas, partidárias, etc., etc., e portanto se alguém vai desempenhar uma função política, que por natureza é nobre, não é, não tem que ser prejudicada na sua carreira”.

## 2) Exercício de atividades político-partidárias e vínculo funcional;

É entendimento do Dr. Isaltino Morais que se um agente policial pretender desempenhar funções de natureza política, nada o impede, podendo prosseguir com as suas intenções. Terá, no entanto, que renunciar ao exercício das funções que desempenha na instituição policial. Esta situação enquadra o “risco que compõe as condicionantes de determinadas atividades profissionais. É o risco que é conhecido quando se adere, quando se abraça uma missão. Quando se vai para a Polícia sabe-se quais são as condicionantes que se têm, e aí é a própria Constituição que determina. É a Lei Fundamental”. O entrevistado coloca o principal

---

destaque na capacidade de coerção e autoridade a que a polícia está adstrita, pois “o cidadão vulgar não anda com um cassetete, o cidadão vulgar não anda com uma pistola, e portanto estamos a falar de pessoas que estão revestidas de autoridade”. Estamos a falar de funções muito delicadas que interferem com direitos, liberdades e garantias das pessoas e portanto não é possível. Há funções que são incompatíveis

Tal revela que o cidadão que é polícia ou que é juiz não está impedido de desempenhar funções políticas. Ninguém o impede. Tem é que optar, e desvincular-se, pois só o não pode fazer ao mesmo tempo, ou seja cumulativamente

**3) Exercício e restrição de direitos cívicos face ao pessoal não policial;**

Relativamente a este ponto, Isaltino Morais entende que a lei prevê determinadas restrições de direitos, relativamente a determinadas atividades, para salvaguardar, não tanto o cidadão, mas o próprio agente de polícia ou Magistrado, o funcionário público. E fá-lo porque o Polícia tem que estar centrado na sua atividade. Um funcionário Público pode ter uma atividade profissional diferente daquela. Agora, uma coisa é ser funcionário público, outra coisa é ser funcionário de uma empresa privada. Um funcionário de uma empresa privada, depois das suas horas de serviço pode fazer o que ele quiser. Pode ser sócio, pode ser gerente, pode trabalhar. Agora, o servidor público tem outras obrigações.

**4) Histórico e tendência para o futuro do exercício de direitos cidadania.**

Relativamente à tendência futura, Isaltino Morais considera apontar no sentido de a Polícia ser cada vez mais civilista, cada vez mais perto dos civis e da administração pública e seus ditames. O entrevistado acredita mais na tendência civilista da Polícia pois quanto mais democrática for uma sociedade mais sentido faz que a Polícia seja civil. No entanto acarreta certas cautelas, uma vez que quanto mais civilista ou civil for a Polícia menos autoridade terá. Nas palavras do próprio “Eu acho que é bom, que é um bom sinal, se a Polícia for num sentido civilista, porque isso quer dizer que temos uma Democracia muito madura. E portanto eu acho que em Portugal a tendência é esta”.

#### **12.9.4 Dr. José Vicente Gomes de Almeida (IGAI)**

O Exmo. Sr. Dr. José Almeida foi entrevistado na qualidade de Subinspetor-Geral da Administração Interna (IGAI), por ser um órgão independente com funções de fiscalização da atividade policial, tendo vindo, já em 2012, a desempenhar funções de Procurador-Geral-Adjunto da República.

---

De referir que a presente entrevista não foi gravada, mesmo tendo sido autorizado pelo próprio, uma vez que, por falha técnica, o gravador efetuou uma sobreposição de ficheiro com uma outra entrevista realizada, da Sra. Professora Cristina Sarmento.

**1) Filiação partidária:**

O Exmo. Sr. Vice Inspetor Geral da Administração Interna e, atualmente, Procurador-Geral Adjunto da República defende que o pessoal policial não deve poder ter filiação partidária ou participar em atividades político-partidárias quando em exercício de funções “porque tem que estar relativamente ao cidadão numa situação de neutralidade e não ficar condicionado pela ideologia que o próprio partido prossegue”. Quando filiado num partido, entende que possibilita o levantamento de suspeição e condicionamento na sua conduta, ao qual deve a Polícia, manter-se neutra, evitando quaisquer possibilidades de suspeita para sua proteção própria.

**2) Exercício de atividades político-partidárias e vínculo funcional:**

Qualquer tipo de atividades profissionais ou lúdicas deverão ser possibilitadas ao pessoal policial em acumulação, ou durante a efetividade de serviço, mas apenas e só desde que não interfira nem colida com a natureza específica da sua missão.

Na qualidade de gestor, de comando de qualquer outra situação profissional, deve estar impedido, pois constituir-se-ia como “manipulação do sistema”. Exemplifica com a situação homóloga brasileira, onde os Magistrados podem ser advogados em áreas fora da sua jurisdição. Na Europa não há Polícias com essa força. Poderia ser repensado, haver maior abertura. O fulcral é a não colisão com o exercício da atividade. Deveria haver maior abertura dos estatutos, mas só na parte do direito de petição. Ao nível da cidadania está equilibrado. Não encontra que necessite de grandes alterações. Já na relação do cidadão com o Polícia, encontra muitos condicionamentos. A liberdade e a ordem têm que ser equilibradas o cidadão não respeita o agente. O Agente tem que ter níveis de tolerância à frustração e ao sofrimento maiores que o cidadão normal, daí a sua sujeição a enorme carga de deveres funcionais e profissionais, mas não se pressupondo da mesma forma restrição de direitos acentuada, desproporcional e desadequada. Qualquer delimitação tem que ser devidamente fundamentada, o que não acontece no nosso sistema.

**3) Exercício e restrição de direitos cívicos face ao pessoal não policial:**

Ocorrem limitações de direitos próprios da instituição inerentes à condição de agente policial, cuja motivação está ligada ao exercício de autoridade do Estado. As atividades podem colidir. Por vezes o sistema pode permitir em certos períodos prerrogativas, como a licença ilimitada e durante esse tempo desenvolver a atividade política ou outras. Aqui não se

---

trata de acumulação de funções, aqui não é uma aparência. É ser e parecer. Suspender funções e exercer, desenvolver vida política. Em termos de modelo já poderia haver outra concessão – Estatuto, filosofia do próprio direito.

O Agente deve ser entendido de acordo com a natureza das funções que exerce, dignamente e num princípio de justiça comutativa. Nem abaixo nem acima do cidadão. Comportamentos geram comportamentos. Isto gera uma espiral negativa. Será necessário repensar.

#### 4) Histórico e tendência para o futuro do exercício de direitos cidadania.

Ao longo da História terá sido sempre princípio estruturante a restrição de participação política ativa do pessoal policial. No entanto há que procurar estar dentro do espírito do tempo, ter os conhecimentos que lhe permitam saber e conhecer os assuntos, fazê-los conhecer e cumprir pelo cidadão num Estado democrático. Saber atuar tecnicamente. Sentimento de humanidade. Reconhecimento e respeito. Respeitar e ser respeitado.

No geral, o regime estatutário deveria caminhar no sentido de maior reconhecimento, dignidade, humanização do polícia. Consagrar e exprimir em todas as dimensões o risco da função policial. Reconhecer o risco agravado inerente à atividade policial. Definir bem o que é um agente policial e incorporar essa dimensão no vencimento.

Nas palavras do próprio Sr. Juiz Conselheiro, “a sociedade portuguesa tem que reagir à alteração do nível global da civilização. Não podemos cair na negação do próprio ser. Não podemos deixar andar só porque sim, só porque não correu bem. Há que procurar soluções”. Devidamente fundamentadas e enquadradas as possibilidades de atuação do pessoal policial, não vejo como estar contra a sua participação interventiva em prol da sociedade. Mas sempre devidamente enquadrada.

### **12.9.5 Professor Doutor Alves de Fraga**

O Exmo. Sr. Professor Doutor Luis Alves de Fraga, Coronel da Força Aérea Portuguesa foi entrevistado na qualidade de Doutor em História e docente da cadeira de Metodologia da Investigação na Universidade Autónoma de Lisboa.

#### 1) Filiação partidária:

Não considerando a questão simples de abordar, entende, à partida, que não veria qualquer problema em o polícia, enquanto cidadão, poder ser partidário. Nas suas próprias palavras, “não veria qualquer problema as forças de segurança são exatamente isso, estão para a população na medida em que se limitam ao exercício da legislação que persegue qualquer atitude que possa ser considerada ilegal ou criminal. Donde resulta uma diferença entre a

---

força de segurança e um elemento das forças armadas. Porque os elementos das forças armadas estão, não para a população em geral, mas para a nação em absoluto. São o último sustentáculo da soberania nacional. Enquanto as forças de segurança não são sustentáculo da soberania nacional. São sustentáculo da ordem nacional, da ordem interna nacional”. Portanto não vê como errado o facto de ser possível um polícia ter um empenhamento partidário.

A relevância das palavras do entrevistado é tal, que nos vemos na eminência de as utilizar como foram ditas: “É uma falsa questão porque todo o cidadão, pelo menos o cidadão consciente, tem opções políticas e faz opções políticas, embora não as diga... mas fá-las e ao fazer opções políticas. Agora é preferível dizer as opções, do que ser-se e parecer-se que não se é... quer dizer vivemos numa sociedade do faz de conta. Eu faço de conta que não sou partidário de nada, mas eu sou partidário de alguma coisa. Dever-se-á é confiar no profissionalismo das pessoas. não concordo, pessoalmente não concordo com o apartidarismo. É preciso esclarecer esse ponto. Eu parto do princípio que é uma corrupção das nossas fórmulas legislativas o impedimento da atividade política por parte dos militares e das forças de segurança. Porque é como que uma obrigação contra natura. Pessoalmente eu vejo essa obrigação como uma situação contra natura democrática”.

## 2) Exercício de atividades político-partidárias e vínculo funcional:

O Exmo. Sr. Professor Doutor Alves de Fraga, contudo, realça que a consideração que tece, expressa no ponto anterior, fá-la no sentido abstrato, genérico. Entende como necessário alcançar a especificidade do povo que somos, e acima de tudo a ausência de tradição democrática que existe em Portugal. Não se trata só do Estado ditatorial que vivemos durante 48 anos, mas sim de uma tradição pouco democrática que vivida no contexto nacional, ainda anterior a 1820. Levando e consideração todos estes elementos, teria de delimitar a possibilidade de o cidadão polícia poder ser também um cidadão partidário. Teria de delimitar numa circunstância. É que para ele ser partidário, teria se desligar da função ativa de elemento de segurança.

Relativamente ao estatuto de impossibilidade de acumulação de funções entre o domínio privado e o domínio público no exercício de uma função pública é comum às forças de segurança e às forças armadas. Exatamente nesta perspetiva reside a grande contradição, pois não se entende como profissional o político. O político não é um profissional, enquanto que um elemento das forças de segurança ou um elemento das forças armadas é um profissional. E como profissional aí cria-se o choque, porque se presume que poderá ser mais venal os elementos das forças de polícia ou das forças militares, poderá ser mais venal que o político, quando na prática se verifica que a venalidade é efetivamente maior no exercício das funções



---

políticas, não são consideradas funções públicas para esse efeito. Quer dizer, estamos perante dois conceitos distintos de função pública: enquanto que força de segurança é um exercício de função pública, político para o efeito em questão parece não ser função pública.

**3) Exercício e restrição de direitos cívicos face ao pessoal não policial;**

No entendimento do nosso entrevistado, existe uma clara contradição profunda entre aquilo que se estipula no estatuto das forças de segurança e no estatuto das forças militares, relativamente ao que não se estabelece em estatuto que devia existir do político. O político pode acumular funções que na verdade deveriam ser inacumuláveis em função de um estatuto (inexistente) que deveria existir para a função política, e que não existe. É um problema ético, onde se parte do princípio de que o político é por natureza eticamente correto e parte-se do princípio de que o elemento das forças de segurança é por natureza não ético.

Seguindo o raciocínio, não têm que haver diferenças entre o cidadão e o polícia, entre o polícia e o político. Mas existem na prática. Um relativamente ao outro não é superior nem é inferior, é diferente. É a diferença que os distingue, de onde não resultam quaisquer prerrogativas em maior benefício de uns e detrimento de outros, mas apenas direitos que resultam da diferença. E que têm que ser contemplados não podendo ser atropelados.

**4) Histórico e tendência para o futuro do exercício de direitos cidadania.**

Para o Sr. Professor Doutor Alves de Fraga quando falamos em cidadania colocamo-nos perante um conceito amplo, alargado de vivência do cidadão em relação à coisa pública. Já quando se aborda a intervenção cívica, já considera um conceito mais restrito, o qual limita o exercício da cidadania, apontando para um campo de atuação específico dessa cidadania. Assim, enquanto votar é uma obrigação de qualquer cidadão, o exercício da cidadania é o optar por exercer funções políticas, intervir diretamente na sociedade, este sim já um conceito de intervenção cívica.

Conforme elucida Alves de Fraga, na primeira República houve condições em que e momentos em que ... foi vedado aos militares serem partidários, e quando digo partidários é no sentido de membros de partidos fazerem parte de partidos políticos e houve momentos em que isso deixou de ser proibido. Por conseguinte, na 1ª República os militares podiam ser membros de partidos. Tal como na Monarquia Constitucional os militares podiam ser, podiam militar nos partidos políticos. Este receio que na República democrática pós 25 de Abril de 1974 se gerou em relação aos militares e às forças militarizadas, que foram militarizadas, mas já não são, este receio que se gerou parece ter fundamento afinal num medo de os militares ou elementos da segurança pública transportarem para dentro dos respetivos quartéis as ideias

---

políticas dos respetivos partidos, co arctando-lhes direitos democráticos que deviam possuir que não colidiriam com a sua ação e a sua função normal de segurança ou militar.

Parafrazeando, neste sentido, “a tendência é exatamente para se manter a situação como está, isto é, para reduzir as capacidades de cidadania dos militares e dos polícias. É uma redução de cidadania. Isso é o entendimento correto da democracia”.

### **12.9.6 Juiz Conselheiro Dr. Fernando Costa Soares**

O Exmo. Sr. Juiz Conselheiro Fernando Soares foi entrevistado na qualidade de Presidente da Comissão Nacional de Eleições, entidade esta responsável pela supervisão de todo o processo eleitoral a nível nacional, de todos os atos de recenseamento e operações eleitorais/referendárias e ações de propaganda das respetivas candidaturas.

#### **1) Filiação partidária:**

De acordo com o Exmo. Sr. Juiz Conselheiro Dr. Fernando Soares, não existe incompatibilidade alguma em o pessoal policial se encontrar filiado num partido político e concorrer a sufrágio eleitoral. Utilizando o seu próprio discurso como justificar, vemos que “fazer parte de um partido, ou de uma organização política, é um direito fundamental das pessoas, e eu acho que aí, um membro de uma corporação como a PSP, não possa quargar nesse aspeto. Pela lei, pelos princípios e uma coisa muito importante, a humanidade das pessoas. Eu acho que é fundamental a humanidade, quer dizer, é difícil definir, mas ela surge, e eu acho que o agente, o oficial atua sempre bem. Consegue separar essa vocação partidária”. O que interessa, e eu acho que é fundamental, se o polícia, se o oficial da PSP tiver esta formação humana e moral, tem que ultrapassar isso tudo, sem hipotecar as suas simpatias e os seus direitos fundamentais”.

#### **2) Exercício de atividades político-partidárias e vínculo funcional:**

O ponto anteriormente retratado é agora justificado, em discurso direto, com a afirmação de que o “problema é que depois na sua atuação, quando intervier como agente, ou como oficial, seja no cargo que for, enquanto ligado à corporação, aí terá, a meu ver, que distinguir as coisas. Não poderá nunca, por exemplo, e isto é muito importante, por ser filiado num partido, e depois ter uma motivação qualquer, que depois favoreça e proteja esse partido, seja parcial em relação a outro. Terá aí que fazer distinções, que separar o trigo do joio, como se costuma dizer”.

#### **3) Exercício e restrição de direitos cívicos face ao pessoal não policial:**

---

Não pode ocorrer qualquer distinção, pois o pessoal policial é, antes de mais, cidadão, condição esta premente e indissociável. Não faz qualquer sentido sequer tratar a questão de outra maneira.

**4) Histórico e tendência para o futuro do exercício de direitos cidadania.**

Quando questionado acerca do histórico e das tendências, relativamente ao exercício dos direitos de cidadania, a resposta do Sr. Presidente do Tribunal Constitucional foi esclarecedora. A seu ver, a cidadania está ou pode estar acima da própria autoridade e do estado. Acima de tudo, o agente da PSP deve ser imparcial e isento, pelo cidadão e seja pelo que for. O polícia tem que ter na sua essência a cidadania. Ele é na base uma pessoa que deve lidar com os direitos do cidadão e ele próprio, se estiver ligado a um partido ou simpatizar, e é impossível a pessoa não simpatizar com alguma coisa, tem que se libertar disso enquanto tiver que investigar, enquanto tiver que dar qualquer ordem nesse sentido, enfim, enquanto tiver que desempenhar a sua função despido de preconceitos.

A essência das pessoas está na sua cidadania, e, no fundo, a cidadania está muito próxima da humanidade de cada uma. A tendência será uma abertura no sentido de diminuir a carga de restrições e impedimentos do polícia, que pelo facto de o ser não tenha que ver com isso os seus direitos reduzidos ou minorizados, “sob pena de fazer de um polícia um autómato, uma máquina, uma coisa qualquer, digamos quase uma marioneta de um poder qualquer. Importa é cumprir ordens, e cumprir a lei. Mas não se pode ir lá dentro, ao fundo da pessoa”.

### **12.9.7 Professor Doutor José Adelino Maltez**

O Exmo. Sr. Professor Doutor José Maltez foi entrevistado enquanto licenciado em Direito e Doutor em Ciências Sociais, sendo Professor Catedrático em Ciências Jurídico-Políticas.

p.41 Controlo externo da atividade policial vII – prof. Adelino Maltez conjugar com a entrevista dele

**1) Filiação partidária:**

A opinião do Exmo. Sr. Professor Doutor Adelino Maltez, assaz reveladora, aponta para que a questão da filiação partidária do pessoal policial dependa muito da opinião política e da polícia relativamente à interpretação que o ministro da tutela conduz o governo tenha sobre esta matéria. Aplica-se, portanto, um juízo político e os responsáveis políticos não têm enfrentado a questão com toda a clareza.

A posição pessoal que defende é clara: A formação hoje de um polícia custa imenso ao estado, é um investimento. Já existe neste momento, finalmente, formação específica no corpo

---

policial, tipicamente civilista e especializada. Relativamente ao concreto do polícia no ativo, e à participação cívica, defende o pragmatismo: “como é que vão controlar as redes sociais? É conveniente haver uma polícia que se confunda com a sociedade. O polícia cívico é uma polícia que tem toda a vantagem em estar penetrante nestes meios, ou um polícia não pode ir a uma discoteca? A educação de um polícia cívico é um educação de osmose. E sobretudo se houver um bom sistema preventivo ao nível de informações. Como é que a polícia vive na sociedade? Gerando confiança. É a mesma coisa que eu proibir uma polícia de numa situação de necessidade especial ou de emergência fazer parte de uma entidade de apoio social porque é que não há-de fazer parte disso? Tirar a farda e no dia seguinte vai trabalhar para a Cova da Moura, com os miúdos, ou numa escola. Como é que um polícia pode ser um bom polícia, por exemplo, numa situação de violência numa escola? Tem de se envolver e ganhar a confiança. Grande parte do não uso da violência, deriva do envolvimento. Um polícia que não goste de futebol? É muito difícil ele perceber o que é uma claque. Em síntese, acho que tem que ter participação porque enriquece, claro que sim. O contacto intersocietário não é ilimitado. Para isso é que há a hierarquia”.

**2) Exercício de atividades político-partidárias e vínculo funcional;**

Respeitando ao presente ponto, José Adelino Maltez não considera estarmos perante uma zona conflituante, onde haja um receio particular quanto ao estado policial. Não encontra sinais absolutamente nenhuns e se um polícia fosse inculto em termos políticos, este sim seria o perigo da democracia portuguesa. Portugal, neste aspeto concreto não tem forças extra sistémicas, como noutros países da Europa, não tem terrorismo, não tem determinada forma de violência complicada, sociológica que nos permita ver com desconfiança o trabalho das forças motrizes da sociedade, onde se insere a polícia. Considera, portanto, perfeitamente viável a atividade política ou partidária do elemento policial.

**3) Exercício e restrição de direitos cívicos face ao pessoal não policial;**

Não deve haver restrições baseada em funções, e assim mesmo acontece com os sindicatos das forças policiais, as regras do jogo têm que ser claras e bem definidas. Um número determinado de entidades têm o monopólio da violência legítima e têm que ser profissionais.

**4) Histórico e tendência para o futuro do exercício de direitos cidadania.**

Entende Adelino Maltez que o presente ponto depende muito da maneira como por exemplo a polícia, num momento de tensão política, vá responder. No entanto, no momento presente, não vê qualquer inconveniente em o agente policial poder desempenhar de funções políticas, pois toda a estrutura policial tem, tecnicamente, estado à altura. E quando não está,

---

decorrem os respectivos processos disciplinares, de inspeção e criminais, se for o caso, mas a polícia tem sabido corresponder aos anseios da comunidade democrática. Há erros, e normalmente são punidos. Portanto eu acho que cada país tem a sua cultura e isso depende muito da maneira como a polícia se vai comportar ou o tipo de tensões sociais que possamos ter.

Vemo-nos obrigados a aqui colocar um dos excertos da entrevista concedida, dado, a nosso ver, a expressividade e linearidade utilizadas: “a situação conforme está só reduz a condição de político. Estamos a rebaixar o nível de isenção de um político, com desprimor contra os políticos. Então um militante de uma Juventude, de um partido, não pode ir a ministro? Se ele não tem condições de isenção, ele não pode ser ministro. E o problema é que nós estamos a degradar a visão do político. Grande parte das restrições são pelo receio, pela visão negativa do político”. Estamos mais perante um problema de cultura, e esse problema cultural depende muito daquilo que o polícia manifestar; temos que ir observando, depende da experiência, das qualificações, e da aplicação que se dá a essas qualificações. Eu estou a dar uma resposta experimental, daquilo que eu observo. A nossa resposta experimental é: alguém tem razões, erros clamorosos obtidos na relação entre a polícia e o estado de direito democrático? Não me parece. Estamos é perante um problema de comunicação.

Tipos de participação cívica? Eu acho que não vai haver limites para esse efeito. Depende do bom senso. E de outra maneira qual é a diferença entre um polícia e um professor universitário, como é o meu caso? Como é que eu posso julgar alguém num júri, julgar alguém como professor, um aluno, se não tiver isenção? A isenção obtém-se, mas isso é um problema moral, um problema de credos. E nós ainda vivemos muito no ambiente de decretos e eu com toda a franqueza já exprimi essa opinião, é prejudicial para o país”.

Portanto o que eu estou a dizer é o seguinte, hoje o mundo das redes sociais é absolutamente mirífico poder haver um controle desse género. Porque sem nenhuma realidade, com um nick name, com o seu computador pessoal pode querer... pode ter intervenção profunda nesse domínio, portanto, há novas formas de participação política, mas isso é uma pena... antigamente as formas de participação política só viam envolver jornais, ou participação partidária. E nem só a participação partidária é o melhor elemento dinâmico de novas formas de cidadania. Então quais são os limites? Os limites é só num momento ou é no a posteriori? Qual é o perigo hoje? Isto é muito difícil de estabelecer e eu não vejo nenhuma regra contra a liberdade de participação que possa ser implementada a curto prazo sob pena haver de flagrante violação do princípio da igualdade. Eu acho que para o Oficial de Polícia não é apenas um tipo técnico. Também é técnico, ele próprio foi formado, e é, nós sabemos que isso

---

acontece, em deontologia, cidadania. E sobretudo, como eu acho que neste momento está a ocorrer, com forte deontologia de defesa de um estado de direito. Eu acho que não deve existir nenhum oficial de polícia que não seja claramente educado na educação de um estado de direito. Se ele tem que ser um dos intérpretes com violência, a polícia detém monopólio da violência legítima num estado de direito, ele todos os dias tem que se debater exatamente como é que é agir, deve proteger o estado de direito. Eu acho que há aqui um bocado de atraso nalgumas concessões. Porquê? Porque os problemas do sindicalismo e da participação cívica dos polícias debateram-se num momento de transição. A Polícia tinha sido formada na ditadura, maioritariamente. Hoje, até já o Comandante da Polícia é Oficial de Polícia, de formação própria. Quer dizer, nós já estamos com polícias formados num estado de direito e portanto já passamos a fase de transição. Os problemas já não podem ser os antigos, com os preconceitos e os fantasmas onde havia um problema grave de transição de poder. Ou então o estado reconhece que não forma bem os seus polícias, nas suas escolas. E se não os forma bem deontologicamente, eu acho que é um mundo bastante perigoso. Como isso não acontece, acho que temos que ter mais confiança uns nos outros”.

### **12.9.8 Professor Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente**

O Exmo. Sr. Professor Doutor Guedes Valente foi entrevistado na qualidade de Doutor em Direito e Oficial da Polícia de Segurança Pública.

#### **1) Filiação partidária:**

Entende Guedes Valente que enquanto membro das forças de segurança não deve ter filiação partidária. A razão de ser da Polícia ser apartidária tem a ver com a sua missão, que é supra partidos. Mesmo não sendo filiado num partido verifica-se que há tendências partidárias dentro da polícia, o que afeta o seu funcionamento, bem assim como, por consequência, a população. Perante este panorama, é preferível haver uma norma que imponha o afastamento ou a filiação partidária. Trata-se de um limite meramente formal mas de extrema importância. Diferente será dizer que a pessoa não tem o seu pensamento, a sua maneira de ser ou pensar a política, no entanto invadir esse espaço representaria entrar na cabeça das pessoas, e caminhar-se num sentido para além do alcance e do conteúdo central do direito fundamental do artigo 18º n.º3, que o não permite. O papel da Polícia é supra partidário, é supra o cidadão, porque ele está ao serviço do povo e é assim que deve ser entendido. Não é um princípio negativo, isso é altamente positivo. É no sentido de o elemento policial ter que estar acima de qualquer suspeita.

#### **2) Exercício de atividades político-partidárias e vínculo funcional:**

---

Quando o elemento policial pretender candidatar-se a um cargo político, tem toda a legitimidade em o fazer. Agora nesse caso tem que suspender as suas funções policiais.

A título meramente exemplificativo refere que não nos podemos permitir a chegar ao caso do Brasil, em que os elementos da Polícia Federal, dos Delegados, se podem candidatar ao Congresso, mesmo sendo Polícias. Se assim fosse poder-se-iam gerar os designados corporativismos dentro dos próprios partidos. E é precisamente o que se quer evitar. Uma democracia tem a ver com as limitações ao máximo de possibilidades de gerir grupos de poder, e logo das chamadas corporações, podemos então não ter democracia, mas grupocracia. O que está em causa é salvaguardar a transparência e objetividade do Estado, a imparcialidade do Estado. uma Polícia que atue de acordo com o primado da igualdade. Um primado formal e material, isso é fundamental.

### **3) Exercício e restrição de direitos cívicos face ao pessoal não policial;**

O próprio exercício da profissão e o dever que tem que é um dever acrescido de respeito. Agora isso não quer dizer que não seja uma voz ativa na mudança e do melhoramento daquilo a que se chama o estado de direito, não um estado de direito não formal, mas um estado de direito material, social e democrático. Hoje pede-se uma Polícia completamente diferente, é essencial concordar e ver hoje a polícia com um rosto diferente, não um rosto de um estado ditatorial, e de um estado de polícia, mas como um rosto do estado democrático. Diz-me a Polícia que tens dir-te-ei o Estado que és. São frases entregues a vários pensadores franceses, principalmente consiste no mesmo de dizer diz-me que Constituição tens, dir-te-ei que República está construída.

### **4) Histórico e tendência para o futuro do exercício de direitos cidadania.**

“Cidadania implica, para já, que seja o chamado quiuas, enquanto cidadão de uma comunidade. Como cidadão dessa comunidade tem direitos e tem deveres, neste caso os elementos policiais têm os seus direitos, como cidadãos, e têm os seus deveres enquanto cidadão, acrescentando a esses outros deveres. Os chamados deveres de garante que o polícia tem perante a sociedade. Portanto esse é um aspeto. Mas também num estado de direito democrático em que a democracia quer uma Polícia como eu costumo dizer que tenha em conta a vida da sociedade e que conheça os problemas da sociedade, não pode afastar em demasia essa polícia dela. Quer dizer, a Polícia aqui, os elementos policiais, têm o dever, obrigatoriamente, de serem cidadãos de pleno direito, ainda por cima é uma polícia civil, não é uma polícia militar.

A cidadania não tem só sentido jurídico e político, mas também sentido cultural, sentido social, sentido económico e principalmente sentido do respeito pelo outro. É claro que esta

---

mudança de paradigma em que o polícia se assume como um sujeito da sociedade, não como objeto da sociedade, como sujeito que promove o desenvolvimento societário, é preciso ver isso, cabe-lhe, faz parte a manutenção e o seu papel de salvaguarda da própria democracia. Nós temos de ver que este plano de cidadania política, jurídica, cultural, social e económica que hoje se pede a todos os cidadãos e em especial neste caso à polícia, tem a ver com a sua relação com o povo. Eu costumo dizer que a Polícia existe para servir o povo, para servir a comunidade, ser a voz do povo, pelo povo e para o povo, porque estamos em democracia. Agora há deveres que são acrescidos por terem uma condição de polícia, como o caso do médico, como o caso do professor, como o caso do enfermeiro. Tendo em conta o seu papel na sociedade, aqui o seu papel social e profissional, mas especialmente social e económico que tem na sociedade, crescem-lhe determinados deveres. Até a própria legislação em geral, quer a própria legislação administrativa, quer a legislação penal impõem ou exigem do elemento policial um comportamento diferente dos demais cidadãos, porque se pede que tenha também quesitos mais evoluídos que a média dos cidadãos, ou devida ter, isso é outra questão.

O que se passa é que as forças armadas e as forças policiais foram durante muito tempo como eu costumo dizer, instrumento do poder político. O braço armado do poder político. E este modelo que está na nossa Constituição tem a ver com isso. A ideia foi porque o poder político podia utilizar os polícias para os seus intentos. A atividade da Polícia atravessa todos os poderes, atravessa o poder executivo, trabalha dentro do poder judicial e também tem influências no poder político, no sentido que ela própria é motora da mutação e desenvolvimento societário, do pensamento societário. Mas isso numa Polícia altamente evoluída como sabe, e científica. A Polícia também se afirma aqui como uma voz da democracia, como alguém que participa ativamente. E essa legitimidade é mais forte por não estarmos ligados a partidos políticos.

### **12.9.9 Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmiento**

A Exma. Sra. Professora Doutora Cristina Sarmiento foi entrevistada na qualidade de Doutora em Ciência Política.

De referir que a presente entrevista não foi gravada, mesmo tendo sido autorizado pela própria, uma vez que, por falha técnica, o gravador sobrepôs a gravação a uma outra existente, do Sr. Juiz Conselheiro, Dr. José Vicente de Almeida.

#### **1) Filiação partidária:**



---

Na opinião da Sra. Professora Doutora Cristina Sarmiento, o pessoal policial pode ter filiação partidária, uma vez que a lei autoriza, ou, pelo menos, não o proíbe. Porque se trata de um direito aberto a todos. No entanto considera que não deve. Considera também não existir qualquer interferência entre a atividade profissional de polícia e o seu exercício junto do poder político, uma vez que o polícia é formado para não interferir.

**2) Exercício de atividades político-partidárias e vínculo funcional;**

Não existe desconfiança relativamente ao poder político, nem contra qualquer outra área administrativa. Existe sim desconfiança para com as elites, todas as elites.

**3) Exercício e restrição de direitos cívicos face ao pessoal não policial;**

A Professora Doutora Cristina Sarmiento atribui a todo o cidadão um critério de igualdade. No entanto, entende que cada qual detém distintas responsabilidades, intimamente relacionadas com as suas funções, como resulta das diferenças entre cada área profissional. O polícia obedece, efetivamente, a mais princípios deontológicos, rege-se por mais deveres profissionais, dadas as suas funções específicas, desde logo pelo monopólio do uso da força. Toda a sua atuação está vinculada a normativos, princípios estruturantes. Mas não tem qualquer diferença cívica, de cidadania, comparativamente com qualquer profissional de outra área.

**4) Histórico e tendência para o futuro do exercício de direitos cidadania.**

Na caracterização da Professora Doutora Cristina Sarmiento Cidadania, podemos entender cidadania como “*a capacidade e efetiva participação, a obrigação de participar ativamente, conjugada com o peso da resposta gerada pela sua conduta*”. A esta aproximação de definição, ressalva que um polícia tem mais obrigação ainda a este nível, pela sua formação e experiência.

Resulta importante destacar que na ótica da Professora Doutora Cristina Sarmiento haverá maior restrição interventiva, maior delimitação da esfera onde o pessoal policial se possa movimentar. Mas não uma mistura de polícia com política. O afastamento e a ligação político-partidária é uma díade dinâmica, sendo a filosofia policial, em cada momento temporal, adaptativa.

## **12.10 A nossa posição: participação cívica e política do elemento policial**

*“Através de uma orgânica adequada, toda a ideia construtiva, toda a divergência fundada, toda a reclamação justa têm as máximas possibilidades de ser ouvidas e consideradas e atendidas no juízo independente que só o interesse coletivo ilumina e*

---

*aquece*<sup>218</sup>. Da presente frase de Salazar verificamos que a nossa posição relativamente ao tema em investigação não tem, necessariamente que ser a correta, a verdadeira ou a mais eficaz. Deve apenas ser considerada como uma possibilidade, na demanda superior do interesse coletivo.

Aristóteles defende que é na igualdade de alternância do mando e da obediência que se centra o primeiro atributo da liberdade democrática, tida enquanto fim privilegiado da democracia<sup>219</sup>.

O mesmo autor não hesita em afirmar que uma democracia, assentando na igualdade de todos os cidadãos, que se consideram iguais em todos os aspetos e de forma absoluta, origina a que surjam cisões porquanto aqueles que se julgam iguais se julguem dignos de participar igualmente em tudo, enquanto outros, considerando-se desiguais, queiram ter mais em todas as coisas. A uns e outros, atribui Aristóteles certa razão. Este problema surge quando os cidadãos não obtêm do governo a parte que se julgam com direito, o que resume a esta simples frase a inquietação geral da presente Dissertação<sup>220</sup>.

Também em Montesquieu encontramos alusões claras às capacidades eleitorais de cada cidadão, quando nos diz que “a maior parte dos cidadãos estão capacitados para eleger, mas não para ser eleitos”<sup>221</sup>.

O autor vai mais longe, exemplificando o caso em que Sólon dividiu o povo ateniense em quatro classes, não o fazendo no sentido de determinar aqueles que poderiam eleger, mas antes e acima de tudo, aqueles que deveriam ter capacidade para ser eleitos.

Chegado o momento de considerarmos a nossa opinião acerca do objeto em estudo, optámos por recuperar uma frase de Sérvulo Correia relativa ao direito de manifestação, a qual nos propusemos a reformular, adaptando-a ao nosso caso concreto<sup>222</sup>. Sendo o bem

---

<sup>218</sup> António de Oliveira Salazar, *PENSAMENTOS E FRASES EMBLEMÁTICAS*. Lisboa, 2012, <http://www.oliveirasalazar.org/frases.asp>

<sup>219</sup> Cfr. Aristóteles, *op. cit.* p. 134.

<sup>220</sup> Cfr. Idem, *op. cit.*, p. 148.

<sup>221</sup> Montesquieu, *op. cit.*, p. 139.

<sup>222</sup> A expressão *ipsis verbis*: “Sendo o bem jurídico protegido um interesse de liberdade, um primeiro tipo de posição de vantagem é o poder de exigir um comportamento negativo das autoridades e dos outros cidadãos quanto ao exercício individual da atividade de se manifestar, tal como resultante do âmbito de proteção do direito. O carácter coletivo da manifestação não significa que seja ela um sujeito de direito, porque é tão só um exercício em conjunto de direitos fundamentais dos que a organizam e dos que nela participam. Na sua essência é, pois, individual. O seu âmbito de proteção e as restrições que o encurtam não incidem sobre a manifestação como um todo, mas sobre as pessoas singulares que nela tomam parte e, quando muito, as pessoas coletivas que exercem a iniciativa de a organizar” (Sérvulo Correia, *op. cit.*, p. 49).

---

jurídico protegido um interesse de liberdade, um primeiro tipo de posição de vantagem é o poder de exigir um comportamento negativo das autoridades e dos outros cidadãos quanto ao exercício individual da atividade política (filiando-se num partido, sujeitando-se a ato eleitoral ou participando politicamente enquanto independente), tal como resultante do âmbito de proteção do direito. O caráter coletivo da associação partidária não significa que seja ela um sujeito de direito, porque é tão só um exercício em conjunto de direitos fundamentais dos que a prosseguem e dos que nela participam. Na sua essência é, pois, individual. O seu âmbito de proteção e as restrições que o encurtam não incidem sobre o partido político como um todo, mas sobre as pessoas singulares que nele tomam parte e, quando muito, as pessoas coletivas que exercem a iniciativa de a organizar.

Para Maquiavel *“não há coisa mais difícil de tratar, de êxito mais duvidoso nem de manejo mais perigoso do que aventurar-se alguém a impor novas instituições, pois aquele que as impõe tem como inimigos todos a quem a ordem antiga aproveitava e como tíbios defensores apenas os que poderão aproveitar da nova”*<sup>223</sup>.

É a tanto que nos propomos, estamos em crer que tal resulta da incredulidade dos homens que não acreditam verdadeiramente numa coisa nova enquanto não veem realizada uma experiência firme. No pensamento de Montesquieu, há leis que o legislador compreende tão mal que são até contrárias ao objetivo a que foram propostas<sup>224</sup>.

Como questiona retoricamente o Comissário do Corpo Nacional de Polícia de Espanha, Don Jesus Maria Coral Gomez, *“qual a estratégia política para a polícia no futuro? Queremos uma polícia afastada ou uma polícia de proximidade, com a correspondente mudança de atitudes? Queremos uma polícia ao serviço dos poderes ou uma polícia intermediária com os poderes? Queremos uma organização rígida ou uma organização aberta? Queremos uma polícia não profissional, passiva, ou uma polícia profissional, realmente ativa?”*<sup>225</sup>

Ponto por ponto, desvendaremos o nosso entendimento.

---

<sup>223</sup> Maquiavel, *op. cit.*, p. 35.

<sup>224</sup> Montesquieu, *op. cit.*, p. 773.

<sup>225</sup> Don Jesus Maria Coral Gomez, *op. cit.*, p. 13.

---

### 12.10.1 Pessoal policial enquanto cidadão. Afinal, duas ou a mesma realidade?

Aristóteles, ainda antes da era de Cristo, levantou a dúvida de saber se, uma vez determinadas as funções ou profissões indispensáveis à subsistência de uma Cidade<sup>226</sup>, ou de uma sociedade política, estas deveriam ser desempenhadas, indiferentemente, por todos, se deveria acontecer que todos fossem simultaneamente artistas, militares, membros da Assembleia ou Juízes, ou se, por outro lado, seria mais conveniente especializar cada um, ou ainda, deixar certas tarefas comuns, enquanto as demais serem próprias de determinadas personalidades. A tal dúvida, o próprio autor apresenta respostas possíveis, mas tão ambíguas quanto a essência da questão: “*o problema não é tratado de uma maneira uniforme em todos os governos*”. O mesmo autor acrescenta ainda que é desta diferença que provém a distinção das formas de governo. Se nas democracias todos têm acesso a todas, sem exceção, nas oligarquias sucede o inverso<sup>227</sup>.

Não deixará de ser curioso, que já à época, embora prevalecessem as rudes separações entre os cidadãos e os escravos, e entre aqueles e os trabalhadores mecânicos ou do comércio (com o argumento de que para servir a sociedade civil seria indispensável usar do tempo livre, que naqueles casos era consumido na sua maioria pelo desempenho do seu ofício, e por se tratarem de trabalhos considerados não virtuosos), o autor defendia que os homens da guerra, os membros do Conselho, que deliberavam acerca do interesse público, e os juízes, que se pronunciavam acerca do direito, constituíam os principais membros do Estado.

Vejamos que ao longo do curso da História, as primeiras formas conhecidas de polícia, ou da função policial, eram desempenhadas pela própria pessoa, ainda mesmo de ser considerada cidadã. Se sabemos já o que se entende por polícia, *lato sensu*, verificamos que assenta a definição essencialmente num conceito de segurança e bem-estar. Ora, nas sociedades primitivas, a segurança de cada um dependia, em primeira instância de cada um na sua singularidade. Cada cidadão tinha que se defender a si próprio, na ausência de magistrados ou de um exército, como passou a verificar-se nas sociedades políticas. Como nos revela Aristóteles<sup>228</sup> os homens reuniram-se em sociedade, “*não unicamente para viverem em conjunto, mas sim para bem viverem em conjunto*”. Mas mesmo após a evidência da existência de sociedades políticas, Aristóteles considera que os homens que as constituíam,

---

<sup>226</sup> A saber, 1º víveres, 2º artes e ofícios, 3º Armas, 4º Numerário, 5º Ministros e 6º Conselhos e Tribunais.

<sup>227</sup> Cfr. Aristóteles, *op. cit.*, pp. 74 e ss.

<sup>228</sup> Cfr. Don Jesus Maria Coral Gomez, *op. cit.*, pp. 41 e ss.

---

quando geograficamente maios distantes entre si “fizeram o contrato de não se prejudicarem uns aos outros nas suas relações e até de pegarem em armas para a defesa mútua”. Com esta demonstração, pretendemos apenas realçar que, na sua génese, aos homens encarregados pela segurança e bem-estar não estava vedada qualquer direito de cidadania, ou seja, desde juízes, a magistrados, ou homens de segurança, todos eram cidadãos de uma sociedade de pleno direito, todos dispunham da mesma capacidade interventiva.

Por seu turno, Cícero era claro nas suas palavras, reiterando que se a lei é o vínculo da sociedade civil e o direito igual para todos, *“de que forma pode a sociedade dos cidadãos ser mantida se não é semelhante a condição dos cidadãos? Se de facto não convém igualar a fortuna de cada um, se não pode ser semelhante o talento de todos, pelo menos devem ser semelhantes entre si os direitos daqueles que são cidadãos do mesmo Estado. o que é de facto uma cidade senão uma sociedade de direito dos cidadãos?”*<sup>229</sup>.

No que concernia à divisão ou acumulação de funções, Aristóteles defendia, claramente, que deveriam confiar-se funções distintas a pessoas diversas. No entanto, ressaltava que era de todo conveniente que essas funções fossem transmitidas a uns e outros em função do tempo, ou seja, considerava que *“não podem continuar sempre numa situação de dependência pessoas que são senhoras de usar a força ou de impedir que a usem contra elas, porque pertence ao poder militar conservar o Estado ou derrubá-lo”*. O autor entendia, assim, que a única boa alternativa seria confiar as duas partes do governo aos mesmos indivíduos, não ao mesmo tempo, mas em épocas diversas, de acordo com o seu mérito. *“Em primeiro lugar, o comando da força militar, para defender o Estado; em segundo lugar, na idade madura, a autoridade para o governar”*. Aristóteles considera que uma distribuição deste género, não só respeita os ditames da natureza, como concorre para a dignidade do Estado.

Aristóteles vai mais longe ainda, e diz que a ordem pública (a qual se divide entre deliberação sobre os negócios do Estado e julgamento das contestações privadas) *“seja devidamente administrada, tornam-se necessárias pessoas versadas o direito e na política”*. Para este autor, *“parece, e é mesmo opinião de muitas pessoas, que várias destas funções são compatíveis; que se pode, por exemplo, ser simultaneamente soldado e trabalhador ou artista, e que a mesma pessoa pode, da mesma forma, ser Conselheiro de Estado, Senador e Juiz”*<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> Marco Túlio Cícero, *op. cit.*, p. 104.

<sup>230</sup> Idem, *op. cit.*, p. 93.

---

Como refere Miguel Morgado no comentário aos Dois Tratados do Governo Civil, de Locke, “quando estamos perante uma pluralidade de alternativas é que muitos fenómenos (...) se revelam como o que verdadeiramente são”<sup>231</sup>.

E Locke aperfeiçoa o dito, referindo que “tudo o que for reconhecidamente benéfico para a sociedade e para o povo em geral, de forma justa e duradoura, encontrará sempre a sua justificação. E quando o povo escolhe os seus representantes segundo regras justas e inegavelmente iguais, adequadas à estrutura originária do governo, não se pode duvidar de que se trata da vontade e de um ato da sociedade, independentemente de quem autorizou ou pôs em marcha o procedimento”<sup>232</sup>.

Tal só significa que apenas depois de se dar ao polícia a capacidade de participar, de intervir, depois de analisar o resultado da sua ação, saberemos se foi verdadeiramente útil e salutar o seu contributo, ou se, pelo contrário, foi nefasto.

Se recordarmos Antunes Dias quando refere que Cidadão é aquele com capacidade para decidir, deliberar e governar e que princípio fundamental da cidadania é o poder de proporcionar às pessoas, quaisquer que sejam as suas crenças, a sua idade, o sexo, a cor de pele ou a religião, os mesmos direitos básicos<sup>233</sup>, não restarão dúvidas que, no nosso humilde entender, o elemento policial deve gozar, de pleno direito, da condição de cidadão que lhe está subjacente. Diferente consideração sobre a participação político-partidária do pessoal policial seria desfigurar tao mui nobre condição de cidadão. Antes de nascer o polícia nasceu o cidadão, e a atividade policial, enquanto atividade profissional, permite-se, quer a garantir o bem-estar da sociedade e a sua boa ordem e tranquilidade, como a garantir economicamente a subsistência dos seus funcionários.

Não deverá ser olvidado, em momento algum, que não obstante a nobreza e sensibilidade da missão policial, o seu desempenho confere uma remuneração, a qual permite ao seu trabalhador integrar-se na sociedade e desenvolver uma vida condigna consoante os seus pares. Enquanto atividade profissional não foi concebida para menosprezar ou dotar os seus membros de menores capacidades interventivas na sociedade, antes pelo contrário, confiou-lhe poderes e deveres de a proteger, com a vida se preciso for. Entendemos como total contrassenso, por um lado dar-lhe tamanha responsabilidade, e por outro, duvidar da sua condição, restringindo-lhes direitos básicos de cidadania. Não deve ser esse o espírito das leis

---

<sup>231</sup> Miguel Morgado, in John Locke, *op. cit.*, p. XIV.

<sup>232</sup> John Locke, *op. cit.*, p. 339.

<sup>233</sup> Cfr. Antunes Dias, *op. cit.*, p. 20.

---

consagradas. Não é essa a confiança que todo um povo encerra na atuação dos homens e mulheres agentes da Polícia de Segurança Pública.

## **12.10.2 Filiação partidária**

### **12.10.2.1 Lei n.º 2/2008, de 14 de Maio**

A presente Lei aprovou a Lei Orgânica dos partidos políticos.

Logo no artigo 2º enumera os fins dos partidos políticos. Na alínea a), refere, a título de exemplo, que é fim dos partidos políticos “*contribuir para o esclarecimento plural e para o exercício das liberdades e direitos políticos dos cidadãos*”. Ora não é este desiderato fundamental da polícia?

O artigo 8º, de fundamental importância, estipula não poderem ser consentidos, de forma alguma, partidos políticos armados nem de tipo militar, militarizados ou paramilitares. Tal significa não que não sejam admitidos militares nas suas fileiras, mas apenas partidos exclusivamente compostos por militares.

Continuando a análise do diploma, o artigo 9º dirige-se à liberdade de filiação. Logo no número 1 aparece contemplado que “*Ninguém pode ser obrigado a filiar-se ou a deixar de se filiar em algum partido político nem por qualquer meio ser coagido a nele permanecer*”. No próprio número 3 aparece que “*ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da sua filiação partidária*”.

Não obstante todos os princípios imanentes à natureza de um partido político, da liberdade, democrático ou da cidadania, surge no artigo 21º da presente Lei Orgânica, respeitante à liberdade de filiação, uma proibição assaz importante, e a nosso ver desmesurada e incompreensível. No n.º 1, alínea b) deste artigo refere-se que não podem requerer a inscrição nem estar filiados em partidos políticos os agentes dos serviços ou das forças de segurança em serviço efetivo. Nos números 2 e 3 surgem restrições de carácter distinto, enumerando-se casos em que é vedada a prática de atividades político-partidárias de carácter público e em que não podem exercer atividade dirigente em órgão de direção política de natureza executiva dos partidos. Ao primeiro caso, não se entende o porquê da força da previsão expressa de filiação em partidos políticos, uma vez que a Constituição da República Portuguesa é clara no respeitante à liberdade de associação (artigo 46º) dos agentes das forças e serviços de segurança, quando exige, para uma qualquer restrição uma justificação da estrita medida das exigências próprias da respetiva função (artigo 270º). Uma simples consagração negativa não basta por si só para restringir o direito de associação, a Lei deve explicitar em

---

que medida ser-se elemento de uma força de segurança influi com a filiação partidária, o que não se vislumbra na presente lei.

Importa aqui trazer à colação o Acórdão 103/87 de 06 de Maio do Tribunal Constitucional, que foi redigido para averiguar a constitucionalidade da Lei 41/83 de 21 de Dezembro, a qual tinha aprovado a Lei de Defesa Nacional, e que aplica subsidiariamente à Polícia de Segurança Pública, na ausência de legislação própria. No entanto, as dúvidas levantaram-se em virtude de os artigos 31º, 32º e 33º da dita Lei estabelecerem restrições ao exercício de direitos de expressão, manifestação, associação, petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares e agentes militarizadas.

No referido Despacho encontramos que importa *“ressalvar a possibilidade da imposição das restrições especiais de direitos do art.º 270º, a Constituição coloca o seu acento, não em determinados corpos ou organismos, mas nos respetivos membros, que são os sujeitos desses direitos: fala, não em “forças armadas” e “forças militarizadas”, mas antes em “militares” e “agentes militarizados”*. Aqui fica perceptível que o legislador quando pretende referir-se ao agente tido por si mesmo fá-lo. Por outro lado, quando pretender atingir a instituição, procede da mesma forma. Assim sendo, na CRP atual, verificamos que o “caráter rigorosamente apartidário” é atribuído à instituição, e não ao seu funcionário.

No mesmo acórdão verificamos ainda que o artigo 270º da CRP considera que as restrições ao exercício dos direitos aí enunciados apenas são admissíveis *“na estrita medida das exigências das suas funções próprias”*. Sucede então que ao condicionar a admissibilidade de restrições legais aos direitos pelo que é exigido *“estritamente”* pelas *“funções próprias”* dos destinatários dessas restrições, o legislador constitucional mais não fez que reafirmar o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso. O legislador esclarece, assim, que nas restrições previstas no art.º 270º, o padrão por onde há-de guiar-se o legislador ordinário, e por onde há-de aferir-se a proporcionalidade das restrições que o mesmo venha a introduzir, terá que ser o das exigências das funções próprias das forças e instituições e aí consideradas. O valor ou valores constitucionais cuja proteção cumprirá acautelar hão-de ser os da eficácia e disciplina dessas forças e o da sua imparcialidade e isenção, ou seja, da sua exclusiva dependência do interesse público.

*“A índole e o caráter socialmente básico das tarefas que lhe estão cometidas, combinadas com o poder coercivo de que tais forças dispõem, em virtude do seu tipo de organização, e da sua natureza de organismo armado, tornam necessário que se lhes assegure um nível de operacionalidade e se acautele de modo particular o risco (e mesmo só a suspeição) de atuações dos seus agentes desviadas do puro serviço do interesse público, e*



---

*antes determinadas por objetivos e interesses particularistas (e até pessoais). Nisto reside a lógica do artigo 270º da Constituição*”<sup>234</sup>.

Finalmente, urge apontar o enunciado do mesmo Acórdão, quando faz menção à proibição de filiação partidária, proibindo a participação em quaisquer atividades desenvolvidas por qualquer associação de natureza política ou partidária, que se encontrava na então declarada inconstitucional Lei de Defesa Nacional, no artigo 31º n.º 6. No Acórdão se lê que se julga excessivo, isto é, não suportado pelo valor ou valores constitucionais que podem justificar as restrições de direitos do artigo 270º - proibir os agentes da PSP de terem filiação partidária ou política (a qual tão pouco é vedada aos magistrados judiciais) e a qual é, por outro lado, especificamente consagrada no artigo 269º n.º 2 da CRP, e proibir-lhes a participação em atividades não públicas desenvolvidas pelas associações correspondentes.

Ainda na mesma Lei se previa, no artigo 31º n.º 8, uma restrição aos direitos de petição coletiva que se desdobrava em duas vertentes: abrangia petições sobre assuntos de caráter político dirigidas aos órgãos de soberania e petições sobre assuntos respeitantes à PSP dirigidas a esses mesmos órgãos. Ora, aqui importa distinguir, sob o ponto de vista da constitucionalidade do preceito, uma vez que o específico princípio de comando ao qual se encontram sujeitos os agentes da PSP, torna clara a justificação da proibição relativa a petições coletivas respeitantes à própria polícia. No entanto e por outro lado, semelhante princípio não é suscetível de dar cobertura à proibição de todas as modalidades possíveis de petições sobre assuntos de caráter político. Acontece que nos termos genéricos em que se encontra apresentada, uma tal proibição abrangeria as petições da referida índole política promovidas e apresentadas, quer só por elementos da PSP, quer por estes em conjuntos com os demais cidadãos, em que fica em causa a atuação dos agentes da PSP na sua qualidade pura e simples de cidadãos. Não vê, o Acórdão, em como possa o aludido princípio de comando, e em geral a natureza das condições próprias da PSP, justifica-la. Assim nós também não.

O preceito em causa implica restrições ao exercício de direitos dos agentes da PSP que vão para além da “*estrita medida das funções próprias*” dessa polícia, tendo nessa parte que se considerar *inconstitucional a disposição*”.

---

<sup>234</sup> Acórdão 103/87 de 06 de Maio do Tribunal Constitucional.

---

### **12.10.3 Capacidade eleitora passiva**

#### **12.10.3.1 Lei eleitoral do Presidente da República**

O Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 03 de Maio, veio regular a eleição do Presidente da República. No seu artigo 5º, referente às inelegibilidades remete para diploma próprio, o Decreto-Lei 621-B/74, de 15 de Novembro. Por sua vez este diploma determinou, à altura, quem não podia ser eleito para a Assembleia Constituinte.

No citado documento legal vemos que, ao que no nosso trabalho diz respeito, apenas é inelegível para o cargo de Presidente da República o Comandante Geral da Polícia de Segurança Pública, não havendo qualquer ressalva para os demais agentes policiais desta força de segurança, de acordo com o artigo 1º alínea g).

É elegível qualquer cidadão maior de 35 anos, que não esteja na situação de incapacidade eleitoral, pelos motivos constantes no artigo 4º do Decreto-Lei n.º 319-A/76.

#### **12.10.3.2 Lei Eleitoral da Assembleia da República**

Do artigo 7º, por seu turno, retiramos que “*os funcionários civis do Estado ou de outras pessoas coletivas públicas não carecem de autorização para se candidatarem a deputados à Assembleia da República*”. Ora, a PSP é uma força de segurança civil.

A Lei Eleitoral para a Assembleia da República (LEAR) foi aprovada pela Lei n.º 14/79 de 16 de Maio. Consagra, então, no seu artigo 4º que são considerados elegíveis para a AR os cidadãos portugueses eleitores, sendo que estes são os cidadãos portugueses maiores de 18 anos, consoante o estipulado no artigo 1º. Também prevê o mesmo diploma que goze de capacidade eleitoral passiva para a Assembleia da República (AR) os cidadãos portugueses eleitores. Em ambos os casos, a regra é a generalidade, sendo que os casos omissos constituirão a exceção, ou seja, apenas os casos expressamente previstos na Lei não reunirão condições para serem elegíveis ou eleitores.

Já o artigo 5º referencia inelegibilidades, estatuidando-se na alínea e) “*os militares e os elementos das forças militarizadas pertencentes aos quadros permanentes, enquanto estejam a prestar serviço ativo*”. Tal apresenta-se como um impedimento em função do vínculo funcional, e não uma restrição a um direito fundamental do agente militar ou militarizado na sua condição de cidadão. Ora, levanta-se aqui a dúvida de saber se os agentes da PSP, para efeitos capacidade eleitoral passiva são incluídos nesta alínea. À partida, e numa análise crua, tendemos a considerar que os militares e os elementos das forças militarizadas pertencentes

---

aos quadros permanentes, integram, por força de razão, os elementos policiais, enquanto prestem serviço ativo, sendo, desse modo, geralmente inelegíveis. Vejamos.

Se por um lado o Acórdão 74/83 do Tribunal Constitucional considerou os agentes da PSP como agentes militarizados, por outro, a Revisão Constitucional de 1997, passou a consagrar os “*agentes dos serviços e forças de segurança*”, acabando de vez com as dúvidas, nomeadamente no artigo 270º, estipulando pela primeira vez um artigo exclusiva e concretamente para a “Polícia”.

No entanto, apesar do atrás referido, somos a entender que a interpretação a fazer à alínea e) deve ser extensiva e não restritiva apenas à sua letra, isto porque, no nosso entender, facilmente se depreende que o objeto do conceito forças militarizadas aí redigido deve ser lido na mesma medida em que o é no caso da Lei Eleitoral da Assembleia da Região Autónoma dos Açores, ou seja, por ter sido escrita em 1980 fazia, na edição original, referência às forças militarizadas, numa alusão clara também às forças policiais, que assim eram designadas à data. A redação do diploma da Assembleia Regional da Madeira teve a mesma origem, e, em nosso entender, a designação de forças militarizadas terá sido por lapso, pretendendo encerrar em si a Polícia de Segurança Pública. No entanto, reforçamos, não retira aos seus agentes capacidade eleitoral passiva, apenas manifesta incompatibilidade com o vínculo funcional.

O artigo seguinte, por seu turno consagra inelegibilidades especiais, respeitantes a determinadas atividades profissionais, mas no respeitante à área geográfica dessas funções, ou seja, impede titulares de certos cargos de serem elegíveis no círculo onde prestem funções. E entendemos que esta deveria ser a posição ideal a adotar para o caso do pessoal afeto à PSP.

Seguidamente, o artigo 7º da LEAR estipula que os funcionários públicos (onde se inserem os agentes da PSP) não carecem de nenhuma autorização para se candidatarem a deputados. De acordo com o artigo 20º do Estatuto dos Deputados, encontramos a acrescentar que os funcionários públicos não podem exercer o mandato de deputados, significando que têm que suspender o seu serviço enquanto durar o mandato, o que representa apenas uma desrinça ao nível do vínculo funcional. No nosso entender, o mesmo se aplica aos militares e agentes militarizados. A última parte do artigo 5º, alínea e) expressa claramente que estes não poderão ser candidatos a deputados na estrita medida em que prestem serviço ativo. Realça-se o cariz de separação por incompatibilidade funcional, e não uma restrição à capacidade eleitoral passiva do agente da força de segurança.

A esta análise encontramos ainda o Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, aprovado pela Lei 64/93, de 26 de Agosto, que no artigo 4, sob epígrafe da exclusividade, reforça que estes

---

exercem as suas funções em regime de exclusividade, sem prejuízo do disposto no artigo 6º da Lei Eleitoral. Tal acontece porquanto a titularidade daqueles cargos se mostra incompatível com quaisquer outras funções remuneradas ou não.

### **12.10.3.3 Lei Eleitoral da Assembleia Regional Açores**

O Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto aprovou a Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores. Foi entretanto alterada, ultimamente pela Lei 5/2006 de 31 de Agosto. Neste diploma encontramos no artigo 5º as inelegibilidades à capacidade eleitoral passiva prevista no artigo 4º. Assim, na alínea f) encontramos como inelegíveis os militares e agentes das forças militarizadas pertencentes aos quadros permanentes, mas apenas enquanto prestem serviço ativo, o que apenas abarca o vínculo funcional, não se tratando de uma verdadeira inelegibilidade mas de uma incompatibilidade funcional. Temos que, no caso de um elemento militarizado, por qualquer meio, temporário ou definitivo, pedir uma licença na sua função de origem, pode efetivamente candidatar-se a deputado da Assembleia.

Por outro lado, atentando diretamente ao caso da Polícia de Segurança Pública, poderemos optar por dois caminhos, sendo que privilegiamos e defendemos o primeiro:

1 - A questão da consideração dos agentes da Polícia de Segurança Pública enquanto agentes militarizados foi alvo de grande polémica no passado, não o sendo agora. No entanto, e mesmo após o esclarecido em ponto próprio na presente Dissertação, a nossa opinião diverge da que por ora se tem seguido. Dois pontos fundamentais carecem de observação: sendo certo que as Leis Eleitorais, quer das Assembleias Legislativas Regionais quer das Autárquicas, e por conseguinte, do Parlamento Europeu que as abrange, são relativamente recentes, e por isso deveriam fazer menção à terminologia em uso e correntemente adotada e aplicada, facilmente se percebe que estas últimas resultam de uma adaptação e colagem à Lei que lhes esteve na origem, a Lei Eleitoral da Assembleia da República. Assim sendo, poderia ser de compreender a existência de lapsos na consagração dos pressupostos. Sendo certo que não concordamos que surjam limitações à capacidade eleitoral passiva dos agentes dos serviços e forças de segurança, não é menos certo que era a estes, em nosso entender, que a consagração de agentes militarizados se referia.

Desta forma, poder-se-á interpretar como um erro ainda não revisto o constante nas Leis Eleitorais das Autarquias Locais e das Assembleias Legislativas dos Açores e da Madeira, contrariamente às disposições da Comissão Nacional de Eleições, que considerou não se aplicar o artigo 5º alínea e) aos agentes da Polícia de Segurança Pública, em virtude de

---

estes não serem agentes militarizados. Estamos, assim, em crer que o artigo, à altura em que foi concebido tinha o espírito e intenção de abranger os elementos da Polícia de Segurança Pública, apenas não o tendo feito por se ter colado a legislação anterior.

2 – Por outro lado não será também de justificar como um lapso a situação de após diversas alterações aos citados diploma legal (Leis Eleitorais das Autarquias Locais, das Assembleias Regionais e mesmo da Lei Eleitoral da Assembleia da República), as quais foram sucessivamente alteradas e republicadas nos últimos anos.

Não é admissível que um diploma tão importante para a representação nacional da sociedade e dos cidadãos enquanto tais, não tenha sido alvo das devidas e respetivas correções ao nível da designação de agentes das forças militarizadas, por contraposição a agentes das forças de segurança, porquanto se trata de uma alteração amplamente introduzida nos demais diplomas após a Revisão Constitucional de 1997, que não considera os agentes das forças de segurança agentes militarizados. Não podemos deixar, a título de exemplo, de referir que acaso o legislador pretendesse incluir as forças de segurança civis, teria dado ao artigo 5º o mesmo tratamento que deu ao artigo 6º, onde estipulou uma alteração através da Lei Orgânica n.º 2/2000 de 14 de Julho, por força do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 189/88.

A este respeito somos ainda forçados a recuperar a Revisão Constitucional de 1997, que distingue as forças militarizadas das forças civis e que exclui a Polícia de Segurança Pública destas inelegibilidades, tendo em consideração que a Revisão data de 1997 e que a presente Lei é de 2006, o que prefigura que se pretendesse envolver a PSP dever-lhe-ia fazer expressa menção.

A mesma alínea e) acrescenta, na última parte que “*enquanto prestarem serviço ativo*”. Ora, devidamente interpretada a presente cláusula de inelegibilidade, não encontramos qualquer proibição à candidatura de um elemento policial, ou mesmo militar ou militarizado, porquanto apenas se refere ao vínculo funcional, ou seja, estes poder-se-ão candidatar desde que utilizem qualquer forma de desvinculação, permanente ou temporária, da sua função de origem, seja ela policial ou de cariz eminentemente militar.

O artigo 7º ajuda a aclarar a ideia de que é elegível um agente da PSP, uma vez que para os funcionários públicos prevê que não necessitem de qualquer forma de autorização para se candidatarem a deputados da Assembleia. Assim também entendeu Parecer da Comissão Nacional de Eleições.

---

#### **12.10.3.4 Lei Eleitoral da Assembleia Regional da Madeira**

A Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de Fevereiro aprovou a Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

No artigo 4º da dita Lei encontramos que são elegíveis os cidadãos portugueses eleitores, com residência habitual na Região. O artigo 5º consagra quais as inelegibilidades gerais que afetam o artigo 4º, onde contamos, na alínea f) os militares e os elementos das forças militarizadas pertencentes aos quadros permanentes, enquanto prestarem serviço ativo.

A análise a fazer do presente diploma é em tudo idêntica à que se retira da Lei Eleitoral da Assembleia Regional dos Açores, abstendo-nos de repetir.

#### **12.10.3.5 Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais**

A Lei Orgânica n.º 1/2001 de 14 de Agosto aprovou a Lei Eleitoral das Autarquias Locais. Não deixa de ser interessante, que não obstante ser bastante similar às Leis Eleitorais da Assembleia da República e das Assembleias Regionais, consagrou uma alteração que não encontramos naquelas. O artigo 6º alínea g) prevê, taxativamente, que são inelegíveis os agentes dos serviços e forças de segurança, enquanto prestarem serviço ativo. De acordo com o entendimento que propusemos alcançar relativamente a correspondência idêntica na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, e dado que em 2001, conforme anteriormente visto, terminou a polémica resultante de saber se os agentes da Polícia de Segurança Pública poderiam ser designados de agentes militarizados, o legislador, fruto da atualidade da questão na altura, aproveitou para consagrar as novas alterações na Lei Orgânica das Autarquias Locais.

Explicámos atrás o porquê de não nos parecer não estar devidamente fundamentada esta alusão.

#### **12.10.3.6 Parlamento Europeu**

A Lei n.º 14/87, de 29 de Abril consagra a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu. Neste diploma legal verificamos, no artigo 4º que gozam de capacidade eleitoral passiva os cidadãos eleitores estipulados no artigo 3º, que não estejam de inelegibilidade. Já no artigo 5º mencionam-se as inelegibilidades, sendo que a alínea d) menciona os cidadãos abrangidos por qualquer das inelegibilidades gerais previstas na legislação aplicável à eleição dos deputados à Assembleia da República. Não abordaremos com maior afincos este ponto, uma vez que o seu tratamento é análogo aos anteriores.

---

## 12.11 Tendência futura

A História em si mesma, através do seu percurso, tem-nos ensinado a, além de respeitar os factos passados, integrar e aceitar, com relativa tranquilidade, as metamorfoses e constantes adaptações presentes, em ordem a preparar o futuro. Esta frase que parece um mero chavão, é bem retratada por António de Oliveira Salazar quando refere que *“O grau das liberdades públicas efetivas depende da capacidade dos cidadãos, não da concessão magnânima do Estado”* e *“À parte os Chefes de Estado, que têm, pelo relevo especial de suas pessoas e responsabilidades na condução dos povos, lugar sempre destacado na História, todos os mais que colaboram de uma ou outra forma no esforço colectivo da grei devem ficar sujeitos – nomes e obras – ao desgaste do tempo”*<sup>235</sup>. O que o antigo governante afirma mais não representa que foram os homens em si mesmos que conquistaram os seus direitos fundamentais, os quais não deixam de estar sempre sujeitos ao desgaste do tempo, ora caindo em desuso, após se perceber que estão ultrapassados no tempo, ora são renovados, quando os mesmos homens entendem que necessitam adaptar-se às novas realidades.

Pois assim também nós entendemos a perspetiva futura da cidadania do pessoal policial. Será alvo de muitas alterações, num futuro próximo, pensamos nós, de carácter mais permissivo, ou seja, de abertura à sua participação mais interventiva e sujeitos a menos restrições. Porém, como refere o Sr. Professor Doutor José Adelino Maltez, o futuro mais distante dará respostas que se basearão na resposta que o pessoal policial der através da sua conduta. E não existem quaisquer indicadores que apontem para que a resposta não seja positiva e benéfica para o sucesso da organização da comunidade.

São Tomás de Aquino encontra ainda outras razões para a lei mudar e explica que *“os primeiros que intencionaram inventar algo de útil para a comunidade dos homens, não sendo capazes de tudo considerar por si mesmos, instituíram algo imperfeito, deficiente em muitos aspetos, que os pósteros mudaram, instituindo algo em que apenas uns pouco aspetos fosse deficiente quanto à comum utilidade”*<sup>236</sup>.

António Bernardo Colaço e António Carlos Gomes, na obra *Sindicalismo na PSP* referem que *“a Polícia, responsável pelo uso da força legal do Estado, é sempre quem reflete e transmite, em primeira mão, ao cidadão, os valores do Estado e da Justiça. Num certo sentido, a Polícia é o espelho da Nação. Não havendo atualmente sociedade humana que seja isenta de problemas a nível dos mais*

---

<sup>235</sup> António de Oliveira Salazar, *PENSAMENTOS E FRASES EMBLEMÁTICAS*. Lisboa, 2012, <http://www.oliveirasalazar.org/frases.asp>

<sup>236</sup> Santo Tomás de Aquino, *op. cit.*, p.

---

*variados setores de organização social e profissional que a constituem, seria um incompreensível anacronismo que os agentes das forças de segurança também os não tivessem. Assim é que, numa sociedade democrática como a nossa, recusar-lhes por princípio o direito de, em conjunto, poderem apreciar, debater e apresentar a quem de direito o pedido para a solução possível das suas necessidades, e anseios, seria o mesmo que levá-los a defender uma sociedade na qual poderiam bem não acreditar, por ela persistir em não lhes reconhecer o estatuto de cidadãos de corpo inteiro. Há, porém, que não confundir as coisas. A Polícia é um organismo seletivo, composto de funcionários públicos com autoridade legitimados ao uso da força com armas, sujeitos a uma hierarquia e unidade de comando, uma condição profissional que o próprio agente livremente escolheu. Compreende-se por isso que os seus organismos representativos possam sofrer certas restrições ao exercício dos seus direitos enquanto cidadãos, constitucionalmente definidos (...) as restrições terão porém de ser ditadas na estrita medida das exigências próprias da função (artigo 18º da CRP). Restrições ao exercício de direitos, sim; proibição (pura e simples) de direitos constitucionais é que não”<sup>237</sup>.*

Os mesmos autores referem ainda que “*a construção e estabilização da vida democrática do país continua manchada pela estranha resistência à democratização das estruturas da Polícia portuguesa e, nomeadamente, pela falta de reconhecimento dos direitos de cidadania plena aos agentes da PSP e da GNR. Não é lógico que, num país que se afirma de vocação democrática, se proteja a aproximação efetiva dos níveis de decisões que mais de perto afetam os membros das forças policiais, tanto mais que é precisamente a eles que constitucionalmente se atribuem funções de defesa da legalidade democrática*”<sup>238</sup>.

Ainda, referem que os polícias experimentavam (pós 25 de Abril) uma crescente aproximação psicológica à vida pública, ganhando consciência da participação ativa que lhes cabia na vida nacional. Isto animou os agentes da PSP a romperem definitivamente o bloqueio estrutural que não só os inibia de constitucionalmente se associarem mas também os privava da identificação com a comunidade, fazendo dos agentes policiais e da população duas entidades antagónicas, que mutuamente se hostilizavam e receavam<sup>239</sup>.

De acordo com Antunes Dias, a polícia deve adotar uma ética de convergência, procurando garantir o interesse público, os interesses do coletivo ou da comunidade e simultaneamente os direitos e interesses individuais. Exige, desde logo, um apego dos agentes policiais a dois padrões de ação que se complementam e interagem: a moral e o direito<sup>240</sup>.

---

<sup>237</sup> António Bernardo Colaço & António Carlos Gomes, *SINDICALISMO NA PSP, Medos e fantasmas em regime democrático*, Edições Cosmos, 2001, p. 21 e ss.

<sup>238</sup> *Idem, op. cit.*, pp. 29 e ss.

<sup>239</sup> *Idem, op. cit.*, p. 47.

<sup>240</sup> Cfr. Manuel Domingos Antunes Dias, *op. cit.*, p. 32.



---

Se, como tratamos no ponto respeitante ao acervo histórico, foi admissível e compreensível no passado a parametrização exaustiva dos critérios de acumulação de funções por parte dos funcionários da administração pública, e a outorga e supressão de direitos, liberdades e garantias, por força dos condicionalismos políticos inerentes a cada época que compõe a vasta história da Nação Portuguesa, é inegável que as exigências da sociedade atual não se compadecem com a ordem jurídica anterior.

Se é verdade que ainda hoje contemplamos os pensadores mais antigos e respeitamos a sua literatura, que admiramos a organização política que as grandes personalidades de tempos anteriores idealizaram e puseram em prática, conduzindo aos atuais modelos de estruturação societária, não é menos verdade que o desenvolvimento até ao presente obrigou a reestruturações sucessivas e a constantes adaptações. Nesta senda, cremos que a perceção das nossas lacunas é o melhor caminho para as resolver. A demanda de soluções que permitam respostas mais eficientes a todo o tipo de metamorfoses societárias quer-se intemporal. E este nos parece ser o maior dos desafios académicos, e aquele que o torna o Estudo aliciante e a Investigação Académica paralela ao desenvolvimento e à evolução. A todo o momento comprometemo-nos a descobrir uma nova verdade, que não tem, necessariamente, que ser antagónica da anterior. Deve ser, isso sim, complementar.

Não podemos olvidar o dito de Pedro Clemente, *“Agora, soa a hora de modernizar, de forma integrada e prospetiva, o sistema policial português, a partir da reconstrução do conceito de segurança. Esse é um desafio ao país”*<sup>241</sup>.

## 13 CONCLUSÃO

Na hora de concluir, vemo-nos forçados a recordar a história que tanto contribui para enriquecer o caminho da evolução, em todos os sentidos, dos teóricos que pensam, aos práticos, que executam:

*“Não se trata de fazer ler, mas de fazer pensar”*<sup>242</sup>, e *“não escrevo para censurar o que está estabelecido (... ) pois se pudesse fazer que todos tivessem novas razões para amar os seus deveres (...) julgar-me-ia o mais feliz dos mortais”*<sup>243</sup>.

As conclusões que ora extraímos não pretendem, em momento algum, exprimir uma vocação eminentemente liberal, drástica e radical, que colida com o que está legal e

---

<sup>241</sup> Cfr. Pedro Clemente, *op. cit.*, p. 53.

<sup>242</sup> Montesquieu, *op. cit.*, p. 338.

<sup>243</sup> Idem, *op. cit.*, pp. 122-123.

---

ideologicamente instituído no panorama social e político nacional. Apenas pretende ser um acréscimo à literatura, e afirmar-se como uma possibilidade futura. Seguimos a máxima de que “*a liberdade não é democracia eleitoral... não deve ser confundida com o poder do povo...*” pois é “*invariavelmente destruída pelo seu próprio excesso*”. Montesquieu desconfiava da liberdade que não encontra outro fim que não ela mesma, devendo aparecer como um bem de mediação e transição. Daqui que de modo algum consista em fazer-se tudo o que se quer, mas antes “*Num Estado, isto é, numa sociedade onde há leis, a liberdade só pode consistir em poder fazer o que se deve querer, e a não ser forçado a fazer o que não se deve querer*”<sup>244</sup>.

Assim:

1 – O que diz a Lei

Entendemos que à luz da atual legislação nacional um agente da Polícia de Segurança Pública não pode, em exercício de funções, ser elegível para a Assembleia da República, para as Assembleias das Autarquias Locais ou Assembleias Legislativas Regionais, ou para o Parlamento Europeu. Tal não pode acontecer porque contraria o espírito das respetivas leis eleitorais, embora as mesmas refiram expressamente que não podem ser elegíveis agentes militarizados, não se referindo aos agentes das forças de segurança. A previsão de agentes militarizados surgiu, a nosso ver, por colagem de Lei anterior da Assembleia da República, e ainda que seja premente a sua correção para agentes das forças de segurança (como sucedeu na Lei Orgânica dos Partidos Políticos), tal não se verificou ainda, pelo que conforme se encontra, os impede.

Por outro lado, e embora o exposto no parágrafo anterior, entendemos que as perspetivas futuras vão num sentido de permitir a elegibilidade aos elementos da Polícia de Segurança Pública, porquanto pareça ser o espírito da comunidade e é o espírito e alcance, claramente, da Constituição da República Portuguesa. As limitações que na Constituição se consagram são claras e irrefutáveis: qualquer limitação aos direitos fundamentais tem que ser devidamente fundamentada: “*A lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo que quando reconhecido o direito de associação sindical*” – artigo 270º da CRP.

---

<sup>244</sup> Idem, *op. cit.*, p. 302.

---

Do enunciado nos artigos 30º da LVCRAP, em conjugação com os artigos 44º e ss. do Código de Procedimento Administrativo (CPA), vemos que se tratam de situações passíveis de violar o princípio da imparcialidade e isenção. No entanto, tratando-se de situações vagas, genéricas e imprecisas, a lei tratou de enumerá-las, justificando-se assim o porquê da sua consagração restritiva e impeditiva de acumulação. No caso do agente policial, somos a entender, como a própria CRP obriga, que para existirem restrições ao exercício de direitos e para ocorrerem incompatibilidades e impedimentos, terão todas que ser devidamente enquadradas, expressas e justificadas de acordo com o tipo de função exercida, tal qual sucede no CPA e na LVCRAP. A simples proibição de conduta por si só constitui, a nosso ver, uma limitação de cidadania do pessoal policial injustificada. No nosso entender, o caso do pessoal da Polícia de Segurança Pública, deveria ser enquadrado no artigo respeitante às inelegibilidades especiais, de forma a ressaltar os casos nos quais não lhes deveria ser permitida a candidatura, nomeadamente na área ou círculo onde exercem a sua atividade e funções profissionais.

*“A matéria das inelegibilidades é da exclusiva competência dos tribunais”*<sup>245</sup>. Fica claro que qualquer elemento policial poderá, por sua iniciativa, candidatar-se a sufrágio público, tendo em vista a eleição para um cargo político. Resulta da Lei que apenas a pedido, por levantamento da suspeição de inelegibilidade por qualquer parte interessada, poderá ser pedida a intervenção dos tribunais competentes.

O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais refere que não são atos administrativos, por não traduzirem do poder administrativos, os atos políticos, os atos legislativos e os atos jurisdicionais, ainda que praticados por órgãos da Administração (artigo 4º, n.º 1, alíneas a) e b)). Daqui depreendemos não ser válido o Código de Procedimento Administrativo para arguir eventuais ilegalidades no procedimento. Para o efeito, temos que nos basear no que diz a Lei Eleitoral respetiva. O Código Civil também não é válido, pois aplica-se a contratos entre partes, o que não é o caso numa eleição, pelo que o critério da nulidade e anulabilidade dos artigos 286º e 287º não são aqui válidos. Tem então, como se disse, que se obedecer à Lei eleitoral respetiva. No caso da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma das Madeira nos artigos 35º e 36º encontramos que é o Tribunal Constitucional a entidade competente para analisar os recursos apresentados, e que quem tem legitimidade para os apresentar são os próprios candidatos, os seus mandatários ou os partidos políticos concorrentes à eleição. O artigo 25º refere que a apresentação das

---

<sup>245</sup> Cfr. Parecer N.º 112/GJ-2012, de 31 de Julho de 2012, da Comissão Nacional de Eleições.

---

candidaturas é efetuada nos juízos cíveis do Tribunal da Comarca do Funchal. Tal representa ser o tribunal da área da eleição a primeira entidade à qual respeita a decisão em matérias de inelegibilidades.

Como vemos no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 510/2001, de 19 de Dezembro, em matéria de inelegibilidades, e porque se está “*na presença de um direito fundamental de natureza política*”, não poderá ser aceitável, nem lícito, que possa o “*intérprete proceder a interpretações extensivas ou aplicações analógicas que se configurariam como restrições de um direito político*”, porquanto as normas que estabelecem casos de inelegibilidade contêm enumerações taxativas e não meramente exemplificativas ou, sequer, enunciativas.

Resulta ainda de todas as Leis Eleitorais já referidas que, quer se trate de um agente das forças de segurança, quer se trate de um militar ou agente militarizado, a proibição de submissão a eleição só se verifica na efetividade de serviço, ou seja, é apenas uma limitação relacionada com o vínculo funcional, e não uma verdadeira restrição de um direito de cidadania. Quebrando o vínculo funcional por qualquer das formas previstas em lei, é admissível ao militar, agente militarizado ou ao agente de uma força de segurança ser candidato a eleição e a desempenho de função política.

## 2 – Sentido e alcance do que diz a Lei

Como demonstramos através da análise histórica da legislação, caminhou-se sempre no sentido de civilizar as polícias, e as alterações sucessivas ao tipificado nas leis, no que respeita a restrições e limitações de cidadania e de ordem política, abandonaram as anteriores explicitações diretas aos agentes concretos (que designava de militarizados e mais tarde de agentes das forças e serviços de segurança) e passou a impô-las à instituição policial por si só, numa, clara alusão, no nosso entender, a que a Polícia de Segurança Pública, integrada como um todo, não deve demonstrar qualquer tendência política, ou estar sob influência de qualquer índole. No entanto, o mesmo não se aplica ao seu funcionário, o qual apenas lhe vê vedado a possibilidade de tecer considerações que coloquem em causa a dependência da instituição perante os órgãos do governo, a sua isenção político-partidária, prestígio e coesão. Quando o seu comportamento não afete diretamente a Polícia de Segurança Pública, então não está subordinado a todos esses condicionalismos, podendo exercer a sua cidadania plena.

## 3 – Constitucionalidade ou legalidade da própria Lei

Pela mesma ordem de razão, consideramos ser desajustada, desproporcionada e não devidamente fundamentada, portanto inconstitucional, a consagração prevista na Lei Orgânica

---

dos Partidos Políticos, de não poderem requerer a inscrição nem estar filiados em partidos políticos os agentes dos serviços ou das forças de segurança em serviço efetivo. Esta alteração surgiu, na nossa opinião, como forma de ajustar a Lei às alterações constitucionais que passaram a separar as forças de segurança das forças militarizadas. No entanto, entendemos também, que o espírito destas alterações não foi tido em conta pelo legislador à altura da elaboração da Lei Orgânica, porquanto desprezou que a Polícia de Segurança Pública é uma força eminentemente civil, e que aquela restrição teria, por imperativo constitucional, de ser devidamente justificada e sustentada nas exigências próprias das respetivas funções, o que não aconteceu. O Artigo 124º consigna o dever de fundamentação de qualquer ato administrativo. No seu número 1, alínea a), fica expresso que os atos que restrinjam ou afetem, ainda que apenas parcialmente, por qualquer modo, direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, devem ser devidamente fundamentados, de acordo com o estipulado no artigo 125º. Ora qual é a fundamentação para o agente policial não poder filiar-se em partido político? Não surge tratada em qualquer diploma. O número 2 deste artigo vai ainda mais longe, considerando não fundamentada a adoção de fundamentos que por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato.

#### 4 – Monopólio do uso da força, e princípios orientadores estruturantes da atividade policial

Ficou também claro e devidamente demonstrado que o facto de a Polícia de Segurança Pública ser uma força dotada de poderes de coerção, armada e uniformizada não pode servir de argumento para justificar as restrições de direitos que lhes são impostas, bem como qualquer questão ligada à isenção do elemento policial. Somos a entender que quando é confiada ao elemento policial uma tão nobre, sensível e de extrema responsabilidade missão de salvaguarda da segurança e do bem-estar de todos e de cada um, norteada por princípios orientadores exaustivos e por um direito positivado tão taxativo, qualquer restrição de cidadania que se lhe impute com base no monopólio do uso da força ou da capacidade de prevaricação é atentatório da dignidade que por um lado lhe é exigida.

Não se concebe confiar uma responsabilidade tão abrangente com uma mão, e com a outra, indiretamente, atribuir-lhe fatores de desresponsabilização ou proteção da sua conduta, com o argumento de que pode desviar-se do padrão de conduta que se lhe confia. A recaírem suspeitas sobre um agente, deixa de ter condições para assumir as funções, o inverso, já não é

---

verdadeiro, não se pode atribuir uma competência já com o princípio do seu não cabal cumprimento.

Por último, o agente policial não pode estar ao serviço de um partido ou de uma ideologia política sob qualquer forma durante o seu serviço efetivo uma vez que a própria Polícia não detém qualquer tipo de competências legalmente atribuídas para dirimir conflito de natureza político-partidária ou para se valer da sua graduação ou posto. A polícia atua sempre em face de um único objetivo, o de garantir a segurança pública, nunca podendo dirimir interesses meramente individuais. Assim, não é possível à luz de qualquer teoria política, subordinar a polícia a um partido, mas sempre e exclusivamente à lei e aos interesses superiores da coletividade<sup>246</sup>.

O próprio Estatuto dos Deputados prevê-lhes imunidades, estando qualquer autoridade policial vedada de atuação sem prévio consentimento da AR e salvo restritas exceções legais. O uso da força por parte da Polícia não se consagra num uso intemporal e universal. Antes está devidamente limitado em todas as suas formas. Para o próprio cidadão comum esse poder de coerção pode existir, nos casos de legítima defesa (CPP).

Toda a atividade de todo o elemento policial afeto às forças de segurança está claramente definido e norteado por princípios claros. Também a atividade política o está.

O Código Deontológico do Serviço Policial, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 28 de Fevereiro, considera que as normas que disciplinam a organização da PSP prescrevem a sujeição do uso de meios coercivos a critérios estritos de necessidade, adequação e proporcionalidade, sempre atendendo ao respeito pelos direitos, liberdades e garantias de cada cidadão. Se todos estes princípios são alvo de tratamento diferenciado em capítulo próprio na presente dissertação, não podemos deixar de aqui mencionar que existindo regras tão exaustivas, detalhadas e discriminadas para garantia de que o trabalho policial cumpre o seu desígnio de prossecução do interesse público, não há como alcançar em que medida eventuais violações às ditas regras justifiquem a sujeição às restrições políticas e partidárias.

Como também já foi analisado no ponto respeitante ao acervo histórico, desde os primórdios de organização das comunidades existiram poderes de autoridade e forças de coação destinadas a garantir a vida coletiva disciplinada, em boa ordem e segurança, ou por outra, incumbidas de garantir que as determinações de quem tem o poder político e legislativo sejam efetivamente observadas por todos.

---

<sup>246</sup> Cfr. Eurico João Silva, *op. cit.*, p. 53.

---

Assim sendo, o poder coercivo só é legitimado quando reunidas as condições de agressão legalmente estabelecidas. Artigo 34º da Lei de Segurança Interna e artigo 12º da Lei Orgânica da PSP.

Existindo um Código Deontológico do Serviço Policial, ao qual todos os elementos policiais se veem submetidos, e que neste, Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, Publicada no DR 50, I-B, de 28 de Fevereiro, encontramos que às forças de segurança compete defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos; que determina que as medidas de polícia são as previstas na Lei e não devem ser utilizadas para além do estritamente necessário; o mesmo diploma considera a responsabilidade dos agentes da Administração Pública pelas ações e omissões praticadas no exercício de funções, e por causa desse exercício, quando resulte violação dos direitos ou interesses protegidos dos cidadãos, designadamente o estatuído no artigo 271º da CRP; diploma onde lemos que as normas que disciplinam a organização e funcionamento das forças de segurança prescrevem a sua sujeição dos meios de coerção a critérios estreitos de necessidade, adequação e proporcionalidade, sempre com primo respeito pelos direitos, liberdades e garantias de todo o cidadão; o mesmo diploma que considera a deontologia policial como matéria de inequívoco interesse formativo, no sentido de promover uma conduta profissional eticamente consonante com uma dignidade das funções de polícia e limitadora da discricionariedade no exercício dos poderes de autoridade; concretamente, o artigo 2º do Código Deontológico, referindo-se à atuação de todo o elemento policial, estipula que os membros das forças de segurança são zeladores pelo cumprimento da lei, e que nesse sentido cultivam e promovem os valores do humanismo, justiça, integridade, honra, dignidade, imparcialidade, isenção, probidade e solidariedade. É claro no seu artigo 5º, que um elemento de uma força de segurança tenha que se abster de praticar qualquer ato que possa pôr em causa a liberdade da sua ação e a independência do seu juízo (e a credibilidade da instituição a que pertencem (facilmente se entende, pois a Polícia enquanto instituição terá forçosamente que ser suprapartidária). O próprio artigo 6º vai mais longe, ao estipular que os membros das forças de segurança não possa exercer atividades incompatíveis com a sua condição de agente de autoridade ou que os coloquem em situações de conflito de interesses suscetíveis de comprometer a sua lealdade, respeitabilidade e honorabilidade ou a dignidade e prestígio da instituição que representam. Ainda, os membros das forças de segurança combatem todas as práticas de corrupção abusivas, arbitrárias e discriminatórias.

Ora, com respeito a tantos princípios, como podemos nós desconfiar da isenção do polícia e com a falta dela não lhe conferir valor para desempenhar funções políticas? Como

---

revela Marcello Caetano, “*a política depende muito da personalidade dos governantes e das condições do meio em que governam*”<sup>247</sup>.

Se o direito nos afasta da moral, nos restringe a moral, então a díade perde o seu efeito. O direito não pode exigir a polícia moral, e ao mesmo tempo cortá-la com as restrições.

Existem claras diferenças entre liberdade e igualdade, e Montesquieu diferencia-o inequivocamente, referindo que chama *virtude* ao amor à pátria, ou seja, amor à igualdade. Não lhe chama virtude moral, nem virtude religiosa. À virtude da igualdade, chama-lhe virtude política. Eis a maior das virtudes, a igualdade política de todos, entre todos e para todos<sup>248</sup>.

#### 5 – Partido Político como “escola” de política

Lei n.º 14/79, de 16 de Maio – artigo 21º refere que as candidaturas para a AR são apresentadas pelos partidos políticos e as listas podem integrar cidadãos não inscritos nos respetivos partidos. Aqui se demonstra que se impedir um elemento policial de participar junto de uma qualquer associação política retira-lhe capacidade de poder ser passivamente eleito, e de participar cívica e politicamente, na medida em que o priva destas possibilidades.

#### 6 – Conceito de Cidadania Plena

Em 1998, o então Ministro da Administração Interna, Jorge Paulo Sacadura Almeida Coelho, disse no Seminário Internacional sobre Direitos Humanos e Eficácia Policial que “*os agentes das Forças de Segurança são cidadãos como os demais, não são titulares de nenhum privilégio, mas tão só de especiais deveres de servir e de conduta (...) pois desempenham uma atividade de alto risco. Não os estigmatizemos nem os mitifiquemos*”<sup>249</sup>.

Jorge Miranda, aquando do seminário sobre direitos humanos e eficácia policial de Lisboa, em 1998, referiu que nenhuma Constituição deixa de ter implicações no domínio da polícia, relativamente aos direitos, liberdades e garantias. Rera geral, à polícia compete criar condições de segurança para que possam ser exercidos. Em suma, a polícia deve ser, em Estado de Direito, uma antepara desses direitos. No entanto, no entendimento do autor, qualquer expressão de poder, principalmente quando seja dotada de meios de coerção, pode converter-se em ameaça ou instrumento de lesão dos mesmos direitos. Para impedir esta

---

<sup>247</sup> Aristóteles, *op. cit.*, p. 16.

<sup>248</sup> *Idem*, *op. cit.*, p. 119.

<sup>249</sup> Jorge Paulo Sacadura Almeida Coelho, *op. cit.*, p. 18.



---

situação, é imperioso criar formas de enquadramento e de controlo que impeçam quaisquer abusos. Miranda recorda-nos que embora sejam escassas as Constituições que se dirijam *ex professo* à polícia, a atual Constituição portuguesa, de 1976, fá-lo. E o que resulta importantíssimo para a nossa investigação reside precisamente neste fator: para Miranda é fácil perceber o porquê desta especial e direta consagração – “*por causa dos traumatismos provocados por um regime autoritário de quarenta e oito anos, pela memória dos atentados contra direitos fundamentais perpetrados pela sua polícia política, pela preocupação de que factos semelhantes não voltassem a ocorrer, e ainda por um intuito de tratamento abrangente de todas as matérias com relevância constitucional*”<sup>250</sup>.

Mais, o artigo 272º da CRP, conforme foi tratado em capítulo próprio, localiza-se no título respeitante à Administração Pública e tem que ser interpretado sistematicamente a essa luz. Isto significa, concretamente, que os princípios tipificados no artigo 266º valem de pleno direito para a polícia.

Antunes Dias não deixa de refletir acerca da realidade prática da cidadania, assumindo que o cidadão comumente não partilha nem colabora na definição do trajeto político, optando pela fuga. Não obstante, urge recordar que ao invés dos direitos civis que são usufruídos passivamente e dos direitos sociais, cujos benefícios pertencem a todos, já os atributos da cidadania política nunca são automáticos, mas antes algo que tem que ser exercido individualmente de forma ativa<sup>251</sup>.

Se os direitos cívicos têm cariz ativo, exigem uma ação por parte do cidadão, é a própria raiz, matriz da cidadania que é recortada, ocultada ao polícia, caso o impedisse de ser cidadão de pleno direito. No Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 22 de Setembro de 1994, ao Processo n.º 46802, lemos que “*Pode mesmo afirmar-se que o barómetro de um verdadeiro Estado de Direito Democrático está na maneira como as polícias atuam relativamente aos cidadãos*”.

De tal forma excecional e importante achámos a intervenção do Inspetor Geral da Administração Interna em 1997, António Maximiano, que achámos por bem parafraseá-lo para terminar a nossa conclusão, pois entendemos que resume toda a nossa investigação, num curtíssimo rol encadeado de palavras: “*O homem tem de parar para pensar, para se olhar e dominar, assim, consigo e com os outros, aquilo que criou. Ninguém nasce tolerante, a tolerância resulta de um processo de aprendizagem na necessidade de convivência social. A tolerância não é um direito fundamental do homem, mas a intolerância viola um direito fundamental do homem, o seu direito à dignidade. Mas não pode confundir-se tolerância com complacência ou permissividade. Há*

---

<sup>250</sup> Cfr. Jorge Manuel Moura Loureiro Miranda, *op. cit.*, pp. 26-27.

<sup>251</sup> Cfr. Antunes Dias, *op. cit.*, p. 85.

---

*que ter tolerância ativa, querendo com isto significar que a tolerância deve ser uma atitude e não uma omissão, por isso quando estão em causa valores fundamentais como um direito à liberdade e à dignidade, não constitui tolerância mas sim cumplicidade o ato de não reagir a essas atitudes*<sup>252</sup>.

## 7 – Os olhos no passado para justificar a situação atual

Para o presente ponto, recorremos ainda a Eurico Silva, que, no nosso entender, sucinta e claramente explicou as regras gerais sobre polícia. O antigo Inspetor Geral da Administração Interna reconheceu (em 2003) que *“determinados sectores da sociedade olham para a polícia como se ela fora instrumento de repressão. Como se Portugal, que é hoje Estado de Direito democrático, fosse estado autoritário e a polícia portuguesa o seu aparelho repressivo. Por vezes, essa visão retrógrada, esses estereótipos e os comentários que eles geram (que são injustos para a polícia) conseguem criar um clima que pode abalar convicções nas Forças de Segurança, o que por vezes é fator de perplexidades para os elementos que as integram que ficam sem saber, com rigor, até onde pode ir a sua atuação em relação doa cidadãos. O estereótipo consegue ter esse efeito perturbador. O estereótipo tem a particularidade de tomar a parte pelo todo e de rotular de forma cega”*<sup>253</sup>.

O Ex Inspetor Geral da Administração Interna não hesitou em afirmar que são razões históricas que levam a parecer que exista algum receio em assumir expressamente a ordem e a segurança pública como matrizes e linhas orientadoras da atuação policial, como se ainda nos tempos que correm a polícia fosse sinónimo de repressão, quando é precisamente o inverso, segundo consagração constitucional a polícia é (deve e tem que ser) um garante dos direitos dos cidadãos (artigo 272º n.º 1 da CRP).

Hoje os limites da atuação policial não se colocam apenas a um nível básico, clássico, de mero respeito pelas leis. Hoje a fasquia está colocada em superior patamar, existindo crescente exigência relativamente à legitimação da atividade policial junto dos cidadãos. Tal legitimação não advém simplesmente dos preceitos legais, mas é tanto mais exigente quando tem a ver com direitos fundamentais. Portugal é uma República e é Estado de Direito democrático baseado, antes de tudo o mais, na dignidade da pessoa humana, o que se reveste de ponto de partida (logo consagrado nos artigos 1º e 2º da CRP) para o respeito e para a garantia da efetivação dos direitos fundamentais. É neste contexto que se explicam as regras gerais sobre polícia, tratadas em ponto próprio na presente dissertação.

---

<sup>252</sup> António Henriques Rodrigues Maximiano, *op. cit.*, pp. 52-53.

<sup>253</sup> *Idem, op. cit.*, p. 65.

---

*“...embora considere esta obra indigna de vos ser oferecida, a vossa humanidade assegura-me que a recebereis favoravelmente e que considerareis que não posso fazer maior dom do que facultar-vos o meio de compreender, em tão pouco tempo, o que eu compreendi ao longo de tantos anos e com muito trabalho e perigo para a minha pessoa (...) Tão pouco desejaria que me imputassem a presunção de, sendo humilde e de baixa condição, ousar, não obstante, discorrer acerca do governo dos príncipes e criar-lhes regras (...) para conhecer bem a natureza dos povos, convém ser príncipe, e, para conhecer a dos príncipes, ser popular. Recebi pois esta pequena oferta com a mesma vontade com que vo-la envio”.*

Maquiavel, em O Príncipe

---

## 14 FONTES DOCUMENTAIS

- Constituição de 1838. *Diário do Governo N.º 98* (24-04-1838).
- Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822. *Diário da Câmara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa* (23-11-1822).
- Decreto n.º 17984. *Diário do Governo N.º 43, Série I* (21-02-1930), p. 327-344.
- Decreto n.º 39550. *Diário do Governo N.º 42, Série I* (26-02-1954), p. 135-160.
- Decreto n.º 40118. *Diário do Governo N.º 76, Série I* (06-04-1995), p. 296-304.
- Decreto n.º 8809. *Diário do Governo N.º 97, Série I* (10-05-1923), p. 505-512.
- Decreto n.º 9554. *Diário do Governo N.º 70, Série I* (29-03-1924), p. 451-459.
- Decreto n.º 9620. *Diário do Governo N.º 94, Série I* (29-04-1924), p. 583-584.
- Decreto-Lei n.º 151/85. *Diário da República N.º 106, Série I* (09-05-1985).
- Decreto-Lei n.º 161/90. *Diário da República N.º 117, Série I* (22-05-1990), p. 2282-2290.
- Decreto-Lei n.º 299/2009. *Diário da República N.º 199, Série I* (14-10-2009), p. 7708-7731.
- Decreto-Lei n.º 321/94. *Diário da República N.º 300, Série I-A* (29-12-1994).
- Decreto Lei n.º 39497. *Diário do Governo N.º 290, Série I* (31-12-1953), p. 1649-1663.
- Decreto-Lei n.º 440/82. *Diário da República N.º 255, Série I* (04-11-1982), p. 3695-3725.
- Decreto-Lei n.º 84/99. *Diário da República N.º 66, Série I-A*. (19-03-1999), p. 1524-1529.
- Folha Oficial do Governo Portuguez. *Diário de Lisboa N.º 149* (08-07-1807).
- Folha Oficial do Governo Portuguez. *Diário de Lisboa N.º 290* (14-12-1867).
- Instituto Português da Conjuntura Estratégica. *ESTRATÉGIA*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica; Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; Academia Internacional da Cultura Portuguesa Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial; Instituto da Defesa Nacional; Instituto D. João de Castro, 2010. ISSN – 1645-9083.
- Decreto-Lei n.º 317-A/76. *Diário da República N.º 103, Série I-A* (03-05-1976), p. 964(2) – 964 (19).
- Lei Orgânica n.º 01/2001. *Diário da República N.º 188, Série I-A* (14-08-2001), p. 5150-5180.
- Lei n.º 14/2002. *Diário da República N.º 42, Série I-A* (19-02-2002), p. 1340-1346.
- Lei n.º 14/79. *Diário da República N.º 112, Série I* (16-05-1979), p. 916-938.
- Lei n.º 24/98. *Diário da República N.º 121, Série I-A* (26-05-1998), p. 2473-2474.
- Lei n.º 3/74. *Diário do Governo N.º 112, Série I* (14-05-1974), p. 617-622.
- Lei n.º 53/2008. *Diário da República N.º 167, Série I* (29-08-2008), p. 6135-6141.

---

Lei n.º 6/90. *Diário da República N.º 43, Série I* (20-02-1990), p. 669-670.

Lei n.º 64/93. *Diário da República N.º 196, Série I-A* (21-08-1993), p. 4522-4524.

Lei n.º 7/90. *Diário da República N.º 43, Série I* (20-02-1990), pp. 670-684.

Lei 49/99. *Diário da República N.º 143, Série I* (22-06-1999), pp. 3553-3564.

Lei n.º 7/93. *Diário da República N.º 50, Série I-A* (01-03-1993), pp. 869-874.

MIRANDA, Jorge Manuel Moura Loureiro de. *As Constituições Portuguesas – De 1822 ao texto atual da Constituição*. Coimbra: Almedina Edições, 2004. ISBN: 978-972-685-104-2.

Processo n.º 31/70, *Diário do Governo N.º 258, Série II* (06-11-1970).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002. *Diário da República N.º 50, Série I-B* (28-02-2002), p. 1669-1671

Acórdão n.º 510/2001 de 26 de Novembro do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 183/87 de 26 de Maio do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 103/87 de 06 de Maio do Tribunal Constitucional

## 15 BIBLIOGRAFIA

### 15.1 Geral:

- Sem indicação de autor – Acumulação de funções por trabalhadores da administração pública. Lisboa, 2010. (Consultado em 26 de Junho de 2012). Disponível em <http://www.emdireito.com/pareceres/acumulacao-de-funcoes-por-trabalhadores-da-administracao-publica>.
- LIMA, José Manuel Martins de – Acumulações e incompatibilidades; funções públicas e funções privadas. Coimbra, 2009. (Consultado em 27 de Junho de 2012). Disponível em [https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_pareceres&view=details&id=1936&Itemid=45&lang=pt](https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1936&Itemid=45&lang=pt).
- ALBARELLO, Luc, DIGNEFFE, Françoise, HIERNAUX, Jean Pierre., MAROY, Christian, RUQUOIY Danielle & SAINT-GEORGES Pierre de - *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, 1997. ISBN 978-972-662-554-4.
- AQUINO, Santo Tomás de - *ESCRITOS POLÍTICOS DE SÃO TOMÁS DE AQUINO*. (Tradução de Francisco Benjamim de Souza Neto). Petrópolis: Editora Vozes, Lda., 1995. ISBN 978-85-326-1523-7.

- 
- COELHO, Jorge Paulo Sacadura Almeida – Direitos Humanos e Eficácia Policial. Sistemas de controlo da Atividade Policial. In SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS HUMANOS E EFICÁCIA POLICIAL, Lisboa, 1998. Intervenções. Lisboa: 1999. p.13-18.
- GRAÇA, Maria da Glória – *A TRIPLA CIDADANIA*. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa, 2011.(Consultado em 02 Abril de 2012). Disponível em [http://s1.acad-ciencias.pt/files/IEAS%20%202%C2%BA%20ANO/GL%C3%93RIA%20GARCIA/Comunica%C3%A7%C3%A3o\\_IEAS.pdf](http://s1.acad-ciencias.pt/files/IEAS%20%202%C2%BA%20ANO/GL%C3%93RIA%20GARCIA/Comunica%C3%A7%C3%A3o_IEAS.pdf).
- MIRANDA, Jorge Manuel Moura Loureiro– Direitos Fundamentais e Eficácia Policial. In SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS HUMANOS E EFICÁCIA POLICIAL, Lisboa, 1998. Intervenções. Lisboa: 1999. p.19-35.
- FLICK, Uwe - *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Monitor Editora, 2005. ISBN 972-941-367-3.
- GIL, António Carlos - *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Editora Atlas S.A, 1989. ISBN 852-242-270-2.
- GOMEZ, Don Jesus Coral - Formação Policial. In AS CONFERÊNCIAS DA IGAI, Lisboa, 2001 – Conferências da IGAI, 2001. p. 9-20.
- GUERRA, Isabel Carvalho - *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo. Sentidos e formas de uso*. Estoril: Principia Editora, 2006. ISBN 972-881-867-X.
- MAQUIAVEL, Nicolau - *O Príncipe*. 5ª Ed. Mem Martins: Publicações Europa-América, 2009. Título Original: Le Prince. ISBN 978-972-1-02785-5
- MARCONI, Marina de Andrade. & LAKATOS, Eva Maria - *Técnicas de Pesquisa*. 2ª. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 1990. ISBN 852-240-601-4.
- MOREIRA, Carlos Diogo - *Planeamento e estratégias da investigação social*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1994. ISBN 85-249-0160-8.
- POIRIER et al. - *Histórias de Vida. Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora, 1995. ISBN 972-774-022-7.
- SALAZAR, António de Oliveira - Salazar – *PENSAMENTOS E FRASES EMBLEMÁTICAS*. Lisboa, 2012. (Consultado em 22 de Agosto de 2012). Disponível em <http://www.oliveirasalazar.org/frases.asp>.
- SECONDATT, Charles-Louis de – *Do Espírito das Leis*. Lisboa: Edições 70, Lda., 2012. Título Original: De L'Esprit des Lois. ISBN 978-972-44-1564-2.

---

SILVA, Eurico João – Regras gerais sobre Polícia. In CONFERÊNCIA NA ESCOLA PRÁTICA DA GUARDA, Queluz, 2003 – Conferências da IGAI, 2002/2003. p. 36-75.

TZU, Sun - *A Arte da Guerra*. Tradução de António Silva Moraes. Alfragide: Texto Editores, 2011. (Título original: *The Art of War*). ISBN 978-972-47-4342-4.

VIRTON, Pol - *Os dinamismos sociais, Iniciação à Sociologia*. Lisboa: Moraes Editores, 1979. ISBN 972-671-064-2.

DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA, 6ª Edição. Dicionários Editora. Porto.

## 15.2 Específica:

AMARAL, Diogo Freitas do - *História das Ideias Políticas*. Volume I. Coimbra: Edições Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-1076-2.

ARISTÓTELES - *Tratado da Política*. Mem Martins: Publicações Europa-América, Lda. 2000. ISBN 972-1-02214-4

CAETANO, Marcello - *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo I. 6ª Ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2010. ISBN 978-972-40-0517-1.

CAETANO, Marcello - *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I. 10ª Ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2010. ISBN 978-972-40-0287-3.

CANOTILHO, J.J. Gomes - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed. Coimbra: Edições Almedina, 2010. ISBN 978-972-40-2106-5.

CANOTILHO, J.J. Gomes & MOREIRA, Vital, Anot. - *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA ANOTADA*, Vol. I, 4ª Ed. Brasil: Coimbra Editora, Limitada, 2006. ISBN 978-972-32-1462-8.

CANOTILHO, J.J. Gomes & MOREIRA, Vital, Anot. - *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA ANOTADA*, Vol. II, 4ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora, S.A., 2010. ISBN 978-972-32-1839-8.

CÍCERO, Marco Túlio – *TRATADO DA REPÚBLICA*. (Traduzido por Francisco de Oliveira). Circulo de Leitores e Temas e Debates. 2008. Título Original: *DE RE PVBLICA*. ISBN 978-989-644-011-4.

CLEMENTE, Pedro José Lopes - *A POLÍCIA EM PORTUGAL*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2006. ISBN 972-9222-65-7.

CORREIA, Sérvulo – *O Direito de Manifestação*: Edições Almedina, S.A., 2006. ISBN 972-40-2886-0

- 
- DIAS, Manuel Domingos Antunes – *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Coimbra: Livraria Almedina, 2001. ISBN 972-40-1575-0.
- LOCKE, John - *Dois Tratados do Governo Civil*. (Traduzido por Miguel Morgado e Edições 70). Lisboa: Edições 70, Lda., 2006. Título Original: Two Treatises on Government. ISBN 972-44-1282-2.
- MAXIMIANO, António Henrique Rodrigues – Ainda, liberdade e autoridade. In INTERVENÇÕES DO INSPETOR-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Lisboa, 2002 – Conferência Educação para a Cidadania. Controlo Externo da Atividade Policial, 2003. p. 55 a 80.
- MAXIMIANO, António Henrique Rodrigues – Perspetivas globais do controlo civil. In INTERVENÇÕES DO INSPETOR-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Sydney, 1999 – XV Conferência Mundial da IACOLE. Controlo Externo da Atividade Policial, 2003. p. 33 a 53.
- MAXIMIANO, António Henrique Rodrigues – Tolerância e aceitação da diferença. In ALOCUÇÕES DO INSPETOR-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Braga, 1997 – Biblioteca pela Diferença. Controlo Externo da Atividade Policial, 1998. p. 35-62.
- MOURA, Paulo Veiga e (Anot.) – *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado*. 2ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora, S.A., 2011. ISBN 978-972-32-1913-5.
- PIMENTEL, Francisco – *Direitos e Deveres dos Trabalhadores da Administração Pública. NA RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO PÚBLICO*. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2011. ISBN 978-972-40-4644-0.
- RAPOSO, João – *DIREITO POLICIAL I*. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006. ISBN 972-402-844-5.
- RODRIGUES, Ilda Carvalho – *Pedido de parecer do PPD/PSD – Ações sobre a elegibilidade de agente da Polícia de Segurança Pública no âmbito da eleição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores – Proc. N.º 2/ALRAA-2012*. Comissão Nacional de Eleições, 2012.
- SARMENTO, Cristina Montalvão – *política & segurança. Novas Configurações do Poder*. Lisboa: Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa, 2009. ISBN 978-972-8630-06-5.



---

SOUSA, António Francisco de – *A POLÍCIA NO ESTADO DE DIREITO. (Polícia administrativa e forças de segurança)*. Porto: Editora Saraiva, 2008. ISBN 978-989-20-1319-0.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – *TEORIA GERAL DO DIREITO POLICIAL. 2.<sup>a</sup> Ed.* Coimbra: Edições Almedina. SA, 2009. ISBN 978-972-404-034-9.

---

## 16 ANEXOS

### 16.1 Entrevistas

#### 16.1.1 Dr. Mário Mota Raposo

Candidato- É uma tese na área da cidadania do pessoal policial e tem a ver com a restrição ou não de direitos do pessoal policial. DO agente e dos funcionários da polícia, não da Polícia no sentido lato. Tem a ver com os funcionários da Polícia, sejam eles o Comandante de Unidade ou outro funcionário agente.

Entrevistado: ... mas a ideia é o pessoal com funções policiais...

Candidato: exatamente, tem a ver com a participação cívico-política em funções policiais mas também com a participação cívica e/ou política no exercício de funções privadas. Mais ou menos cumulativas.

Entrevistado: Muito bem, muitíssimo bem.

Candidato: Isto é um guião, não tem que responder a todas as perguntas, nem sequer são restritivas. É apenas um guião. A primeira então seria: Concorda, sim ou não, e como é que justifica muito sinteticamente, o Polícia ter que ser rigorosamente apartidário?

Entrevistado: Eu concordo que tenha que ser apartidário. Com que fundamentos? Porque no exercício de funções de autoridade, creio eu, tendo em consideração o seu exercício particular de funções ele deve ser rigorosamente apartidário. Isto não quer dizer que não tenha que ser portador das suas ideias próprias, mas creio eu, que na sua atuação externa ele deva ser apartidário. Nomeadamente por pertencer a uma força de segurança e essa força de segurança pertence a um Estado e não pertence a um partido. Isto em regime democrático. Eu deixo-lhe ficar o meu contacto e depois posso aprofundar um pouco mais isto. Se por alguma razão quiser que eu desenvolva mais a gente vai conversando. Deixo-lhe o meu telefone e aprofundo um pouco mais. Depois contacte-me.

Candidato: Ok muito obrigado.

Entrevistado: Eu é que agradeço.

---

Candidato: Em comparação com outras atividades profissionais, públicas ou privadas, ou mesmo outras áreas de conhecimento, concorda e como é que justifica que o polícia veja os seus direitos restringidos com base em critérios de interferência entre a sua atividade profissional e o exercício junto do poder político, ou seja, advogando isenção entre estes diferentes poderes. Eu explico, por exemplo se eu tenho uma vacaria num sitio qualquer, e obedecendo a todos os formalismos legais, posso ser eleito Ministro da Agricultura. Eu aqui também posso usar de influências e não ser tão isento quanto deveria. Por vezes surge esta desconfiança perante o polícia, não ser de um partido político, logo ter que ser isento. O porquê de existir esta limitação para uns de isenção e Então a mim se me confiam no exercício das minhas funções a salvaguarda de interesses públicos, e ao mesmo tempo as pessoas a mim já não me confiam o zelar por esses interesses também eles públicos e de cidadania (ao nível da esfera política, poder de decisão) como a qualquer outra pessoa.

Entrevistado: Sim no exercício das suas funções, isto é exatamente para transmitir a ideia de neutralidade. O que obviamente não quer dizer que não tenha que ter a possibilidade de exercer direitos políticos como um cidadão normal. Isto é, participando em eleições.

Candidato: ... mas é precisamente no exemplo de eleições que eu me vejo privado de exercer direitos de qualquer cidadão, como ser eleito. Para participar numa eleição, tenho que preencher um formulário para me desvincular da Polícia, e se a eleição me correr bem, for favorável, se sou eleito e passo a desempenhar funções, no entanto, se correr mal, perco todo o tempo em que estive desvinculado, isto é, a polícia não me dá a possibilidade de me candidatar, de preparar terreno político durante as minhas funções a não ser que deixe de exercer funções durante um período temporal durante o qual perco todos os direitos inerentes à minha profissão, nomeadamente as remunerações. No meu caso pessoal, a título de exemplo, eu gostaria de poder usar a minha capacidade intelectual, a minha vontade e a experiência que tenho adquirido na Polícia de Segurança Pública na elaboração de certos diplomas, estar mais ativo e próximo junto do poder no centro de debate e decisão, nomeadamente na Assembleia da República. Paralelamente, enquanto polícia não posso ser proprietário de estabelecimento de restauração, nem ser dono de qualquer empresa. Vejo-me privado do exercício destes direitos com base em critérios de isenção, como se eu iria exercer influencias por ser Polícia na minha atividade empresarial. Iria favorecer a minha empresa em prejuízo de outras. Por outro lado, um médico, pode ter a sua clínica e pode exercer funções de Ministro da Saúde.

---

Entrevistado: Sim, sim compreendo. A questão é a seguinte: as restrições apenas são admissíveis na medida em que sejam impostas por necessidades imperiosas decorrentes do exercício da função. Na medida em que essas restrições ultrapassam as exigências próprias do exercício da função são inadmissíveis.

Candidato: Ok, muito bem. Outra. Que momentos históricos identifica na democracia portuguesa...

Entrevistado: Atenção, apenas aqui uma pequena nota de rodapé: que é eventualmente terão que se indicar as atuais restrições que existem para saber se eventualmente cumprem ou não o princípio da proporcionalidade, isto é, se são exigência ou não do princípio da proporcionalidade. Porque uma restrição colocada hoje a um agente policial só é legítima na estrita medida em que justifique seguramente que ela é imposta pelas exigências da função. Por exemplo que um juiz não possa acumular a sua atividade de juiz com uma outra qualquer percebe-se exatamente porque ele tem que ser um órgão imparcial e portanto tem que estar limitado, e aqui num certo sentido, comparando as coisas estas restrições só poderão ocorrer na estrita medida em que derivem das exigências próprias da função. Se ultrapassarem estas exigências são inadmissíveis. E no estado atual das coisas haverá que avaliar se ainda se justifica com esta intensidade, porque umas podem-se justificar e outras podem não se justificar.

Candidato: Que momentos históricos identifica na democracia portuguesa em que as forças militares ou de segurança tenham tido um papel distinto no que à participação política diz respeito. Onde surge esta necessidade de o Polícia ter que ser apartidário?

Entrevistado: Eu creio que atualmente isso é uma decorrência do próprio estado de direito. É uma decorrência do estado moderno. Claro que é evidente que em períodos anteriores ao Estado moderno provavelmente haveriam pessoas que exerciam funções policiais e exerciam outro tipo de funções. Naquela altura também a ideia de que a função pública estava ao serviço da coletividade não era premente. Muitas vezes as pessoas compravam cargos públicos, porque ao ocuparem esses cargos públicos poderiam obter riqueza, e portanto o exercício da função policial não era entendido como é hoje. Hoje o exercício da função policial entende-se num estado de direito, num estado moderno em moldes diferentes. No passado foi completamente diferente. Claro que é evidente, e até bastante conexas à

---

sua pergunta anterior, é o de saber se eventualmente não haverão restrições que hoje não se justifiquem. Durante algum tempo a PSP era militarizada e depois chegou-se à conclusão que não haveria razão para ela ser tão fortemente militarizada e, portanto, embora esta expressão que agora vou utilizar não seja perfeitamente adequada, mas ela fidelizou-se no sentido de não estar tão intensamente vinculada a padrões militares de organização, de conduta e de funcionamento, e portanto há uma liberalização na organização e funcionamento da própria Polícia nos últimos tempos, contrariamente ao que acontecia no período anterior ao 25 de Abril e mesmo até em período posterior a 74.

Candidato: Quais são as principais restrições que encontra/aponta ao exercício de cidadania por parte do pessoal policial.

Entrevistado: Tem, tem.

Candidato: Fazendo já a pergunta seguinte, pois complementasse, também, e por outro lado, se considera que existe uma outorga de direitos acrescidos aos elementos das forças de segurança por contraposição às limitações apontadas, comparando com o cidadão normal.

Entrevistado: Sim, aceito. Aceito e mais que justificado, na estrita medida em que, por exemplo, o funcionário público civil, por força de lei, não está impedido, não há uma lei proibitiva que ele acumule a sua função pública com a privada e atualmente, de acordo com a lei, desde que ele esteja autorizado, enquanto que um funcionário policial, por regra, não o pode fazer. Portanto, a haver esta limitação...

Candidato: Peço desculpa, eu não tenho essa informação.

Entrevistado: Sim, o estatuto dos funcionários da função pública que determina que o funcionário só pode acumular uma função pública com a privada desde que esteja previamente autorizado. Desde que não colida com as suas funções. E portanto eu acho absolutamente justificável. Aliás, mais. É óbvio, porque é assim, é absolutamente legítimo. Se eu coajo um indivíduo limitando a sua liberdade eu tenho que arranjar meio de o compensar. Aliás, mais ainda, tenho para mim que quem exerce o poder tem que sempre ser bem remunerado. Porquê? Há o fenómeno da corrupção. Porque um indivíduo que é bem remunerado é menos alvo do fenómeno da corrupção.

---

Candidato: Curiosamente na entrevista com o Sr. Inspetor Geral da Administração Interna, disse a mesma coisa. A principal lacuna existente na polícia não é tanto a limitação de direitos, mas a remuneração.

Entrevistado: Claro, é um facto. É evidente. Aliás, um Agente Policial que exerce uma função pública, e muitas vezes de autoridade, a sua dignidade passa não apenas pelo exercício das suas funções, mas por aquilo que ele a sofre. Não é possível apenas considerar que a dignidade do exercício da função, passa exclusivamente pelo exercício das tarefas. Não. O exercício dessas tarefas tem que ser compensado por outra via. Não pode ser.

Candidato: Qual considera ser a tendência relativamente à liberdade do exercício cívico do pessoal policial? Concorda com esta tendência, isto é, deveria haver uma maior abertura ou uma maior restrição?

Entrevistado: Claro que deveria de haver uma maior abertura. E é o que está acontecer. E tem mesmo que continuar por aí.

Candidato: Para terminar, como define em poucas palavras, de que forma se poderá aplicar Cidadania e Intervenção Cívico-Política no direito policial? O que será a Cidadania do pessoal policial? Não a do cidadão comum? De que forma a posso exercer fora das minhas funções? Que outras formas eu tenho de ajudar a comunidade, salvo a segurança que visamos garantir?

Entrevistado: Bom, eu encaro a polícia sempre como um instrumento de colaboração do cidadão. E portanto, quer dizer, normalmente a gente encara a ação policial normalmente pela vertente repressiva. Mas eu julgo que essa vertente não deve ser a predominante. O predominante é considerar exatamente que a Polícia é um elemento, digamos assim, que está ao serviço da população de ajudar o cidadão em múltiplas funções. Por exemplo, aquela imagem que há uns anos atrás se tinha da polícia a ajudar a criança a passar uma passeadeira dá uma visão completamente diferente. Isto é, coloca-o não numa situação, digamos assim, de entidade repressiva de condutas, mas como aquela entidade que efetivamente muitas vezes supre deficiências da própria organização e funcionamento.

---

Candidato: Muito obrigado. Assim que acabe o meu trabalho, enviá-lo-ei para todos os entrevistados, para acautelar verificar, e corrigir alguma interpretação que seja dada e diferente daquela que é a correta.

Entrevistado: Ok, muito obrigado. Tenho o maior gosto e vou deixar ficar aí no papel o meu número de telefone. Felicidades, felicidades.

### **16.1.2 Dr. Isaltino Afonso Moraes**

A primeira pergunta que lhe queria colocar, depois de lhe agradecer a atenção especial que me concedeu, é:

Candidato: Concorda e como justifica o Polícia ter que ser rigorosamente apartidário?

Entrevistado: Bom, eu acho que o Polícia, no exercício das suas funções da ordem, tem que ser rigorosamente apartidário. Nisso estou inteiramente de acordo. Porque se o Polícia é identificado, vamos lá, há determinadas atividades, determinadas profissões, que pelo melindre e pelas implicações que isso tem (estamos a falar de funções com exercício de autoridade), que pode ser mal interpretado, digamos, a isenção da função, se por ventura a pessoa é identificada com uma determinada filiação partidária. E realmente eu acho que há algumas atividades como Polícias e Magistrados, pois os Magistrados também não podem, que no exercício das suas funções têm que ser rigorosamente apartidários. O que não significa que não tenham opções políticas, são coisas distintas. Eu não sou, não sou, digamos, contra que um polícia por exemplo até possa ter uma determinada filiação, quer dizer eles votam, no partido A, no partido B, agora o que me parece, e por outro lado há sempre circunstâncias em que não há secretismo da filiação, e esse é o problema, a partir do momento em que um polícia é identificado como do PSD ou do Partido Comunista ou por um partido qualquer, e está na rua a atuar com outra pessoa qualquer que é por ventura de outro partido, obviamente vai considerar que o polícia, ou o magistrado, não está a ser isento. Essa questão visa salvaguardar justamente as garantias de isenção e imparcialidade, por parte do agente de autoridade ou do magistrado. Aliás, eu vou-lhe dar o meu caso, eu era Magistrado do Ministério Público e quando me candidatei à Câmara Municipal de Oeiras, eu também considerei que tive um tratamento injusto porque fui obrigado a meter uma situação de licença ilimitada sem vencimento. Até aí tudo bem, onde eu acho que há violação dos direitos, portanto, não é no facto, na minha opinião, há violação dos direitos do cidadão, de facto, da

---

igualdade que a Constituição consigna, não é no facto de o Polícia ou o magistrado terem que ser apartidários, no exercício dessas funções exige-se que sejam apartidários, perante o cidadão, e portanto, é uma defesa para eles próprios também para poderem atuar livremente, sem constrangimentos, sem preconceitos. Agora, se o polícia querem desempenhar funções de natureza política, podem fazê-lo. Agora, têm é que renunciar ao exercício das funções que têm. Ora bem, foi o que aconteceu comigo, porque eu sou um bocado, posso ser um *Case Study*. eu fui obrigado a pedir licença ilimitada da Magistratura e do Ministério Público. E o que é que acontece? Fiz o meu percurso político, não é, desempenhei várias funções no Governo, na Câmara. Aquilo que eu acho nos direitos que estão a ser violados é que se eu quiser regressar à carreira da Magistratura no final de uma atividade política, porque a função Política é uma missão também, e são mandatos de quatro anos, eu perdi direitos porque perdi antiguidade. E portanto, suponha por exemplo um Magistrado do Ministério Público que é Procurador Adjunto, por exemplo, vai para Presidente de uma Câmara, ou vai para uma função política qualquer, e está durante dez anos, quando regressa, os seus colegas que ficaram são Procuradores, etc. E ele fica de Procurador Adjunto. Em termos remuneratórios isto significam 1500 ou 2000 Euros por mês. Portanto, aí é que eu acho que os direitos dos cidadãos, mesmo no exercício dessas funções, são violados. Agora, o ser apartidário, eu acho que não é concebível, para mim, sinceramente, que o Polícia possa ser militante, por exemplo, do Partido Comunista. Ou o Juiz, é militante do Partido Comunista. Ainda recentemente fui julgado num Tribunal de Sintra, e suponha que as Juízas que me julgaram, que era público e notório, que eram militantes do Bloco de Esquerda., por exemplo. Eu não me sentia à vontade sendo julgado por pessoas que tinham uma filiação partidária diferente da minha.

Candidato: Mas aí estamos a colocar em causa a seriedade de uma pessoa, a isenção, pois em todas as outras áreas do saber, e do conhecimento se passa assim, porque enquanto...

Entrevistado: Não, não.

Candidato: ... for filiado num determinado partido poderemos supor que irá usar essas faculdades ....

Entrevistado: Não, não. Estamos a falar de poder. Um polícia, um polícia, tem, digamos, a possibilidade de bater. Em última análise até tem a possibilidade de matar. Não conheço outras funções em que seja assim. Um Magistrado tem a possibilidade de mandar para a



---

cadeia. E nós sabemos que a Lei, a Lei é muito flexível, e portanto, o Magistrado tanto pode dar sete anos de cadeia, como pode dar dois. Quer dizer, estamos a falar de funções de poder, e sobretudo Soberanas.

Candidato: Compreendo. Conseguir-me exemplificar, só um caso, como é que eu, enquanto Subcomissário na Polícia, poderia fazer para poder ser eleito de qualquer forma, poder ter exercício ativo político?

Entrevistado: Tinha que deixar a Polícia.

Candidato: E imaginando que o povo, na sua votação não me dava aquela credibilidade , porque precisamente eu não tive as bases, pois não tive o mesmo conhecimento, não pude juntar-me a um grupo ...

Entrevistado: É o risco, é o risco que, digamos, e são as condicionantes, de determinadas atividades profissionais. É o risco que é conhecido quando se adere, quando se abraça uma missão. Quando se vai para a Polícia sabe-se quais são as condicionantes que se têm, e aí é a própria Constituição que determina. É a Lei Fundamental.

Candidato: E é a mesma Constituição que dá os mesmos direitos, liberdades e garantias a todos os cidadãos...

Entrevistado: Mas todos os cidadãos são diferentes. Quer dizer, o cidadão vulgar não anda com um cassetete, o cidadão vulgar não anda com uma pistola, e portanto estamos a falar de pessoas que estão revestidas de autoridade.

Candidato: Essa autoridade, então, por implicar o uso da força torna-se incompatível com o exercício de outra força, a força política.

Entrevistado: Quer dizer, torna quando em simultâneo. Nós temos aqui dois níveis: o cidadão que é polícia ou que é juiz não está impedido de desempenhar funções políticas. Ninguém o impede.

---

Candidato: Correto. Mas então nós estamos aqui a colocar o poder político como um primeiro poder. Mas retirando o poder político e colocando o poder económico, qualquer .....

Entrevistado: Não, não, não, não. O poder político não tem poder nenhum. Não confunda. O poder político, por exemplo, vamos lá ver, eu sou Presidente de uma Câmara. Eu estou sujeito à Lei, etc. O meu poder, isto é, eu sou condicionado pela Lei e enquanto Presidente de Câmara eu não tenho o poder, digamos assim, de interferir com os direitos das pessoas, está a ver? Não tenho, não tenho esse poder. O Polícia tem. O Polícia pode prender, pode levar para a Esquadra, mesmo que só para ...

Candidato: Correto. Podê-lo-á fazer se estiverem reunidos os pressupostos legais, e não de acordo com nenhuma cor política.

Entrevistado: Sim, mas ninguém nos garante que os pressupostos estejam cumpridos. Um juiz pode mandar para a prisão alguém, pode condenar alguém a prisão mesmo que não tenha prova nenhuma. E você como Polícia sabe isso. E mesmo que não seja preso, basta ser condenado para lhe lançar um aragma. Quer dizer estamos a falar de funções muito delicadas que interferem com direitos, liberdades e garantias das pessoas e portanto não é possível. Há funções que são incompatíveis. Um juiz não pode ter atividade político-partidária. Mas os juizes fazem política todos os dias. Você todos os dias vê entrevistas de juizes a criticarem o poder político...

Candidato: E através de Acórdãos...

Entrevistado: São peças políticas, peças políticas. Portanto e a isso ninguém os impede. Agora desempenhar funções em paralelo isso não me parece que seja exequível.

Candidato: Eu já não diria que fosse em paralelo, mas deveria haver essa possibilidade. Mas eu creio que entendi essa injustiça que sentiu. Era a possibilidade de eu poder fazer uma escolha e desvincular-me a tempo determinado...

Entrevistado: Pode fazê-lo. Agora há um ponto em que eu estou de acordo consigo, mas que você não colocou. E estou-lhe a dar a minha experiência pessoal. O que me aparece é que ninguém deve ser prejudicado na sua carreira, e a Constituição diz isso, pelas suas opções

---

políticas, partidárias, etc., etc., e portanto se alguém vai desempenhar uma função política, que por natureza é nobre, não é, não tem que ser prejudicada na sua carreira. E portanto um Polícia que prescindir da sua carreira e vai fazer uma atividade política, se vai para Deputado quatro anos, se vai para Presidente de Câmara quatro anos, ou para Presidente de Junta, quando regressar devia contar-lhe toda a antiguidade, digamos, todas as prerrogativas que lhe permitam a sua progressão na carreira. E isso acontece, repare, isso acontece em toda a função pública. Um funcionário público, por exemplo, que vai... e eu tenho aqui técnicos da Câmara, tenho um técnico na Câmara que ele quis ser Presidente da Câmara, e ele apesar de ser Presidente da Câmara, continua a progredir na carreira. Mas um Polícia, ou um Juiz, ou um Magistrado, não é, já não acontece isso. Porque entra de licença ilimitada, ou licença sem vencimento, e a sua carreira estagna, e isso é que está incorreto. Aí é que a lei está a ser violada. Aí é que os direitos estão a ser violados.

Candidato: Então agora eu, imaginando que colocava uma licença sem vencimento, durante dois anos, e era eleito. Passava quatro anos como Presidente de Câmara e ao fim de quatro anos terminava e voltava à Polícia. Eu na Polícia iria sempre ser visto de acordo com a cor partidária pela qual fui eleito. A não ser que fosse independente.

Entrevistado: Ia.

Candidato: Então permitindo essa abertura, não se justificava também a outra, acreditar na seriedade...

Entrevistado: Não.

Candidato: Então e neste aspecto, no que concerne à greve... atenção a um aspecto, tudo o que eu digo na entrevista, e não sou sindicalizado, nem uso de qualquer convicção, estou a fazer um trabalho exploratório, e sou completamente isento nestas matérias. Exemplificando, um médico, que lida diariamente com a saúde das pessoas, e vê-lhe consagrado o direito à greve desde que assegurados os serviços mínimos, o mesmo não deveria acontecer com a polícia? Estando assegurados os serviços mínimos, não deveria ser um direito consagrado?

Entrevistado: Concordo, em relação ao direito à greve concordo consigo. Concordo, mas limitada. Mas se houver uma situação que exija a intervenção da polícia, a greve deve cessar imediatamente. E dou um exemplo, suponha que há uma situação que exija a intervenção das

---

forças especiais, ou lá como é que se chamam, aqueles atiradores especiais, que têm tiro de precisão, e há um assalto a um banco e há uma situação de rapto de pessoas, e que é preciso um atirador especial e é requisitado. Tem que se entender, e acho que sim, como por exemplo também acho que os médicos tenham direito à greve. Mas se há uma acidente e há um acidentado, um cidadão que carece de uma intervenção cirúrgica, caso contrário morre, aí os médicos têm que ser chamados para fazer essa intervenção cirúrgica. Ou seja, têm que ser assegurados os chamados serviços mínimos. E eu em relação à polícia estou na mesma, mas por exemplo já não estou de acordo por exemplo que os Magistrados possam fazer greve. Quem quer ser Magistrado não pode fazer greve. Por uma razão muito simples, são órgãos de soberania. Já viu o que era o Governo fazer greve? Já viu o que era os deputados fazerem greve? O que eu digo é, os órgãos de soberania, os titulares de órgãos de soberania, não deviam ter direito a greve. Agora os Polícias, eu estou de acordo que os Polícias tenham direito a greve. Direito a greve condicionada a assegurar os serviços mínimos.

Candidato: Permita-me que volte um pouco atrás, e retirando que alguma vez tenha concorrido por um partido, imaginando que concorreu a uma Câmara, sem nunca ter pertencido a nenhuma juventude Socialista, ou Social Democrata, como independente, eleito como independente, eu não posso ser eleito como independente....

Entrevistado: Pode sim senhor, então não pode?

Candidato: Como independente com participação política...

Entrevistado – Pode, tem é que sair da Polícia.

Candidato: Mas para poder teria que criar bases, fundamentos que não me são permitidos previamente...

Entrevistado: Pode e tanto importa que seja como independente como que seja por um partido. Porque o problema põe-se mesmo desta forma. Por exemplo eu não tenho cor partidária, só não o pode fazer ao mesmo tempo, ou seja cumulativamente. Eu acho que o seu trabalho pode ser muito interessante se se centrar nos condicionamentos que são uma violência aos seus direitos, que é o ser prejudicado pelo facto de desempenhar essas funções. Ser prejudicado na sua carreira, isso é que não devia. Tá a ver? Isso é que é grave.

---

Candidato: Encontra na história algum momento onde os militares ou os polícias tenham tido uma participação diferente da que têm hoje? Onde lhe tenha sido permitido acumular as duas funções?

Entrevistado: Não. E quer dizer, um militar ainda tem mais condicionamentos que um polícia. Um militar então é que está absolutamente retido. Mas pode fazer o mesmo. Nós sabemos que há militares... já aconteceu. Olhe, pilotos da Força Aérea, para se verem livres da Força Aérea, foram candidatos a Presidentes de Câmara só para saírem da Força Aérea, porque de outra forma não os deixavam sair.

Candidato: Considera por outro lado que existiu, ou exista, alguma outorga de direitos acrescidos, isto é, de direitos que a generalidade da população não tem, para compensar estes que são restringidos?

Entrevistado: Eu acho que não. Não são direitos pelo facto de ter essa função, tem prerrogativas que a lei lhe faculta para o exercício dessas funções. Como cidadão não tem direitos, que eu saiba não é?

Candidato: E quais são as principais faculdades que lhe são retiradas por ser Polícia relativamente ao cidadão comum?

Entrevistado: Acho que não está impedido de várias funções, de participar em associações, de ser comandante de bombeiros...

Candidato: Concretamente, e por ser um Mestrado na área das Ciências jurídico-Políticas, esta pergunta: concorda que eu não possa utilizar as minhas faculdades para criar uma empresa privada...

Entrevistado: Pode, ninguém o impede.

Candidato: Não, não posso.

Entrevistado: Não pode é estar em seu nome.

---

Candidato: E porque é que não pode estar em meu nome? Se eu construir uma cadeia de restaurantes na minha área de trabalho (policial), e puser no nome da minha mulher... é a mesma coisa! Não será uma restrição exagerada de um direito nosso?

Entrevistado: A Lei não impede, não pode é ser Gerente. Os Magistrados também não podem.

Candidato: E concorda então que eu não possa ter a minha empresa, fundada com o meu trabalho, mesmo que não ponha em causa a minha função policial?

Entrevistado: O problema não é esse. Não pode ver a questão assim. O problema é que a lei o faz, relativamente a determinadas atividades, para salvaguardar, e não é o cidadão, é o próprio agente de polícia ou Magistrado, para desenvolver uma atividade profissional extra, por isso é que está predisposto que o Polícia tem que estar centrado na sua atividade. E nada o impede, atenção que nada o impede, que seja sócio. E qualquer funcionário público pode ser autorizado a pertencer a uma organização, e mesmo Polícias. Agora, se eu quiser fazer parte de uma sociedade, nada impede, se o seu pai tem uma empresa, você herda a empresa, gosta de ser Polícia, continua como Polícia, mas é uma acionista da sociedade, ninguém lhe tira isso. Você não pode é ser o gerente. Mais nada.

Candidato: Terá é que colocar outra pessoa no seu lugar.

Entrevistado: Com certeza. Obviamente que as duas coisas não.

Candidato: Mesmo assim, poderia usar de poder para interferir na situação nessa empresa, como em qualquer atividade, a política influencia diretamente...

Entrevistado: Um funcionário Público pode ter uma atividade profissional diferente daquela. Agora, uma coisa é ser funcionário público, outra coisa é ser funcionário de uma empresa privada. Um funcionário de uma empresa privada, depois das suas horas de serviço pode fazer o que ele quiser. Pode ser sócio, pode ser gerente, pode trabalhar. Agora, o servidor público tem outras obrigações.

---

Candidato: Para terminar, e porque já foram respondidas praticamente todas as questões, já percebida a posição que defende, qual é que considera ser a tendência relativamente à abertura de direitos e relativamente ao Policia? Será que nós estamos a caminhar para uma maior abertura, para uma maior liberdade dada às forças de segurança civilistas, estão a ser dados passos no sentido de uma maior liberdade e igualdade perante o comum cidadão, ou estaremos a caminhar no sentido de uma maior restrição, de uma Polícia ainda com mais regras e mais ausente da força motriz da sociedade ao nível decisório?

Entrevistado: A tendência, vamos lá a ver, eu a tendência acho que é no sentido de a Polícia ser cada vez mais civilista, na sua desmilitarização. É essa a tendência. Cada vez mais a Polícia estará perto dos civis da administração pública. Acredito mais na tendência civilista da Polícia e penso mesmo que quanto mais democrática for uma sociedade mais sentido faz que a Polícia seja civil. E há outras entidades, as forças armadas, que não intervêm diretamente na segurança interna mas que em determinadas situações de emergência podem intervir. Mas quanto mais democrática for uma sociedade mais tendência temos para ter uma polícia de cariz civil. É claro que isto é uma faca de dois gumes. Porque põe-se um problema. As sociedades democráticas às vezes são tidas como um dado adquirido, mas nós sabemos que nomeadamente a convulsão social, e Portugal também não está muito longe disso, vemos o que se está a passar no Norte de África, portanto esta ideia de que a democracia é um dado adquirido não é verdade. Portanto uma sociedade pode-se transformar, a democracia reprimir direitos e liberdades, mesmo aqueles que não defendem a liberdade, e portanto às vezes pode acontecer. A grande fragilidade da democracia o tratar todos por igual, mas nem todos procedem do mesmo modo em relação à democracia. Inclusivamente nós sabemos por exemplo que as sociedades que têm muitos emigrantes, provem de países que tem uma determinada cultura, um determinado tipo de procedimento, um conceito de cidadania muitas vezes inexistente, quando chegam a países altamente democratizados, por vezes têm dificuldade em se adaptar. Para não falarmos nas incursões terroristas, etc., etc. Quanto mais civilista ou civil for a Polícia menos autoridade tem. Quando estou a afalar em menos autoridade, estou a falar justamente naquelas prerrogativas que regimes autoritários têm que dar às Polícias. Eu acho que é bom, que é um bom sinal, se a Polícia for num sentido civilista, porque isso quer dizer que temos uma Democracia muito madura. E portanto eu acho que em Portugal a tendência é esta.

---

Candidato: E temos agora as Polícias Municipais, um pouco à imagem do que sucede em Espanha, e que cada vez vai tendo mais poderes, tanto que agora celebraram contratos locais de segurança...

Entrevistado: Não sei se o Contrato Local de Segurança acrescenta muito aquilo que é a relação entre o cidadão e a Polícia. No caso de Oeiras todas as instalações da Polícia são da Câmara. A Câmara desde cedo começou a instalar a Polícia com dignidade. Nós sabemos que a Polícia está muito mal instalada em Lisboa. Nós aqui não, nós aqui, quando a Polícia não tem carros, e sabemos que isso é um problema complicado, a Câmara Municipal oferece carros. Ainda recentemente entregamos dois carros à paisana, portanto nós, informalmente, temos um contrato local de segurança. O relacionamento entre a Câmara e a Polícia, e desde que eu sou Presidente da Câmara, foi sempre muito próxima, nós nunca tivemos conflitos com a Polícia. E neste momento temos a Polícia Municipal, mas houve uma altura em que eu não tinha uma Polícia Municipal, ee o período mais difícil deste concelho, em termos de tensão, etc., foi o período de erradicação das barracas. E nós estávamos a realojar pessoas que viviam em barracas, eram cinco mil famílias, estávamos a construir casas para realojar, mas nesta política de realojamento, também havia gente com tendência para construir mais barracas. E nós tínhamos que impedir que construíssem mais barracas, e algumas tínhamos que demolir. E eu tenho que dizer que passei aqui anos, em que não havia semana nenhuma em que eu não requisitasse a Polícia, ou a GNR, na altura tínhamos aqui Polícia e GNR, para dar proteção aos funcionários da Câmara que iam proceder à demolição. E a Polícia sempre respondeu prontamente, e eu sei que há, talvez haja algum caso especial, de problemas com polícia, faltam polícias... nós aqui consideramos que temos o número de Polícias necessário, o efetivo da PSP em Oeiras corresponde àquilo que digamos é a necessidade e a possibilidade do Estado. Portanto não sei se este não será o verdadeiro contrato local de segurança, não é? E portanto não sentimos essa necessidade. Polícias Municipais vs Polícia de Segurança Pública: Eu sou um defensor da Polícia Municipal há muitos anos, recordo-me até de conferências que houve organizadas pelo MAI, pela Inspeção Geral da Polícia, sobre a questão das Polícias Municipais. O meu Partido estava muito dividido, curiosamente eu agora não tenho partido, neste momento, era contra a criação de Polícias Municipais e eu sempre fui a favor. Elas foram criadas no tempo do Engenheiro Guterres, e eu recordo-me numa conferência em que eu participei, em que participou também o Inspetor Maximiano, Inspetor Geral da Polícia, e recordo-me de uma cena até interessante, quase hilariante, em que o Dr. Maximiano Rodrigues dizia que, com algum sentido de humor, ele referia-se às Polícias



---

municipais que deviam ser uma espécie de Xerifes. E eu na altura respondi, com sentido de humor também, dizendo que não. Que eu não queria ser Xerife, mas queria mandar no Xerife. E dei-lhe o exemplo se o Ministro da Administração Interna, pelo facto de ser militante de um partido iria dizer à Polícia de Segurança pública para ir dar bordoadas naqueles fulanos que são do PSP ou naqueles fulanos que são do PS. Ou seja CONT. MINUTO 29,38

### **16.1.3 Professor Doutor Alves de Fraga**

Candidato: Obrigado por me ter recebido. Assim, e de forma muito sintética e abrangente, gostaria que me explicasse , de forma a circunscrever a matéria, como definiria cidadania , conceito geral, e intervenção cívica?

Entrevistado: Muito bem. Eu julgo que do ponto de vista da cidadania, estamos perante um conceito amplo, alargado de vivência do cidadão em relação à coisa pública. Em intervenção cívica já parece-me um conceito restrito que limita o exercício da cidadania, apontando para um campo de atuação específico dessa cidadania. Assim, enquanto votar é uma obrigação de qualquer cidadão, é o exercício da cidadania, o optar por exercer de funções políticas, é já um conceito de intervenção cívica. Isto no meu entender e na minha opinião.

Candidato: Então, saindo de um conceito abstrato, para um mais concreto, concorda que o elemento policial, o cidadão polícia, tenha que ser rigorosamente apartidário por estatuto? O polícia ligado à Polícia, mas fora do exercício de funções. O Polícia enquanto de pessoa, não enquanto Polícia, embora seja indissociável. Mas se eu estiver com uma farda as pessoas reconhecem que eu sou Polícia, mas no meu dia a dia não será bem assim. Concorda que o Polícia, na sua essência, no computo geral tenha que ser rigorosamente apartidário.

Entrevistado: A questão é complexa, é complicada. Não é simples de abordar. Porque a primeira tentativa de resposta que eu lhe daria, iria no sentido de dizer que não veria qualquer problema em o cidadão, o Polícia poder ser partidário. Não veria qualquer problema. Porquê? Porque as forças de segurança são exatamente isso, estão para a população na medida em que se limitam ao exercício da legislação que persegue qualquer atitude que possa ser considerada ilegal ou criminal. Donde há uma diferença entre a força de segurança e um elemento das forças armadas. Porque os elementos das forças armadas estão, não para a população em geral, mas para a nação em absoluto. São o último sustentáculo da soberania nacional.

---

Enquanto que as forças de segurança não são sustentáculo da soberania nacional. São sustentáculo da ordem nacional, da ordem interna nacional. Portanto não veria como errado o facto de ser possível um polícia ter um empenhamento partidário. Não veria como errado. Contudo, isto é no sentido abstrato, genérico. Contudo temos de colocar a questão relativamente ao povo que somos, e colocando a questão em relação ao povo que somos, e acima de tudo à ausência de tradição democrática que existe em Portugal, porque não se trata só do Estado ditatorial que vivemos durante 48 anos, mas sim de uma tradição pouco democrática que nós temos, que vem de anterior a 1820, eu parece-me que levando e consideração todos estes elementos, teria de delimitar a possibilidade de o cidadão polícia poder ser também um cidadão partidário. Teria de delimitar numa circunstância. É que para ele ser partidário, teria de desligar da função ativa de elemento de segurança.

Candidato: Não sei se me permite, concordo perfeitamente, a questão das ligações, o regime dos vínculos, o não exercício de duas funções públicas ao mesmo tempo, mas é completamente diferente ser dada essa possibilidade e termos um vínculo com uma entidade, não poderemos realizar outro diferente. Mas a partir do momento em que sabemos que existe a possibilidade de nos candidarmos a uma eleição, então desvinculamos. A questão é que o facto de eu ser filiado num partido, ser sócio de uma qualquer empresa, mesmo não sendo do domínio público (seria apenas a partir do momento em que me candidatasse a uma eleição) mesmo isso nos é vedado. É como se arranjasse um novo emprego, teria que me desvincular. No entanto, eu só me desvincularia, no caso político, se tivesse a oportunidade de me candidatar, no caso da política, até isso está limitado. Eu não posso ter a mínima atividade, porque ela logo no cordão umbilical é cortada. Por isso, a situação do vínculo contratual mostra-se diferente, salvo raras exceções, previstas na lei. O que colide em parte, e mistura-se com a dissertação, pelo que também queria o seu comentário, da situação de um polícia também não poder fazer uso das capacidades que tenha, por exemplo na gestão de qualquer outra empresa.

Entrevistado: Pois, esse estatuto de impossibilidade de acumulação de funções entre o domínio privado e o domínio público no exercício de uma função pública é comum às forças de segurança e às forças armadas. Também um militar não pode ser enquanto militar, não pode ser sócio de uma empresa, não pode ter ligações comerciais a uma empresa, porque se subentende que poderá eventualmente colocar ao serviço pessoal interesses que podem colidir com os interesses da função pública que exerce. Com benefício para ele.

---

Candidato: Mas isso qualquer político pode fazer dentro da sua área profissional.

Entrevistado: Exatamente. Ora bem, aí há a grande contradição, é que não se entende como profissional o político. O político não é um profissional, enquanto que um elemento das forças de segurança ou um elemento das forças armadas é um profissional. E como profissional aí cria-se o choque, porque se presume que poderá ser mais venal os elementos das forças de polícia ou das forças militares, poderá ser mais venal que o político, quando na prática se verifica que a venalidade é efetivamente maior no exercício das funções políticas, não são consideradas funções públicas para esse efeito. Quer dizer, estamos perante dois conceitos distintos de função pública: enquanto que força de segurança é um exercício de função pública, político para o efeito em questão parece não ser função pública.

Candidato: Compreendi, e ainda que a minha opinião não seja chamada ao trabalho, tenho que ser o mais imparcial possível, vejo-me obrigado a concordar, porque seria neste sentido que eu pretendia conduzir a dissertação, ainda que admita que a maior parte das conclusões que previamente formulei no meu juízo, antes de iniciar a investigação, os objetivos que pensava cumprir, estou a acabar por os ver um pouco forjados. Das entrevistas que vou fazendo vou cada vez mais formatando a minha opinião num sentido diferente. Penso que não há-de ser também muito mau para a dissertação em si, embora não fosse aquilo que eu esperava.

Entrevistado: Mas repare, repare que considero que é uma contradição, há uma contradição profunda entre aquilo que se estipula no estatuto das forças de segurança e no estatuto das forças militares, há uma contradição profunda em relação áquilo que não se estabelece em estatuto que devia existir do político.. o político não tem um estatuto, o político pode acumular funções que na verdade deveriam ser inacumuláveis em função de um estatuto que deveria existir para a função política, e que não existe. É um problema ético, é que parte-se do princípio de que o político é por natureza eticamente correto e parte-se do princípio de que o elemento das forças de segurança é por natureza não ético.

Candidato: Deparei-me várias vezes com essa confusão da separação de poderes, a questão de se considerar a polícia como uma forma de exercício de poder, o que não é realidade, serão o legislativo, executivo e judicial. A polícia apenas faz com que se cumpra a lei, e está sempre vinculada a ela. Não poderia interferir. Voltando um pouco atrás, embora tenha sido já quase

---

respondido. Que momentos históricos identifica na democracia portuguesa em que as forças de segurança e militares tenham tido um papel distinto do atual, no que diz respeito à participação cívica e política. Foi sempre assim, pelo que já percebi...

Entrevistado: Não. Na primeira República houve condições em que e momentos em que ... foi vedado aos militares serem partidários, e quando digo partidários é no sentido de membros de partidos fazerem parte de partidos políticos e houve momentos em que isso deixou de ser proibido. Por conseguinte, na 1ª República os militares podiam ser membros de partidos. Tal como na Monarquia Constitucional os militares podiam ser, podiam militar nos partidos políticos. Este receio que na República democrática pós 25 de Abril de 74 se gerou em relação aos militares e às forças militarizadas, que foram militarizadas, mas já não são, este receio que se gerou parece ter fundamento afinal num medo de os militares ou elementos da segurança pública transportarem para dentro dos respetivos quartéis as ideias políticas dos respetivos partidos, co arctando-lhes direitos democráticos que deviam possuir que não colidiriam com a sua ação e a sua função normal de segurança ou militar.

Candidato: Ok. E quais é que são, a título exemplificativo, as limitações de direitos de cidadania mais significativos por parte dos polícias?

Entrevistado: Sim, eu penso que, eu não concordo, pessoalmente não concordo com o apartidarismo. É preciso esclarecer esse ponto. Eu parto do princípio que é uma corrupção das nossas fórmulas legislativas o impedimento da atividade política por parte dos militares e das forças de segurança. Porque é como que uma obrigação contra natura. Pessoalmente eu vejo essa obrigação como uma situação contra natura democrática.

Candidato: E o direito à greve?

Entrevistado: O direito à greve, eu considero que é possível haver direito à greve dentro das forças de segurança, não é possível dentro das forças militares. Desde o momento que se regulamente esse direito. Isto é que estejam asseguradas condições mínimas de segurança pública. Eu considero que sim, agora verifico que não é esta a realidade do estado presente.

Candidato: E qual é que considera ser a tendência?

---

Entrevistado: A tendência é exatamente para se manter a situação como está, isto é para reduzir as capacidades de cidadania dos militares e dos policiais. É uma redução de cidadania, o que leva a que existam associações profissionais que no fundo têm duas funções muito específicas. Por um lado são associações sindicais disfarçadas que têm de se movimentar dentro de um campo muito limitado pela lei. Por um lado, mas por outro lado são um elemento absolutamente essencial para própria existência da democracia, porque são pontos de fixação das discordâncias dos militares e dos policiais. Fixam-se nas associações profissionais as discordâncias, o que permite que as associações profissionais controlem a própria indisciplina, que poderia gerar-se nas fileiras policiais ou nas fileiras militares se não existissem. Porque de um momento para o outro, não existindo as associações profissionais, é mais fácil provocar o distúrbio dentro das forças de segurança, do que existindo. São um modo de polarizar nelas as discordâncias profissionais. Portanto, nada devia impedir que as associações profissionais não fossem associações sindicais. E como sindicatos que seriam, teriam direito à greve. desde que uma greve regulada exatamente pelo tipo de funções que desempenham. Que são desempenhadas, nomeadamente, sei lá, podemos comparar a polícia e os médicos, e os enfermeiros, desde o momento em que sejam assegurados os serviços mínimos, não vejo que não sejam autorizadas as greves. E isso compete aos próprios sindicatos, dentro de um espírito democrático definir e colaborar, fazer a greve e asseguram os serviços mínimos. Isso é o entendimento correto da democracia.

Candidato: Considera que existe uma outorga de direitos acrescidos por contraposição a essas limitações já apontadas, considera que tem prerrogativas...

Entrevistado: Não, tem diferenças. Tem diferenças, é diferente, não é superior nem é inferior, é diferente. É a única coisa que os distingue, é diferente. Não é superior, tem de ser diferente, mais nada, não há prerrogativas, há direitos que resultam da diferença. E que têm que ser contemplados e que não podem ser atropelados. Esses direitos não podem ser atropelados.

Candidato: Terão que variar de atividade profissional para atividade profissional.

Entrevistado: Claro.

---

Candidato: Da minha parte está tudo, tenho que lhe agradecer bastante o tempo que me dispensou...

Entrevistado: Nada, não tem importância. É uma falsa questão porque todo o cidadão, pelo menos o cidadão consciente, tem opções políticas e faz opções políticas, embora não as diga... mas fá-las e ao fazer opções políticas. Agora é preferível dizer as opções, do que ser-se e parecer-se que não se é... quer dizer vivemos numa sociedade do faz de conta. Eu faço de conta que não sou partidário de nada, mas eu sou partidário de alguma coisa. Dever-se-á é confiar no profissionalismo das pessoas.

#### **16.1.4 Juiz Conselheiro Dr. Fernando Costa Soares**

Candidato: A dissertação tem a ver com a participação cívico-política do pessoal policial. Não se trata de um questionário rígido, mas de um diálogo...

Entrevistado: Sim, vamos ter uma conversa informal mas que de facto ajude...

Candidato: A primeira pergunta, para ir clarificando, pode o polícia, elemento policial, agente pertencente a uma força de segurança, ter filiação partidária, no seu entender, claro?

Entrevistado: Eu acho que sim, acho que sim, acho que não há incompatibilidade nenhuma nesse aspeto. O que eu acho é que depois, não é, no exercício das funções, acho que sim, à partida nem há grandes discussões, sem grandes pesquisas, nada impede isso, parece-me que nada impede. Porque, repare, fazer parte de um partido, ou de uma organização política, é um direito fundamental das pessoas, e eu acho que aí, um membro de uma corporação como a PSP, não possa quitar nesse aspeto. O problema é que depois na sua atuação, quando intervier como agente, ou como oficial, seja no cargo que for, enquanto ligado à corporação, aí terá, a meu ver, que distinguir as coisas, não é? Não poderá nunca, por exemplo, e isto é muito importante, por ser filiado num partido, e depois ter uma motivação qualquer, que depois favoreça e proteja esse partido, seja parcial em relação a outro. Terá aí que fazer distinções, que separar o trigo do joio, como se costuma dizer, não é?

Candidato: É uma questão então de vínculo funcional em si, e então, no desempenho de funções políticas abster-se da função profissional que tem, não haver uma mistura...

---

Entrevistado: Claro, claro, claro... não haver, digamos, promiscuidade entre o direito que tem enquanto cidadão, de ser filiado num partido, ou até militante, como se queira, mas depois, no exercício das suas funções profissionais, não poderá eventualmente favorecer aquele partido. No fundo, eu acho que o Oficial da PSP, o Agente, seja qual for o membro, terá que fazer como os Juízes quando estão a decidir uma situação, quer dizer, podem conhecê-la, podem saber, podem simpatizar com ela pessoalmente, mas a nível objetivo, de decisão, não podem efetivamente, torcer para um lado por seu filiado aqui ou acolá. Não sei se tem essa ideia também.

Candidato: Sim, a questão é mesmo essa, fico contente, embora a minha opinião não é muito chamada para o caso, mas tenho que a dar, porque tem que ser, mesmo. A própria construção do questionário tem vindo a ser alterada consoante as opiniões que tenho recolhido. Há muitas perguntas que eu tinha pré formuladas no início da investigação que depois não se justificavam, dependendo das pessoas. E construí esta de acordo com o que tem sido a regra, e a regra é que ninguém, ou praticamente ninguém concordar com o partidarismo e, quando digo isto, falo de algumas personalidades que entrevistei, como o Sr. Presidente do Tribunal Constitucional, o Sr. Presidente Isaltino Morais, o Sr. Doutor Mário Soares, várias personalidades que ainda veem algum celeuma nesta situação, e mesmo a nível policial, Oficiais de Polícia que também não concordam.

Entrevistado: O Sr. Comissário está a ver, isto é complicado, as leis são tantas, são tão prolixas, que é difícil perceber se há algum impedimento legal, pois estamos a falar em princípios gerais. Eu não conheço, assim à partida eu não conheço. Ao nível da lei, a lei é muito abstrata e pouco clara. Num sentido afirma que a Polícia, na própria Constituição, no 272º, a polícia é rigorosamente apartidária. Mas a questão é esta, tem sido extrapolada para o elemento policial, o que a meu ver não é correto, e uma vez que estou na deontologia e Disciplina, compete-me também, em parte, julgar estes, instruir estes processos, deparo-me com isso diariamente, e mesmo o meu superior direto entende que não, mas a lei não fala do elemento policial. A polícia claro, terá que ser apartidária... Mas atenção, apartidário não quer dizer que não seja de um partido, aquilo, por exemplo, a nossa Comissão (CNE) é independente e é, digamos, deve ser apartidária, no sentido que não possa favorecer ninguém. No entanto, há, ou pode haver, elementos da Comissão que sejam pertença de um partido, que estejam filiados. É preciso é fazer esse transporte, digamos, da sua filiação, para depois aos organismos onde estão integrados, como independentes, e aí não misturarem as coisas.

---

Candidato: Há diferença então entre o ser partidário e o ter filiação política?

Entrevistado: Eu acho que sim, eu acho que sim...

Candidato: A demonstração de uma cor política, demonstração no exercício de funções, dessa vertente política...

Entrevistado: Mas estas coisas são um bocado complicadas. Pode haver opiniões distintas. Mas eu acho que sim, e essa é que é a graça das coisas.

Candidato: E dentro da Polícia, como lhe digo, tenho encontrado grandes obstáculos, e ao nível da...

Entrevistado: Sim, sim...

Candidato: Uma pergunta que se encaixa aqui, ao nível da história, encontra algum momento histórico que seja responsável por esta rotura entre polícia e política, desde a Constituição de 1822, pois para trás já não interessará tanto... consegue identificar algum ponto na história que tenha contribuído para que, não vou dizer a opinião pública, pois isso também não é sabido, mas para que muitas personalidades sejam contra...

Entrevistado: Eu francamente, quer dizer, eu acho que há um ponto de viragem. Parece que na 1ª República, parece que a polícia, e a PSP concretamente, tinha uma conotação muito monárquica. E aí, efetivamente, houve um decreto, ou uma lei, que extinguiu, ou pelo menos mudou do nome que estava e passou para outro, digamos, para os moldes atuais da PSP. Agora, isto historicamente é importante, essa clivagem que se passou. Aprece que a esse nível não se queria que a Polícia tivesse qualquer filiação, qualquer ideologia, não é? É natural, as pessoas passado tanto tempo, há inércia, as pessoas vão ficando, e por isso é que se fazem as revoluções para mudarem, não é? Portanto eu lembro-me disso, lembro-me que de factos Polícia, a PSP esteve conotada com a Monarquia, e depois na 1ª República mudaram. Mas isso como diz, portanto da cisão entre o cidadão e a polícia. Agora repare bem, quando se fez isso, se tirou, se alterou, se substituiu a PSP, ou entre aspas a PSP, porque era monárquica, para deixar de ser monárquica era para passar a ser republicana! Caímos na mesma hipótese, se passar a ser republicana também está mal. Lá está, no fundo era a mesma coisa. Quer dizer,



---

eu acho que acima disso tudo, o agente da PSP deve ser imparcial e isento, pelo cidadão e seja pelo que for.

Candidato: Nos até temos as Polícias Municipais, que estão dadas às autarquias, e poderia haver também essa conotação...

Entrevistado: E se quer que lhe diga, francamente, isso até é interessante, ver as coisas nessa ordem. Antigamente a Polícia era monárquica, agora não pode ser que ela é republicana. E agora, se um dia qualquer, por hipótese, mudasse outra vez para a monarquia, ou para outro sistema qualquer, então já não pode ser outra vez... quer dizer, isso só nota aquilo que estamos a falar. Eu acho que na base, o polícia, não é, tem que ter na sua essência a cidadania. Ele é a base uma pessoa que deve lidar com os direitos do cidadão. E ele próprio se estiver ligado a um partido ou simpatizar, é impossível a pessoa não simpatizar com alguma coisa, tem que se libertar disso enquanto tiver que investigar, enquanto tiver que dar qualquer ordem nesse sentido, não é.

Candidato: Nesse sentido concordará então que sendo a Constituição tão restritiva e tipificando mesmo certos princípios e deveres aos quais a polícia está vinculada, serão esses princípios que deverão nortear a atuação do polícia e não a sua vertente partidária.

Entrevistado: Evidente, evidente.

Candidato: E tem, certamente, um pensamento, uma qualquer corrente, uma ideologia, qualquer que ela seja, terá que estar sempre norteadada pela lei, pelos princípios...

Entrevistado: Pela lei, pelos princípios e uma coisa muito importante, sabe sr. Comissário, uma coisa muito importante, a humanidade das pessoas. Eu acho que é fundamental a humanidade, quer dizer, é difícil definir, mas ela surge, e eu acho que o agente, o oficial atua sempre bem. Consegue separar essa vocação partidária. Se não me engano, não sei qual é o artigo, mas o primeiro principio defendido é o da dignidade humana, que ressalta logo da Constituição.

Candidato: Qual considera ser a tendência relativamente à restrição de direitos dos elementos policiais? Considera que, porventura, o futuro trará uma maior abertura e participação a um

---

elemento da polícia, ou, ao contrário, haverá uma maior restrição? Ou se manterá tudo igual, também?

Entrevistado: Nessa linha da base das pessoas, e da sua cidadania, no fundo que é muito próximo da sua humanidade, ao fim e ao cabo, eu acho que a tendência será abrir, uma abertura no sentido de por se ser polícia não se vai perder direitos, não é? Sob pena de fazer de um polícia um autómato, uma máquina, uma coisa qualquer, digamos quase uma marioneta de um poder qualquer, não pode ser não é? Importa é cumprir ordens, e tenha que cumprir a lei não é? Mas não se pode ir lá dentro, ao fundo da pessoa, acho eu não é?

Candidato: Claro, e clivá-lo completamente de ideologias e pensamentos...

Entrevistado: Sim, sim...

Candidato: Então, e neste caso, uma outra questão que eu queria.. já não posso coloca-la desta forma mas, eu iria perguntar como definiria cidadania no sentido lato, e no sentido adaptado à polícia? Neste caso já vi que entende o conceito de cidadania como geral, universal, tanto para o cidadão polícia, como para outro.

Entrevistado: Sim, sim. Eu depois de conversar vou-lhe dizer uma hipótese interessante acerca dessa clivagem o cidadão e o agente da autoridade. Depois falamos.

Candidato: Ao nível de perguntas, mais nenhuma delas se justifica, pois já estou bastante contente.

Entrevistado: Então vou-lhe dizer uma coisa muito interessante. E por acaso é interessante. Como a cidadania está ou pode estar acima da própria autoridade e do estado. Como sabe há situações, concretamente nas votações, as forças de segurança têm que estar distantes cerca de cem...

Candidato: Cem metros...

Entrevistado: Tem ideia disso...

---

Candidato: Sim, sim.

Entrevistado: É engraçado.

Candidato: Nem podem estar armados, tão pouco.

Entrevistado: E não podem estar armados. E depois podem visitar, se o presidente da mesa entender chamar a autoridade, podem chamar e a autoridade vai lá, podem chamar e têm que ir desarmados.

Candidato: E caso não vá, é o Comandante da força que é o responsável criminal até um ano de prisão.

Entrevistado: E você sabe porque é que sendo agente de autoridade, concretamente o vosso caso, o oficial da PSP, da defesa da ordem e da cidadania, porque é que não pode estar a menos de cem metros das mesas de voto?

Candidato: Eu creio que isso será um pouco como nas ditaduras, para tentar impedir que a opinião pública diga que o braço armado está ali para influenciar ... mas também, de qualquer forma, o que é que pode influenciar se o voto é anónimo?

Entrevistado: Pois, pois. Eu acho que é precisamente isso. Há uma altura em que a autoridade, apesar de ser uma autoridade e de cumprir as leis e apesar de ser fundamental... eu acho que a PSP é fundamental para que isto funcione, porque senão a própria democracia entra em crise se não houver ordem, toda a gente sabe disso. Isto não é uma anarquia. Mas houve uma altura em que essa cidadania que falamos, esse substrato base do cidadão, da pessoa humana, veio ao de cima. Tanto é que nos votos não podem estar agentes naqueles cem metros do local. Acho interessantíssimo.

Candidato: Um docente da UAL, numa cadeira de metodologia da investigação, que disse precisamente que nós vivemos numa falsa democracia, no sentido em que apela-se na letra da lei e apela-se na teoria à democracia, e depois ela não é exercida, e retira-se a capacidade decisória às pessoas, e no caso da polícia isso verifica-se muito. Diz-se que existe uma democracia, no entanto depois não se confia na seriedade de um elemento policial. E até

---

disse que a carreira política não era uma carreira profissional, enquanto que a da polícia era, e no caso da polícia as pessoas sentem-lhe confiança e se misturasse com a política, perderia essa confiança. Isto é um atentado completo à democracia, porque é a desconfiança total da administração.

Entrevistado: Pois, pois. Já agora deixe-me ver este artigo aqui das autarquias. É o 124º que diz “salvo o disposto nos artigos seguintes, nas imediações das assembleias e das secções de voto, e num raio de cem metros a contar dos mesmos, é proibida a presença das forças militares e de segurança...”. Tem ideia disto? Ora bem, a ideia desta disposição, desta norma, a meu ver, é dar ao cidadão a essencialidade da situação, ele é que é o essencial, ele que vai votar. É que é o responsável. Portanto passa acima das forças da ordem. Mas isto noutra vertente significa que quando a seguir diz que as forças da ordem podem ir desde que... isto é uma coisa mais contra as forças da ordem, da sua vertente armadas digamos assim, de coação. Porque depois a força da ordem pode ir lá desde que vá desarmada. Mas isto mostra que há aí uma certa zona de penumbra, uma certa conflituosidade, não é? Como diz, parece que quando vai lá que é desconfiar das forças da ordem. Mas a ideia é essa, é, não para desconfiar, mas para dar ao cidadão puro e simples, digamos, quase um estado natural, digamos, o direito de votar.

Candidato: Eu queria chegar aí, é que algumas pessoas, nomeadamente as ligadas às forças armadas e de segurança, defendem que a polícia não deveria ter conotação político-partidária pelo uso da força, do poder de coerção que tem perante as pessoas, de impor algo. No entanto, por acaso investiguei sobre o assunto e penso que lhe retirei essa carga, porque isso é, mais uma vez, como a carga negativa que é imputada à polícia no caso dos cem metros e do armamento, isto também é ver a polícia sempre pelo lado negativo e repressivo, esquecem-se que a polícia tem duas vertentes, que é a prevenção e a repressão, e na prevenção não é de poder de coerção, é prevenir que as coisas aconteçam pela presença. Só utiliza a força a partir do momento em que seja violada a lei e que haja alguma disruptura, se não houver, a força não é utilizada. É claramente redutor para a polícia e precisamente toda esta temática que eu abordo.

Entrevistado: Pois poderá. Mas isso dos cem metros é interessante. Repare, lá esta, acerca do cidadão, da pessoa humana poder ser filiada. Não pode enquanto fardada, mas se for como simples cidadão pode estar. E isso é que prevalece sobre o resto. O que significa numa certa

---

linha que o agente da PSP ou o Oficial, ou o que quer que seja, também pode estar filiado num partido. Pode ter simpatias, pode estar ligado, pode participar...

Candidato: Desde que não o demonstre...

Entrevistado: Não o demonstre nem seja parcial. Surge muitas vezes dizer-se que a polícia podia retirar proveito pessoal dessa situação ou então gerar corporativismos dentro da instituição. No entanto não posso concordar, porque por esse prisma também poderia dizer que um dono de uma empresa hoteleira, por exemplo, e que consiga ser eleito por uma qualquer autarquia, poderia usá-lo em proveito próprio. Se vamos desconfiar, logo à raiz das pessoas, isto não é um estado de direito democrático. Daqui vem o primado pela igualdade.

Candidato: Pois pois, e depois as pessoas é que têm de facto de fazer , de ter essa posição interior e profunda de não usar nenhuma das suas funções, ou profissões, para prejudicar os outros ou ... E mais uma vez a polícia, com tantos princípios aos quais está ligado, de ação, os de adequação, proporcionalidade, legalidade, boa-fé... com tanto princípio como é que depois se vai dizer que pelo facto de ser polícia e pelo facto de ser político iria ter que utilizar em benefício próprio?

Entrevistado: O que interessa, e eu acho que é fundamental, se o polícia, se o oficial da PSP tiver esta formação humana e moral, tem que ultrapassar isso tudo, sem hipotecar as suas simpatias e os seus direitos fundamentais. Acho eu.

### **16.1.5 Professor Doutor José Adelino Maltez**

Candidato: Boa tarde. É só um conjunto de perguntas, não tenho muitas, e ando à procura de recolher opiniões. Porquê a sua pessoa? Porque ouvi-o numa entrevista, numa das vezes que falou na Sic Notícias, e em que referiu-se, não à Polícia, mas aos militares, e ao poder que lhe havia sido retirado de participação política, e muitas vezes, se calhar, a experiência que tinham e o conhecimento de alguns deles poderia ser colocado ao serviço, também, de algum tipo de decisão política. Até porque pessoas que trabalham diariamente na esfera pública, conhecê-la-ão melhor que ninguém. Trato portanto, um bocado, no conflito de interesses que existe, entre o ser-se polícia, se entende que possa ou não haver esse tipo de participação.

---

Uma primeira pergunta, muito direta, é se concorda ou não que o polícia, o agente policial possa ter filiação partidária, possa ser filiado num partido?

Entrevistado: Quer dizer, nós temos na sociedade portuguesa... estou-me sempre a lembrar daquilo que está a dizer, de um acontecimento que marcou o início do Portugal Contemporâneo, ou se quisermos do Portugal da era liberal, que foi uma rixa que ocorreu em Lisboa no ano de 1803, precisamente a partir do corpo de polícia, naquilo que foi um conflito com os militares, onde esteve metido Gomes Freire. E nós não reparamos que o Estado, antes de chegar, teve uma série de corpos especiais que modelaram a nossa vida coletiva. Curiosamente a igreja, os magistrados, os polícias, os militares, os magistrados de toda a índole, os professores universitários, o corpo técnico da função pública e os burocratas, e portanto o estado resulta de todo este clima. Ora bem, a polícia, desde a origem do Portugal contemporâneo, especialmente a polícia tecnicamente formada, e ligada a uma política pública de segurança, tem uma longa tradição de civismo. E portanto, sei lá, estou perante um jovem licenciado numa universidade ou num corpo para-universitário com formação técnica específica, exatamente como a formação de um médico, exatamente e portanto, relativamente às polícias nós sabemos de um conflito que sempre se deu... o sindicalismo policial na presente democracia e na maneira mais ou menos oculta com que este assunto tem sido resolvido. Não se enfrenta isto com claridade ao nível da lei, isto depende do comandante geral da polícia e do seu ministro do interior ou da administração interna. É uma coisa muito vaga que é este acordo de cavalheiros que se estabelece dentro do contrato de nomeação do comandante geral da polícia.

Candidato: Pode ser polícia ou civil, ou jurista...

Entrevistado: Não vale a pena nominar, mas todos sabemos que isto depende muito daquela opinião política e da polícia relativamente à interpretação que o ministro consegue levar a que o governo tenha sobre esta matéria e aplica-se um juízo político e os responsáveis políticos não têm enfrentado a questão com toda a clareza. Qual é a minha posição? A formação hoje de um polícia custa imenso ao estado, um investimento... a formação de um jovem oficial policial.. e já temos neste momento, finalmente, formação específica no corpo policial, eu acho que a questão da polícia, sobretudo no caso da polícia cívica e a PSP, e ela tem a tradição de polícia cívica, tem que ser encontrado... primeiro pragmatismo, e temos que comparar na nossa civilização democrática, como é que se faz, qual tem sido a solução

---

noutros sítios? E a solução aponta para um acréscimo de especialização. Tipos de participação cívica? Eu acho que não vai haver limites para esse efeito. Depende do bom senso. E de outra maneira qual é a diferença entre um polícia e um professor universitário, como é o meu caso? Como é que eu posso julgar alguém num júri, julgar alguém como professor, um aluno, se não tiver isenção? A isenção obtém-se, mas isso é um problema moral, um problema de credos. E nós ainda vivemos muito no ambiente de decretos e eu com toda a franqueza já exprimi essa opinião, é prejudicial para o país por exemplo afastar os seus militares, pá, nomeadamente porque repare, os militares no ativo... ainda há pouco passeava aqui por um café nas redondezas e encontrava não sei quantos reformados militares. Se calhar enquanto militar estão reformados, mas se calhar civicamente eram bastante úteis na prestação de um serviço cívico e essa participação devia ter sido mais cuidada da nossa parte, porque foi o estado português que investiu em não sei quantas forças. Agora relativamente ao concreto do polícia no ativo, vamos ser claros, relativamente à participação cívica. Pergunto como é que vão controlar as redes sociais? Vão controlar as redes sociais se não.. é muito simples. Numa sociedade como esta, eu recorro que podemos usar um nome clandestino nessas redes sociais. Mesmo às claras... ainda que possa ser analisado, não é? Pode ser analisado e conheço casos muito graves de professores catedráticos que foram objeto de investigação por participação em blogs e movidos processos disciplinares por falta de respeito à instituição e sofreram penalidades...

Candidato: Isso acontece na polícia também, eu trabalho com alguns casos...

Entrevistado: Está perante um. Portanto o que eu estou a dizer é o seguinte, hoje o mundo das redes sociais é absolutamente mirífico poder haver um controle desse género. Porque sem nenhuma realidade, com um nick name, com o seu computador pessoal pode querer... pode ter intervenção profunda nesse domínio, portanto, há novas formas de participação política, mas isso é uma pena... antigamente as formas de participação política só viam envolver jornais, ou participação partidária. E nem só a participação partidária é o melhor elemento dinâmico de novas formas de cidadania. O problema que se deve por é que tipo de cidadania está limitada a um polícia ou a um militar... tem que haver definição. Se calhar logo quanto à definição de um modelo sindical. Mas com regras do jogo mais explícitas do que aquelas que existem... e de facto existem na história conceitos fantásticos que têm ocupado esta definição de política de segurança. Neste modelo, expresse-o publicamente, uma alta personalidade que foi organizador do programa partidário e acabou por ser vencedor, por exemplo na definição

---

desse programa partidário, estavam militantes partidários qua tal e membros das forças armadas e de segurança. Portanto isso gerou uma tensão de discussão e que não foi observada por muita gente, mas que aconteceu, e isto mesmo gravado fica off de record... (cortado) personalidade x e y introduziram um modelo programático que foi contestado por várias personalidades, até como porta vozes, acadêmicos... e aí há um atenção, de definição de cidadania... não vou dizer que isto não devia ter sido feito ou que não foi corretamente feito, acho perfeitamente utilíssimo o partido utilizar a experiência negocial, especialistas em forças de segurança, com uma vida ligada às forças de segurança, e que é consultor especial do primeiro ministro. Então quais são os limites? Os limites é só num momento ou é no a posteriori? Qual é o perigo hoje? Isto é muito difícil de estabelecer e eu não vejo nenhuma regra contra a liberdade de participação que possa ser implementada a curto prazo sob pena haver de flagrante violação do princípio da igualdade. Eu acho que para o Oficial de Polícia não é apenas um tipo técnico. Também é técnico, ele próprio foi formado, e é, nós sabemos que isso acontece, em deontologia, cidadania. E sobretudo, como eu acho que neste momento está a ocorrer, com forte deontologia de defesa de um estado de direito. Eu acho que não deve existir nenhum oficial de polícia que não seja claramente educado na educação defesa de um estado de direito. Se ele tem que ser um dos intérpretes com violência, a polícia detém monopólio da violência legítima num estado de direito, ele todos os dias tem que se debater exatamente com este... como é que é agir, deve proteger o estado de direito. Eu acho que há aqui um bocado de atraso nalgumas concessões. Porquê? Porque os problemas do sindicalismo e da participação cívica dos polícias debateram-se num momento de transição. A Polícia tinha sido formada na ditadura, maioritariamente. Hoje, até já o Comandante da Polícia é Oficial de Polícia, de formação própria. Quer dizer, nós já estamos com polícias formados num estado de direito e portanto já passamos a fase de transição. Os problemas já não podem ser os antigos, com os preconceitos e os fantasmas onde havia um problema grave de transição de poder. Ou então o estado reconhece que não forma bem os seus polícias, nas suas escolas. E se não os forma bem deontologicamente, eu acho que é um mundo bastante perigoso. Como isso não acontece, acho que temos que ter mais confiança uns nos outros.

Candidato: Faria aqui a mesma separação do vínculo profissional, a separação de funções? Ou seja, defende que eu o poderei fazer enquanto no ativo, ou apenas e desvinculado, ou reformado, como no caso em que falou dos militares? Enquanto policias, é legítimo desempenharem funções partidárias?



---

Entrevistado: Eu acho que não deve haver restrições. Acho eu. Em funções, e mesmo os sindicatos das forças policiais, as regras do jogo têm que ser claras, não só das polícias, mas das polícias ou agora fala-se muito nos magistrados. Nos magistrados é pior. Quer dizer, um número determinado de entidades têm o monopólio da violência legítima e têm que ser profissionais. Com regras bem definidas, que é o poder político que define. O poder político pode não autorizar greves ou determinadas formas de greve. Pode ser, quer dizer, mas isso é um problema de definição do poder político. Agora ao nível de restrição de participação cívica é completamente diferente.

Candidato: Qual considera ser a tendência para o futuro? Considera que haverá lugar a uma maior abertura...?

Entrevistado: Acho que sim. E acho que isso depende muito da maneira como por exemplo a polícia, num momento de tensão política, vá responder. Eu acho que tecnicamente a polícia tem estado à altura. Não tem sido objeto de críticas, profundas. Tem havido erros, há processos de inspeção, processos disciplinares, mas a polícia tem sabido corresponder aos anseios da comunidade democrática. Portanto acho que temos ser justos neste momento. Há erros, e normalmente são punidos. Portanto eu acho que cada país tem a sua cultura e isso depende muito da maneira como a polícia se vai comportar ou o tipo de tensões sociais que possamos ter. Mas não me parece que estejamos numa zona onde haja um receio particular quanto, com toda a franqueza, contra o estado policial. Não há sinais absolutamente nenhuns e julgo que esse é o perigo da democracia portuguesa. Por exemplo, polícia que tem que lidar com manifestações numa grande cidade. Se um polícia fosse inculto em termos políticos, estávamos bem arrumados. É uma das vantagens de Portugal não ser... é que hoje há uma educação, quer por parte da polícia, quer por parte dos partidos. Quer dizer, nós não temos partidos praticamente extra sistémicos, e tenho a certeza sem nenhuma indiscrição que em nenhuma manifestação da inter, os contatos entre os telemóveis do comandante da manifestação e os comandantes da são permanentes ... até numa manifestação do bloco de Esquerda. Quer dizer, eu acho que Portugal nesse aspeto não tem forças extra sistémicas, como noutros países da Europa, não temos terrorismo, não temos determinada forma de violência complicada, sociológica que nos permita encarar com alguma desconfiança o sistema de representação política e de estado democrático. Por enquanto, por enquanto. Pode haver sinais de distúrbio complexo se importarmos algumas tendências que não correspondem àquilo que tem sido o desenvolvimento da sociedade portuguesa.

---

Considera, relativamente ao princípio da igualdade, que deva existir uma diferenciação perante o polícia redutora de o polícia abusar por ser polícia, por poder usar a força...

Não atualmente num aparelho militarizado no ativo. É conveniente haver uma polícia que se confunda com a sociedade. O polícia cívico é uma polícia que tem toda a vantagem em estar penetrante nestes meios, ou um polícia não pode ir a uma discoteca? A educação de um polícia cívico é um educação de osmose. E sobretudo se houver um bom sistema preventivo ao nível de informações. Também a polícia produz. Nesta dimensão a polícia não está só. Uma das vantagens do sistema policial é que a polícia tem um sistema informativo para efeitos policiais que ainda bem que é eficaz. Portanto como é que se obtém a informação? Vivendo-se. Como é que a polícia vive na sociedade? Gerando confiança. É a mesma coisa que eu proibir uma polícia de numa situação de necessidade especial ou de emergência fazer parte de uma entidade de apoio social porque é que não há-de fazer parte disso? Tirar a farda e no dia seguinte vai trabalhar para a Cova da Moura, com os miúdos, ou numa escola. Como é que um polícia pode ser um bom polícia, por exemplo, numa situação de violência numa escola? Tem de se envolver e ganhar a confiança. Grande parte do não uso da violência, deriva do envolvimento. Um polícia que não goste de futebol? É muito difícil ele perceber o que é uma claque. Isto são formas policiais de ... eu próprio acabei de dar uma dissertação de mestrado de um polícia sobre a questão da violência no futebol e foi assim que eles trabalharam... nas informações.

Candidato: Muitos dos entrevistados falaram-me da isenção...

Entrevistado: Mas qualquer polícia tem que ser isento.

Candidato: Isso reduz a condição de polícia...

Entrevistado: Não, reduz a condição de político. Estamos a rebaixar o nível de isenção de um político, com desprimor contra os políticos. Então um militante de uma J, de um partido, não pode ir a ministro? Se ele não tem condições de isenção, ele não pode ser ministro. E o problema é que nós estamos a degradar a visão do político. Grande parte das restrições são pelo receio, pela visão negativa do político. Portanto se os Jotas são maus, os Jotas podem ser ministros?

---

Candidato: Assim quase se pode ver a condição restrita ao nível dos direitos do polícia como um direito acrescido e não um direito reduzido. Curioso...

Entrevistado: Não. Isto é mais um problema de cultura, e esse problema cultural depende muito daquilo que o polícia manifestar vai sendo... quer dizer, eu digo assim: um polícia formado como Oficial numa escola de polícia é melhor.... depende, eu tenho que mostrar que é melhor. Ele tem que demonstrar que é melhor e portanto temos que ir observando isso, depende da experiência, das qualificações, e da aplicação que se dá a essas qualificações. Eu estou a dar uma resposta experimental, daquilo que eu observo. A nossa resposta experimental é: alguém tem razões, erros clamorosos obtidos na relação entre a polícia e o estado de direito democrático? Não me parece. Estamos é perante um problema de comunicação. Quando um polícia vai a um programa de comunicação social tem que levar um documento, uma autorização dos comandantes. Esta aqui cimentada uma política de imagem comum.. e nem digo em todos os casos. Por exemplo, na violência doméstica tem havido um excelente papel da polícia e têm permitido que falem os técnicos nessa área, os polícias especializados. No futebol as entrevistas de rua... quando se ouve um polícia em controle de uma manifestação, também tem sido boa a comunicação, tem eliminado tensões, tem falado com clareza. Portanto temos algumas boas experiências. O que eu quero dizer é que naquilo em que a Polícia tem tido abertura, e onde está envolvida... e a experiência que depois a comunidade tem para responder para contactar um polícia nessa situação... tem sido bem feito. Foi feito um investimento e eu acho que tem tido resultados. Mas a polícia devia vender melhor esta imagem. Mesmo no tráfico de droga. Eu já assisti a como é que a polícia resolve o assunto, está muito experimentada. Agora essa imagem tem que transparecer. Como tem feito em bairros degradados, em violência de escolas... quer dizer se colocarmos peritos nas funções, a abertura não tem sido má. E no fundo aí não é o comandante que dá a diretiva, tem que ser o polícia especializado nessa matéria a responder. Isto que está a fazer, por exemplo, uma tese de Mestrado sobre uma matéria dessas. Existem mais teses de mestrado sobre esta matéria. Em Universidades várias. A sociedade não tem conhecido suficientemente estas investigações. Mas isso é um problema de... nós estamos a crescer, a confiança na força pública não é um problema politiquero, é um problema de uma geração. E isso aí eu não sou pessimista. Até porque tenho tido essa facilidade de poder observar. Isso é um problema de uma linha de abrir cada vez mais e de comunicar com a sociedade que a polícia existe e tem participações, não como na fotografia da Grécia, mas como sabedora daquilo que é mais importante para o cidadão. Em síntese, acho que tem que ter participação porque enriquece,

---

claro que sim. O contacto inter societário não é ilimitado. Para isso é que há a hierarquia. E não te esqueças que a polícia é hierarquizada.

Candidato: Como me definiria, brevemente, cidadania?

Entrevistado: Aristóteles: participação na decisão. Uma entidade hierarquizada pode também participar na decisão atual. Nós não temos cultura, com toda a franqueza, para eleger um Juíz não é? Mas era assim na Grécia antiga, e no direito anglo americano. As eleições mais participadas nalgumas comunidades norte americanas são relativamente à definição do Sr. Juiz. O problema é que o nosso direito é um direito estadualizado, enquanto o direito americano é muito mais próximo ali do acordo privado, da vingança privada e da negociação.

### **16.1.6 Professor Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente**

Candidato: A presente entrevista tem a ver com a participação cívica e política, ativa e passiva do agente policial, enquanto cidadão, e enquanto elemento pertencente a uma força de segurança.

Entrevistado: Está bem, está bem. Sabes que existem aqueles artigos da Constituição que limitam ...

Candidato: Bem sei, a Lei não permite a participação ativa e restringe os direitos dos elementos das forças de segurança, bem assim como aos militares, mesmo tendo um estatuto diferente, o que compreendo pois os militares têm a capacidade de se substituir ao poder político, enquanto a Polícia enquanto força de segurança não tem essa prerrogativa, enquanto força civil, poderia ser diferente. Para contextualizar, pedia-lhe se me podia explicar, sucintamente, qual a diferença entre cidadania e intervenção cívica, cidadania no cômputo geral e virada para o elemento policial enquanto tal.

Entrevistado: Bem, vamos lá ver, a cidadania implica, para já, que seja o chamado quiuis não é, enquanto cidadão de uma comunidade. É um ponto assente. Como cidadão dessa comunidade tem direitos e tem deveres, neste caso os elementos policiais têm os seus direitos, como cidadãos, e têm os seus deveres enquanto cidadão, acrescentando a esses outros deveres. Os chamados deveres de garante que o polícia tem perante a sociedade. Portanto esse é um

---

aspecto. Mas também num estado de direito democrático em que a democracia quer uma Polícia como eu costuma dizer que tenha em conta a vida da sociedade e que conheça os problemas da sociedade, não pode afastar em demasia essa polícia dela. Quer dizer, a Polícia aqui, os elementos policiais, têm o dever obrigatoriamente de ser cidadãos de pleno direito, ainda por cima é uma polícia civil, não é uma polícia militar. Mas isto quando se fala em direitos de cidadania fala-se também no caso de direitos e deveres e deveres para com a comunidade e a sociedade que a maior parte dos cidadãos têm também e muitas das vezes não os cumprem. Ora vamos lá ver, aqui a cidadania não só no sentido jurídico e político, mas também no sentido cultural, sentido social, sentido económico e principalmente no sentido do respeito pelo outro, respeito pelo outro. Por isso mesmo quando se fala em cidadania, fala-se no sentido amplo. É claro que esta mudança de paradigma em que o cidadão se assume como, em que o polícia se assume como um sujeito da sociedade, não como objeto da sociedade, como sujeito que promove o desenvolvimento societário, é preciso ver isso, cabe-lhe, faz parte a manutenção e o seu papel de salvaguarda da própria democracia, nós não podemos falar de cidadania democrática no plano concetual, jus filosófico ou na social democracia, no âmbito do estalinismo, nem pensar nisso. Nós temos de ver que este plano de cidadania política, jurídica, cultural, social e económica que hoje se pede a todos os cidadãos e em especial neste caso à polícia, tem a ver com a sua relação com o povo. Eu costumo dizer que a Polícia existe para servir o povo, para servir a comunidade, ser a voz do povo, pelo povo e para o povo, porque estamos em democracia. Em termos gerais é isto. Agora há deveres, há deveres que sim, há deveres que são acrescentados por terem uma condição de polícia, como o caso do médico, como o caso do professor, como o caso do enfermeiro. Tendo em conta o seu papel na sociedade, aqui o seu papel social e profissional, então e cultural, mas especialmente social e económico que tem na sociedade, acrescentem-lhe determinados deveres. Até a própria legislação em geral, quer a própria legislação administrativa, quer a legislação penal impõem ou exigem do elemento policial um comportamento diferente dos demais cidadãos, porque se pede que tenha também quesitos mais evoluídos que a média dos cidadãos, ou devida ter, isso é outra questão.

Candidato: Acabou por me responder a duas outras questões, de quais é que seriam as limitações mais significativas que aponta ao exercício de cidadania por parte do polícia em si.

Entrevistado: O próprio exercício da profissão e o dever que tem que é um dever acrescentado de respeito. Agora isso não quer dizer que não seja uma voz ativa na mudança e do

---

melhoramento daquilo a que se chama o estado de direito, não um estado de direito não formal, mas um estado de direito material, social e democrático. Hoje pede-se uma Polícia completamente diferente, quer dizer, nós temos que ver que hoje a polícia tem um rosto diferente, não um rosto de um estado ditatorial, e de um estado de polícia, mas deve ser o rosto do estado democrático. Diz-me a Polícia que tens dir-te-ei o Estado que és. São frases entregues a vários pensadores franceses, principalmente consiste no mesmo de dizer diz-me que Constituição tens, dir-te-ei que República está construída.

Candidato: Mais diretamente e para um caso específico, concorda que o elemento policial tenha que ser rigorosamente apartidário?

Entrevistado: Eu penso que aí, essa questão, não tenho uma formulação muito própria quanto a isso. A razão de ser da Polícia ser apartidária tem a ver com a sua missão, que é supra partidos. Tem a ver com isso. Mesmo não sendo filiado num partido verificamos que há tendências partidárias dentro da Polícia e às vezes a Polícia sofre com isso e consequentemente o povo também sofre com isso, porque quer queiramos quer não, nós somos sujeitos da sociedade e somos influenciados por isso, nem todos somos cientistas, nem todos temos a capacidades de sermos isentos, imparciais, de sermos auto críticos. É claro que perante este panorama, eu considero que é preferível haver uma norma que imponha o afastamento ou a filiação partidária... eu posso dizer que tenho partido, mas não filiação partidária. Uma coisa é não ter filiação partidária, eu defendo que enquanto membro das forças de segurança não deve ter filiação partidária. É um limite formal, sim senhora. Podem-se dizer que é um limite formal que é importante. Outra coisa é dizer que a pessoa não tem o seu pensamento, a sua maneira de ser ou pensar político, quer dizer, isso aí era querermos entrar na cabeça das pessoas, e irmos para além quer dizer, estarmos a violar o alcance e o conteúdo central do direito fundamental do artigo 18º n.º3 não permite isso. Agora, porquê este afastamento, porque o papel da Polícia é supra partidário, é supra o cidadão, porque ele está ao serviço do povo e é assim que deve ser entendido. É claro que muitas vezes dizem ah, mas não está, é um instrumento do poder político. É quando os dirigentes são fracos, quando os dirigentes não são fracos, os agentes assumem o seu papel de elementos policiais ao serviço da Constituição e da Lei, como diz a nossa Lei Orgânica, aí as coisas são diferentes. E aí põe-se mesmo que a pessoa não defenda o interesse Nacional e não o interesse partidário. Isso é fundamental.

---

Candidato: Não terá a ver esta situação da vinculação partidária com o vínculo funcional. Imaginando, mesmo o elemento policial tendo um vínculo partidário, o cidadão comum comum, à partida não teria essa noção, o que também estou a tentar estudar, através de um questionário, qual a perceção que o cidadão comum tem sobre a possibilidade de o elemento policial poder ter o seu partido. Havendo a necessidade de intervir mais ativamente em prol de um partido, querer ser eleito para uma autarquia, para uma freguesia... concorda com o Polícia não poder ser, ou não poder ser quando no exercício de funções?

Entrevistado: Não vamos misturar as coisas. Se o elemento policial se quer candidatar, a questão da eleição, eu penso que tem toda a legitimidade em o fazer. Agora nesse caso tem que suspender as suas funções policiais.

Candidato: Mas é que neste caso, nós não o podemos sequer fazer,

Entrevistado: Mas tem que ser assim, nós não podemos chegar ao caso tipo do Brasil, em que os elementos da Polícia Federal, dos Delegados, se podem candidatar ao Congresso, mesmo sendo Polícias. Quer dizer, isso pode gerar aquilo que se chamam os corporativismos dentro dos próprios partidos. E é isso que se quer evitar. Uma democracia tem a ver com as limitações ao máximo de possibilidades de gerir grupos de poder, e logo das chamadas corporações, podemos então não ter democracia, mas corporocracia, aquilo que chamam grupocracia e aí temos que evitar. Eu quando defendo que não deve estar ligado à questão filiada, tem que ver no âmbito.. eu atualmente sou elemento policial, desempenho as minhas funções. Eu posso ter a minha opção política, o meu pensamento político mas não devo.. isso é um aspeto, mas não devo é estar filiado num partido. Isso é o que não devo fazer. Não devo fazer porque eu tenho que estar a cima dessas questões, porque como uma vez disse a um Ministro, eu Jurei defender e garantir a Constituição e a Lei Portuguesa, e quando nós estamos num partido, por mais isentos que e objetivos que sejamos, porque somos seres humanos, a nossa decisão ou a nossa atuação vai ser desenvolvida, quer queiramos quer não, sobre essas influências, porque nós somos seres humanos. Porque venha o primeiro dizer-me que é objetivo e isento... não é.

Candidato: Mas isso em qualquer atividade profissional se verifica... então um político nunca deveria ser dono de uma empresa.

---

Entrevistado: Mas isso é uma coisa. Outra questão por exemplo, a mesma coisa devia acontecer com o MP e com os juízes.

Candidato: Mas também acontece...

Entrevistado: Não é bem assim.

Candidato: Mas um Magistrado também não poderá...

Entrevistado: Pois mas não é bem assim, como a gente sabe, como há Polícias também que continuam filiados... e eu não tenho problema algum em que estejam afiliados... agora não venham dizer que são objetivas e isentas. Para já mesmo dentro da objetividade e isenção há sempre grande subjetividade... sempre! E há vários autores...

Candidato: E por exemplo um Ministro da Saúde que tenha uma clínica privada... Por este prisma também podemos dizer que ele vai exercer ... tem que estar vinculado à lei, e a Polícia também está...

Entrevistado: A partir do momento em que ele é o Ministro da Educação por força da Lei, ele não pode ser sócio gerente dessa Clínica, não pode! Isso é assim para todos os funcionários, e para os dirigentes atualmente ainda mais.

Candidato: Então nesse caso teria que se desvincular...

Entrevistado: Aí é que está, normalmente o que é que se faz, faz-se cessação de cotas...

Candidato: A questão é essa, é que se aos elementos policiais, jamais poderemos ter qualquer tipo de participação num partido. O mesmo acontece com uma empresa, não posso ser sócio gerente...

Entrevistado: Mas isso tem a ver com aquilo que chamo o princípio da transparência e também uma presunção de isenção e objetividade do estado. É que é altamente perigoso. Agora eu posso fazer parte de fundações, de observatórios que contribuam para o bem comum. Eu não estou proibido de o fazer. Posso pertencer a centros de investigação e através



---

da minha escrita, quer queiramos quer não, há um pensamento filosófico-político. Basta ler os meus textos para se perceber qual é o meu pensamento filosófico-político, quer queríamos quer não. É preciso ver isso. Agora...

Candidato: Eu até estive a ler qualquer coisa sua, e tomei aqui um conjunto de notas. Numa das suas obras, fala precisamente que o polícia não deve escalonizar pessoas, para o bem e para o mal... neste caso não está a própria polícia a ser escalonizada para o mal?

Entrevistado: Não, não, não. O que está em causa é salvaguardar a transparência e objetividade do Estado, a imparcialidade do Estado. Agora se me diz que é isento ou não, isso é outro assunto. Formalmente o que se pretende e o que se entende é isso, eu quero é uma Polícia que atue assim, quero que atue de acordo com o primado da igualdade. Um primado formal e material, isso é fundamental. Agora, se eu quero ser candidato a deputado por um círculo eleitoral x ou por um partido x, cesso as minhas funções e vou-me candidatar. Isso aí...

Candidato: Mas existe qualquer garantia que depois corre bem, porque neste caso, eu para ser candidato a qualquer tipo de cargo político, a não ser a nível independente, não posso sequer fazê-lo logo à raiz porque está-me vedado. Porque eu teria que deixar de ser Polícia para me afiliar.

Entrevistado: Normalmente não acontece isso, há casos até de nas Juntas de Freguesia por aí fora, de os nossos elementos que após a reforma, pois na reforma estão desvinculados de certos valores e princípios, e certas regras, e que são hoje presidentes de assembleias municipais, vereadores... deixaram a sua função e seguiram outro rumo. Não vejo qual é o mal, porque o nosso pensamento filosófico-político, quer queiramos quer não, existe dentro de nós, e há, a gente olha e lê, e verificamos... como eu estava a dizer, as pessoas leem um texto meu e veem qual é o meu pensamento, quer dizer, como eu costumo dizer que é um pensamento ...

Candidato: Já agora, falou em corporocracia ou grupocracia...

Entrevistado: Não, não, não, isso sou eu que tenho falado às vezes...

---

Candidato: Tinha falado no Brasil em ... prolerativismos...

Entrevistado: Corporativismos, nós temos corporativismos no próprio Estado, quer dizer, o Congresso e o Senado, aquilo avultam corporações. Isto não é democracia, isto chama-se plutocracia, ou grupocracia, como queira entender. Para ser mais fácil, agrupocracia, que é o poder dos grupos. Agora é altamente perigoso, atenção, porque esse modelo de democracia já foi defendido em alguns sítios, e o resultado não foi o melhor.

Candidato: Teoricamente parece-me um pouco contradição nós dizermos que o Polícia deve estar obediência à Lei e à Constituição e depois...

Entrevistado: Material e formal, não é só material...

Candidato: Mas depois devendo essa obediência, parece que lhe reduzimos o próprio Agente, dizendo que ele pode vir a não cumprir, e quando nós partimos deste princípio negativo...

Entrevistado: Não, isso não é um princípio negativo, isso é altamente positivo. É no sentido de o elemento policial ter que estar acima de qualquer suspeita. Ele está ao serviço não do partido A, nem do partido B. Ele está ao serviço do povo, é do povo, pelo povo e para o povo. É assim que ele deve atuar, por isso é que eu digo, por alguma razão a figura da Polícia aparece consagrada na Constituição. Tem a ver com essa legitimidade, com essa vinculação, legitimando a atuação da Polícia.

Candidato: Identifica na nossa História Constitucional um momento onde as forças de segurança ou militares tenham tido um papel diferente relativamente à participação política?

Entrevistado: Não, não há. O que se passa é que as forças armadas e as forças policiais foram durante muito tempo como eu costumo dizer, instrumento do poder político. O braço armado do poder político. E este modelo que está na nossa Constituição tem a ver com isso. A ideia foi porque o poder político podia utilizar os polícias para os seus intentos. Está a ver? Veja só, a atividade da Polícia atravessa todos os poderes, atravessa o poder executivo, trabalha dentro do poder judicial e também tem influências no poder político, no sentido que ela própria é motora da mutação e desenvolvimento societário, do pensamento societário. Mas isso numa Polícia altamente evoluída como sabe, e científica. E é preciso ver a mudança de paradigma,

---

quer dizer, quando é que nós tínhamos Polícias a escreverem obras de processo penal, teoria geral do direito policial, a por em causa reformas do legislador, a promover debates, , isso aparece atualmente como sabe, aparece no final do século XX e princípio do XXI, principalmente. Em que a Polícia também se afirma aqui como uma voz da democracia, como alguém que participa ativamente. Esta Escola é um caso desses, tem contribuído fortemente para a implementação e afirmação da cidadania em democracia. Quer queiramos quer não, , é uma realidade. E essa legitimidade é mais forte por não estarmos ligados a partidos políticos. Isso é fundamental, porque nós temos a coragem de dizer aquilo que está bem, quer seja o Partido Socialista que esteja no governo e faça a reforma, quer seja o Partido Social Democrata, CDS, Bloco de Esquerda, etc. Essa legitimidade advém disso, da...

Candidato: Mas a Polícia, sendo um todo, teria que fazer da mesma forma, é um conjunto de individualidades, porque um seria de uma cor, outro de outra cor, e a Polícia é um todo, não a simples soma das suas partes...

Entrevistado: O problema aqui, que muitas vezes fala-se, é altamente perigosa na minha opinião, porque pode subjugar a Polícia ou os elementos policiais a um pensamento político para o qual nós não queremos. Isso é altamente perigoso. Isso já aconteceu, de a Polícia estar ao serviço do poder político.

Candidato: Concorda com o direito à greve?

Entrevistado: Do elemento policial... eu não concordo com o direito à greve no geral. Eu penso que há outras formas de reivindicação do que a greve em geral. Eu acho que as obras, os livros, são formas muito mais fortes e poderosas de manifestação que a greve. A greve enfim, teve a sua razão de ser no século XX, início do século, aí até meados dos anos 90, a greve era a única arma que se tinha, e atualmente não. Atualmente temos a Internet, que é usada para tudo e mais alguma coisa. Até por causa de uma situação de processos disciplinares se faz uma greve, quer dizer... vamos lá ver... há outras formas de manifestação na minha opinião, e mais poderosas, que a greve, porque se evoluiu, a sociedade evoluiu, e enquanto que no século XX até mesmo na década de 90, as pessoas consideravam a greve como a bomba atômica, como a arma que se tinha contra o Governo, o Estado, quem estiver no poder, hoje as próprias pessoas, os próprios trabalhadores... veja o caso dos Choras, ali da

---

Auto Europa. Quando os sindicatos querem que se faça lá greve. Ele tenta evitar isso, porque sabe... fecham a fábrica! E depois vão viver de quê? Do ar?

Candidato: Bem mas a própria Justiça protege mais...

Entrevistado: Há instrumentos atualmente, que antigamente não havia, e hoje há. Hoje temos a Internet que é uma arma poderosíssima... A própria comunicação social... Está a ver? Eu acho que a CS às vezes está comprada, quer queiramos, quer não. Mas com a Internet reentramos com tudo e mais alguma coisa. Quantas pessoas já caíram à conta da Internet? Olhe o caso dos dois Ministros da Alemanha... caíram porquê? Porque colocaram na Internet que a Tese de Doutoramento dos dois era plagiada. Gerou-se uma publicidade tal que não houve hipóteses.

Candidato: Qual é que considera ser a tendência a nível da restrição de direitos para o futuro? Considera que haverá uma maior abertura ou que esta restrição ir-se-á manter?

Entrevistado: Eu penso que há certas áreas que se vai manter, no caso da greve e outras coisas mais. Mas eu penso que deviam ser aprofundados os direitos sociais e culturais dos Polícias. Mais importante do que a questão da greve, os direitos sociais e culturais dos elementos policiais devem ser aprofundados. Por exemplo melhor qualidade no trabalho, mais segurança no trabalho, proteção jurídica, através da tecnologia, da função policial, videovigilância nas Esquadras. Sou contra na via pública, mas sou a favor nas Esquadras, até para salvaguarda da própria instituição policial. Muitas vezes diz-se que aconteceu isto e aquilo... a questão por exemplo da formação, a questão educativa, o direito ao ensino, o direito a aprender, é um direito, não é uma concessão. Continua-se aquela ideia de que temos que pedir autorização ao superior hierárquico para frequentar aulas... A revolução francesa não começou para os burgueses fazerem greve. Começou porque os burgueses disseram, exigiram na Lei que nós pagamos-te a dívida, (ver esta parte da História – motivação das reformas da revolução), mas os nossos filhos têm acesso ao ensino, têm acesso ao saber. E a mudança faz-se através do saber.

Candidato: Da minha parte é tudo, muito obrigado.