



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO EM DIREITO E PRÁTICA JURÍDICA
ESPECIALIDADE DE DIREITO ADMINISTRATIVO E
GOVERNAÇÃO PÚBLICA

Os pressupostos e efeitos da Lei da Amnistia de
2023 no Regulamento de Disciplina da GNR

Autor: João Pedro dos Santos Ramos

Orientação: Professora Doutora Ana Neves

2025

Índice

Resumo	1
Abstract	2
Lista de abreviaturas, acrónimos e siglas	3
Introdução	4
1. A amnistia	7
1.1. Da evolução histórica ao conceito atual.....	7
1.2. Efeitos da amnistia	13
1.3. A amnistia própria e imprópria	16
1.4. As causas que legitimam a aplicação da amnistia	18
1.5. Outras figuras jurídicas direito da graça.....	22
2. A Lei nº 38-A/2023, de 02 de agosto	26
2.1. Justificação.....	26
2.2. Quadro Geral.....	27
2.3. Da inconstitucionalidade do intervalo de idades consagrado na LPA.....	31
2.4. A controvérsia sobre a interpretação do limite de idade.....	36
3. O Direito Disciplinar	38
3.1. Breve enquadramento do Direito Disciplinar Público	38
3.2. O Regulamento de Disciplina da GNR.....	43
3.3. A amnistia no Direito Disciplinar Público.....	48
4. Os efeitos da LPA na aplicação do direito disciplinar da GNR	52
4.1. Os reflexos do intervalo de idades previsto na LPA na aplicação do RDGNR	52
4.2. Os efeitos da declaração de amnistia no quadro do RDGNR.....	59
4.3. Os efeitos da declaração de amnistia nos processos estatutários da GNR	72
Conclusões	77
Bibliografia	81

À minha esposa e filha pelo tempo que lhes tirei!

Ao Alberto Côrte-Real pelo apoio constante!

Resumo

A presente dissertação visa estudar o impacto da Lei nº 38-A/2023, de 02 de agosto, no direito disciplinar da Guarda Nacional Republicana.

Com foco na amnistia, concluiu-se que não existe unanimidade na doutrina e na jurisprudência quanto aos seus efeitos jurídicos, bem como que há uma miríade de causas associadas à aplicação da amnistia, algumas gerando dúvidas sobre sua legitimidade.

A Lei nº 38-A/2023 foi abordada quanto a sua hipotética desconformidade constitucional face ao critério subjetivo do intervalo de idades, concluindo-se que respeita o quadro constitucional. O critério subjetivo do intervalo de idades gerou ainda dúvidas interpretativas quanto à inclusão do patamar de 30 (trinta) anos no momento de aplicação da lei.

No Regulamento de Disciplina da GNR não existe uma norma que regule expressamente o instituto da amnistia, existindo remissão para o Código Penal. Comparando diplomas de Direito Disciplinar Público, retirou-se que a remissão para a legislação penal da definição dos efeitos da amnistia leva à aplicação desta sem adaptação face às diferenças entre o Direito Disciplinar e o Direito Penal.

Da aplicação da Lei nº 38-A/2023 ao RDGNR, resulta que, quando uma conduta tem relevância criminal e não é amnistiável, caso se revista de relevância disciplinar simultânea, não é passível de amnistia neste âmbito.

Existindo uma decisão disciplinar cujo procedimento disciplinar se encontra extinto, os efeitos da amnistia apenas incidem na pena e nos efeitos que dela decorrem e que subsistem, não tornando inexistente o ato administrativo sancionatório.

Quanto aos processos estatutários, condutas com relevância disciplinar dos militares são inapagáveis enquanto factos, não tendo a amnistia a aptidão para as subtrair à realidade histórica, sendo aptas a consideração no processo estatutário da GNR.

Palavras-Chave: Guarda Nacional Republicana; Direito Disciplinar; Amnistia

Abstract

This dissertation aims to study the impact of Law No. 38-A/2023, of 2 August, on the disciplinary law of the National Republican Guard (GNR).

Focusing on the concept of amnesty—the central subject of this work—it is concluded that there is no consensus in legal doctrine or case law regarding its effects, as well as a myriad of causes associated with its application, some of which raise questions regarding their legitimacy.

Law No. 38-A/2023 is examined in relation to its hypothetical unconstitutionality due to the subjective criterion of the age range. It is concluded that the law complies with the constitutional framework. The subjective age criterion also gave rise to interpretative doubts as to whether the thirty-year age threshold should be included or excluded at the time of the law's application.

Regarding public disciplinary law, the GNR Disciplinary Regulation is highlighted for lacking a specific provision that expressly regulates the concept of “amnesty”, instead referring to the Penal Code. A comparison with other public disciplinary law statutes reveals that referring the definition of the effects of amnesty to criminal legislation leads to its application without adapting for the differences between disciplinary law and criminal law.

The dissertation further analyses the effects of applying Law No. 38-A/2023 to the GNR Disciplinary Regulation (RDGNR), concluding that when a conduct has criminal relevance and is not eligible for amnesty, it cannot benefit from amnesty in the disciplinary context either, even if it holds simultaneous disciplinary relevance.

Where a disciplinary decision has been issued and the respective disciplinary procedure has been closed, the effects of amnesty are limited to the penalty and any continuing legal consequences. Amnesty does not render the administrative sanctioning act null and void.

Finally, regarding statutory procedures, it is concluded that actions with disciplinary relevance committed by military personnel remain unerasable as historical facts. Amnesty does not have the capacity to erase them from historical reality, and they may be considered in the GNR's statutory proceedings.

Key-words: National Republican Guard; Public Disciplinary Law; Amnesty

Lista de abreviaturas, acrónimos e siglas

Art.º	Artigo
Cfr.	Conforme
CJM	Código de Justiça Militar
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
EDPSP	Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública
EMGNR	Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana
GNR	Guarda Nacional Republicana
JMJ	Jornada Mundial da Juventude
LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LPA	Lei nº 38-A/2023, de 02 de agosto
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
MAI	Ministério da Administração Interna
PSP	Polícia de Segurança Pública
RDGNR	Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana
RDPSP	Regulamento de Disciplina da Polícia de Segurança Pública
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TAD	Tribunal Arbitral do Desporto
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TC	Tribunal Constitucional
TCA	Tribunal Central Administrativo

Introdução

Esta dissertação tem como desiderato abordar os pressupostos e efeitos da Lei nº 38-A/2023, de 02 de agosto, no Regulamento de Disciplina da GNR.

A génese deste estudo está umbilicalmente ligada à Lei nº 38-A/2023, de 02 de agosto, que doravante designaremos pela sigla LPA relativa a Lei de Perdão e Amnistia, diploma legal que representou uma iniciativa de carácter legislativo integrada em outras múltiplas iniciativas de diferentes índoles que foram adotadas por ocasião da realização da Jornada Mundial da Juventude, evento religioso que teve lugar em Portugal durante agosto de 2023.

Desde a sua entrada em vigor, a LPA tem provocado um impacto significativo no contexto penal e disciplinar em Portugal, gerando extensa litigância sobre diferentes vetores daquele diploma legal, sendo que neste estudo vamos analisar com maior detalhe as questões que impactaram com o direito disciplinar da Guarda Nacional Republicana (GNR).

A escolha deste tema deveu-se à ligação profissional do autor ao mesmo, uma vez que, no desempenho das funções na Repartição de Recursos e Contencioso da Direção de Justiça e Disciplina da Guarda Nacional Republicana, o autor observou e interagiu na primeira pessoa com os múltiplos impactos da LPA no contexto do direito disciplinar da GNR, tendo assim sido possível perceber as dificuldades de aplicação prática daquela lei, bem como do resultados positivos e negativos para a justiça disciplinar de algumas das linhas decisórias seguidas pelos tribunais na aplicação da mesma. Importa realçar que as posições e opiniões (jurídicas e de outras índoles) manifestadas neste trabalho, apenas vinculam o seu autor, não representado a posição da GNR.

Face ao escopo do nosso trabalho, pela sua preponderância no contexto do direito disciplinar da GNR, ir-se-á incidir principalmente na amnistia, que tradicionalmente está associada à extinção da responsabilidade penal, mas que aqui irá ser explorada no contexto da sua aplicabilidade às infrações disciplinares.

Com o objetivo de trilhar um caminho lógico-explicativo para a nossa investigação, na sua primeira parte ir-se-á abordar a evolução histórica do direito da graça, com particular incidência na amnistia, procurando assim compreender o seu caminho evolutivo desde a sua génese até à sua configuração hodierna, especialmente no contexto nacional.

Também iremos perscrutar as diferentes perspetivas relativas aos efeitos jurídicos decorrentes da aplicação de uma lei amnistiante, bem como a dicotomia doutrinária entre

amnistia própria e imprópria e ainda outras figuras do direito da graça, no sentido de estabelecer as diferenças daquelas para com a amnistia e assim compreender melhor os limites e os contextos de aplicação dos diferentes institutos jurídicos.

Depois de uma abordagem às causas que legitimam a aplicação da amnistia, procurando assim perceber quais os contextos sociais, políticos e legais em que aquele instituto tem sido aplicado, terminaremos a primeira parte do nosso trabalho com a análise comparativa entre a amnistia e outros institutos jurídicos do direito da graça que vigoram no ordenamento jurídico nacional.

Seguidamente, e tendo em conta que a LPA será um dos pilares que enformam o nosso estudo, a mesma irá ser o foco da segunda parte deste, onde iremos escarpelizar os motivos justificativos do seu surgimento; o seu articulado, tendo como objetivo perceber as particularidades legais que dele ressaltam, bem como as diferenças, semelhanças e/ou inovações face a outros diplomas legais do mesmo tipo que vigoraram no contexto jurídico nacional, e terminaremos com a abordagem de vertentes da LPA que geraram controvérsia e litigância judicial, nomeadamente no que tange ao critério subjetivo do intervalo de idades constante naquele diploma legal, quer na perspetiva da sua hipotética inconstitucionalidade, quer na interpretação sobre o significado do limite de idade.

No passo seguinte, que se consubstanciará na terceira parte do nosso estudo, iremos ter como desiderato abordar o Direito Disciplinar na GNR, começando por um breve enquadramento do Direito Disciplinar Público, incidindo depois no Regulamento de Disciplina da GNR, destacando as suas características específicas, e particularizando aqueles detalhes que têm correlação com o instituto jurídico da amnistia. Terminar-se-á esta terceira parte com uma análise comparativa de outros regimes disciplinares públicos, nomeadamente da evolução daquela medida da graça, isto no sentido de conhecer as diferenças e semelhanças na integração da amnistia que alguns regimes disciplinares de entidades públicas refletem.

Na quarta parte do nosso estudo, vamos procurar perceber quais as reações sinérgicas e as respetivas consequências jurídicas resultantes da interação da LPA com o Direito Disciplinar da GNR. Para tal objetivo, foram estabelecidos três vetores de análise: i) o primeiro referente aos reflexos do intervalo de idades previsto na LPA no quadro do direito disciplinar da GNR, nomeadamente a questão da sua aplicabilidade; ii) o segundo relativo aos efeitos da declaração de amnistia no contexto do RDGNR, nomeadamente quais os efeitos da declaração de amnistia nos diferentes momentos e contextos de um procedimento disciplinar à luz do RDGNR; iii) o terceiro, relativo aos efeitos da

declaração de amnistia nos processo de natureza estatutária, que apesar de não serem procedimentos de natureza disciplinar, têm com estes uma ligação umbilical.

Por fim, serão apresentadas as conclusões e aprendizagens do nosso trabalho investigativo, sendo apresentadas algumas propostas para uma melhor e mais fácil aplicação de leis amniantes ao direito disciplinar na GNR.

Do ponto de vista metodológico, e tendo por base as aprendizagens obtidas na Unidade Curricular de Introdução à Metodologia da Investigação Científica, constante no plano de estudos do Mestrado em Direito e Prática Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, e particularmente as indicações do Sr. Professor Doutor Marco Caldeira, optou-se por seguir como guia metodológico o Manual de Investigação em Direito: Metodologia da Preparação de Teses e Artigos Jurídicos de Luis Poças¹, tendo iniciado o percurso investigativo com leituras exploratórias incidindo sobre bibliografia, legislação e jurisprudência correlacionada com o tema. Optou-se pela não utilização de uma abordagem metodológica estanque, tendo sido utilizado maioritariamente o método expositivo e argumentativo, e pontualmente o método histórico e o método comparativo.

¹ POÇAS, L. (2022) – *Manual de Investigação em Direito: Metodologia da Preparação de Teses e artigos Jurídicos*, Coimbra, Almedina, 2.^a edição.

1. A amnistia

1.1. Da evolução histórica ao conceito atual

A amnistia é um instituto jurídico que se integra no âmbito das consequências jurídicas dos crimes, especificamente no direito de clemência, representando, segundo Rui Patrício, “ [...] *a mais radical de todas as figuras de clemência sobretudo se atentarmos na generalidade e na discricionariedade a ela associadas* [...]” (Patrício, 1997, p. 12), uma visão com a qual concordamos.

À luz do consignado no art.º 127.º, n.º 1 do Código Penal, a amnistia constitui uma das causas de extinção da responsabilidade criminal, e “*tem por efeito a extinção do procedimento criminal e, no caso de ter havido condenação, faz cessar a execução tanto da pena e seus efeitos como da medida de segurança* [...]” (Silva G. M., 2008, p. 274) .

Apesar de, como veremos seguidamente, contar com um já longo percurso histórico, esta é ainda uma realidade jurídica pouco estudada pela doutrina, como destacam Eduardo Correia e Taipa de Carvalho: “*Em Portugal, como na generalidade dos países, não existe uma teoria geral sobre as figuras jurídico-políticas da clemência pública. Esta ausência de sistematização dos institutos da amnistia e do indulto constitui uma grave lacuna da ciência jurídico-penal devido à frequência com que o poder político das sociedades democráticas recorre a tais atos de perdão público e aos consequentes problemas práticos que a aplicação de tais medidas, sobretudo a amnistia, traz à jurisprudência*” (Correia & Taipa de Carvalho, 1980, p. 5)².

Ainda que de forma sumária, importa perceber qual o contexto histórico que envolve a figura jurídica da amnistia, até porque, como refere Rui Patrício “ [...] *não pode deixar de impressionar, numa abordagem histórica sumária, que, em vários tempos e lugares, sob diferentes concepções políticas, filosóficas e jurídicas, a amnistia [...], seja uma figura que sempre se encontra. Uma figura que sobrevive às vicissitudes do devir histórico*” (Patrício, 1997, p. 10).

Como afirma Taipa de Carvalho “*Apesar de ciclicamente questionado, jamais as comunidades humanas, desde as mais primitivas, por exigência da sua própria subsistência colectiva, deixaram de punir e de, por vezes, perdoar aqueles que infringiram as normas de conduta social estabelecidas. Punir e perdoar? - Sim! Com*

² Como citado por Francisco Aguilar em *Amnistia e Constituição*, Almedina., 2004, p. 15.

efeito, pode afirmar-se que a instituição do perdão público é praticamente tão antiga como a da justiça penal” (Carvalho A. A., 2002, p. 112).

As primeiras referências históricas à existência da amnistia remontam à antiguidade clássica³, destacando-se como o primeiro exemplo conhecido de amnistia a *Seisachtheia*⁴, palavra que em tradução literal significa “*a libertação dos fardos*” e representa uma lei determinada pelo político ateniense Sólon, que teve lugar no séc. VI a.C., e que visava libertar não só os cidadãos atenienses das suas dívidas públicas e privadas, bem como a libertação dos que tinham assumido a condição de escravos devido a dívidas. Mas, segundo aquele autor, “*a seisachtheia foi uma lei revolucionária insusceptível de se institucionalizar, que deixou feridas em vez de pacificar, ao contrário da amnistia*”.

Com efeito, para este autor deve considerar-se como primeira referência histórica ao instituto da amnistia o “*Mandamento dos esquecidos*”, que foi uma decisão formal tomada pelos líderes da restauração democrática em Atenas, particularmente sob a liderança de Trasíbulo e com a orientação do rei espartano Pausânias, que visava levar os atenienses a “esquecer” as condutas praticadas durante o governo dos “*trinta tiranos*”, que esteve no poder aquando do fim da democracia ateniense decorrente da derrota na Guerra do Peloponeso, sendo ainda hoje estudado como um modelo de amnistia em contextos de transição política, sendo comparado a processos modernos de reconciliação e olhado como um exemplo da forma de lidar com períodos de transição política de forma pacífica. Para Francisco Aguilar, logo ali se forjou a correlação entre amnistia e a ideia de esquecimento ou apagamento, “*Estava assim definido o significado de uma palavra grega que, traduzida para o latim amnestia, viria a dar origem à nossa “amnistia”. O seu significado seria então o de “esquecimento”*” (Aguilar, 2004, p. 22).

Também no direito romano existem referências à utilização da amnistia, nomeadamente na amnistia aplicada aos assassinos de César por decisão de Cícero, contudo importa notar que, tal como destaca Francisco Aguilar, a sua aplicação no quadro do Direito Romano era residual, sendo mais comum a utilização de outras figuras jurídicas relacionadas com o direito de clemência, como a *abolitio*, a *indulgentia* e a *restitutio*, possivelmente por, tal como afirma Sousa e Brito, “*[...] os possíveis efeitos da*

³ Contudo, como refere Francisco Aguilar “[...] independentemente do nomen iuris, as primeiras concessões de amnistias terão sido muito anteriores. Suscitando, para o reinado de Ramsés II, a hipótese de uma eventual cláusula de amnistia no tratado de paz, entre egípcios e hititas, subsequente à batalha de Kadesh de 1286 a.C” (Aguilar, 2004, p. 21).

⁴ Acórdão do TC n.º 510/98 – Processo n.º 1112/23, de 14 de julho de 1994, II.B), n.º 6., consultado em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980510.html>

amnistia são especificados em várias instituições conexas do direito romano, a abolitio publica, a indulgentia e a restitutio”.

A *abolitio* referia-se à extinção da ação penal e podia assumir duas formas principais: a *abolitio* pública e a *abolitio* privada, sendo a primeira uma manifestação de perdão concedida por autoridades soberanas, como o imperador, geralmente para celebrar eventos importantes ou promover a pacificação social, tendo contudo a particularidade, como destaca Taipa de Carvalho, de “ [...] a extinção definitiva da responsabilidade penal ficava dependente da vontade do acusador particular: a graça concedida só se tornava efetiva se o queixoso não exercesse o seu direito de propor nova acção, no prazo estipulado” (Carvalho A. A., 2002, p. 121). Já a segunda tinha caráter processual e assemelhava-se à remissão da queixa por parte do acusador particular, sendo homologada por um juiz, mas sem impacto sobre interesses públicos afetados pelo crime.

Com a adoção do Cristianismo por Roma, a prática evoluiu, e a *abolitio paschalis* tornou-se comum, associando-se à celebração da Páscoa e à ideia de redenção divina. Diferentemente das formas anteriores, esta extinguiu não apenas os processos, mas também as penas já aplicadas, funcionando como uma verdadeira lei de esquecimento (*lex oblivionis*). No entanto, os benefícios dessas medidas de clemência excluía reincidentes e autores de crimes considerados muito graves.

A *indulgentia*, também denominada por *indulgentia principis* pela sua aplicação por parte do imperador, representava o ato de clemência soberana com o objetivo de temperar a severidade das penas ou celebrar eventos significativos. Existiam dois tipos principais: a *indulgentia specialis*, que perdoava penas específicas de um indivíduo, e a *indulgentia generalis*, que abarcava um grupo mais amplo de condenados. Ambas podiam aliviar ou extinguir penas principais, mas, como aponta Taipa de Carvalho (Carvalho A. A., 2002, p. 120), em geral, não removiam a infâmia associada à condenação, exceto em casos excepcionais. Esses atos de clemência podiam ser outorgados antes ou depois da condenação e muitas vezes eram utilizados como instrumentos de pacificação social e afirmação da bondade imperial.

À semelhança da *abolitio*, com a conversão de Roma ao Cristianismo, também a *indulgentia* passou a ser concedida regularmente em ocasiões religiosas, como a Páscoa, tornando-se um símbolo de misericórdia e conexão entre poder secular e divino. Ainda que amplamente utilizada, a *indulgentia* excluía os reincidentes e os responsáveis por crimes considerados graves, como traição ou parricídio.

Por fim, Sousa e Brito enquadra a *restitutio* como “[...] *revogação das sentenças condenatórias e restituição por inteiro – restitutio in integrum – dos condenados na posição jurídica anterior à sentença [...]*” (Brito J. d., p. 22). Segundo este autor, a opção por esta medida de graça no Direito Romano comportava como efeitos “a) *reaquisição da cidadania, quando perdida em conexão com a condenação; b) a restituição dos estados e posições jurídicas de direito privado (de herdeiro, por exemplo); c) a reaquisição dos direitos honoríficos ligados à cidadania [...]; d) [...] tratando-se de funcionários subalternos em serviço permanente era oferecida a readmissão no lugar; e) os direitos patrimoniais adquiridos pelo Estado em consequência da condenação não se presumiam afectados, salvo clausula especial de devolução dos bens perdidos.*” (Brito J. d., p. 23).

Contudo, não foram apenas estes institutos do Direito Romano supra descritos que contribuíram para o desenvolvimento do conceito de amnistia, sendo que, segundo Sousa e Brito, a contribuição no quadro do Direito Romano com maior influência e reflexos na evolução do instituto da amnistia adveio do filósofo romano Lucius Annaeus Séneca, nomeadamente a sua teoria sobre a clemência.

Na sua obra *De clementia*, Séneca expõe diferentes perspetivas sobre a definição de clemência, a qual olha como uma virtude essencial a deter pelo imperador, considerando que este deve usar essa virtude de forma racional com o objetivo de prevenção, por contraponto com a mera graça irracional, que tem por base apenas a arbitrariedade. Para Séneca, como afirma Rui Patrício “*A clemência é vista [...] como um acto de controlo da justeza da aplicação (d) a lei penal, sendo isso que a torna legitima; ao contrário, se isso derivar do arbítrio ou da discricionariedade do soberano, será marcado pelo ferro da irracionalidade e, portanto, da ilegitimidade*” (Patrício, 1997, p. 13).

Apesar de hodiernamente a importância do Direito Romano ser inelutável para o estudo do Direito, nomeadamente do Direito da Graça, houve uma época, vulgarmente conhecida como “idade das trevas”, onde também o conhecimento advindo do Direito Romano foi envolvido numa penumbra de esquecimento, como refere Taipa de Carvalho “*As diversificadas e complexas figuras jurídicas da indulgentia que, ao longo da história do direito romano, se foram desenvolvendo, entram, com a queda do Império Romano do Ocidente (ano 476), num esquecimento quase total. Considerando a Europa em geral, foi necessário esperar pelos séculos XII-XIII (Baixa Idade-Média) para que os princípios enformantes do ius indulgentiae romano voltassem a inspirar os actos de perdão público, agora da competência dos monarcas medievais*” (Carvalho A. A., 2002, p. 124).

Com efeito, como se afirma no acórdão n.º 510/98 do Tribunal Constitucional: “*A prática da amnistia e das instituições conexas do direito romano só é retomada no primeiro renascimento carolíngio. O poder imperial da clemência é invocado por Carlos Magno para amnistiar e para restituir, e fixa-se a situação jurídica do indultado de pena de morte*”⁵, destacando-se ali também o papel do direito canónico para a transposição de institutos jurídicos do direito da graça romano.

Com o incremento do poder régio, que progressivamente vai monopolizando os diferentes poderes, entre eles o punitivo e o gracioso, existe um incremento de decisões de perdão, que, como destaca Taipa de Carvalho, “*A semelhança do que se passou com a indulgentia principis do Império Romano, o perdão régio, além de acto de compaixão revelador de um poder absoluto, significava a virtude, a bondade com que os próprios reis deviam adornar o seu coração*” (Carvalho A. A., 2002, p. 136)

Neste contexto, a opção pelo recurso ao direito da graça podia decorrer de diferentes motivos como a celebração de uma data festiva e/ou religiosa, um acontecimento importante para o reino ou como ferramenta de ação política, e, apesar de a doutrina à época defender o seu uso judicioso sempre em linha com o interesse geral, como destaca Taipa de Carvalho, “*[...] este dever de ordem moral não foi suficiente para moderar o exercício do direito de graça, não passando à prática a doutrina de que a clemência não devia ir contra o bem da república e devia basear-se numa justa causa*” (Carvalho A. A., 2002, p. 137).

Por fim, importa destacar que no percurso histórico-evolutivo do direito da graça, desde a sua génese na antiguidade clássica e no direito romano, passando pela idade média e culminando na idade moderna, a terminologia utilizada para designar as suas diferentes manifestações era imprecisa, contudo é evidente que o direito da graça já ali se manifestava “*Apesar da deficiente técnica jurídica que levou à confusão terminológica [...], pode reter-se como certo que as actuais instituições do perdão público têm raízes milenares, configurando-se já com relativa clareza no ius romanum. Desde a simples comutação da pena principal em uma pena mais leve até à extinção total da responsabilidade penal por efeito da abolição da acção penal, passando pelo perdão parcial da pena aplicada e pela reabilitação graciosa do condenado ao seu bom nome, de tudo a história nos dá exemplos abundantes*” (Carvalho A. A., 2002, p. 141).

⁵Acórdão do TC n.º 510/98, citado, II.C), n.º 8, consultado em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980510.html>

Focando agora o quadro nacional, é possível detetar ao longo da idade média várias abordagens a figuras jurídicas relacionadas com o direito de clemência, como o perdão patente numa “ [...] ordenação de D. João I e confirmada por seu neto D. Afonso V, concedia o perdão da pena de morte a todos aqueles que permanecessem em Ceuta por dois anos [...]” (Carvalho A. A., 2002, p. 144) ou o perdão que consta das Ordenações Filipinas, o qual, segundo Francisco Aguilar, poderia assumir o carácter de perdão geral que abarcava classes de crimes, ou “cartas de perdão”, dirigidas a indivíduos específicos (Aguilar, 2004, p. 23).

No tocante à amnistia, a primeira abordagem ao seu conceito surge inscrita pela primeira vez com referência ao “*Poder Moderador*” do Rei previsto no n.º 8, do art.º 74.º da Carta Constitucional de 1826⁶, que estatua que o Rei teria o poder de conceder amnistia “*em caso urgente, e quando assim o aconselhem a humanidade, e bem do Estado*”.

No Código Penal de 1852⁷, surge a referência expressa à amnistia, *in casu*, no seu art.º 120.º, que determinava que “*O acto real da amnistia é aquele que, por determinação genérica, manda que fiquem em esquecimento os factos que enuncia antes praticados e acerca deles proíbe a aplicação das leis penais*”. Como destaca Francisco Aguilar, desta norma ressalta o carácter retroativo dos factos que beneficiavam de amnistia, fazendo desaparecer legalmente o crime. (Aguilar, 2004, pp. 25-26)

Na senda da evolução do conceito de amnistia, o Código Penal de 1982 prevê a amnistia no seu artigo 126.º, destacando-se uma diferença importante em relação à perspectiva anterior sobre este instituto “[...] *em toda a tradição da evolução do conceito de amnistia, esta era entendida como fazendo “cessar”, “extinguir”, “esquecer” ou “apagar” o crime; ora, no Código Penal de 1982, a amnistia “extingue o procedimento criminal*” (Aguilar, 2004, p. 31).

Com a revisão do Código Penal de 1995, deixa de existir uma norma que regule de forma exclusiva a amnistia, tal como existia nos anteriores diplomas. Segundo Francisco Aguilar “[...] *na Comissão de Revisão que estaria na origem da revisão de 1995 do Código Penal esteve fundamentalmente em discussão a questão da conveniência, ou não, da previsão no Código Penal do regime dos actos de graça. Em causa estavam as*

⁶ Carta Constitucional para o Reino de Portugal, Algarves e seus Domínios, de 29 de abril de 1826, consultada em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CartaConstitucional.pdf>

⁷ Código Penal Português, aprovado por decreto de 10 de dezembro de 1852, consultado em: <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1829.pdf>

alternativas B e C que implicavam a fixação para além dos efeitos, do regime, dos actos de graça e a Alternativa A que a afastava” (Aguilar, 2004, pp. 31-32). Como refere aquele autor, a opção foi pela alternativa A, defendida por Costa Andrade e Figueiredo Dias, a qual sustentava que as opções tomadas no quadro do direito de clemência, nomeadamente os seus efeito e regime, não devem ser reguladas pelo Código Penal, mas sim pelo órgão competente para determinar a sua aplicação.

Com efeito, apenas subsiste no atual Código Penal referência à amnistia nos art.º 127.º, n.º 1 e art.º 128.º, n.º 2, determinando este último que “[a] *amnistia extingue o procedimento criminal e, no caso de ter havido condenação, faz cessar a execução tanto da pena e dos seus efeitos como da medida de segurança*”, sendo que, na Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 161.º, alínea g), é feita referência à competência legislativa da Assembleia da República para conceder amnistias.

Uma vez que se pretende empreender uma análise mais detalhada deste instituto jurídico do direito da graça, importa que, antes de avançar para esse desiderato, se estabeleça qual uma aproximação ao conceito jurídico de amnistia que vigora hodiernamente na ordem jurídica nacional. Assim, por nos revermos na definição de Paulo Pinto de Albuquerque, vamos adota-la neste trabalho, sendo que este define amnistia como “ [...] *o acto de graça pelo qual o poder político (a Assembleia da Republica) declara, por uma lei formal, geral e abstracta, extinta a responsabilidade criminal derivada de factos cometidos dentro de um período de tempo, por uma categoria geral de pessoas.*” (Albuquerque, 2010, p. 390)

1.2. Efeitos da amnistia

Depois de uma abordagem sumária à evolução histórica do instituto jurídico da amnistia, e visando o escopo do presente trabalho, importa agora perceber quais os efeitos decorrentes da sua aplicação, bem como perceber a sua posição no contexto das outras figuras do direito da graça em vigor no nosso ordenamento jurídico.

No que concerne aos efeitos da amnistia, a realidade prática mostra-nos que entramos numa temática controvertida, circunstância que aliás está na génese deste trabalho, isto porque, desde o seu surgimento enquanto instituto jurídico e consequente aplicação prática, sempre existiram manifestações contrárias à sua importância como ferramenta jurídica (e de poder), pois, como destaca Taipa de Carvalho, “ *Tal como o homem, problema e mistério na sua existência individual e colectiva, assim o problema do crime e castigo, do crime e perdão permanecerá um enigma nunca plenamente resolvido pela*

razão humana. E as dúvidas não derivam apenas de, como refere PLATÃO não haver um critério racional e absoluto do que é justo e do que é injusto. Mesmo face a uma acção que, por hipótese, todos considerassem criminosa, sempre as divergências subsistiriam: uns falariam do imperativo ético do castigo, outros diriam que ao homem não assiste autoridade moral para punir outros homens” (Carvalho A. A., 2002, p. 111).

Com efeito, no que à amnistia tange, importa desde logo abordar aquilo que o Tribunal Constitucional no seu acórdão n.º 444/97⁸ denomina de “*conceito tradicional de amnistia*”, corrente que se enforma no lastro histórico da aplicação do direito da graça. Em oposição a esta, surge a linha defendida pela “*escola preventiva ao instituto da amnistia*”.

Para uma obter um compreensão holística deste instituto jurídico, é ainda fundamental abordar o surgimento na doutrina de uma dicotomia no conceito de amnistia entre a própria e a imprópria, bem como a comparação com as restantes figuras do direito da graça que subsistem no ordenamento jurídico nacional.

Focando a atenção na abordagem tradicional do conceito de amnistia, esta assentava na ideia clássica já aflorada neste trabalho de esquecimento do crime, o que levava à interpretação de que, ao contrário do perdão geral, os seus efeitos refletiam-se retroativamente até ao momento do crime, obliterando o mesmo, ideia plasmada na doutrina, onde podemos destacar por exemplo Levy Jordão para quem, no quadro de uma análise ao Código Penal de 1852, a amnistia se distinguia do perdão por este fazer cessar para futuro os efeitos da condenação, enquanto àquela retroagia ao momento do crime “*fazendo-o desaparecer legalmente*” (Jordão, 1853, p. 255).

Também a jurisprudência se mostrava consonante com esta interpretação, como atesta o assento do Supremo Tribunal de Justiça⁹, de 29 de janeiro de 1969, quando ali se refere “*Por isso se tem entendido que ela [amnistia] apaga a lembrança do crime, sob o ponto de vista jurídico penal, destruindo os seus efeitos*”, reforçando que “*a amnistia não atinge exclusivamente a pena mas o próprio crime destruindo todos os seus efeitos*”.

Esta ideia de esquecimento e/ou apagamento do crime vigorou como corrente maioritária na doutrina jurídica e na jurisprudência portuguesa até meados do século XX, isto apesar de já anteriormente existirem posições que manifestavam repúdio face à sua

⁸ Acórdão do TC n.º 444/97 – Processo n.º 784/96, de 25 de junho de 1997, relator: João de Sousa e Brito consultado em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970444.html>

⁹ Assento do Supremo Tribunal de Justiça no caso n.º 032623, de 29 de janeiro de 1969, consultado em: <https://jurisprudencia.csm.org.pt/ecli/ECLI:PT:STJ:1969:032623.69>

interpretação tal como nos aponta Rui Patrício “[...] *à figura da amnistia [...] tendem a aparecer associados, em vários tempos e lugares, uma voz que pergunta pela sua legitimidade e um sussurro (mais ou menos audível) que aponta para o seu carácter paradoxal e até, por vezes, aberrante*” (Patrício, 1997, pp. 50-51).

Contudo, a nível nacional, o surgimento de uma corrente crítica à conceção tradicional dá-se, segundo vários autores, pela mão de Bezeira dos Santos, eminente penalista da primeira metade do século XX, que não alinhava com a interpretação maioritária da amnistia na lei penal portuguesa (à data), que sustentava a ideia de apagamento retroativo dos crimes, conflituando esta posição com a ideia de reincidência e habitualidade criminosa, o que para Bezeira dos Santos impactava negativamente a importante vertente preventiva do direito penal, pois segundo a sua perspetiva, “[...] *não é preciso tanto para que a amnistia realize a paz social - e comprometendo a sã defesa da comunidade na medida em que evita a punição mais severa ou a aplicação de medidas de segurança a delinquentes que, insistindo no crime, se mostrarem especialmente rebeldes à lei e perigosos*” (Bezeira dos Santos, p. 338).

Esta posição veio posteriormente a encontrar respaldo na interpretação de Eduardo Correia, que a procurou transpor para o quadro normativo nacional aquando da sua participação na elaboração do projeto da Parte Geral do Código Penal de 1963, e posteriormente em Figueiredo Dias, que defende que “[...] *subjacente à distinção [...], está a ideia tradicional de que a amnistia é uma providência que «apaga» o crime, enquanto o indulto é uma medida que extingue ou modifica a pena (ou, mais rigorosamente, a consequência jurídica).*

Esta concepção, tenha embora por si uma longa tradição, não é todavia a mais rigorosa, nem, em último termo, aceitável à luz da estadualidade de direito subjacente à CRP. A verdade é que o exercício do direito de graça só pode ter a ver, em qualquer dos casos, com a consequência jurídica, não com o facto ou o crime praticados” (Figueiredo Dias, 1993, p. 689).

Também António Menezes Cordeiro vem perfilhar a mesma linha interpretativa dos efeitos da amnistia, contrariando a posição de Sousa e Brito de “*conceito tradicional de amnistia*”, defendendo aquele autor que “*Em termos dogmáticos, diz-se que a amnistia suprime a infração criminal. Por certo que ela não pode apagar o crime enquanto evento histórico: apenas paralisa a norma penal na parte em que, qualificando certa actuação como crime, determinava uma punição*” (Cordeiro, 1992, p. 871)

Depois de abordar de forma sumária as diferentes perspectivas que subsistem quanto aos efeitos da amnistia, cumpre tomar uma posição própria, sendo que esta vai ao encontro da perspectiva de Beleza dos Santos, Eduardo Correia, Figueiredo Dias e Menezes Cordeiro, por oposição ao “*conceito tradicional de amnistia*” referido pelo Tribunal Constitucional no seu supracitado acórdão n.º 444/97.

Embora se perceba a relevância do peso histórico na interpretação deste instituto jurídico, sendo indubitável a sua ligação à ideia de apagamento do crime, tal abordagem representa em nossa perspectiva uma conceção datada, aceitável à época, mas já não tolerável no quadro de um Estado de Direito onde as consequências jurídicas podem ser impactadas pela amnistia, mas já não a realidade fáctica que corresponde ao crime praticado, pois a amnistia representa uma ferramenta jurídica que o Estado pode usar para justificar a não perseguição de certas condutas criminosas, sendo para nós esdrúxula a ideia de que possa servir para apagar a realidade material de um crime.

Em suma, tal como afirma Figueiredo Dias “*O exercício do direito de graça constitui um acto de soberania estadual — ou se se preferir, de forma mais modesta, um acto do poder do Estado — que, criando um obstáculo à efectivação da punição, pode rigorosamente, como logo de início se anotou, qualificar-se como a contraface do ius puniendi estadual. Mesmo quando ligado a certas espécies de crime, o efeito do exercício do direito nada tem a ver com o «facto» — sequer com a sua dignidade penal —, mas unicamente com a efectividade da sanção. Por isso os institutos que integram o direito de graça não constituem pressupostos (negativos) da punibilidade, nem têm a ver com a doutrina do crime, mas com a carência de pena (no caso de espécie) e, por conseguinte, com a doutrina da consequência jurídica*” (Figueiredo Dias, 1993, p. 691).

1.3. A amnistia própria e imprópria

Tendo por base a sua posição face aos efeitos da amnistia, Beleza dos Santos é um dos pioneiros a nível nacional na abordagem à dicotomia entre amnistia própria e imprópria, muito por culpa da influência do direito italiano, país no qual surge primeiramente a tese da divisão do conceito, e onde tal abordagem já era defendida quer na doutrina, quer na legislação italiana da época.

Segundo esta abordagem, a amnistia é própria quando extingue o possível ato criminoso/delituoso antes da existência de uma sentença transitada em julgado, sendo imprópria quando impacta em casos em que exista já uma condenação transitada em julgado. Assim, como esclarece Francisco Aguilar “[...] o carácter “próprio” ou

“impróprio” da amnistia não reside já na sua previsão normativa, mas antes nas diferentes situações de vida que aquela irá regular: com a entrada em vigor da lei amnistiante, dir-se-á, então, que a amnistia será “própria” relativamente aos casos ainda não objecto de uma decisão condenatória com força de caso julgado; pelo contrário, será “imprópria” a amnistia relativamente aos casos em que tenha havido já a decisão condenatória com trânsito em julgado” (Aguilar, 2004, p. 52).

Esta diferenciação é geradora de opiniões controvertidas na doutrina, com alguns autores discordar que, por exemplo, para condutas exatamente iguais, o simples facto de existir uma tramitação processual mais célere que leva a uma condenação transitada em julgado, algo completamente arbitrário aos potenciais alvos da amnistia, possa produzir efeitos jurídicos distintos, como destaca Taipa de Carvalho *“[...] a distinção que o código penal de 1982 estabelece entre amnistia própria e imprópria [...] é incorreta e injusta. [...] esta distinção – que foi uma infeliz inovação do legislador de 1982 e mantida pelo legislador de 1995 – não só causa injustas e evitáveis situações de injustiça relativa como também contribui para descaraterizar a verdadeira natureza jurídica da amnistia”* (Carvalho A. A., 1997, p. 42).

Francisco Aguilar vai mais longe e aborda a inconstitucionalidade de tal perspectiva *“a verdade é que a distinção que estaria na base de uma semelhante amnistia não encontra fundamento, nem na actuação dos próprios agentes, nem na sua motivação, nem sequer no circunstancialismo social que rodeou a prática dos factos abrangidos pela amnistia. Antes pelo contrário, o desenho legislativo assentaria a sua fronteira num facto - o trânsito em julgado - que é estranho aos agentes, não revelando virtualidades justificantes de uma distinção racionalmente fundada. Nessa medida, uma lei com semelhantes contornos mais não faria do que tratar de modo diverso situações que, objectiva e subjectivamente, são idênticas. Daí a violação do princípio da igualdade - artigo 13.º da Constituição - sendo a arbitrariedade desta amnistia sancionada com a consequente inconstitucionalidade, de acordo com os artigos 3.º, n.º 3, e 277.º, n.º 1, da Lei Fundamental.”* (Aguilar, 2004, p. 54)

Também Jorge Figueiredo Dias aborda esta questão, considerando que a mesma é inócua pois *“[...] uma tal distinção, se na verdade se aceita, todavia não deve considerar-se susceptível de fundar efeitos jurídicos diversos, reconduzindo-se portanto a um dispensável e inconveniente luxo de conceitos. Não se trata minimamente, na verdade, de que na amnistia própria exista uma espécie de «descriminalização», enquanto na amnistia imprópria se estaria perante uma mera «despenalização»: ainda na amnistia*

própria, e mesmo quando ela seja feita por apelo a certos tipos de factos, o que definitivamente está em causa (e só) é o impedir-se que o agente agraciado sofra a sanção a que poderia vir a ser (ou a que já foi) condenado. Em suma: tanto a amnistia própria como a imprópria (ou perdão genérico) se reconduzem à mesma fonte de legitimação e devem possuir os mesmos efeitos jurídico-penais” (Figueiredo Dias, 1993, p. 691).

O mesmo autor, apesar de manifestar uma opinião na qual não atribui relevância à dicotomia entre amnistia própria e imprópria, considera que a mesma se integra no âmbito da discricionariedade administrativa e, conseqüentemente, não existe impedimento para a Assembleia da República legislar uma lei de amnistia que vise impactar apenas os casos transitados em julgado (Figueiredo Dias, 1993, p. 694). Também com uma posição nesta linha surgem Gomes Canotilho e Vital Moreira, defendendo que “[c]omo *acto essencialmente político — ainda que sob a forma de lei —, a amnistia é essencialmente insindicável quanto à sua oportunidade e quanto à sua extensão, bem como quanto à determinação dos seus efeitos”* (Canotilho & Moreira, 2010, p. 292).

Em face do supra exposto, e apesar de aceitarmos que esta divisão pode ser geradora de situações de injustiça relativa, o certo é que a lei penal portuguesa marca de forma clara a divisão no conceito de amnistia e, como tal, esta deve ser sempre considerada no momento de aplicação de qualquer lei amnistiante.

1.4. As causas que legitimam a aplicação da amnistia

Importa ainda abordar, mesmo que de forma sumária, as causas passíveis de conferir legitimidade à utilização da amnistia como ferramenta jurídica, sendo que também neste campo de análise, à semelhança de outros vetores de abordagem a este instituto jurídico, existe um espaço marcado por posições controvertidas em resultado de diferentes interpretações, na doutrina e também na jurisprudência.

Segundo Rui Patrício “[...] *a maior parte dos discursos que, historicamente, surgem sobre esta figura [amnistia] [...], mais do que explicá-la, procuram legitimá-la, ou seja, procuram elencar situações em que a mesma pode ser legitimamente utilizada”* (Patrício, 1997, p. 11).

Para este autor historicamente existem duas teses que procuram legitimar a aplicação da amnistia, sendo que uma está associada a questões circunstanciais e/ou conjunturais num dado momento e local, como por exemplo o caso que irá servir de base a este trabalho relativo à celebração de um evento religioso com a presença do Sumo Pontífice da Igreja Católica Apostólica Romana, ou para celebração de um momento histórico socialmente

impactante, como por exemplo a amnistia decorrente da revolução portuguesa do 25 de abril de 1974, ou até para a resolução de problemas práticos decorrentes do excessivo número de população prisional, finalidade que o autor aponta como real mas inconfessada.

A outra linha de justificação para a legitimidade da aplicação da amnistia, que de acordo com Rui Patrício é historicamente dominante, está associada à teoria da justa causa, a qual justifica a utilização do instituto jurídico da amnistia como uma forma de reequilíbrio na aplicação da justiça, valendo como uma ferramenta jurídica para obviar a condenações e/ou punições que, por diferentes motivos, poderiam não ser justas do ponto de vista da realidade prática.

Esta abordagem justificativa causa alguma perplexidade no autor, pois como destaca “[n]ão deixa de impressionar [...] o facto da clemência (e, dentro dela, a amnistia, com a sua já referida radicalidade) ser utilizada, ontem como hoje, muito para além dos casos de justa causa, ou seja, muito para além de situações em que a aplicação da lei seria injusta. [...] o que nos impressiona é a verificação de que a teoria da justa causa, se pode, porventura, explicar a generalidade dos casos de indulto e, porventura, alguns casos de perdão geral, explica mal (ou nem sequer explica) os casos de amnistia. [...] Vemos na amnistia, não um controlo da justeza na aplicação da lei penal, mas apenas, na maior parte dos casos [...] discricionarietà” (Patrício, 1997, pp. 21-22).

Em face do que considera serem as limitações explicativas da legitimidade das medidas de clemência em geral, e da amnistia em particular, Rui Patrício enceta o caminho por uma terceira via justificativa para a legitimidade daquele instituto jurídico do direito da graça. Com efeito, o autor defende a ideia de que a amnistia representa um instrumento de disciplina social que é usada pelo Poder para a sua manutenção e reforço, através do domínio sobre os indivíduos, referindo-se à amnistia como “[...] um instrumento de colocação do indivíduo à mercê do poder, que escolhe se e quando amnistia, criando ele mesmo, nesse momento, as regras do seu acto de amnistiar, sendo certo que, do ponto de vista do citado efeito de ameaça que o poder intenta, vemos como mais ameaçador o poder que faz e desfaz, demiurgicamente, que condena e amnistia, que encarcera e liberta, do que o poder que unicamente faz, condena e encarcera” (Patrício, 1997, pp. 55-56).

Com outra perspetiva quanto à legitimidade da amnistia, Figueiredo Dias, partindo do postulado de que esta representa “a contraface do direito de punir estadual”, considera a mesma como que uma “válvula de segurança do sistema, correspondendo a ordem

jurídica, com um acto de magnanimidade ou de tolerância, à severidade da lei [...], nomeadamente perante modificações supervenientes, de carácter excepcional, das relações comunitárias ou da situação pessoal do(s) agraciado(s)”, acrescentando que as suas causas podem ainda estar subjacentes a outros objetivos como “[...] obviar incorrecções legislativas ou a erros judiciários[...] como para propiciar condições favoráveis a modificações profundas da legislação de carácter penal, ou [...] à socialização do condenado” (Figueiredo Dias, 1993, p. 685).

Contudo, este autor discorda da existência de legitimidade na aplicação do direito da graça, e consequentemente da amnistia, visando outros fins como “[...] *reduzir a população prisional, transmitir para o estrangeiro uma imagem favorável do Estado, permitir a consecução de finalidades meramente estatísticas, diminuir o trabalho que pesa sobre o aparelho judicial, etc.*”, bem como nos casos de comemoração de eventos especiais, como é o caso que serve de base a este trabalho, pois considera que “[...] *a política criminal é, ela própria, intra-sistemática relativamente à concepção do Estado. Mas tal não justifica que essa política criminal deva ser posta ao serviço da realização de fins do Estado que lhe são estranhos [...].*” (Figueiredo Dias, 1993, pp. 686-687).

Em contraponto à posição sufragada por Figueiredo Dias, Sousa e Brito defende que a legitimidade de aplicação das figuras jurídicas do direito da graça, nomeadamente a amnistia, “[...] *se mede em vista da totalidade dos fins do Estado, legítimos num Estado de direito, e não se restringe aos fins específicos do aparelho sancionatório de Estado [...]. Esses fins não se limitam à justiça, no sentido de realização do direito, valem também razões de conveniência pública e a razão de Estado*” (Brito J. d., 1986, pp. 43-44). Isto porque, segundo aquele autor (enquanto redator do acórdão n.º 510/98 do Tribunal Constitucional), valendo a perspetiva de Figueiredo Dias, “[s]ó *se admitiriam, assim, as amnistias correctivas da lei ou da jurisprudência, em sentido amplo, reprovando-se os casos nucleares da tradição histórica do instituto, as amnistias pacificadoras e comemorativas*”¹⁰.

Com efeito, Sousa e Brito considera que “[...] *a amnistia não se opõe ao sistema do direito penal que vem eventualmente corrigir, mas é um meio incluível na política criminal que modifica temporariamente a definição dos factos puníveis e das penas em função dos fins concorrentes do Estado, os quais já determinaram a própria definição temporalmente ilimitada das leis que prevêm os crimes amnistiados. Só que neste sentido*

¹⁰Acórdão do TC n.º 510/98, citado, II.D, n.º 15, consultado em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980510.html>

todos os fins possíveis de um Estado de direito podem relevar, e não apenas os que supõem uma prévia definição dos factos puníveis, que são os fins das penas.”.

Em face da sua interpretação mais ampla quanto à legitimidade da utilização da figura jurídica da amnistia, Sousa e Brito elenca um conjunto exemplificativo de diferentes causas que comumente estão na génese de uma lei amnistiante como a amnistia por magnanimidade, para celebração de um evento festivo relevante, causa onde se insere a Lei nº 38-A/2023 (LPA); as amnistias por razões de política geral, a qual visa “ [...] o reforço da ordem legítima da democracia ou a pacificação da sociedade e do Estado, criando condições para a aplicação normal da lei no futuro (amnistia pacificadora: *Befriedigungsamnestie*), para o que pode ser necessário virar a página do passado (*Schlussstrichamnestie*) ou a mobilização nacional para o trabalho colectivo ou para a guerra” (Brito J. d., 1986, p. 42) exemplificando o autor com a Lei n.º 74/79, de 23 de novembro, a qual amnistiou as infrações criminais e disciplinares de natureza política durante o processo revolucionário em curso no seguimento da revolução de 25 de abril de 1974; a amnistia para a correção do direito, que pode visar a correção do direito enquanto regra, ou por motivos da sua falta de eficácia preventiva ou efetividade; ou tendo como fim a correção de jurisprudência ou da atuação da Administração.

Com uma posição intermédia relativamente às perspetivas defendidas pelos dois autores supracitados no que tange às causas de legitimação da amnistia, Taipa de Carvalho defende que “[a] fundamentação legitimadora da amnistia é a **pacificação social**. E esta necessidade de pacificação ocorre, nomeadamente, após **rupturas sociais**, motivadas por generalizadas confrontações político-ideológicas ou religiosas”, considerando o autor que, “[...] nestas situações, há um fundamento positivo político-criminal para amnistiar: verificados estes pressupostos fáctico-sociais de anormalidade social, e com este objectivo de pacificação social, pode afirmar-se a **natureza político-criminal da amnistia**, pois que esta é plenamente respeitadora dos princípios do Estado-de-Direito e dos fundamentos político-criminais que fazem depender a legitimidade material da pena, quer da necessidade preventivo-geral (seja de pacificação social, seja de dissuasão colectiva) quer da necessidade preventivo-especial (seja de ressocialização, ou de dissuasão individual)” (Carvalho A. T., 2004, pp. 86-87).

Contudo, Taipa de Carvalho discorda da legitimidade de leis de amnistia fundadas em fins como a celebração de eventos festivos ou para combater a sobrecarga processual dos tribunais, na medida em que tais fins não se encontram sustentados num fundamento político-criminal.

Como resultado do estudo das diferentes perspetivas no que tange às causas que legitimam a utilização por parte do Estado do instituto jurídico da amnistia, foi possível formar a convicção de que, na esteira do que defende Sousa e Brito, aquela ferramenta do direito da graça, apesar de ter evidentemente uma natureza político-criminal, não se deve limitar a este reduto temático, antes pelo contrario, a sua utilização deve ser estendível a outros fins do Estado de Direito. Esta convicção parte de dois pressupostos, o primeiro que encontra respaldo na génese da amnistia e no seu percurso histórico; o segundo que se sustenta na ideia de a amnistia ser um importante vetor de disciplina social, como destacou Rui Patrício, mas, ao contrário da aparente carga negativa que este autor atribui a esta possibilidade legitimadora, consideramos que ela pode ser um elemento de equilíbrio (ou reequilíbrio) social, hipótese que a prática de aplicação de leis amniantes veio a provar como verdadeira, sendo disso exemplo a estabilização social no pós-revolução do 25 de abril de 1974, para a qual muito contribuíram as diferentes amnistias direta ou indiretamente relacionadas.

1.5. Outras figuras jurídicas do direito da graça

Tal como afirma Figueiredo Dias, “[c]onsoante o acto de graça tenha lugar antes ou após o trânsito em julgado de uma sentença condenatória; consoante ele se reflecta sobre o facto praticado ou sobre a pena proferida; consoante ele abranja um caso concreto ou antes um grupo de casos em função das características do facto ou (e) do agente — assim se têm distinguido tradicionalmente várias espécies de actos de graça. E assim se fala [...] de amnistia, de perdão do crime, de perdão da pena [total ou parcial (comutação), geral ou individual], de indulto, etc.” (Figueiredo Dias, 1993, p. 687).

Com efeito, para além da discussão sobre a existência ou não de um carácter dicotómico do conceito de amnistia (ou até da sua relevância), é comum encontrar-se na doutrina e até na jurisprudência a utilização de outras figuras do direito da graça para, por comparação e diferenciação, procurar uma visão mais holística não só da figura jurídica da amnistia, mas também dos restantes institutos jurídicos que integram o direito da graça. Pela sua pertinência para uma melhor compreensão da amnistia, vamos atentar, de forma muito abreviada, nas restantes figuras jurídicas do direito da graça existentes no ordenamento jurídico nacional, nomeadamente no perdão genérico e o indulto.

Quanto ao perdão genérico, e socorrendo-nos da definição dada por Paulo Pinto de Albuquerque, “[o] perdão (também conhecida por amnistia impropria) é um acto de graça pelo qual o poder político (Assembleia da República) declara extinta toda ou parte

da pena aplicada a uma categoria de pessoas. O perdão pede ser condicionado à satisfação de certos requisitos pelo beneficiário, ao invés da amnistia. Por exemplo, o pagamento de indemnização devida, nos noventa dias imediatos a notificação do condenado, pode constituir uma condição resolutive da concessão de perdão da pena (acórdão do TC n.º 488/2008) e nada obsta a que a condição resolutive do perdão opere de forma obrigatória e automática (acórdão do TC n.º 153/2007). Por outro lado, o perdão pode ser revogado por força do cometimento de crime doloso em data posterior a entrada em vigor da lei que o concedeu, embora anterior a sentença que concedeu o perdão revogando, e ainda que punido com multa (acórdãos do TC n.º 25/00 e n.º 298/2005)” (Albuquerque, 2010, p. 391).

No caso do perdão genérico, existe alguma divergência na doutrina quanto ao alcance dos seus efeitos e até quanto à justificação da sua autonomia face à amnistia, nomeadamente Figueiredo Dias defende que “ [...] o perdão genérico deve ser considerado para todos os efeitos — dado justamente o carácter de não individualização ou de generalidade que lhe assiste —, uma verdadeira amnistia; com as consequências que daí advêm quer em sede de legitimação, quer em sede de efeitos jurídicos. A única especialidade residirá em que a demarcação do campo de aplicação se faz não (como na amnistia em sentido próprio) por relação com grupos de factos ou de agentes, mas com espécies de penas” (Figueiredo Dias, 1993, pp. 689-690).

Noutra latitude, Francisco Aguilar considera que se impõe uma autonomização do perdão genérico face à amnistia na medida em que “ [...] não sendo coincidentes as consequências jurídicas de ambos os institutos e sendo os conceitos de ambos definidos em conformidade com as respetivas consequências, impõe-se a autonomização do perdão genérico em face da figura da amnistia” (Aguilar, 2004, p. 43). Este autor, apesar de acompanhar Figueiredo Dias quanto à exigência de, num Estado de Direito, qualquer figura do direito da graça só poder ser relacionada com as consequências jurídicas e não com o facto ou o crime praticado, diverge daquele no que tange à similitude de efeitos entre a amnistia e o perdão genérico, pois “ [...] a circunstância de a amnistia “própria” não respeitar ao crime, mas, também ela, ao domínio das consequências jurídicas do crime, não implica que os seus efeitos jurídicos sejam os mesmos do perdão genérico. Na realidade, os efeitos jurídicos do perdão genérico não coincidem com os da amnistia [...]”, isto porque para Francisco Aguilar “[...] o perdão pressupõe a condenação. Pelo contrário, a amnistia precede, normalmente, esse momento: quando beneficie factos ainda não transitados em julgado, ela determina a extinção do processo ou, caso este

inexista a proibição da sua abertura. Mais ainda, é totalmente errada a identificação entre perdão genérico e amnistia imprópria também a esta luz, desde logo, esta última pressupõe o trânsito em julgado e nunca a mera condenação.”, concluindo este autor que, “[...] assim sendo, uma vez que, ao contrário do que escreve Figueiredo Dias, podem e devem fundar efeitos jurídicos diversos, não se afigura a opção pela destrinça entre amnistia e perdão genérico, como “um dispensável e inconveniente luxo de conceitos” (Aguilar, 2004, pp. 42-43).

Também Taipa de Carvalho entende que a figura do perdão genérico é autónoma da amnistia, pois “[...] embora seja comum a qualquer das formas de perdão a exigência do respeito pelo princípio da igualdade, a verdade é que a legitimidade material da lei de amnistia e da concessão do indulto individual assenta em razões político-criminais positivas, ao passo que o perdão genérico apenas pressupõe que a sua concessão não colida ou afronte razões ou necessidades político-criminais.” e aquele autor concretiza que “[a] amnistia fundamenta-se e legitima-se na necessidade política de pacificação social, necessidade esta que corresponde a uma necessidade político-criminal - sendo uma das funções da pena a prevenção geral positiva de pacificação social, desaparecida ou inexistente esta, deixa de haver razão para a punição. [...] Já, quanto ao perdão genérico (total ou parcial), as razões político-criminais, nomeadamente de prevenção geral, não desempenham o papel de fundamentação desta decisão legislativa, mas sim a função de eventual obstáculo à concessão do perdão genérico. Isto é, a necessidade político-criminal de prevenção geral (positiva ou de integração e de pacificação social, e negativa ou de dissuasão colectiva) pode obstar à concessão do perdão genérico” (Taipa de Carvalho, 2004, pp. 81-92).

Em suma, estamos em crer que, apesar de existirem muitos pontos de contacto entre as duas figuras jurídicas, subsistem diferenças substanciais entre si que justificam a sua individualização no quadro do direito de clemência.

Noutra latitude, mas ainda no quadro do direito da graça nacional, temos a figura jurídica do indulto, sendo que segundo Figueiredo Dias “[...] o que verdadeiramente distingue os institutos é o **carácter geral da amnistia** (dirigido, como acentuámos, a grupos de factos ou de agentes), em contraposição ao **carácter individual do indulto** (dirigido a pessoas concretas)” (Figueiredo Dias, 1993, p. 689).

Contudo, numa análise mais profunda é possível destrinçar outras marcas caracterológicas que indubitavelmente diferenciam os dois institutos, destacando-se imediatamente o facto de a competência para a sua concessão caber a entidades distintas,

nomeadamente no caso do indulto, ao Presidente da República, nos termos do art.º 134.º, al. f), da CRP, e no caso da amnistia à Assembleia da República, nos termos de 161.º, al. f), do mesmo diploma legal.

Francisco Aguilar por seu lado destaca o facto de que “[...] *o indulto pressupõe a existência de uma condenação judicial transitada em julgado ao passo que tal não sucede com a amnistia*” (Aguilar, 2004, p. 39).

Taipa de Carvalho estabelece ainda a diferença entre a amnistia e o indulto sobre a perspectiva do interesse político-social e político-criminal da decisão de clemência, destacando que “[a] *amnistia fundamenta-se e legitima-se na necessidade política de pacificação social, necessidade esta que corresponde a uma necessidade político-criminal - sendo uma das funções da pena a prevenção geral positiva de pacificação social, desaparecida ou inexistente esta, deixa de haver razão para a punição*”, em contraponto com o indulto o qual, segundo este autor, “[...] *fundamenta-se e legitima-se na desnecessidade político-criminal da continuação da execução da pena, isto é, na constatação de que a função primeira da pena, que é a prevenção especial (positiva ou de recuperação social do condenado, e negativa ou de dissuasão do recluso da prática de futuros crimes), deixou de se afirmar, em relação ao concreto indultado, e, assim, poderá não continuar a execução da pena judicialmente aplicada*” (Taipa de Carvalho, 2004, pp. 84-85).

Concluído, o indulto destaca-se por ser uma prerrogativa na esfera de competência do Presidente da República, a qual tem um carácter discricionário, mas com condicionamento legal imposto pela prévia necessidade de audição do Governo. Como destacam Gomes Canotilho e Vital Moreira “[e]mbora o indulto e a comutação de penas sejam tradicionalmente configurados como actos de clemência pessoal, a sua caracterização rigorosa não se reconduz a vontade de uma pessoa, mesmo que com a qualidade de chefe do Estado. E uma emanção do jus puniendi, de que é titular o Estado (e não o PR), no sentido de extinguir uma pena imposta por sentença penal ou de renunciar a sua aplicação. Por isso, justifica-se a exigência constitucional da audição ao Governo, responsável pela política criminal” (Canotilho & Moreira, 2010, p. 194).

2. A Lei n.º 38-A/2023, de 02 de agosto

2.1. Justificação

Foi em 27 de janeiro de 2019, no decurso da Jornada Mundial da Juventude (JMJ) que tiveram lugar no Panamá, que Sua Santidade o Papa Francisco anunciou que a próxima localização daquele evento religioso seria em Portugal, tendo como centro nevrálgico a cidade de Lisboa.

Entre a miríade de iniciativas de diferentes índoles que tiveram lugar decorrentes da realização daquele evento de carácter religioso, foi decidido pelo Governo que, no quadro legislativo, e de forma a marcar o singularidade do evento e particularmente de honrar a visita do Papa Francisco a Portugal, seria proposta a aplicação de um perdão de penas e uma amnistia de infrações visando os jovens, sendo tal desiderato plasmado na exposição de motivos constante da Proposta de Lei n.º 97/XV/1.¹¹ “ *Considerando a realização em Portugal da JMJ em agosto de 2023, que conta com a presença de Sua Santidade o Papa Francisco, cujo testemunho de vida e de pontificado está fortemente marcado pela exortação da reinserção social das pessoas em conflito com a lei penal, tomando a experiência pretérita de concessão de perdão e amnistia aquando da visita a Portugal do representante máximo da Igreja Católica Apostólica Romana justifica-se adotar medidas de clemência focadas na faixa etária dos destinatários centrais do evento. Uma vez que a JMJ abarca jovens até aos 30 anos, propõe-se um regime de perdão de penas e de amnistia que tenha como principais protagonistas os jovens*” .

Esta opção legislativa não era inédita, encontrando respaldo histórico em outras iniciativas do mesmo género que marcaram outras visitas papais ao território português, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 47702, de 15 de maio que concedeu a amnistia e perdão a vários crimes e infrações cometidos por delinquentes civis e por delinquentes pertencentes às forças armadas e às forças militarizadas, por ocasião da visita do Papa Paulo VI, em 13 de maio de 1967; a Lei n.º 17/82, de 2 de julho, que visava a amnistia infrações e o perdão a penas aquando da visita do Papa João Paulo II, entre 12 e 15 de maio de 1982 e a Lei n.º 23/91, de 4 de julho, a qual procedeu à amnistia de diversas

¹¹ Proposta de Lei 97/XV/1 - Estabelece perdão de penas e amnistia de infrações praticadas por jovens, de 19 de junho de 2023. Consultada em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/15/01/245/2023-06-19/348?pgs=348-353&org=PLC>

infrações e outras medidas de clemência, por ocasião 17.º aniversário do 25 de abril e da visita a Portugal do Papa João Paulo II, entre os dias 10 e 13 de maio de 1991.¹²

Assim, depois de percorrido o necessário processo legislativo, no dia 2 de agosto de 2023, foi publicada a Lei n.º 38-A/2023 (LPA) sob o título de “*Perdão de penas e amnistia de infrações*”, que viria a entrar em vigor a 01 de setembro de 2023.

2.2. Quadro Geral

A LPA, logo no seu art.º 1 define como objeto estabelecer um perdão de penas e uma amnistia de infrações na decorrência da realização em Portugal da Jornada Mundial da Juventude.

No art.º 2.º, da LPA é definido o seu âmbito de aplicação, estatuidando o seu n.º 1 que “*Estão abrangidas pela presente lei as sanções penais relativas aos ilícitos praticados até às 00:00 horas de 19 de junho de 2023, por pessoas que tenham entre 16 e 30 anos de idade à data da prática do facto, nos termos definidos nos artigos 3.º e 4.º.*”

Quanto ao intervalo temporal de aplicação, o mesmo não trouxe dificuldades de interpretação, contudo, conforme destacou Pedro Brito, logo aqui o legislador da LPA marcou uma diferença para o que vinha sendo a prática legislativa recente, nomeadamente quanto à legislação produzida no contexto da pandemia do Covid-19, onde “*[...] em todas essas situações as “00:00 horas” do dia mencionado referiram-se sempre ao início do respetivo dia e não ao seu fim*” (Brito P. J., 2023, p. 4), sendo que no caso da LPA, o grupo hora/minuto corresponde ao fim do dia, o que, tendo em conta a utilização da preposição “até”, nos remete na prática para o último minuto do dia 18 de Junho de 2023. Pedro Brito defende que “*Deste modo, afigura-se que estão abrangidos pela amnistia e perdão estabelecidos pela referida Lei as infrações que, reunindo os demais pressupostos por ela estabelecidos, tenham sido praticadas até ao final do dia 18-06-2023, ou seja, até à meia-noite de 18-06-2023*” (Brito P. J., 2023, p. 5).

Se quanto ao critério temporal não sobressaíram muitas dificuldades de interpretação, nem foram levantadas questões relativas à sua constitucionalidade, quanto à delimitação subjetiva constante do art.º 2.º, n.º 1, *in fine* da LPA, essas dificuldades interpretativas foram evidentes, resultando em extensa litigância e em posições conflitantes na

¹² De referir que, para além das situações motivadas por questões religiosas, existiram outras situações em que foi utilizada a figura jurídica da amnistia ou perdão de penas, como por exemplo: a Lei 16/86, de 11 de Junho decorrente da eleição de Mário Soares para o cargo de Presidente da República; a Lei n.º 15/94, de 11 de Maio visando a celebração do vigésimo aniversário da revolução do 25 de abril de 1974 e a Lei n.º 29/99, de 12 de Maio, que tinha por propósito a celebração do vigésimo quinto aniversário da revolução do 25 de abril de 1974.

jurisprudência, bem como foi questionada a constitucionalidade da norma. Uma vez que iremos analisar mais à frente neste trabalho o impacto que esta delimitação subjetiva teve nos casos de penas disciplinares ao abrigo do Regulamento de Disciplina da GNR, iremos aí aprofundar esta temática.

Ainda nos termos do art.º 2.º da LPA, o seu n.º 2, alíneas a) e b), abrange as sanções acessórias decorrentes de contraordenações e as penas disciplinares (civis e militares), respetivamente, não estendendo a estas a limitação subjetiva da idade, pelo menos diretamente, pois como iremos procurar demonstrar mais à frente no nosso estudo, defendemos que, da conjugação dos seus art.º 2.º, n.º 1, art.º 4 e art.º 6, resulta a exigência legal de aplicar os limites de idade às infrações disciplinares que simultaneamente se configurem como crime não amnistiável pela LPA, nos termos do seu art.º 7.º.

O art.º 3.º da LPA aborda o regime de pedrão de penas, destacando logo ali o legislador a forma de articular o perdão com a amnistia de penas. Como afirma Pedro Brito, “[...] *relativamente a uma mesma infração penal pela qual tenha sido aplicada uma pena, quando concorram amnistia e perdão, a questão da aplicação do perdão acaba por não se colocar, pois a aplicação da amnistia é operação prioritária que vai deixar aquele sem objeto. Na verdade, a amnistia prefere sempre à aplicação do perdão, sendo esse precisamente o sentido da ressalva do preceito em análise*” (Brito P. J., 2023, p. 7).

O art.º 4.º da LPA refere-se à amnistia das infrações penais, delimitando a moldura penal amnistiável nas penas não superiores a um (1) ano de prisão ou a 120 dias de multa. Assim, apesar da simplicidade da letra desta norma, a aplicação casuística da mesma pode refletir diferentes variantes. Conforme detalha Pedro Brito “[...] *os crimes puníveis unicamente com pena de prisão estarão abrangidos pela amnistia caso o limite máximo da pena aplicável seja inferior ou igual a um ano de prisão. Por seu turno, os crimes puníveis com pena de prisão e com pena de multa, cumulativamente, ou com pena de multa, em alternativa àquela pena de prisão, estarão abrangidos pela amnistia caso o limite máximo da pena de prisão aplicável seja inferior ou igual a um ano de prisão, independentemente do limite máximo da pena de multa aplicável. Finalmente, os crimes puníveis apenas com pena de multa estarão abrangidos pela amnistia caso o limite máximo da pena aplicável seja inferior ou igual a 120 dias.*” (Brito P. J., 2023, p. 24)

O art.º 5.º da LPA alude ao perdão de sanções acessórias relativas a contraordenação, estabelecendo como moldura abstrata o limite máximo que não exceda os mil (1000) euros de coima.

O art.º 6.º da LPA aborda a aplicação da amnistia às infrações disciplinares, quer civis, quer militares, apresentando dois critérios limitadores, sendo o primeiro a exigência de infração disciplinar a amnistiar não constituir simultaneamente ilícito penal não amnistiável nos termos do art.º 7.º da LPA, e o segundo que a pena disciplinar aplicável não seja superior a suspensão ou prisão disciplinar. Iremos regressar a este artigo no decurso deste estudo, procurando mostrar os impactos que esta norma tem nos casos relativos aos militares da GNR em face do seu regime disciplinar especial previsto no Regulamento de Disciplina da GNR (RDGNR).

No art.º 7.º da LPA o legislador definiu um conjunto de exceções relativamente às quais é vedada a aplicação do perdão e da amnistia. Conforme detalha Pedro Brito, “ *O elenco das exceções é feito em função dos crimes em causa, tendo em conta o bem jurídico protegido e os elementos constitutivos (cfr. n.º 1, als. a) a f)) ou, independentemente dos concretos crimes, das respetivas vítimas (cfr. n.º 1, al. g), e n.º 2) de determinadas qualidades ou características do agente (cfr. n.º 1, als. h), k) e l)), da pena aplicada (cfr. n.º 1, al. i)) ou da verificação de determinada agravante geral (cfr. n.º 1, al. j))*.”

Deste modo, o facto de um crime não constar no elenco daqueles que, por si só, determinam a exclusão das medidas estabelecidas na Lei em análise, não impede que o respetivo agente possa, ainda assim, não beneficiar destas por força das demais exceções igualmente previstas” (Brito P. J., 2023, p. 30).

O art.º 8.º aborda as condições resolutivas associadas à concessão do perdão previsto na LPA, destacando-se que o prazo de um ano deve ser contado da data em que a lei entrou em vigor, *in casu*, 01 de setembro de 2023, e não da decisão de concessão do perdão, não existindo qualquer critério quanto ao tipo de pena aplicada, bastando que exista uma condenação transitada em julgado por prática de um crime doloso para operar a condição resolutiva, bem como quando, existindo obrigação de indemnizar ou reparar por parte do sujeito beneficiário do perdão, este não proceder ao pagamento em que tenha sido condenado no prazo definido.

O art.º 9.º da LPA incide sobre os instrumentos, produtos ou vantagens perdidas a favor do Estado associados à infração amnistiada, seguindo o legislador o regime que versa sobre esta temática no Código Penal.

O art.º 10.º da LPA reporta-se à restituição dos valores referentes às taxas de justiça pagas pela constituição de assistente, isto no quadro de processos crime pendentes que venham a ser amnistiados, sendo que a concretização prática desta norma pressupõe, como afirma Pedro Brito, que a mesma “ [...] *só deverá ocorrer no caso de o processo*

findar na totalidade por força da amnistia ou, no caso de prosseguir por força de outro ou outros crimes não amnistiados, o assistente não possua legitimidade para assumir tal estatuto ou qualidade processual em relação ao crime ou crimes não amnistiados ou, possuindo-a, declare expressamente que pretende desistir de tal estatuto ou qualidade processual” (Brito P. J., 2023, p. 47).

O art.º 11.º da LPA vem estabelecer a possibilidade de os arguidos no contexto penal previsto no art.º 4.º do mesmo diploma legal, poderem recusar a aplicação da amnistia ao seu caso concreto. Em face do escopo do presente trabalho, importa desde logo destacar que este artigo não tem aplicabilidade nos casos de infrações disciplinares. Por outro lado, a possibilidade de recusar a amnistia só existe caso a própria lei que a concede preveja essa possibilidade, como acontece no caso da LPA, sendo tal opção lógica na medida em que “ [...] *as medidas da graça se destinam a regular situações nas quais não há verdadeira necessidade de aplicação da pena. Assim, não parece razoável que a pena seja efetivamente cumprida por mera vontade do arguido. As situações em que a vontade do agente é suficiente para dar continuidade ao processo penal são, pois, excepção. Uma tal solução compreende-se, tendo em vista que o processo pretende realizar a justiça, como interesse de toda a comunidade, interesse público, e apenas subsidiariamente satisfazer os interesses particulares dos sujeitos do processo*” (Canotilho M. &., 2007, p. 347).

Apesar de aderirmos à posição supra explanada, importa referir que existem posições contrárias, como a de Francisco Aguilar, que defende¹³ a possibilidade de qualquer arguido poder fazer uso do direito a renunciar à amnistia visando a defesa do seu direito constitucional ao bom nome, o que pode ser cumprido com a continuação do processo e o hipotético culminar do mesmo com uma absolvição. Contudo, este autor defende que, caso o resultado final não seja a absolvição esperada, operam os efeitos da amnistia, devendo o tribunal arquivar o procedimento.

O art.º 12 da LPA aborda o regime de responsabilidade civil no quadro da aplicação da amnistia, estatuidando que a aplicação desta não leva à preclusão da responsabilidade civil emergente dos factos amnistiados.

¹³ Segundo Francisco Aguilar: “Esta “renúncia à amnistia” é, por conseguinte, uma figura *sui generis*: ela impõe-se constitucionalmente em nome do direito fundamental ao bom nome, mas circunscreve-se ali onde este direito carece de ser tutelado, não decorrendo dela a “punição” do agente, ali onde o Estado - através de uma lei de amnistia válida - o não quer. Poderíamos dizer, em suma, que nem em sede de amnistia pode um arguido pretender que um tribunal o sancione criminalmente pela prática de uma conduta contra a vontade validamente expressa do legislador.” (Aguilar, 2004, p. 212).

O art.º 13.º da LPA estende a aplicação do diploma às medidas cautelares de prisão preventiva e obrigação de permanência no domicílio, estatuidando que, dentro de um prazo de 60 dias após a entrada em vigor daquela, e mediante requerimento do arguido, do Ministério Público ou a título oficioso, procede-se ao reexame dos pressupostos que sustentaram aquelas decisões cautelares, desde que os factos em crise estejam dentro do limite temporal previsto na LPA. A decisão de revogação deve ter por base um juízo de prognose que deve incidir na pena previsível decorrente da aplicação da LPA ao caso concreto.

Apesar de na letra do art.º 13.º não ser feita qualquer referência a limites de idade, partilhamos da posição de Pedro Brito, que defende que, “[t]endo em conta o disposto no art.º 2.º, n.º 1, da Lei em apreço, só faz sentido que se esteja perante arguido que, à data dos factos, tenha entre 16 e 30 anos de idade.” (Brito P. J., 2023, p. 50)

No art.º 14.º da LPA é abordada a aplicação desta no âmbito de processos judiciais, determinando que, dependendo da fase do processo, pode competir ao Ministério Público, ao Juiz de Instrução criminal ou ao Juiz do julgamento ou da condenação.

Como conclusão, podemos destacar que a LPA seguiu a linha de anteriores diplomas legais que visavam a aplicação das figuras jurídicas do direito da graça, nomeadamente da amnistia e do perdão, contudo, como veremos no seguimento deste trabalho, não foi capaz de eximir-se às dúvidas decorrentes da sua interpretação, resultando em extensa litigância sobre diferentes vetores de análise, nomeadamente aqueles associados ao critério subjetivo do limite de idade, que seguidamente se irá abordar em face das questões de inconstitucionalidade que levantou.

2.3. Da inconstitucionalidade do intervalo de idades consagrado na LPA

Quanto à vertente da constitucionalidade do critério subjetivo do intervalo de idades previsto na LPA, apesar de não ter uma conexão direta com o direito disciplinar na GNR, existiram diversas decisões disciplinares que foram impugnadas graciosamente, através de reclamações e/ou recursos hierárquicos, tendo por base o argumento da inconstitucionalidade daquele critério subjetivo, sendo por isso considerado pertinente abordar esta questão no nosso estudo.

Decorrente da investigação elaborada foi possível perceber que as leis amnistiantes têm um elevado potencial para gerar dúvidas quanto à sua constitucionalidade, sendo comum que as mesmas sejam levadas à apreciação do Tribunal Constitucional, entre

outros motivos, por considerações relativas ao seu impacto com o princípio da igualdade, previsto no art.º 13.º da CRP.

O Acórdão n.º 444/97, de 25 de junho, do Tribunal Constitucional é um desses exemplos¹⁴. Neste, o Tribunal propugna que “[q]ualquer amnistia envolve uma selecção de factos a amnistiar, segundo os tipos de crime, as categorias dos agentes ou outras circunstâncias. É razoável, e não ofende o princípio da igualdade (sublinhado nosso), que, como é usual, se distingam esses factos de acordo com a sua gravidade relativa. Essa gravidade pode, desde logo, ser determinada pelo tipo de crime e pela medida abstracta da pena que lhe corresponde. Mas também a categoria dos agentes (a sua idade, o facto de serem agentes policiais ou funcionários públicos) (sublinhado nosso) ou outras circunstâncias podem tornar mais ou menos graves, objectivamente e à luz dos fins próprios do sistema jurídico-penal, determinadas condutas. O legislador não está estritamente vinculado aos critérios de gravidade relativa já definidos no Código Penal, pode ser sensível a critérios de gravidade relativa ditados pela opinião pública numa determinada conjuntura histórica.”

Assim, no entendimento do Tribunal Constitucional, caso não se revistam de um carácter desproporcionado ou arbitrário, as leis amnistiantes não ferem o princípio da igualdade por definirem o espectro de aplicação a determinados factos ou circunstâncias.

Conforme afirmam Mariana Canotilho e Ana Luísa Pinto, “[...] no domínio das medidas de clemência, o princípio da igualdade deverá ser entendido num sentido específico: ele não impede a lei de aprovar regras especiais, dirigidas a certas categorias de ilícitos e de penas, mas sim de aprovar regras diferentes para situações objectivamente iguais. O problema consiste, pois, em avaliar as situações que podem ser consideradas especiais.” (Canotilho M. &., 2007, p. 340). É exatamente este carácter de situação especial que foi questionado no caso da LPA, nomeadamente se a Jornada Mundial da Juventude e o limite de idade a elas associado justificavam a introdução de um critério subjetivo como o limite de idade.

Olhando para o caso em crise, a LPA teve na sua génese a realização da Jornada Mundial da Juventude, e logo na exposição de motivos constante da Proposta de Lei n.º 97/XV/1.^a, que viria a culminar na LPA, é referido que “A Jornada Mundial da Juventude

¹⁴Acórdão do TC n.º 444/97, de 25 de junho de 1997, I., n.º1, consultado em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970444.html?impressao=1>; existindo outros, como o Acórdão do TC n.º 42/95, de 01 de fevereiro de 1995, consultado em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19950042.html>; ou o Acórdão do TC n.º 510/98, citado, consultado em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980510.html>.

(JMJ) é um evento marcante a nível mundial, instituído pelo Papa João Paulo II, em 20 de dezembro de 1985, que congrega católicos de todo o mundo. Com enfoque na vertente cultural, na presença e na unidade entre inúmeras nações e culturas diferentes, a JMJ tem como principais protagonistas os jovens. [...] Uma vez que a JMJ abarca jovens até aos 30 anos, propõe-se um regime de perdão de penas e de amnistia que tenha como principais protagonistas os jovens. Especificamente, jovens a partir da maioridade penal, e até perfazerem 30 anos, idade limite das JMJ. Assim, tal como em leis anteriores de perdão e amnistia em que os jovens foram destinatários de especiais benefícios, e porque o âmbito da JMJ é circunscrito, justifica-se moldar as medidas de clemência a adotar à realidade humana a que a mesma se destina.”

Com efeito, consideramos que resulta evidente que a LPA não tem na sua génese uma qualquer decisão arbitrária, antes pelo contrário, existe um racional lógico que sustenta a limitação ao intervalo de idades definido, *in casu*, a realização da JMJ e o facto de esse evento ser dirigido para jovens até aos 30 anos de idade, ao que se pode acrescentar a posição de Ema Vasconcelos, segundo a qual “[a] instituição de normas diferenciando positivamente os “jovens” não é inédita no nosso ordenamento jurídico. Com efeito, e desde logo, o artigo 70.º da CRP, que consagra uma protecção especial da juventude. De igual modo, o artigo 9.º do Código Penal impõe a aplicação de disposições especiais para os maiores de 16 anos e menores de 21. Em obediência a tal disposição, o DL n.º 401/82, de 23 de Setembro, aprovou o Regime Especial para Jovens, aplicável a jovens que tenham cometido um facto qualificado como crime. Finalmente, também ao nível das anteriores leis de graça, é possível identificar disposições que impõem medidas especiais para jovens, designadamente o artigo 10.º da Lei n.º 15/94, de 11.05, e o artigo 3.º da Lei n.º 29/99, de 12.05, ambos impondo um regime diferenciado, aplicável a menores de 21 anos” (Vasconcelos, 2024, p. 4).

Contudo, logo no percurso legislativo, bem como no momento subsequente à entrada em vigor da LPA, o critério subjetivo do limite de idade previsto no art.º 2.º, n.º 1 daquele diploma legal gerou muitas questões quanto à sua constitucionalidade¹⁵, sendo previsível

¹⁵ A título de exemplo destaca-se a posição manifestada pelo Conselho Superior do Ministério Público no seu parecer sobre a Proposta de Lei 97/XV/1ª : “ [...] a Proposta de Lei cria uma efetiva diferenciação entre as pessoas penalmente imputáveis em função da idade à data da prática de um facto ilícito típico, ainda que o tipo de ilícito cometido tenha sido o mesmo, pelo que deverá merecer uma aturada e aprofundada reflexão sobre a sua eventual conformidade com o artigo 13º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e o artigo 21º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta).” (Conselho Superior do Ministério Público, 2023, p. 4).

que a aplicação prática da LPA desse lugar a um elevado volume de litigância sobre aquele requisito específico, situação que se veio a confirmar.

Depois de várias decisões de tribunais de primeira e segunda instância, onde são esgrimidos argumentos jurídicos contra e em favor da constitucionalidade da LPA quanto ao intervalo de idades por ela definido¹⁶, a questão chegou à apreciação do Tribunal Constitucional, que versou sobre a mesma no seu Acórdão n.º 471/2024, de 19 de junho de 2024.¹⁷

O Tribunal Constitucional começa a fundamentação da sua decisão por uma contextualização da situação em face dos argumentos dos sujeitos processuais envolvidos, bem como da decisão proferida pelo tribunal de primeira instância que apontava para a inconstitucionalidade material do limite de idade previsto na LPA, por ofensa à norma prevista no art.º 13.º, n.º 2 da CRP, passando seguidamente para uma caracterização exaustiva da figura jurídica da amnistia, considerando que “[...] *uma das exigências constitucionais com as quais as normas que preveem a amnistia de certos crimes podem ser confrontadas é a da igualdade*”. Contudo, apesar de destacar o potencial daquelas realidades jurídicas para gerar situações controvertidas, aquele Tribunal destaca que “[...] *é jurisprudência estabilizada que a Constituição só proíbe o tratamento diferenciado de situações quando o mesmo se apresente arbitrário, sem fundamento material, havendo que precisar o sentido da igualdade jurídica.*”

Em face do contexto que está na génese da LPA, o Tribunal Constitucional aborda diferentes motivos que, comumente, estão na génese de leis amnistiantes, fazendo referência às diferentes posições doutrinárias sobre a temática (posições doutrinárias já abordadas na primeira parte deste trabalho), nomeadamente as amnistias por ocasião da comemoração de eventos festivos, referindo que, “[...] *embora as amnistias previstas por ocasião de uma comemoração não sejam consensuais no plano infraconstitucional, designadamente, no quanto à sua justificação jurídico-criminal [...] a crítica que mereçam nesse plano não se confunde com uma violação de parâmetros constitucionais, designadamente do princípio da igualdade*”, destacando ainda que “[...] *as finalidades*

¹⁶A título de exemplo o acórdão do TRP, relativo ao processo 24/21.4PEPRT-B.P1, consultado em <https://www.dgsi.pt/jtrp.nsf>; o acórdão do TRC relativo ao processo 39/07.5TELSB-H.C1, consultado em <https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf>; a Sentença do Juízo de Competência Genérica da Marinha Grande, de 17 de Outubro de 2023, in <https://sicnoticias.pt/pais/2023-10-26-Juiza-aplica-amnistia-papal-a-homem-com-mais-de-30-anos-apanhado-a-conduzir-com-alcool-df6baae6>

¹⁷Acórdão do TC n.º 471/2024 – Processo n.º 1112/23, de 19 de junho de 2024, II., 2.2., 2.2.1, 2.2.2, 2.3, consultado em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20240471.html%5Ch>.

justificativas da amnistia não têm de coincidir com as do direito penal, sendo admissíveis as amnistias com finalidade comemorativa, desde que o universo dos beneficiários da medida se faça segundo critérios generalizáveis, em função de circunstâncias não arbitrárias e razoáveis, da perspetiva do Estado de direito”.

Abordando especificamente a LPA, o Tribunal Constitucional enquadra esta como “[...] *uma amnistia do tipo comemorativo ou festivo e, por outro, que a justificação do corte normativo relativo à idade é que “[...] a JMJ abarca jovens até aos 30 anos”.* Este limite de idade relaciona-se diretamente com as próprias finalidades do evento [...]”. Com efeito, defende que as questões levantadas pelo recorrido relativas à variabilidade do conceito de juventude não devem ser tidas em consideração na sua análise, pois não é esta a “pedra de toque” que define a racionalidade da justificação da LPA, pois considera que “[c]abe ao Tribunal, tão-somente, reconhecer que existe uma ligação objetiva que assegura uma justificação minimamente coerente por comparação entre o limite de idade determinado pelo legislador e o contexto da celebração associada à amnistia, o que é suficiente para concluir que o critério de distinção dos destinatários da norma não se apresenta arbitrário. [...] Ele estabelece-se por um dado objetivo relacionado com a idade dos principais destinatários da celebração, que, por razões de simplificação de linguagem, se acolheram sob a designação comum de “jovens”.

Face ao percurso argumentativo, não julgou inconstitucional a norma contida no art.º 2.º, n.º 1 da LPA, uma vez que “[n]ão sendo a idade uma das ‘categorias suspeitas’ previstas no n.º 2 do artigo 13.º da CRP e reconhecendo-se ao legislador uma generosa margem para modelação dos termos da amnistia, incluindo no seu recorte subjetivo, a circunstância de se estabelecer um critério geral e abstrato coerente com a ocasião justificativa da amnistia afasta um quadro de juízo de censura jurídico-constitucional por violação do princípio da igualdade, pois trata-se de critério suscetível de generalização, em função de circunstâncias não arbitrárias, mas razoáveis do ponto de vista dos fins do Estado de direito.”

Em jeito conclusão, e face ao lastro histórico associado à aplicação do instituto da amnistia, bem como aos motivos que estão subjacentes ao critério subjetivo do limite de idade previsto na LPA, que entendemos como não arbitrários e razoáveis, aderimos à posição do Tribunal Constitucional. Contudo, mesmo no seio deste Tribunal existem posições discordantes manifestadas nas declarações de voto relativas ao Acórdão em questão, o que é bem demonstrativo de que a configuração que o legislador atribuiu ao critério subjetivo da limitação de idade previsto na LPA é substancialmente controvertida.

2.4. A controvérsia sobre a interpretação do limite de idade

No tocante à interpretação do limite de idade previsto no art.º 2.º, n.º1 da LPA, esta norma estatuí que “*Estão abrangidas pela presente lei as sanções penais relativas aos ilícitos praticados até às 00:00 horas de 19 de junho de 2023, por pessoas que tenham entre 16 e 30 anos de idade à data da prática do facto*” (sublinhado nosso), nos termos definidos nos artigos 3.º e 4.º.”

Logo no decurso do processo legislativo da LPA, foram suscitadas dúvidas quanto à formulação prevista no art.º 2 da Proposta de Lei 97/XV/1ª, tendo o Conselho Superior do Ministério Público, no seu parecer a pedido da Assembleia da República, alertado que “[...] a redação do artigo 2º deverá precisar, para evitar dúvidas futuras, se a amnistia e o perdão abrangerão aqueles que tenham 30 anos de idade (à data da prática do facto) ou somente até ao dia em que perfaçam 30 anos de idade, não se ultrapassando esta data. [...] Se a intenção do legislador é a de abranger pessoas até que perfaçam 30 anos - como parece resultar da exposição de motivos - deverá consigná-lo explicitamente no artigo 2º. Se é outra, também deverá clarificar a redação da mesma norma, acrescentando, “e enquanto tiverem esta idade”. (Conselho Superior do Ministério Público, 2023, p. 19 e 20). Contudo, apesar dos alertas para a necessidade de uma formulação mais precisa da norma de forma a tornar mais clara a sua interpretação quanto ao significado do limite de idade, tal desiderato não foi atingido.

Com efeito, decorrente da aplicação prática da norma, e da consequente (e já agora previsível) existência de dúvidas quanto ao significado de “entre 16 e 30 anos de idade”, tem existido muita litigância e posições diversas na jurisprudência, nomeadamente se se deve incluir ou afastar o patamar de 30 (trinta) anos no momento de aplicação da lei.

A corrente jurisprudencial¹⁸ que defende a aplicação da LPA até ao patamar dos 30 anos (ou seja, excluindo quem tenha 30 ou mais anos), sustenta a sua posição numa dupla vertente, primeiro na interpretação segundo o elemento literal da norma, nos termos do estatuído no art.º 9.º do Código Civil, relativamente à interpretação da lei, sendo ressalvado o facto de se tratar de uma lei de amnistia e por isso ter uma natureza excecional não se compadecendo com aplicação analógica, interpretação extensiva ou restritiva, devendo antes ser interpretada de forma declarativa, *rectius*, nos exatos termos em que foi redigida.

¹⁸ A título de exemplo o acórdão do TRC, relativo ao processo 1644/15.1PBVIS-A.C1, consultado em <https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/ec89d239e78e191f80258b080048e647?OpenDocument>

Assim, considera esta corrente que o legislador, ao definir a aplicabilidade da LPA a quem integre o intervalo de idades “ *entre 16 e 30 anos de idade*”, apesar de não ter vedado de forma cabal a possibilidade de outras interpretações, por força da utilização da preposição “*entre*”, permite concluir que o limite fixado para a aplicação da lei é até que se complete os 30 anos, logo tendo um sujeito 30 anos ou mais, LPA já não lhe é aplicável.

Mas se decorrente da interpretação do elemento literal podem ser sustentadas posições antagónicas, entendem os defensores desta corrente jurisprudencial que, observando o elemento histórico, fica claro a aplicabilidade da LPA apenas a quem tenha até 30 anos de idade, pois, tendo por base a já supra referida Proposta de Lei n.º 97/XV/1.^a, é possível retirar que o legislador pretendeu associar a LPA à faixa etária dos destinatários das JMJ, designadamente jovens até aos 30 anos de idade. Com efeito, da interpretação conjugada do elemento literal e do elemento histórico, resulta para esta corrente jurisprudencial que a LPA só é aplicável a quem tenha mais de 16 e menos de 30 anos de idade.¹⁹

Numa posição antagónica está a corrente jurisprudencial que defende que LPA não afasta a sua aplicação aos cidadãos com 30 anos de idade, incluindo estes, até ao exato momento em que perfaçam 31 anos de idade. Esta corrente sustenta a sua posição no elemento literal, defendendo que, se o legislador tivesse intenção de afastar as pessoas com 30 anos, teria tido o cuidado de usar a preposição “*até*” ou uma forma que concretizasse de modo indubitável a exclusão daquele patamar de idade, opções que foram adotadas noutros diplomas como Regime Penal Aplicável a Jovens Delinquentes, onde para definir quem se enquadra como jovem estatuiu que “ [...] *é considerado jovem para efeitos deste diploma o agente que, à data da prática do crime, tiver completado 16 anos sem ter ainda atingido os 21 anos*”²⁰.

Defendem também que não tem adesão às regras da experiência comum a ideia de que, quem tem 30 anos e alguns meses já não pode ser considerado como tendo 30 anos, pois o normal é dizer-se que se tem 30 anos e não que se tem 30 anos, 2 meses e 4 dias, por exemplo. Acrescentam ainda que a valer a posição que defende o limite até perfazer 30 anos de idade, tal opção colocaria problemas na aferição do momento exato no qual deixaria de se aplicar a LPA, seria aos 29 anos, 30 dias, 23 horas, 59 min e 59 segundos,

¹⁹ Defendendo esta posição destaca-se entre outros o acórdão TRC relativo ao processo 96/19.1GBNLS-G.C1, consultado em <https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf>; o acórdão TRE relativo ao processo 2128/13.8TASTB-A.E1, consultado em <https://www.dgsi.pt/jtre.nsf>.

²⁰ Cf. Decreto-Lei 401/82, de 23 de setembro - Regime Penal Aplicável a Jovens Delinquentes, consultado em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=226&tabela=leis

ou até ao momento exato em que o indivíduo perfaz 30 anos certos contados desde o momento de seu nascimento?²¹

Face a esta divisão jurisprudencial, e depois de ponderar ambas as posições, aderimos à que defende a aplicação da LPA a indivíduos até 30, pois consideramos que o tempo, enquanto unidade de medida, tem um valor em si e como tal, ter 30 anos é para nós diferente de ter 30 anos e um dia, sendo que esta é uma ideia que é também partilhada pela ex-Provedora de Justiça e atual Ministra da Administração Interna, Maria Lúcia Amaral, que referiu a propósito da temática: “*Por que razão é que as pessoas antes dos 18 anos, menos um dia, não são maiores e a partir dos 18 anos e um dia são maiores e podem fazer outras coisas? O direito funciona assim*” (Amaral M. L., 2023). Tem também respaldo em muitos outros diplomas legais como por exemplo a Lei Tutelar Educativa, que estatui, no seu artigo 1º que «*A prática, por menor com idade compreendida entre os 12 e os 16 anos, de facto qualificado pela lei como crime dá lugar à aplicação de medida tutelar educativa*» (1999), sendo comumente aceite que tal norma não é aplicável a quem tenha 16 anos 10 meses e 12 dias de idade na data da prática dos factos, por exemplo, ou o caso das normas do Código Penal que determinam o período de suspensão da pena, por exemplo entre um e três anos, sendo esdrúxulo que alguém sustente a ideia que o período de suspensão poderia ser de 3 anos, 2 meses e 5 dias, por exemplo.

Decorrido que foi o percurso relativo à amnistia, no primeiro capítulo com um enquadramento holístico daquele instituto jurídico, e no segundo com uma abordagem específica à LPA e a algumas questões controvertidas a ela associadas, visando cumprir o escopo do nosso trabalho vamos seguir com uma abordagem ao Direito Disciplinar.

Ir-se-á fazer um enquadramento sintético do Direito Disciplinar Público, dando depois um enfoque no Direito Disciplinar na GNR, culminando com uma abordagem à integração da amnistia naquele ramo do direito sancionatório.

3. O Direito Disciplinar

3.1. Breve enquadramento do Direito Disciplinar Público

No quadro de qualquer organização, e particularmente de uma organização militar, a disciplina é um pilar essencial para a prossecução dos objetivos organizacionais, através

²¹ Defendendo esta posição destaca-se entre outros o acórdão TRE relativo ao processo 19/19.8GASTC-E.E1, consultado em <https://www.dgsi.pt/jtre.nsf>, e os votos de vencido constantes nos Acórdãos referidos nas notas de rodapé n.º 18 e 19.

da orientação das condutas individuais dos seus membros em prol do atingir daqueles objetivos, sendo definida por Ana Neves como “ [...] *a estrutura objetiva e relacional que assessoreia e garante uma relação jurídica complexa entre pelo menos duas pessoas*”, considerando ainda que “*Esta relação jurídica tem uma vocação de permanência e tem inserção ou enquadramento institucional*”, servindo a disciplina como elemento que “*organiza, potencia, progressa e articula em relação a realidade disciplinada*” (Neves, 2007, p. 47 e 233).

Segundo a Marcello Caetano a disciplina pode ser observada “ [...] *pelo aspecto objetivo, como conjunto de normas que num dado grupo social asseguram a sua coesão e a realização dos fins que o justificam; ou pelo aspecto subjetivo dos deveres a que está sujeito cada um dos membros de certo grupo social nas suas relações com o próprio grupo e com os outros membros*” (Caetano , 1991, p. 800).

Com efeito, em consequência da elevada importância da disciplina para o sucesso organizacional, o direito disciplinar constitui-se como uma ferramenta essencial para a sua implementação, manutenção e restabelecimento, assumindo um papel dicotómico pois para além de servir como instrumento de ordenação e repressão da conduta dos membros de organização em prol da manutenção da disciplina, configura-se também como uma garantia destes membros face a atuações arbitrárias e desproporcionais por parte dos superiores hierárquicos²².

Em face do escopo do nosso trabalho, iremos limitar a nossa análise ao direito disciplinar público, definido por Veiga e Moura como “ [...] *o conjunto de normas que enumeram os deveres jurídicos a que estão sujeitos os trabalhadores da Administração Pública vinculados por uma relação jurídica de emprego público e que definem a tramitação procedimental destinada a efectivar a sua responsabilidade pelo incumprimento de tais deveres, mediante a aplicação das sanções disciplinares tipificadas na lei*” (Veiga e Moura, 2011, p. 36).

Neste ramo do direito público, emerge enquanto entidade empregadora uma organização pública que, munida de autoridade pública, e na prossecução do seu principal desiderato, o interesse público, procura apoio no direito disciplinar para exercer o seu poder disciplinar visando orientar os seus trabalhadores rumo àquele objetivo. Assim, focando no caso da Guarda Nacional Republicana “*O exercício do poder disciplinar, enquanto instrumento jurídico de garantia da relação jurídica de emprego público,*

²² Cfr. MOURA, P. (2011) – Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Função Pública (2ª Edição). Coimbra: Coimbra Editora, p. 36.

permite assegurar o normal funcionamento dos serviços da Administração Pública, in casu, do bom funcionamento da Instituição “GNR”, cuja finalidade última é assegurar com eficácia o serviço público, mais rigorosamente, o interesse público e a capacidade funcional do próprio serviço, reprimindo os militares que não cumpram as suas funções e/ou abusem destas em detrimento dos fins/atribuições prosseguidos pela Administração.”²³

Importa, contudo, destacar que, no quadro do direito disciplinar público, o poder disciplinar “ [...] não é, para o seu titular, uma posição de vantagem, ao serviço dos seus interesses próprios ou particulares. [...] As faculdades e posição de vantagem que o poder disciplinar laboral confere ao empregador público (através dos órgãos administrativos que o exercem) são funcionalizados aos interesses públicos do seu cargo, sujeito a vinculações jurídicas mesmo quando se reconhece um relevante espaço de apreciação e decisão” (Neves, 2007, p. 7 e 8).

Todo o direito disciplinar tem uma vertente sancionatória, pois a repressão das condutas atentatórias da disciplina é uma condição essencial para a inexistência de focos de instabilidade e desvio relativamente aos objetivos de prossecução do interesse público, sendo que a aplicação de sanções se constitui também como ferramenta preventiva, numa vertente especial quando dirigida ao agente infrator, e numa vertente geral, quando dirigida aos restantes membros da organização.

A operacionalização do direito disciplinar parte de três pressupostos, o dever disciplinar previsto legalmente, a infração disciplinar que trespassa aquele dever, e a consequente sanção disciplinar que visa a reposição da disciplina.

Os deveres disciplinares estão associados às funções a desempenhar e ao interesse do serviço, sendo que, contrariamente ao direito criminal, no qual existe uma exaustiva estatuição em preceitos legais das condutas ilícitas, o que permite aferir quais os comportamentos que podem ser qualificados como crimes e quais as penas aplicáveis. Pelo contrário, no direito disciplinar a previsão dos deveres não reflete uma individualização nem uma predeterminação dos factos ilícitos, não existindo neste quadro legal o conceito de tipicidade ou tipicidade fechada. Como afirma Carlos Cadilha, “[n]o direito disciplinar funciona o princípio da taxatividade para as penas e o princípio da não tipicidade para as infracções. [...] não há uma tipificação completa das infracções disciplinares: a infracção corresponde à violação de um dever funcional [...]; a

²³ In GNR (2021) – Publicação Doutrinária da GNR M 2-09-01: Manual de Elaboração de Processos de Natureza Disciplinar da GNR. Lisboa: Comando de Doutrina e Formação da GNR, p. 1.1 -1.

correlação com as diferentes espécies de penas é efectuada através de cláusulas gerais e de enumerações meramente exemplificativas, o que poderá designar-se como tipos abertos” (Cadilha, 2003, pp. 2-3).

Tal opção encontra respaldo na impossibilidade de previsão e enumeração de todas as condutas passíveis de colocar em causa os deveres disciplinares, existindo desta forma uma maior flexibilidade no direito disciplinar para se ajustar à miríade de manifestações comportamentais passíveis de afetar a eficácia da Administração Pública.²⁴

Por fim, importa referir que podem existir deveres disciplinares que extravasam o contexto profissional e que se enleiam com a vida privada dos trabalhadores, como explica Raquel Carvalho “ *Os trabalhadores da Administração Pública têm deveres de conduta da vida privada. Há muito que a jurisprudência vem reiterando que o comportamento dos trabalhadores na sua vida privada pode ter efeitos nefastos na dimensão laboral, em particular para o prestígio da função que desempenham. Quando assim seja, tal conduta releva para a avaliação disciplinar.*” (Carvalho R. , 2022, p. 93). Esta situação é particularmente relevante no contexto do desempenho das funções policiais, onde a relação de confiança entre os agentes da lei e o cidadão é essencial para o sucesso da missão, podendo ser posta em causa por uma conduta particular de um elemento policial, por exemplo através da perpetração de um crime de violência doméstica, ou o desrespeito pelos limites legais da taxa de álcool no sangue para o exercício da condução.²⁵

Quanto à infração disciplinar, esta constitui-se como um comportamento voluntário de um trabalhador, ativo ou omissivo, que impacta com um dever disciplinar, e que conforme já foi supra exposto, apresenta um carácter atípico. Para que haja infração disciplinar não é condição *sine qua non* a existência de um resultado que afete o serviço, bastando-se com a simples violação culposa de qualquer um dos deveres, independentemente de se

²⁴ Cfr. MOURA, P. (2011) – Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Função Pública (2ª Edição). Coimbra: Coimbra Editora, p. 41.

²⁵ Veiga e Moura defende uma posição mitigada, considerando que apenas os casos da vida privada que tenham uma correlação com o serviço podem ser passíveis de sanção disciplinar – Vide MOURA, P. (2011) – Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Função Pública (2ª Edição). Coimbra: Coimbra Editora, p. 53.

ter produzido um resultado prejudicial para o serviço, constituindo este eventual prejuízo apenas uma circunstância agravante^{26 27 28}.

Importa destacar que, apesar de existir autonomia entre o direito disciplinar e o direito penal, em resultado dos seus diferentes objetos, como afirma Veiga e Moura “*as diferenças qualitativas e quantitativas tradicionalmente apontadas entre os ilícitos disciplinares e criminais [...] não invalidam, até por a configuração das infracções disciplinares representar uma intromissão na esfera da justiça e dos tribunais, que se devam transpor para o direito disciplinar alguns dos princípios fundamentais do direito criminal, parecendo-nos que o n.º 10 do art. 32.º da Constituição permite que se fale numa irradiação dos princípios fundamentais do processo penal para todo o domínio punitivo, maxime o disciplinar*” (Veiga e Moura, 2011, p. 38). Contudo, tal irradiação não coloca em causa a já referida independência dos dois ramos do direito sancionatório, sendo legalmente possível da mesma factualidade ressaltar simultaneamente responsabilidade disciplinar e criminal, assim é, como refere Rui Sousa, “[p]orque o processo penal é independente do processo disciplinar, a absolvição ocorrida naquele pode influenciar, mas não impede o prosseguimento da marcha processual disciplinar” (Sousa, 2011, p. 28). Este autor faz notar que, no que tange à factualidade dada por provada por sentença penal transitada em julgado, esta tem força de caso julgado no quadro do processo disciplinar, não podendo a prova produzida em sede disciplinar contraditar os factos dados como provados em sede criminal.²⁹

²⁶ Vide CAETANO, M. (1991) – Manual de Direito Administrativo Volume II. Coimbra: Almedina, p. 808 e 809.

²⁷ Esta posição não é acompanhada por Veiga e Moura, defendendo este autor que “[...] veja-se que o próprio texto constitucional apenas responsabiliza os funcionários e agentes quando do comportamento adoptado no exercício ou por causa das suas funções resultem prejuízos para terceiros ou para a própria Administração. Para além disso, afigura-se-nos totalmente despropositado estar-se a pretender responsabilizar disciplinarmente o trabalhador quando a sua conduta é totalmente inócua para o serviço e para os interesses e valores que a este compete salvaguardar, parecendo-nos que tal responsabilização representaria sempre uma violação do princípio da proporcionalidade constitucionalmente consagrado. Por fim, em abono deste entendimento aponta a enunciação exemplificativa de algumas infracções efectuadas pelo presente estatuto, as quais pressupõem sempre a existência de um prejuízo, mais ou menos relevante, para o serviço” in MOURA, P. (2011) – Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Função Pública (2ª Edição). Coimbra: Coimbra Editora, p. 39.

²⁸ Esta posição é acolhida no RDGNR, que no seu art.º 4, n.º 2 estatui que “Salvo disposição legal em contrário, a falta disciplinar, considerada em função de determinado resultado, tanto pode consistir na ação adequada a produzi-lo como na omissão do dever de evita-lo.”

²⁹ Conforme destacam Maria José Capelo e Nuno Brandão “A eficácia probatória da sentença penal definitiva funda-se numa especial confiança em relação à averiguação dos factos em processo penal e à protecção que nele merece o exercício da defesa pelo arguido.” In “A eficácia probatória das sentenças penais e das decisões finais contraordenacionais no âmbito do processo civil”, Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 147, n.º 4006, set.-out, 2017, pp. 25-41.

Para concluir esta abordagem sumária à infração disciplinar importa olhar o papel da culpa como seu elemento integrante. Segundo Veiga e Moura, a culpa representa “[...] *um juízo de censura dirigido a quem podia e devia ter actuado em conformidade com os deveres gerais ou especiais e não o fez*” (Veiga e Moura, 2011, p. 45), sendo que pode recair culpa sobre um infrator disciplinar decorrente de uma ação dolosa ou meramente negligente. Em suma, como refere Leal Henriques “[...] *deverá dizer-se que para haver actuação culposa (tida esta no seu sentido mais amplo), abrangendo o dolo ou intenção e a mera culpa ou negligência, é necessário, pelo lado, positivo, que o «agente disponha de capacidade para ser objecto de censura e, pelo lado negativo, que não concorra qualquer circunstância que exclua essa mesma culpa*” (Leal-Henriques, 2007, p. 43).

Por fim, quanto à sanção disciplinar, importa desde logo destacar a diferença que esta apresenta quanto à infração disciplinar, nomeadamente a sua tipicidade. Com efeito, existe no quadro do direito disciplinar uma enumeração taxativa das sanções passíveis de ser aplicáveis aquando da comprovação da violação de um dever disciplinar. Esta opção por um *numerus clausus* no tocante às sanções disciplinares representa uma proteção dos trabalhadores, que veem assim os possíveis efeitos de uma infração disciplinar serem limitados pela lei, e não na discricionariedade da Administração.

A sanção disciplinar tem por finalidade o efeito repressivo sobre o infrator, procurando o reequilíbrio da relação jurídica de emprego público que foi colocada em causa pelo desrespeito por um ou mais deveres disciplinares. Paralelamente, a sanção disciplinar tem um carácter de prevenção geral face à imposição legal de certas infrações corresponderem a medidas disciplinares específicas, como por exemplo a separação de serviço para as infrações disciplinares qualificadas muito graves, no quadro do RDGNR.

Em face da delimitação supra exposta do nosso objeto de estudo, vamos seguidamente abordar a Lei n.º 145/1999, de 1 de setembro, na sua versão mais recente trazida pela Lei n.º 66/2014 de 28 de agosto, que aprovou o Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), para, de forma sumária, conhecer o referido regulamento disciplinar e particularizar as normas relevantes no contexto da LPA.

3.2. O Regulamento de Disciplina da GNR

O RDGNR enquadra-se no quadro do Direito Disciplinar Militar, o qual assume especificidades decorrentes das características e do *ethos* das instituições militares, nas quais existe uma estratificação hierárquica bastante robusta, onde a disciplina assume um

papel extremamente relevante, sendo disso exemplo a importância atribuída ao dever de obediência³⁰.

Nos termos do art.º 1.º da sua Lei Orgânica³¹ (LOGNR), a Guarda Nacional Republicana (GNR) constitui-se como uma força de segurança de natureza militar que tem por missão a defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos. Decorrente da sua natureza militar e organização num corpo especial de tropas, a GNR pode, em contextos específicos, colaborar também no âmbito da política de defesa nacional³².

Em face da dimensão e complexidade das suas atribuições, com impactos diretos na segurança interna e, potencialmente, também na defesa nacional, a GNR é dotada de uma organização hierárquica de tipo vertical, na qual os seus militares estão sujeitos a deveres que decorrem do quadro legal que enforma a conduta a adotar por aqueles na prossecução dos objetivos da Instituição, sendo que esse conjunto de deveres, de carácter estatutário e disciplinar, encontram-se plasmados respetivamente no Estatuto dos Militares da GNR (EMGNR)³³ e no Regulamento de Disciplina da GNR³⁴³⁵.

O universo de sujeitos passivos aos quais se aplica o RDGNR é constituído por todos os militares da GNR, mesmo aqueles que desempenham funções em organismos externos, bem como os militares na situação de reserva e de reforma, sendo que a estes últimos apenas são aplicados os deveres que, pela sua natureza e circunstâncias, sejam passíveis de aplicação nos termos do previsto no art.º 1.º, n.º 6 conjugado com o art.º 34.º daquele diploma.

É no art.º 60.º do RDGNR que se define o regime de competência disciplinar no seio da GNR, estatuidando o seu n.º 1 que “[a] *competência disciplinar assenta no poder de comando, direção ou chefia e nas correspondentes relações de subordinação*”. Tal

³⁰ Quer no Regulamento de Disciplina Militar, quer no RDGNR, o legislador colocou o dever de obediência em primeiro lugar no catálogo de deveres, por oposição, a título de exemplo, à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, na qual o dever de obediência surge apenas em sexto lugar no rol dos deveres previstos.

³¹ Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro, que aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana

³² Nos termos do art.º 2.º, n.º 2 da LOGNR, “ *As forças da Guarda são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu comandante -geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do regime do estado de sítio e do estado de emergência, dependendo, nesta medida, do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento.*”

³³ Decreto-Lei n.º 30/2017 de 22 de março, que aprova o Estatuto dos Militares da GNR.

³⁴ Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, que aprova o Regulamento de Disciplina da GNR.

³⁵ Importa destacar que quando a GNR é colocada na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu Comandante-geral, nos termos do art.º 2.º, n.º 2 da LOGNR, o RDM é aplicável integralmente aos seus militares, nos termos do n.º 5, do art.º 1 do RDGNR.

corresponde na prática ao “[...] *poder atribuído pela RDGNR ao superior hierárquico para apreciar comportamentos suscetíveis de fazer incorrer os subordinados em responsabilidade disciplinar, para tanto, determinando a instauração de processos de natureza disciplinar, visando manter a disciplina necessária ao normal funcionamento dos serviços e, se for caso disso, punir os militares pelas infrações cometidas [...]*”³⁶

No quadro do direito disciplinar na GNR, a competência disciplinar pode ser exercida numa dupla vertente, quer com o objetivo de punir condutas que impactem nos deveres disciplinares, quer com o objetivo de recompensar condutas [...] *relevantes dos militares da Guarda que transcendam o simples cumprimento do dever e se notabilizem por particulares valia e mérito*”³⁷.

Importa reter que o RDGNR, para o exercício da competência disciplinar por parte de um superior hierárquico, exige uma dupla qualificação, pois para além dos requisitos supra expostos do seu art.º 60.º, n.º1, existe uma limitação ao exercício da competência disciplinar relativa ao posto hierárquico, só sendo admissível aquele exercício por militares com o posto de capitão ou superior³⁸, isto nos termos do seu art.º 60.º, n.º 3 e respetivos quadros anexos A e B. Tal limitação não exime os restantes militares de responsabilidades no quadro disciplinar, pois também estes devem contribuir para aquele desiderato através da participação por escrito para um superior hierárquico de qualquer conduta de um inferior hierárquico que considerem ter relevância disciplinar, nos termos do seu art.º 66.º, n. 1.º, impondo o art.º 10.º, n.º 2, do RDGNR, no cumprimento do dever de zelo que cabe ao militar da Guarda “[d]esde que não seja da sua competência a assunção dos procedimentos exigíveis, comunicar imediatamente aos seus superiores hierárquicos quaisquer faltas de serviço ou atos que outros militares tenham praticado contra disposições expressas da lei e, bem assim, todos os factos suscetíveis de pôr em perigo a ordem pública, a segurança de pessoas e bens, o normal funcionamento das instituições democráticas e, em geral, os valores penalmente protegidos”.

Ainda quanto à competência disciplinar, esta é fixada no momento da prática da conduta com relevância disciplinar, nos termos do art.º 61.º, n.º 1 do RDGNR, não se alterando mesmo que venha posteriormente a cessar a relação de subordinação. Nos casos

³⁶ In GNR (2021) – Publicação Doutrinária da GNR M 2-09-01: Manual de Elaboração de Processos de Natureza Disciplinar da GNR. Lisboa: Comando de Doutrina e Formação da GNR, p. 1.2 -9.

³⁷ Cfr. Artigo.º 22.º, n.º 1, do RDGNR.

³⁸ Nos termos do art.º 62.º, n.º 1, do RDGNR, pode um militar com um posto inferior a capitão ser investido de competência disciplinar nos casos em que assumir comando, direção ou chefia a que corresponda posto superior ao seu e enquanto durar essa situação, mesmo nos casos em que não é graduado para o efeito.

dos militares que exercem funções em organismo extremo à GNR, ou na situação de reserva e de reforma, a competência disciplinar é sempre do Ministro da Administração Interna ou Comandante-Geral da GNR, conforme define o art.º 61.º, n.º 3 daquele diploma.

Focando agora a nossa atenção nas penas disciplinares constantes no RDGNR, o art.º 27.º, n.º 1, estabelece uma distinção entre penas principais e penas acessórias, estando as primeiras, em número de cinco (5), previstas no n.º 2 daquele artigo, e a única pena acessória prevista no seu n.º 3. As penas principais são a repreensão escrita, repreensão escrita agravada, suspensão, suspensão agravada e separação de serviço. A pena acessória é a de transferência compulsiva. Importa aqui recordar a questão já supra afluída neste trabalho quanto à tipicidade das penas disciplinares por contraposição ao carácter atípico da infração disciplinar.

O art.º 41.º, n.º1 do RDGNR, identifica os critérios a observar pela entidade com competência disciplinar no momento da aplicação da pena disciplinar, sendo ali definido que deve atender-se “ [...] *à natureza do serviço, à categoria, posto e condições pessoais do infrator, aos resultados perturbadores da disciplina, ao grau da ilicitude do facto, à intensidade do dolo ou da negligência e, em geral, a todas as circunstâncias agravantes e atenuantes.*”.

O art.º 41.º, n.º 2, vem estabelecer uma correlação entre a pena a aplicar e o grau de gravidade da infração disciplinar, sendo que, nos termos dos art.ºs 19.º, 20.º e 21.º, todos do RDGNR, aquela pode ser qualificada como leve, grave ou muito grave. Com efeito, as penas disciplinares de repreensão escrita e repreensão escrita agravada só podem ser aplicadas às infrações disciplinares qualificadas como leves; as penas disciplinares de suspensão ou suspensão agravada só podem ser aplicadas às infrações disciplinares qualificadas como graves; e a pena de separação de serviço apenas pode ser aplicada às infrações disciplinares qualificadas como muito graves.

Esta interligação das penas disciplinares em face do grau de gravidade da infração disciplinar tem uma exceção prevista no art.º 39.º do RDGNR, o qual define a figura da atenuação extraordinária, que permite a aplicação de uma pena de escalão inferior face à gravidade da infração, isto quando “[...] *existam circunstâncias atenuantes que diminuam substancialmente a culpa do arguido* [...].”

No que concerne às penas, para o grau de qualificação como infração disciplinar leve, temos a repreensão escrita que consiste num mero reparo pessoal, feito na forma escrita, pela irregularidade praticada (art.º 28.º do RDGNR), e a repreensão escrita agravada

acrescenta o facto de ter de ser transmitida oralmente na presença de militares de graduação superior ou igual, mas de maior antiguidade relativamente ao visado (art.º 29.º do RDGNR).

Para o grau de qualificação como infração disciplinar grave, temos as penas disciplinares de suspensão, que consiste no afastamento completo do serviço pelo período que for fixado, entre 5 (cinco) e 120 (cento e vinte) dias, mantendo o militar unicamente direito a 1/3 (um terço) do vencimento auferido à data da execução e implica, cumulativamente, a perda de igual tempo de serviço efetivo, a perda de suplementos e subsídios, a impossibilidade de ser promovido durante o período de execução da pena e a possibilidade de aplicação da pena acessória de transferência compulsiva, por período de 1 (um) a 2 (dois) anos (art.º 30.º do RDGNR), e a pena de suspensão agravada que consiste no afastamento completo do serviço pelo período fixado, entre 121 (cento e vinte um) e 240 (duzentos e quarenta) dias, mantendo o militar unicamente direito a 1/3 (um terço) do vencimento auferido à data da execução e implica, cumulativamente, a perda de igual tempo de serviço efetivo, a perda de suplementos e subsídios, a impossibilidade de ser promovido durante o período de execução da pena e durante o ano imediatamente subsequente e possibilidade de aplicação da pena acessória de transferência compulsiva, por período de 1 (um) a 4 (quatro) anos (art.º 31.º do RDGNR).

No grau de qualificação como infração disciplinar muito grave, temos a separação de serviço que consiste no afastamento definitivo da GNR, com extinção do vínculo funcional à mesma, e a perda da qualidade de militar, ficando interdito o uso de uniforme, distintivos e insígnias militares, sem prejuízo do direito à pensão de reforma (art.º 33.º do RDGNR).

Quanto a única pena acessória prevista no RDGNR, a pena de transferência compulsiva, esta consiste na colocação compulsiva do militar da Guarda noutra órgão, unidade, subunidade, serviço ou estabelecimento de ensino, diferente daquela ou daquele em que se encontra colocado, pelo período de um a quatro anos, sem prejuízo de terceiros (art.º 35.º do RDGNR), só sendo passível de aplicação no caso das infrações qualificadas como graves e em paralelo com as penas de suspensão ou suspensão agravada.

Depois de abordados os traços essenciais que enformam o RDGNR, face ao escopo do nosso trabalho importa ainda atentar no que este diploma estatui quando à aplicabilidade da amnistia. O art.º 45.º do RDGNR, sob a epígrafe «Causas de extinção», dispõe que a responsabilidade disciplinar se extingue, entre outras causas, por amnistia, perdão genérico ou indulto. Por sua vez, o art.º 50.º do referido regulamento, sob a epígrafe

«Amnistia, perdão genérico e indulto», estatui que “*a amnistia, o perdão genérico e o indulto têm os efeitos previstos na lei penal*”.

Destarte, observando a legislação penal, verifica-se que a amnistia constitui uma das causas de extinção da responsabilidade criminal, prevendo o art.º 127.º, n.º 1, do CP, que “*a responsabilidade criminal extingue-se ainda pela morte, pela amnistia, pelo perdão genérico e pelo indulto*”, mais dispondo o n.º 2 do art.º 128.º do mesmo diploma que “*a amnistia extingue o procedimento criminal e, no caso de ter havido condenação, faz cessar a execução tanto da pena e dos seus efeitos como da medida de segurança*”. Ainda no quadro da lei penal, o art.º 75.º, n.º 4 do mesmo diploma determina que “*A prescrição da pena, a amnistia, o perdão genérico e o indulto, não obstam à verificação da reincidência.*”.

Em suma, da conjugação das normas supracitadas é possível extrair como conclusão que o RDGNR remete a regulação do regime da amnistia para o Código Penal, utilizando para esse fim uma remissão legal, pois não contem no seu articulado uma disposição que regule expressamente o instituto da amnistia. Com efeito, a declaração de amnistia no quadro do RDGNR tem os seus efeitos balizados pelo disposto no art.ºs 75.º, n.º 4, e 128.º, n.º 2, do CP, aplicável *ex vi* do art.º 50.º do RDGNR.

3.3. A amnistia no Direito Disciplinar Público

Depois de abordar o RDGNR, e de ter explicitado como a amnistia se enquadra naquele regulamento disciplinar, importa agora fazer uma análise comparativa da sua evolução noutros diplomas legais de direito disciplinar público, isto no sentido de conhecer as diferenças e semelhanças na integração da amnistia que alguns regimes disciplinares de entidades públicas refletem.

Por uma questão de limitação do nosso estudo, decidimos focar atenção na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), no Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (EDPSP) e no Regulamento de Disciplina Militar (RDM), uma vez que os dois últimos têm uma correlação com a realidade policial e militar da GNR, e a LTFP é também aplicável na GNR, quer aos elementos da antiga Guarda Florestal que naquela foram integrados, quer aos funcionários civis que servem na instituição.

Começando por abordar a LTFP, a figura jurídica da amnistia é marcada por uma evolução que culminou com a sua atual não consagração normativa naquele diploma, isto

por contraponto ao que existia no anterior Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas.³⁹

Com efeito, o suprarreferido Estatuto Disciplinar, no que tange à amnistia, previa no seu art.º 9.º, n.º 5, que “*as amnistias não destroem os efeitos já produzidos pela aplicação da pena, sendo, porém, averbadas no processo individual*”, previsão que seguiu a linha do anterior Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local⁴⁰, o qual estatua de forma semelhante no seu art.º 11.º, n.º 4, que “[a]s amnistias não destroem os efeitos já produzidos pela aplicação da pena, devendo, porém, ser averbadas no competente processo individual”, existindo ainda referência à amnistia no art.º 6.º, n.º 5 do mesmo diploma, sendo ali definido que “ [a] perda do vencimento de exercício será reparada em caso de absolvição ou de amnistia concedida antes da condenação, sem prejuízo do eventual procedimento disciplinar”.

Contudo, em 2014, com a entrada em vigor da LTFP, assistiu-se a uma inversão na posição do legislador relativamente à definição dos efeitos da amnistia, pois não só inexistia qualquer disposição semelhante, como também qualquer referência em todo o diploma, seja expressa ou por remissão, ao instituto da amnistia. Tal opção do legislador, leva a que no atual regime geral disciplinar do trabalho em funções públicas não exista qualquer limitação quanto aos efeitos da declaração de amnistia.

Focando agora atenção no direito disciplinar da Polícia de Segurança Pública (PSP), o antecessor do EDPSP, *in casu*, o Regulamento de Disciplina da PSP⁴¹ determinava, no seu art.º 54.º, al. e), a amnistia como causa de extinção da responsabilidade disciplinar, estatuidando no seu art.º 59.º, n.º 1, que “[a] amnistia faz cessar a execução da pena, se ainda estiver a decorrer, mas não anula os efeitos já produzidos pela sua aplicação, mantendo-se o respectivo registo unicamente para os efeitos expressos neste Regulamento”, definindo ainda no n.º 2 do mesmo artigo que “[s]alvo disposição em contrário, a amnistia não aproveita aos reincidentes”. Tal posição seguiu na linha daquela que já era patenteada no anterior Regulamento Disciplinar do Pessoal da Polícia de Segurança Pública⁴², o qual, no seu art.º 37.º, definia que “[a]s amnistias não destroem

³⁹ Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, que aprova o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas

⁴⁰ Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro, que aprova o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local

⁴¹ Lei n.º 7/90 de 20 de fevereiro, que aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública

⁴² Decreto n.º 40118, de 6 de abril de 1955, que aprova Regulamento Disciplinar do Pessoal da polícia de Segurança Pública

os efeitos já produzidos pela aplicação da pena nem determinam, relativamente ao castigo aplicado, o cancelamento do registo, que servirá para apreciação da conduta do agente, mas nele se averbará que, por virtude da amnistia, a pena deixou de produzir no futuro os efeitos legais.”

No mais recente e atualmente em vigor Estatuto Disciplinar da PSP⁴³, a amnistia surge, no seu art.º 47.º, al. e), como uma das causas de extinção da responsabilidade disciplinar, sendo definido no seu art.º 54.º, que “[a] *amnistia, o perdão genérico e o indulto têm os efeitos previstos na lei penal*”, numa abordagem do legislador em tudo semelhante à que já foi superiormente referida quanto ao RDGNR, sendo que, nos termos do art.º 57.º, n.º 4, do EDPSP, a amnistia é ainda considerada para efeitos disciplinares, nomeadamente para efeitos de classificação de comportamento, sendo ali definido que “[a]s *penas que tenham sido abrangidas por amnistia, reabilitação, indulto ou perdão não têm incidência na classe de comportamento nem relevam para efeitos de ponderação do respetivo registo disciplinar na apreciação a que se referem os números anteriores.*”

No que concerne ao RDM, e recuando à sua versão de 1913⁴⁴, a amnistia surge apenas referida no seu art.º 143.º, n.º 1, o qual define aquela figura como uma das causas passíveis de levar à anulação das notas das penas averbadas no registo disciplinar (a outra seria por efeito de reclamação ou recurso hierárquico ao qual fosse dado provimento), sendo que no art.º 145.º é feita referência ao indulto, o qual não anulava as suprarreferidas notas das penas.

Na versão do RDM de 1977⁴⁵, a amnistia é referida no art.º 156.º, o qual se reporta à anulação de penas, suas causas e seus efeitos, sendo referido no seu n.º 1 que “[a]s *penas disciplinares serão anuladas, nos termos dos artigos seguintes, pela prática de actos de valor, por efeitos de bom comportamento, **por amnistia** (sublinhado nosso) e em resultado de reclamação ou recurso atendidos*”, sendo que o seu n.º 3 determina que “[o]s *efeitos produzidos pelas penas até à sua anulação subsistem, salvo quando esta resulte de reclamação ou recurso atendidos*”.

No RDM atualmente em vigor, o legislador adotou uma solução na linha do já observado no EDPSP e no RDGNR, ou seja, configura a amnistia como causa da extinção

⁴³ Lei n.º 37/2019, de 30 de maio, que aprova o Estatuto Disciplinar da PSP

⁴⁴ Cf. Diário do Governo n.º 113/1913, Série I, de 16 de maio de 1913, no qual consta a Ordem ao Exército n.º 7, de 2 de maio de 1913, consultado em: <https://dre.tretas.org/dre/2396081/ordem-do-exercito-de-16-de-maio>

⁴⁵ Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de abril, que aprova o Regulamento de Disciplina Militar

da responsabilidade disciplinar (art.º 54.º, al. d)), remetendo a determinação dos seus efeitos para o previsto na lei penal (art.º 58.º).

Desta análise à presença da amnistia nos diplomas de direito disciplinar público supra abordados, é possível perceber que historicamente os efeitos decorrentes da aplicação da amnistia no quadro do direito disciplinar eram valorados para o futuro, salvaguardando-se os efeitos já produzidos decorrentes da aplicação de uma pena disciplinar.

Contudo, assistiu-se a uma tendência por parte do legislador do direito disciplinar público de deixar de regular especificamente os efeitos da amnistia, passando a aplicar subsidiariamente o regime previsto na legislação penal, ou até, como no caso particular da LTFP, nem sequer apresentar qualquer solução normativa, situação esta que é surpreendente na medida em que inexistindo uma solução normativa expressa sobressai a dúvida sobre qual o regime a aplicar, ou se, por hipótese, tal se deve considerar como uma lacuna que carece da necessária integração. Uma vez que não faz parte do objeto deste trabalho não se irá aprofundar esta interessante questão, contudo, dá análise jurisprudencial é possível observar que os Tribunais estão a aplicar o regime da amnistia previsto na lei penal aos casos de processos disciplinares regulados pela LTFP, opção da qual, face ao não aprofundamento da questão, não conseguimos por ora descortinar o racional.

Considera-se que esta opção do legislador em remeter para a legislação penal a definição dos efeitos jurídicos da amnistia no quadro dos procedimentos disciplinares é geradora de dúvidas, na medida em que leva à aplicação do regime da amnistia sem existir uma adaptação que permita compaginar as especificidades que diferenciam o Direito Disciplinar do Direito Penal, e que tem proporcionado decisões judiciais que consideramos partirem de pressupostos jurídico errados resultando em decisões que incorretas e injustas, situação que iremos escarpelizar no próximo capítulo deste trabalho, aquando da abordagem aos efeitos jurídicos da declaração de amnistia no quadro do RDGNR.

4. Os efeitos da LPA na aplicação do direito disciplinar da GNR

Na primeira parte deste trabalho abordámos o direito da graça e, dentro desse quadro jurídico incidimos de forma mais efetiva sobre o instituto jurídico da amnistia. Posteriormente, na segunda parte do trabalho, atentámos na LPA, observando o seu articulado e destacando algumas questões jurídicas controvertidas que aquele diploma gerou, como a relativa ao intervalo de idade dos beneficiários ou abrangidos no seu âmbito de aplicação, quer no que tange à sua constitucionalidade, quer quanto a interpretação dos seus limites. Na terceira parte, focámos a nossa atenção no direito disciplinar público, quer analisando os caminhos que trilharam o direito disciplinar na GNR e a presença da figura da amnistia neste contexto, quer também fazendo uma análise de outros regimes disciplinares públicos com alguma correlação com a realidade da GNR, nomeadamente quanto à forma como a figura da amnistia é ali configurada.

Agora, na quarta parte da nossa dissertação, vamos estudar a interação de elementos que integram aquelas realidades supra estudadas, nomeadamente a forma como a LPA impactou no direito disciplinar da GNR.

Iremos incidir o nosso estudo em diferentes situações às quais estão associadas posições controvertidas, quer na doutrina, quer na jurisprudência, como a relativa ao intervalo de idade e à sua aplicabilidade no contexto do direito disciplinar da GNR.

Também serão abordados os efeitos jurídicos da aplicação da amnistia no direito disciplinar, nomeadamente quanto aos seus efeitos *ex tunc* ou *ex nunc*, e ainda o impacto no quadro dos processos de âmbito estatutário que têm a sua génese decorrente de um percurso disciplinar marcado por várias penas disciplinares com impacto na descida da classe de comportamento.

4.1. Os reflexos do intervalo de idades previsto na LPA na aplicação do RDGNR

A questão específica do intervalo de idades ao qual se aplica a LPA tem sido geradora de controvérsia jurisprudencial, quer numa primeira fase quanto à sua constitucionalidade, quer posteriormente quanto ao concreto significado dos seus limites questões estas já supra abordadas no nosso trabalho.

Contudo as questões controvertidas não se ficaram por ali, tendo a sua aplicabilidade no contexto contraordenacional e disciplinar sido também geradora de dúvidas e litigância graciosa e judicial, situação que iremos abordar seguidamente, especificamente no contexto do RDGNR.

O n.º 1, do art.º 2.º da LPA determina que “*a amnistia é concedida às infrações penais, praticadas até às 00h00 horas de 19 de junho de 2023, por jovens, que tenham entre 16 e 30 anos de idade* (sublinhado nosso), à data da prática do facto, nos termos definidos nos artigos 3.º e 4.º”.

Por sua vez, na alínea b), do n.º 2 do mesmo artigo e diploma, é determinado que “*Estão igualmente abrangidas pela presente lei as: [...] b) Sanções relativas a infrações disciplinares e infrações disciplinares militares praticadas até às 00:00 horas de 19 de junho de 2023, nos termos definidos no artigo 6.º*”.

O art.º 6.º da LPA determina que “*são amnistiadas as infrações disciplinares e as infrações disciplinares militares que não constituam simultaneamente ilícitos penais não amnistiados pela presente lei* (sublinhado nosso) e cuja sanção aplicável, em ambos os casos, não seja superior a suspensão ou prisão disciplinar.”

Com efeito, ao estabelecer uma separação no regime de aplicação subjetivo da LPA para as infrações penais face às infrações disciplinares, é pacífica a interpretação de que o legislador procurou diferenciar as duas realidades sancionatórias, adotando um critério subjetivo mais restritivo para as realidades penais comparativamente com as realidades disciplinares, interpretação relativamente à qual também aderimos sem reserva.

Contudo, apesar de resultar da letra da LPA a inexistência de um intervalo de idades que seja necessário considerar nos casos que tenham exclusivamente relevância disciplinar, tal interpretação não é tão evidente nas situações em que a conduta se projeta duplamente, isto é, com impacto disciplinar e criminal simultâneo, situação que gerou dúvidas na aplicação prática da norma, bem como redundou em posições antagónicas na jurisprudência.

Uma abordagem interpretativa a esta questão é apresentada pelo Tribunal Central Administrativo Sul (TCA-Sul), no seu Acórdão relativo ao processo n.º 164/23.5BCLSB⁴⁶. Neste processo estava em causa, em síntese, a condenação de um trabalhador pela prática de cinco infrações disciplinares que simultaneamente se constituíam como ilícitos penais, sendo que o trabalhador visado pela pena disciplinar aplicada tinha, à data da prática dos factos, 38 anos de idade.

Por discordar da pena aplicada, o referido trabalhador intentou uma ação junto do Tribunal Arbitral do Desporto (TAD) visando a impugnação da decisão condenatória,

⁴⁶ Acórdão do TCA-Sul – Processo 164/23.5BCLSB, de 11 de abril de 2023, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/2ede8854e9f5436980258b07003ec886>

tendo aquele tribunal julgado tal ação improcedente, mantendo na íntegra a decisão condenatória. Com efeito, inconformado com tal decisão do TAD, o trabalhador alvo da punição interpôs um recurso dirigido ao colégio arbitral do TAD. Este tribunal, em virtude de, durante a pendência do recurso, ter entrado em vigor a LPA, considerou que as infrações disciplinares alvo de condenação estavam abrangidas pela amnistia, tendo declarando as mesmas extintas.

A entidade empregadora, por não concordar com tal interpretação legal, interpôs recurso de apelação ao TCA-Sul, peticionando a revogação do despacho recorrido, alegando que existia um erro de direito ao considerar-se que a LPA, no que às infrações disciplinares diz respeito, não consagra qualquer limitação em razão da idade para a sua aplicação.

O TCA-Sul, no suprarreferido acórdão, começa por entabular um breve enquadramento da figura da amnistia, destacando desde logo que, em face do carácter excepcional das leis de amnistia, nos termos do art.º 11.º do Código Civil, aquelas não comportam a aplicação analógica. No seguimento, e tendo por base uma citação do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto referente ao processo 4/21.4PEPRT-B. P1, de 27 de novembro de 2023, o TCA-Sul vem aderir à posição ali defendida que sustenta que as leis de amnistia, face ao seu carácter excepcional, devem aplicar-se sem recurso à interpretação extensiva, restritiva ou analógica, cingindo-se aos exatos termos da letra da lei.⁴⁷

Tendo por base os pressupostos elencados no parágrafo anterior, o TCA-Sul concorda com a posição de que, no que respeita às infrações exclusivamente disciplinares, a LPA não define qualquer limite em razão da idade do infrator. Contudo, considera aquele tribunal que, nos casos em que a infração disciplinar constitua simultaneamente ilícito

⁴⁷ Quanto à interpretação de normas jurídicas, consideramos importante para o enquadramento desta parte do nosso trabalho reter a posição de Taipa de Carvalho quando refere que “[...] o nosso Código Civil, art. 9º, indica os critérios ou factores de interpretação. De acordo com este artigo, cujas disposições são válidas não apenas para o direito civil, mas para todos os ramos do direito, incluindo o penal, o interpretador deve procurar qual é «o pensamento legislativo», isto é, qual a finalidade e o âmbito normativo da lei: as situações fácticas ou os casos concretos abrangidos pela norma jurídica.

Para conseguir este objectivo, o interprete deve atender quer às circunstâncias históricas em que a lei foi elaborada quer às circunstâncias actuais em que a lei é chamada a ser aplicada, bem como à ratio ou teleologia da norma. Mas há um outro factor da interpretação que não pode ser esquecido: o texto legal ou enunciado linguístico, pois que é este o meio de comunicação entre o legislador e os destinatários da norma jurídica, é este o mediador da normatividade jurídica sobre a realidade fáctica. Ora, o Código Civil, art. 9º, atribui, correctamente, ao texto legal ou teor literal duas funções essenciais: por um lado, e logicamente, o texto legal é o ponto de partida da interpretação (art. 9º-1); por outro lado, e também correctamente, o texto legal impede uma interpretação que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal (art. 9º-2).” (Carvalho A. T., 2006, p. 207 e 208).

penal não amnistiado pela LPA, impõe-se que seja considerado o limite de idade no quadro do direito disciplinar, não sendo assim legalmente admissível amnistiar uma infração disciplinar neste contexto.

Tal raciocínio assenta na conjugação dos art.^{os} 1.º, 2.º, al. b) e 6.º, todos da LPA, isto tendo por base uma interpretação literal da norma prevista no art.º 6.º, na parte em que determina que “*São amnistiadas as infrações disciplinares e as infrações disciplinares militares que não constituam simultaneamente ilícitos penais não amnistiados pela presente lei, [...]*”. Assim, caso o infrator disciplinar não se enquadre nos limites de idade previstos na LPA no momento da prática dos factos com relevância disciplinar, e tendo estes simultaneamente relevância penal, o limite de idade teria de ser considerado para efeitos de aplicação da amnistia às infrações disciplinares, levando à exclusão da aplicação da amnistia, uma vez que, por força do previsto no art.º 2.º, n.º 1 da LPA, aquela conduta não seria amnistiada sob o ponto de vista penal (por o trabalhador ter à data dos factos 38 anos de idade), contaminando, por assim dizer, a possibilidade de amnistia da conduta disciplinar.

Decorrente da decisão do TCA-Sul de revogar o despacho do TAD que tinha amnistiado as infrações disciplinares suprarreferidas, o trabalhador veio a interpor um recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo (STA), tendo este tribunal, no seu Acórdão de 12 de setembro de 2024⁴⁸, no que tange à questão da aplicação dos limites de idade nas infrações disciplinares que se constituem simultaneamente como infrações penais, adotado uma posição discordante com aquela manifestada pelo TCA-Sul.

O STA começa por abordar o contexto de surgimento da LPA, destacando que a questão dos limites de idade prevista no quadro daquela lei se revestiu de muita controvérsia, inclusive logo desde o momento da apresentação da correspondente Proposta de Lei n.º 97/XV/1.⁴⁹ Aquele tribunal explica que na génese da LPA estava a ideia de uma delimitação de âmbito subjetivo focada nos jovens, *in casu*, pessoas com idade entre os 16 e 30 anos de idade no momento da prática dos factos, sendo esta extensível a todos os tipos de infrações sem exceção.

⁴⁸ Acórdão do STA – Processo 164/23.5BCLSB, de 12 de setembro de 2024, consultado em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/92e8a2b2d4fe3b4780258b9c003ddafe?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

⁴⁹ Proposta de Lei n.º 97/XV/1.^a – Presidência do Conselho de Ministros, 19 de junho de 2023, consultado em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=173095>

Contudo, esclarece o STA, que decorrente do processo legislativo percorrido, nomeadamente em sede de apreciação na especialidade, quer por inerência de dúvidas quanto à sua constitucionalidade, quer por objeções de algumas forças políticas, a delimitação do âmbito de aplicação subjetivo da LPA, nomeadamente o intervalo etário passível de aplicação daquela lei amnistiante, ficou circunscrita apenas às situações com relevância penal.

Na interpretação do STA, a intenção do legislador de “separar as águas” na autonomização do âmbito de aplicação subjetivo é evidente, pois para além de resultar do elemento histórico suprarreferido, é também possível extrair tal intenção do elemento literal, designadamente pela utilização do adverbio “igualmente” no corpo do n.º 2 do art.º 2.º da LPA, o que para aquele tribunal significa que o legislador pretendeu estender a aplicação da LPA ao contexto disciplinar mas aqui sem qualquer limitação subjetiva, pois subtraiu deste número a referencia “[...] *por pessoas que tenham entre 16 e 30 anos de idade à data da prática do facto* [...]”.

Com efeito, considera aquele tribunal que, face a tal opção do legislador, a solução preconizada pelo TCA-Sul parte de uma errada interpretação da LPA, referindo-se mesmo à existência de uma evidente circularidade do raciocínio deste tribunal por não ter atentado que, na remissão prevista na alínea b), do n.º 2 do art.º 2 da LPA para o art.º 6.º do mesmo diploma legal, já se excluía a delimitação subjetiva relativa à faixa etária.

Em suma, o STA estriba tal interpretação na intenção do legislador em restringir o critério etário às infrações com relevância penal, manifestada pelas alterações introduzidas ao projeto de lei que levou à LPA, que resultaram numa autonomização do regime relativo às contraordenações e ilícitos disciplinares prevista nas alíneas do n.º 2 do art.º 2, densificado nos artigos 5.º e 6.º respetivamente, sendo assim independentes de qualquer limitação em razão de um intervalo de idades, limitação essa que fica apenas circunscrita ao regime previsto para os ilícitos penais, previsto no n.º 1 do art.º 2 da LPA, considerando que a ideia plasmada no Acórdão do TCA-Sul quanto à articulação entre o art.º 2.º, n.º 1 e o art.º 6.º, ambos da LPA, ignora aquela intenção do legislador de autonomização de regimes dos ilícitos penais face aos disciplinares, patente no surgimento do n.º 2, do art.º 2.º daquele diploma legal face à Proposta de Lei inicialmente gizada.

Em face do antagonismo das duas posições supra expostas, e apesar de compreendermos o racional que sustenta a posição do STA, tendemos a aderir a posição

manifestada pelo TCA-Sul, pois cremos que a mesma é a que encontra maior respaldo na LPA como seguidamente explicaremos.

É para nós indubitável que o legislador procurou estabelecer um regime diferenciado para as infrações penais face às infrações disciplinares no que tange ao critério subjetivo do limite de idade, sendo tal facilmente perceptível quer pela análise do elemento histórico, marcado por percurso legislativo que demonstra uma clara intenção do legislador em circunscrever o critério subjetivo relativo aos limites de idade apenas às infrações penais, não abarcando as infrações contraordenacionais e disciplinares⁵⁰, quer pelo elemento literal, o qual resulta, como foi supra explanado, através da comparação do n.º 1 e n.º 2 do art.º 2.º, e da necessária conjugação com os art.º 4.º, 5.º e 6.º todos da LPA.

Contudo, em nossa perspetiva, a linha de argumentação que o STA utiliza para estribar a sua posição não tem aderência nos casos em que a mesma factualidade tem relevância criminal e disciplinar simultânea. Primeiro porque o elemento histórico não demonstra que o legislador quis afastar o limite de idade nestes casos específicos, pois daquele resulta sim que existiu a intenção de não aplicar o critério subjetivo do limite de idade às infrações exclusivamente disciplinares, mas estender essa interpretação para as situações que têm relevância disciplinar e penal simultânea é, em nossa perspetiva, excessivo pois, para além de tal situação específica não ter sido abordada no já referido percurso legislativo que culminou com a entrada em vigor da LPA, também se desvia da intenção do legislador em estabelecer um quadro de aplicação daquele diploma mais restritivo para as situações com relevância penal face à disciplinar.

Com efeito, se o mesmo quadro fáctico impacta simultaneamente com normas penais e disciplinares, parece-nos lógico que o legislador, em respeito pela importância atribuída às infrações penais, quisesse, no caso específico de simultaneidade, que as infrações disciplinares fossem, por assim dizer “contaminadas” pelo facto da infração penal não ser amistiável em razão da idade, estabelecendo uma linearidade lógica entre os dois regimes, não permitindo que uma situação fáctica punida criminalmente pudesse de ser amistiada disciplinarmente.

⁵⁰ Para sustentar esta ideia, foi feita uma análise ao percurso legislativo que veio a culminar com na aprovação da LPA, nomeadamente pela comparação da Proposta de lei n.º 97/XV1.^a com as propostas de alteração na especialidade, bem como das intervenções políticas quer na discussão na generalidade quer na especialidade, culminando com a versão final, aprovada e promulgada da LPA. Toda a análise foi feita tendo por base a informação disponibilizada em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=173095>

Vejamus uma situação prática com relevância no quadro do direito disciplinar da GNR: Um militar X, com 35 anos de idade, comete o crime de Abandono de posto, previsto e punido no art.º 66.º do Código de Justiça Militar⁵¹, crime este que, de acordo com o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto “[...] *tem por escopo a tutela do bem jurídico da segurança das Forças Armadas, e mais especificamente a protecção do estabelecimento ou serviços militares, pelo que o posto ou o serviço, abandonado pelo militar não pode ficar descoberto, expondo a perigo a unidade ou o serviço militar.*”⁵², tendo reflexamente um impacto na capacidade funcional do serviço.

Ora neste contexto, seguindo a posição do STA, teríamos um militar, pelos mesmos factos com impacto no cumprimento do serviço de segurança, sujeito a ser condenado criminalmente, mas amnistiado disciplinarmente. Acreditamos que admitir tal possibilidade impacta com dois princípios fundamentais do nosso ordenamento jurídico penal: a fragmentariedade e a subsidiariedade do Direito Penal, criando simultaneamente uma inversão de valores no nosso ordenamento jurídico.

Importa atentar que o Direito Penal tem como desiderato incidir nas condutas ilícitas ou ofensivas de bens jurídicos que representam lesões particularmente graves ou intoleráveis para a sociedade, o que consubstancia o princípio da fragmentariedade, devendo ser utilizado em última instância, isto é, apenas quando os demais ramos do Direito se revelem insuficientes para a adequada tutela dos bens jurídicos em causa, traduzindo isto o princípio da subsidiariedade, resultando da articulação entre estes dois princípios a demarcação do Direito Penal como mecanismo de controlo social de *ultima ratio*, reservado para as situações de especial censurabilidade.

Também a análise do elemento literal nos afasta da posição do STA, pois não aderimos à ideia de que o adverbio “igualmente”, utilizado no n.º 2, do art.º 2.º da LPA, justifique o afastamento do critério da idade nos casos de concurso de relevância penal e disciplinar de uma conduta apreciada no âmbito da LPA.

Como já foi referido anteriormente, e a utilização daquele adverbio sinaliza cabalmente, houve uma clara intensão do legislador em autonomizar o âmbito de aplicação subjetivo da LPA para as infrações com relevância exclusivamente penal face às com relevância exclusivamente disciplinar. Contudo, não é lógico que tal intensão se

⁵¹ Lei n.º 100/03, de 15 de novembro, que aprova o Código de Justiça Militar

⁵² Acórdão do TRP – Processo 5903/17.0T9PRT.P1, de 12 de setembro de 2018, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/ba2023467e1b49cd80258320003815b7?OpenDocument>

estenda às condutas que tem relevância penal e disciplinar simultânea, pois o regime destas é determinado pelo art.º 6.º da LPA, o qual define de forma cristalina que “São amnistiadas as infrações disciplinares e as infrações disciplinares militares que não constituam simultaneamente ilícitos penais não amnistiados pela presente lei [...] (sublinhado nosso)”.⁵³

No nosso entendimento o legislador, consciente de uma potencial inversão de valores, estatuiu no artigo 6.º da LPA um critério claro de coerência sistemática: apenas podem ser amnistiadas infrações disciplinares que constituam simultaneamente ilícito penal se este também for amnistiado nos termos da lei, impondo desta forma uma salvaguarda essencial para evitar resultados normativos ilógicos e preservar a hierarquia material de gravidade das sanções no sistema jurídico português.

Em suma, procurou o legislador desta forma traduzir na letra da lei a ideia de que, quando uma conduta tem relevância criminal e não é amnistiável, não pode a mesma, caso se revista de relevância disciplinar simultânea, ser passível de amnistia neste âmbito, mesmo que a causa da não aplicação da LPA seja apenas o limite de idade, visando assim evitar uma entorse no contexto do direito sancionatório, decorrente de, por exatamente os mesmos factos, alguém ser condenado criminalmente e ser amnistiado disciplinarmente.

4.2. Os efeitos da declaração de amnistia no quadro do RDGNR

Paralelamente à questão controversa do critério subjetivo do limite de idade previsto na LPA, também os efeitos jurídicos da aplicação da amnistia disciplinar no caso particular dos militares da GNR aos quais se aplica o RDGNR tem sido geradora de posições controvertidas na jurisprudência, mais concretamente no que concerne à atribuição de eficácia *ex tunc* decorrente da declaração de amnistia, e o conseqüente apagamento retroativo da infração disciplinar, *rectius*, como se o facto com relevância disciplinar nunca tivesse acontecido, com os conseqüentes efeitos em cascata advindos desta posição, quer no plano disciplinar, quer na gestão de recursos humanos dos elementos da GNR.

Com efeito, desde a entrada em vigor da LPA, começaram a surgir diversas decisões judiciais, de primeira instância, dos tribunais centrais e até do Supremo Tribunal de Administrativo (STA), sendo que nos casos em que são dirimidas questões relacionadas

⁵³ Posição semelhante é defendida pelo do Conselho Superior da Ordem dos Advogados nas orientações que emanou para a aplicação da LPA às infrações disciplinares dos Advogados (Conselho Superior da Ordem dos Advogados, 2023, p. 4).

com a aplicação da LPA a militares da GNR punidos disciplinarmente no quadro do RDGNR, a maioria das decisões proferidas propugnem a tese de que a amnistia impacta na infração disciplinar provocando uma ação de apagamento retroativo, recortando aquela factualidade e extraíndo a mesma, assim como os seus efeitos, visando o seu desaparecimento no passado, e para presente e futuro.

Antes de proceder a uma análise crítica desta posição jurídica, importa contextualizar todo o enquadramento legal envolvido.

No âmbito de um procedimento disciplinar tramitado no quadro do RDGNR, depois da aquisição da notícia da infração disciplinar e da correspondente abertura de um processo disciplinar, existem, subsequentemente as fases de instrução, de defesa e de decisão, sendo que esta decisão poderá culminar com um despacho de arquivamento ou com um despacho punitivo e a aplicação de uma pena disciplinar, pena esta que, como já foi supra explanado, no contexto do RDGNR pode ir desde a repreensão escrita até à separação de serviço.

No que concerne ao cumprimento das penas, dispõe o art.º 48.º, n.º 1, do RDGNR, que “ [...] *Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 124.º, as penas disciplinares são cumpridas logo que expirado o prazo para a interposição de recurso hierárquico sem que este tenha sido apresentado, ou, tendo-o sido, logo que lhe seja negado provimento*”.

Da referida norma resulta que o cumprimento da pena tem lugar de forma imediata logo que expirado o prazo para a interposição de recurso hierárquico sem que militar tenha feito uso deste meio impugnatório, ou caso o tenha feito, assim que seja negado provimento ao referido recurso hierárquico. Com efeito, importa conhecer as respetivas disposições aplicáveis a este meio de impugnação administrativo no quadro do direito disciplinar da GNR, o qual se encontra previsto e regulado nos termos do art.º 117.º a 125.º do RDGNR.

Conforme dispõe o art.º 118.º, n.º 1, do RDGNR, “ [o] *militar da Guarda arguido em processo disciplinar, o queixoso, o participante ou o denunciante, podem recorrer de decisão que repute lesiva dos seus direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos, podendo o militar arguido recorrer ainda quando lhe seja imposta qualquer sanção*”, sendo que no n.º 3 do mesmo artigo e diploma é definido que “ *O recurso é dirigido: a) Ao Ministro da Administração Interna, quando o ato impugnado seja da autoria do Comandante-Geral; b) Ao Comandante-Geral, quando a decisão recorrida emane de autoridade que esteja, hierarquicamente, dependente do mesmo.*”

O art.º 119.º do RDGNR, preceitua que “[a] *decisão de recurso hierárquico é proferida pelo Comandante-geral no prazo de 30 dias a contar da receção do respetivo recurso*”, sendo previsto no o art.º 120.º do mesmo diploma que “[d]as *decisões do Comandante-Geral que apliquem a pena de suspensão agravada cabe recurso hierárquico facultativo para o Ministro da Administração Interna, a interpor no prazo de 15 dias, a contar da data da respetiva notificação*”.

Por sua vez, o art.º 124.º do RDGNR aborda os efeitos do recurso, definido o seu n.º 1 que “[a] *interposição de recurso hierárquico suspende a decisão recorrida*.”, sendo apresentada uma exceção no n.º 2 do mesmo artigo e diploma, no que tange às decisões de aplicação das penas de repreensão escrita e repreensão escrita agravada, relativamente às quais, quando aplicadas, a interposição do recurso não tem efeito suspensivo.

Da análise holística e sinérgica das normas referentes ao regime do recurso hierárquico do RDGNR, é possível concluir que cabe recurso hierárquico para o Comandante-geral das decisões de órgãos seus subalternos, e para o Ministro da Administração Interna das decisões do Comandante-geral que apliquem a pena disciplinar de suspensão agravada, o que, *a contrario*, significa que das restantes penas disciplinares (repreensão escrita, repreensão escrita agravada e suspensão) não cabe recurso hierárquico para o Ministro da Administração Interna (nem facultativo, nem necessário).

Quanto aos efeitos dos recursos, também é possível concluir que da conjugação do art.º 120.º com o art.º 124.º, n.º 1, ambos daquele diploma, a interposição de um recurso hierárquico para o Ministro da Administração Interna apenas suspende a decisão recorrida se esta consistir numa decisão do Comandante-geral que aplique a pena disciplinar de suspensão agravada, sendo imediatamente aplicável nos restantes casos.

Por outro lado, os recursos dirigidos ao Comandante-geral de decisões punitivas de subalternos deste, têm sempre efeito suspensivo com exceção das decisões punitivas que resultem nas penas de repreensão escrita e repreensão escrita agravada, as quais podem ser imediatamente aplicadas, sendo que tal resulta da conjugação dos já supra referidos artigos 118.º, n.º 3, al. b), com o art.º 120.º *contrario sensu*, e com o art.º 124.º, n.º1, ambos do RDGNR, e ainda com o art.º 3.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprova o CPA, que define que “*1- As impugnações administrativas existentes à data da entrada em vigor do presente decreto-lei só são necessárias quando previstas em lei que utilize uma das seguintes expressões: c) A utilização de impugnação administrativa «suspende» ou «tem efeito suspensivo» dos efeitos do ato impugnado*”, isto tendo em conta que o RDGNR foi aprovado em 1999, tendo a sua última revisão em 2014.

Resulta assim, vista a dinâmica impugnatória graciosa prevista no RDGNR, que sempre que uma decisão punitiva seja proferida no quadro de um procedimento disciplinar no âmbito do RDGNR, a mesma pode ser executada assim que ultrapassados os prazos de impugnação previstos sem que essa impugnação se efetive, ou caso ela exista, quando houver uma decisão que lhe negue provimento.

Face ao supra exposto, importa recordar que, nos termos do art.º 148.º do CPA, é atribuída à Administração a autotutela declarativa, *rectius*, detém o poder de definir o direito numa situação individual e concreta através da prática de um ato administrativo, *“Perante um caso concreto, individualizado, perante o problema do Sr. A ou da empresa B, a Administração pública tem o poder de definir unilateralmente o direito aplicável e, assim, pode e deve decidir a questão posta. Este poder é um poder unilateral, quer dizer, a Administração pública pode exercê-lo por exclusiva autoridade sua, e sem necessidade de obter o acordo (prévio ou a posteriori) do interessado, ou de pedir (antes ou depois) uma autorização ou validação judicial. [...] perante um caso concreto, ela tem por lei o poder de definir unilateralmente o direito aplicável. E esta definição unilateral é obrigatória para os particulares. Por isso, a Administração é um poder.*

Por exemplo, é a Administração que unilateralmente determina o montante do imposto devido por cada contribuinte. [...] que unilateralmente aplica sanções disciplinares aos seus funcionários quando entender que eles cometeram alguma infracção disciplinar, [...] a Administração declara o direito no caso concreto, e essa declaração tem valor jurídico e é obrigatória, não só para os funcionários subalternos, mas também para os particulares, nomeadamente os destinatários da decisão.

Esta é uma das mais importantes manifestações do poder administrativo, porventura a mais importante. Chamamos-lhe poder de decisão unilateral. Outros autores chamam-lhe «autotutela declarativa» porque, nos termos que ficam expostos, a Administração pública tem, nos casos da sua competência, o direito de fazer justiça por suas mãos (autotutela), através da declaração do direito tal como ela o entende (autotutela declarativa)” (Amaral D. F., 2021, p. 19 a 21).

No caso concreto das decisões disciplinares punitivas, estas representam atos administrativos constitutivos de deveres ou encargos, sendo oponíveis aos seus destinatários a partir da respetiva notificação, nos termos do art.º 160.º do CPA, podendo a partir desse momento a Administração executar a decisão sem exigência legal de recurso aos Tribunais.

Importa atentar que, apesar do novo CPA prever, no seu art.º 176.º, n.º 1, o fim do privilégio de execução prévia “*ao abrigo do qual o cumprimento das obrigações e o acatamento das limitações que decorrem de um ato administrativo podem ser impostos pela Administração sem prévio recurso aos tribunais*” (Gonçalves, et al., 2021, p. 476), o art.º 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei 4/2015, de 7 de janeiro, que aprova o novo CPA, determina que “*O n.º 1 do artigo 176.º do Código aplica-se a partir da data da entrada em vigor do diploma que define os casos, as formas e os termos em que os atos administrativos podem ser impostos coercivamente pela Administração, a aprovar no prazo de 60 dias a contar da data da entrada em vigor do presente decreto-lei*”, tendo este de ser conjugado com art.º 6.º do mesmo diploma, onde é determinado que “*O n.º 2 do artigo 149.º do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, mantém-se em vigor até à data da entrada em vigor do diploma referido no n.º 2 do artigo 8.º*”.

Por sua vez, o n.º 2 do art.º 149.º do anterior CPA, determinava que “*O cumprimento das obrigações e o respeito pelas limitações que derivam de um acto administrativo podem ser impostos coercivamente pela Administração sem recurso prévio aos tribunais, desde que a imposição seja feita pelas formas e nos termos previstos no presente Código ou admitidos por lei*”. Contudo, uma vez que até à presente data não foi aprovado qualquer diploma com o desiderato de definir os casos, as formas e os termos em que os atos administrativos podem ser impostos coercivamente pela Administração, conforme determinava o art.º 8.º, n.º 2 do Decreto-Lei 4/2015, de 7 de janeiro, mantem-se em vigor o estatuído no n.º 2 do art.º 149.º do anterior CPA, prevalecendo assim a autotutela executiva no dispor da Administração, aqui explicada na visão de Rui Guerra da Fonseca “*A análise do labor da doutrina juspublicista mais recente permite concluir por um considerável consenso em torno de uma caracterização da autotutela executiva como execução coactiva por parte da administração, sem intervenção judicial prévia, da definição do direito a que ela mesma procede para certo caso concreto, quando o respectivo destinatário não cumpra as correspondentes determinações (seja ela caracterizante do estatuto da administração ou do acto administrativo). Tal caracterização encontrava-se já a respeito do privilégio da execução prévia, com Marcello Caetano, e das que parecem ser as primeiras referências circunstanciadas à expressão autotutela executiva na doutrina portuguesa, com Afonso Rodrigues Queiró, e, maioritariamente, permanece até às posições doutrinárias mais actuais.*” (Fonseca, 2012, p. 280)

Com efeito, assim que cumpridos os requisitos de eficácia, *rectius*, a notificação da decisão disciplinar ou do recurso caso tenha sido interposto, é possível à Administração executar a decisão punitiva, ficando esta apta a refletir todos os seus efeitos jurídicos na esfera do militar alvo da punição.

Importa destacar que tal não oblitera o direito de apelar à via judicial para impugnar a decisão administrativa, contudo em matéria de execução de penas no domínio disciplinar pode executar-se o ato administrativo punitivo sem que exista uma decisão judicial que tenha apreciado a sua legalidade, algo que não encontra paralelo no âmbito do processo penal, ramo no qual nenhuma decisão condenatória é executada sem o respetivo trânsito em julgado.

Esta dicotomia entre dois ramos do direito sancionatório não significa que ao direito disciplinar não se aplica o previsto no art.º 32.º da CRP, mas sim que esta norma não é aplicável ao direito disciplinar com a mesma intensidade ou abrangência que o é no processo penal, como bem explica o STJ⁵⁴ “[...] *a asserção inspiradora e apriorística de que parte o autor - a de que os princípios decorrentes do artigo 32.º da CRP, aplicáveis ao processo criminal, estendem o seu âmbito de aplicação, na íntegra, a qualquer processo sancionatório, designadamente o disciplinar - não se verifica.* (sublinhado nosso)

[...] registemos que não são desconhecidas as especiais exigências constitucionais que se fazem sentir ao nível do direito disciplinar público. [...] Todavia, e sem que se possa negar pertinência a esta constatação, também teremos de asseverar, em contrapartida, que as demais garantias constitucionais previstas para o processo criminal (nomeadamente as previstas nos restantes números do citado artigo 32.º) não deverão ser aplicadas tout court e qua tale a qualquer processo sancionatório. (sublinhado nosso) Além de que, o diferente impacto produzido por uma sanção penal não justificaria essa equiparação legal absoluta. [...] Por isso, a propósito dos procedimentos disciplinares, a jurisprudência constitucional tem unanimemente defendido que os direitos de audiência e defesa previstos naquela norma constitucional, apesar de terem de ser reconhecidos na generalidade de procedimentos ou processos sancionatórios, não originam o remanescente do regime garantístico do processo criminal para todos os demais ramos do direito sancionatório e, em particular, para o processo disciplinar.”

⁵⁴ Acórdão do STJ, de 21 de dezembro de 2021, no processo n.º 11/21.2YFLSB, consultado em: <https://juris.stj.pt/ecli/ECLI:PT:STJ:2021:11.21.2YFLSB.01?search=wAnFVOUiTdA1--Ayupw>

Em suma, o procedimento disciplinar constante do RDGNR não contempla qualquer fase judicial. Tal como qualquer outro procedimento administrativo, encontra o seu zénite aquando da decisão, marcando esta o momento da sua extinção, conforme o estatuído no art.º 93.º do CPA, aplicável *ex vi* do art.º 7.º do RDGNR.

Mesmo quando sujeita a uma apreciação judicial, a pena disciplinar não é determinada e/ou aplicada por um Tribunal. Este apenas indaga a sua conformidade legal, podendo desta indagação resultar a sua anulabilidade ou a declaração de nulidade, mas já não uma declaração de validade da decisão administrativa, pois caso o Tribunal considere que a base argumentativa que sustenta a impugnação não colhe, irá decidir pela improcedência da ação e a absolver a Administração do pedido. Consequentemente, nunca haverá uma decisão judicial que redunde numa condenação disciplinar ao militar, *rectius*, uma sentença de condenação, pois como foi supra explanado a Administração detém o poder de autotutela declarativa e executiva, o que leva à conclusão que a primeira parte do art.º, 32.º n.º 2 da CRP, quando refere que “*Todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação [...]*”, deve ser adaptada para o contexto disciplinar, relevando aqui a decisão punitiva do processo disciplinar que tem natureza executória e nunca uma decisão judicial que aprecie a legalidade daquela decisão punitiva, posição esta que justifica que uma decisão disciplinar possa ser executada sem impactar com o previsto no art.º 32.º n.º 2 da CRP, pois o militar arguido em processo disciplinar goza da presunção de inocência prevista naquele artigo, aproveitado todos os seus corolários, nomeadamente o princípio *in dubio pro reu*, mas só dela goza até à existência de uma decisão administrativa com força executória, momento a partir do qual deixa de aproveitar a presunção de inocência, não se estendendo esta até à decisão judicial administrativa.

Reitera-se que a opção pela via judicial é um direito que assiste a qualquer visado em sede disciplinar, mas não pode ser configurada como uma continuação do procedimento disciplinar, por todas as razões supra aludidas, bem como por, inclusivamente, representar uma causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento disciplinar por ser impeditiva da sua continuação⁵⁵.

⁵⁵ Com consagração expressa no art.º 46.º, n.º 5, al. b), do RDGNR, onde se determina expressamente que «*a prescrição do procedimento disciplinar suspende-se durante o tempo em que o procedimento disciplinar não puder legalmente iniciar-se ou continuar por falta de decisão do tribunal sobre processo judicial pendente, ou por efeito de apreciação jurisdicional de questão prejudicial*”

Focando agora atenção na interação do RDGNR com a LPA, apesar de esta não ter efetuado qualquer distinção entre a amnistia própria e a amnistia imprópria, contudo, as normas previstas naquele regulamento disciplinar específico, determinam, em nossa opinião, uma abordagem diferente da que tem sido adotada na maioria da jurisprudência, como de seguida procuraremos demonstrar.

Dispõe o art.º 45.º do RDGNR que: “*A responsabilidade disciplinar extingue-se por: a) Prescrição do procedimento disciplinar; b) Prescrição da pena; c) Cumprimento da pena; d) Morte do infrator; e) Amnistia, perdão genérico ou indulto.*”, sendo que o art.º 50.º do referido regulamento estipula que “*a amnistia, o perdão genérico e o indulto têm os efeitos previstos na lei penal*”.

Tal construção legal (que segue a linha do constante em outros diplomas de direito disciplinar público como já abordámos neste trabalho) remete-nos para a legislação penal, na qual se verifica que o instituto da «amnistia» constitui uma das causas de extinção da responsabilidade criminal, prevendo o art.º 127.º, n.º 1, do CP, que “*a responsabilidade criminal extingue-se ainda pela morte, pela amnistia, pelo perdão genérico e pelo indulto*”, sendo que na parte da amnistia deve ser observado o n.º 2 do art.º 128.º do mesmo diploma, o qual dispõe que “*a amnistia extingue o procedimento criminal e, no caso de ter havido condenação, faz cessar a execução tanto da pena e dos seus efeitos como da medida de segurança*”. Deve atentar-se ainda ao definido no art.º 75.º, n.º 4 do mesmo diploma, onde se determina que “*A prescrição da pena, a amnistia, o perdão genérico e o indulto, não obstam à verificação da reincidência*”.

No que tange à extinção do procedimento criminal prevista na primeira parte do art.º 128.º, n.º 2, do CP, esta dá-se sempre que ainda não exista uma condenação transitada em julgado, pois este é pressuposto da execução da pena, trazendo como consequência o arquivamento do processo. Importa destacar que, a extinção do procedimento criminal por amnistia não representa a absolvição do arguido.

Perante uma decisão executável, por força da segunda parte do art.º 128.º, n.º 2, do CP, aquele instituto jurídico apenas se constitui como uma barreira ao cumprimento da pena, impedindo-a ou fazendo-a cessar, bem como os efeitos que subsistam, mas não impacta nos efeitos já produzidos pela decisão condenatória transitada em julgado, *rectius*, reveste-se de eficácia *ex nunc*, e em caso de já existir condenação, esta releva para efeitos de reincidência, nos termos do art.º 75.º, n.º 4, do CP.

Tal interpretação encontra respaldo na jurisprudência, destacando-se como exemplo o acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 06MAR24, no processo n.º

72/23.0GAMGR.C1⁵⁶, onde se refere que “*A amnistia própria reporta-se ao próprio crime é anterior à condenação, faz extinguir a responsabilidade criminal e reporta-se ao procedimento criminal. A amnistia em sentido impróprio vem depois da condenação, apaga, impede ou limita o cumprimento da pena aplicada. Actua na execução das penas. Não apaga a condenação*”

Adaptando agora para o quadro do direito disciplinar público, a condenação que releva do art.º 128.º, n.º 2, do CP, corresponde à decisão do procedimento administrativo com natureza executória e não à decisão dos tribunais administrativos. Com efeito, não se descortina qualquer sustentação jurídica apta a conferir os efeitos da primeira parte do art.º 128.º, n.º 2, do CP, quando já existe uma decisão administrativa condenatória, *rectius*, um ato administrativo punitivo que produziu efeitos e extinguiu o respetivo procedimento.

Face ao supra exposto neste subcapítulo, cremos ser possível afirmar que, apesar de o RDGNR não dispor de uma norma expressa relativa ao regime do instituto jurídico da amnistia, o mesmo, por via de uma remissão legislativa, remete para o regime previsto no Código Penal. Consequentemente, a declaração de amnistia tem os seus efeitos limitados pelo disposto nos art.ºs 75.º, n.º 4, e 128.º, n.º 2, do CP, aplicável *ex vi* do art.º 50.º do RDGNR.

Contudo, tem-se assistido a uma miríade de decisões judiciais que obliteram totalmente o estatuído no RDGNR no que tange ao regime da amnistia, decidindo no sentido de que a aplicação daquele instituto jurídico no quadro do direito disciplinar da GNR tem efeitos *ex tunc*, resultando no apagamento da infração disciplinar e na sua abolição retroativa.

Como exemplo desta linha decisória, podemos observar o acórdão do TCA-Sul⁵⁷, de 20 de Setembro de 2024, no qual é decidido o recurso relativo à sentença do TAF/Beja relativa ao processo n.º 416/22.1BEBJ, onde aquele Tribunal Central referiu o seguinte: “*Na situação controvertida, verifica-se que, não obstante o MAI tenha efetivamente aplicado administrativa e instrumentalmente a controvertida pena, o que é facto é que a mesma não se consolidou ainda na ordem jurídica, uma vez que foi jurisdicionalmente*

⁵⁶ Acórdão do TRC – Processo n.º 72/23.0GAMGR.C1, de 06 de março de 2024, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/0abd318ef76cfb8e80258af60039242c?OpenDocument&Highlight=0,72%2F23.0GAMGR.C1>

⁵⁷ Acórdão TCA – Sul – Processo 416/22.1BEBJ, de 20 de setembro de 2024, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/3b89ca5e55e9c77c80258ba5003ab258?OpenDocument&Highlight=0,416%2F22.1BEBJA>

impugnada, não tendo a correspondente Ação transitado ainda em julgado, em face do que não há ainda condenação efetiva e definitiva. [...] É pois reconhecido que o aqui representado foi abrangido pela lei da amnistia, estando apenas controvertido se haverá lugar à devolução do valor da multa já paga, embora ainda não transitada em julgado.

Extinguindo-se o procedimento disciplinar, perde objeto a pena aplicada, designadamente os seus efeitos, tanto mais que, como se afirmou já, não ocorreu o transito em julgado.

Assim, aderimos ao entendimento constante da decisão de primeira instância, uma vez que, em bom rigor, a pena administrativamente aplicada, não se consolidou ainda na ordem jurídica, não sendo ainda definitiva.

Com efeito, aplica-se ao Autor a Lei da Amnistia e concretamente o regime de amnistia previsto artigo 2.º, n.º 2, alínea b) e do artigo 6.º da mencionada Lei, o que tem como consequência a extinção do procedimento disciplinar e, no caso de ter havido já condenação administrativa, faz cessar a execução tanto da pena e dos seus efeitos.

Como decidido em 1ª Instância, a amnistia opera não só sobre a própria pena, como também sobre o ato disciplinar passado, que cai em “esquecimento”, o qual é tido como não praticado e, conseqüentemente, eliminado do registo individual do trabalhador, tendo necessariamente de aplicar-se ao representado do Autor a Lei da Amnistia, declarando-se extinto o procedimento disciplinar a sanção e seus efeitos.

Como o artigo 6º da Lei no 38-A/2023, de 2/8, não distingue entre amnistia própria e amnistia imprópria, o efeito útil da norma é o de que a amnistia aí prevista constitui um comando que “apaga” a infração disciplinar.”

Esta interpretação, em nossa perspectiva é errada, uma vez que olvida o disposto no RDGNR quanto aos efeitos da amnistia. Nos termos do art.º 128.º, n.º 2, do CP, aplicável *ex vi* do art.º 50.º do RDGNR, é inelutável a existência de uma clara distinção sobre qual o momento em que deve operar a amnistia própria e imprópria, e apesar de a LPA efetivamente nada referir quanto aos efeitos da declaração de amnistia, tal não afasta o que regimes específicos dispõem sobre esta matéria.

Se é verdade que para alguns regimes jurídicos não existe qualquer limitação quanto aos efeitos da declaração de amnistia, sendo exemplo o já referido regime disciplinar previsto na atual Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas da (LTFP), para outros, como é o caso do RDGNR e do Código Penal, existe, não podendo esta impactante diferença ser ignorada.

O caso da LTFP, já supra abordado, é particularmente importante, pois pode ser o elemento indutor do erro que consideramos existir na linha argumentativa que alguns magistrados estão a seguir relativa aos efeitos da amnistia. Com efeito, se se estivesse no âmbito de uma infração cometida e punida pela LTFP, poder-se-ia admitir a linha decisória que os tribunais têm defendido, pois, efetivamente, no regime disciplinar previsto para os trabalhadores que exercem funções públicas não está consagrada qualquer norma (expressa ou por remissão) sobre os efeitos da amnistia.⁵⁸

Assim, cremos que pode ser esta uma explicação para a linha decisória que ora criticamos, na medida em que os tribunais não configuraram e apreciaram a questão nos devidos termos, limitando-se a subsumir às infrações disciplinares os requisitos estabelecidos na LPA, mas sem nunca terem a preocupação de indagar da existência de normativos especiais que pudessem coexistir nos regulamentos disciplinares em causa (da GNR ou até da PSP), eventualmente toldados pela realidade vigente em relação à LTFP.

Com efeito, algumas das recentes decisões judiciais, de que é exemplo aquela que foi supracitada, estão a tratar todos regimes jurídicos de forma idêntica, aplicando o direito de forma mecânica, não dando relevância às diferenças que existem entre eles.

Importa destacar em defesa da nossa tese, o que é referido no acórdão do STA, de 16NOV23, no processo n.º 262/12.0 BELSB, “(...) é entendimento dominante na jurisprudência e na doutrina que a amnistia faz cessar a responsabilidade disciplinar do arguido, pelo que, salvo disposição legal em contrário (sublinhado nosso), determina o «esquecimento» da infração, extinguindo os respetivos efeitos com eficácia *ex-tunc*”.

Esta posição que ora propugnamos encontra respaldo em diversa jurisprudência como por exemplo no entendimento do STA, de 28NOV95, no processo n.º 036683⁵⁹, que concluiu: “I- No caso de amnistia que abranja infração disciplinar pela qual já exista pena aplicada, aquela não destrói os efeitos já produzidos. II - Na pendência de um

⁵⁸ Recordar-se que, até 2008, o estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas previa que “as amnistias não destroem os efeitos já produzidos pela aplicação da pena, sendo, porém, averbadas no processo individual” (cf. art.º 9.º, n.º 5), contudo, em 2014, esta disposição foi eliminada da Lei Geral, sendo mais uma razão que leva a crer que tenha sido essa a intenção do legislador.

⁵⁹ Em igual sentido o Acórdão do STA, de 01JUN94, proferido no processo n.º 032392 onde é referido “No caso de amnistias impróprias (isto é, as que abrangem infrações pelas quais já existem penas aplicadas), a amnistia faz cessar o prosseguimento da execução da pena que ainda esteja em curso ou impede a sua execução quando o respectivo cumprimento ainda não se tenha iniciado, mas não destrói os efeitos já produzidos pela aplicação da mesma pena.” consultado em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/2b16d7085c1dcadd802568fc003949b4?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

recurso contencioso de anulação de um despacho que aplicou à recorrente a pena de suspensão por 60 dias, a decisão do Tribunal a declarar extinta a instância por inutilidade superveniente da lide, em virtude da amnistia entretanto decretada, não anula o acto impugnado, pelo que os efeitos já produzidos não são destruídos”.

Também no mesmo sentido a recomendação do Provedor de Justiça n.º 64/ A/97, de 03SET97⁶⁰, onde se referiu que “*a amnistia (seja ela própria ou imprópria) atinge o acto praticado, não na sua materialidade, mas nas suas consequências. Ou seja, o que se pretende na amnistia (própria ou imprópria) é só impedir que o agente agraciado sofra sanção em que poderia vir a ser ou em que já foi condenado, não apagando por isso mesmo o facto na sua materialidade naturalística*”.

Ainda mais recentemente, igual posição é manifestada pela Juíza Conselheira Suzana Tavares da Silva no voto de vencido dos acórdãos do STA de 07DEC23, nos processos n.º 01618/19.3BELSB e 02460/19.7BELSB, transcrevendo aqui parte do primeiro aresto: «*No caso dos autos, vale o disposto nos artigos 47.º, alínea e) e 54.º do Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, remetendo este último para o artigo 128.º do Código Penal, no qual se prevê: “a amnistia extingue o procedimento criminal e, no caso de ter havido condenação, faz cessar a execução tanto da pena e dos seus efeitos, como da medida de segurança”.*

Daqui resulta que a conduta deixa de poder ser punida, se estivermos na fase procedimental (antes da prática do acto que determina a aplicação da pena disciplinar), ou que a sanção deixa de ser executável, se estivermos na fase de execução da pena. Mas os efeitos da amnistia não se sobrepõem nem confundem com os efeitos anulatórios do acto que aplica a sanção disciplinar» (destacado nosso)”.

Neste voto vencido é possível perceber o que já supra referimos quanto ao que consideramos ser um erro de raciocínio desta linha jurisprudencial, nomeadamente nos casos das infrações disciplinares cometidas no quadro de regimes disciplinares específicos que integram normas especiais sobre o regime da amnistia, de que é exemplo o RDGNR.

Também neste sentido vai a decisão do STA de 29FEV24, no processo n.º 03008/14.5BELSB⁶¹, a qual contrariou os acórdãos de 07DEC23, em especial o referente ao processo 02460/19.7BELSB suprarreferido, pois concluiu, para a uma situação de aplicação de amnistia a infrações disciplinares punidas ao abrigo do Regulamento

⁶⁰ Recomendação do Provedor de Justiça de 03 de setembro de 1997 consultada em: https://www.provedor-jus.pt/documentos/064A_97.pdf

⁶¹ Acórdão do STA – Processo n.º 03008/14.5BELSB, de 29 de fevereiro de 2024, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb22e1bb1e680256f8e003ea931/d4744bd3d9ce8e1180258ad7003b1002?OpenDocument>

Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (RDPSP), que a amnistia não anulava os efeitos já produzidos pela aplicação de uma pena, conforme se transcreve:

“I - Da amnistia de infrações disciplinares prevista na Lei n.º 38-A/2023, de 2 de agosto, decorre apenas o efeito essencial e típico de qualquer amnistia – impedir que o agente agraciado sofra a sanção que lhe poderia vir a ser (ou que já lhe foi) aplicada pela prática de uma infração –, pelo que a conformação concreta dos respetivos efeitos fica dependente das regras estatuídas no regime jurídico disciplinar aplicável, enquanto legislação subsidiária ou complementar.

*II - Aquela amnistia tem de se conjugar com o disposto no artigo 59.º, n.º 1, do Regulamento Disciplinar da Polícia Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90 de 20 de fevereiro – o regime jurídico disciplinar em vigor à data da prática da infração – **segundo o qual a amnistia faz cessar a execução da pena, se ainda estiver a decorrer, mas não anula os efeitos já produzidos pela sua aplicação**» (sublinhado nosso). ”*

Em reforço desta posição, destaca-se ainda o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 143/87⁶², no qual se plasmou que *“na lei da amnistia não existe nenhuma norma que expressa ou implicitamente afaste o regime decorrente destas normas do RDPSP, o qual, por isso, seria aplicável ao aqui recorrido, caso a infração porque foi punido esteja efetivamente amnistiada”*. (1987)

E ainda no mesmo sentido, o acórdão do STJ⁶³ no processo n.º 3206, também concluiu que *“a amnistia não apaga integralmente a infração. Extingue a pena para o futuro. A amnistia não destrói os efeitos já produzidos pela aplicação da pena. A lei amnistiante não concede uma reconstituição total, ex tunc, da situação anterior”*.

De facto, tendo por base as decisões referidas anteriormente, deve reconhecer-se que a LPA, sendo uma lei especial e posterior àquela que aprovou o RDGNR, não contempla qualquer norma que afaste este regulamento disciplinar ou que revogue tácita ou expressamente qualquer normativo de forma a servir de base para a tese de que seus efeitos devem operar *ex tunc*.

⁶² Acórdão do TC n.º 143/87 – Processo n.º 72/86, de 22 de abril de 1987, 2.1.2, consultado em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19870143.html?impressao=1>

⁶³ Acórdão do STJ n.º JSTJ00018802 – Processo n.º 3206, de 14 de abril de 1993, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/ff63cb36acab9416802568fc003a3be2?OpenDocument>

Defendemos que o efeito da amnistia não redonda no apagamento do ato administrativo punitivo da ordem jurídica, paralelamente a amnistia não tem efeitos anulatórios sobre ato administrativo punitivo, não significando a sua anulação.

Creemos que, no quadro do RDGNR, existindo uma decisão disciplinar cujo procedimento disciplinar está extinto, os efeitos da amnistia impactam unicamente na pena e nos efeitos que dela decorrem e que ainda subsistam (cf. art.º 128.º, n.º 2, do CP, aplicável *ex vi* do art.º 50.º do RDGNR). Deve atentar-se que, mesmo quando as infrações disciplinares são amnistiadas, o seu registo disciplinar não pode ser eliminado, devendo ser tido em consideração aquando da verificação da «reincidência» (cf. art.º 75.º, n.º 4, do CP, aplicável *ex vi* do art.º 50.º do RDGNR).

4.3. Os efeitos da declaração de amnistia nos processos estatutários da GNR

A medida estatutária de dispensa do serviço encontra a sua previsão legal no art.º 79.º do EMGNR, que determina no seu n.º 1 que “[a] *dispensa do serviço, quando da iniciativa do comandante-geral, pode ter lugar sempre que o comportamento do militar indicie notórios desvios da condição de militar da Guarda, designadamente dos requisitos morais, éticos, militares ou técnico-profissionais exigidos pela sua qualidade e função, definidos no n.º 2 do artigo 3.º*”, sendo que o art.º 3.º, n.º 2, do EMGNR, define aqueles requisitos explicitando que “*o militar da Guarda está investido do poder de autoridade, nos termos da legislação em vigor, que se obriga a manter em todas as circunstâncias um bom comportamento cívico e a proceder com justiça, lealdade, integridade, honestidade e competência profissional, de forma a fortalecer a confiança e o respeito da população e a contribuir para o prestígio da Guarda e das instituições democráticas*”.

Apesar de existir uma conexão evidente ao contexto disciplinar de um militar sujeito a um processo estatutário, importa destacar que a dispensa estatutária não representa uma pena disciplinar, sendo antes “*[...] uma medida de natureza estatutária que não se confunde com uma punição do âmbito disciplinar, na justa medida em que visa a aferição de um perfil comportamental e caracterológico inadequado ao desempenho da função de agente de autoridade e da própria condição de militar da Guarda, que, por regra, se foi revelando ao longo do tempo, situando-se claramente fora do domínio disciplinar e cuja consequência determina a cessação do vínculo funcional e a perda dos direitos de militar da Guarda, sem prejuízo da concessão da pensão de reforma nos termos da lei.*”⁶⁴

⁶⁴ In GNR (2021) – Publicação Doutrinária da GNR M 2-09-01: Manual de Elaboração de Processos de Natureza Disciplinar da GNR. Lisboa: Comando de Doutrina e Formação da GNR, p. 3.1 -1.

Contudo, mesmo saindo fora do quadro disciplinar que nos propusemos a abordar neste estudo, pelo papel basilar que as decisões disciplinares punitivas podem ter no culminar de um processo estatutário com a decisão de dispensa do serviço, bem como para perceber em que medida as decisões de amnistia no contexto do direito disciplinar da GNR podem impactar no resultado final dos processos estatutários desta força de segurança, questões estas que têm originado litigância judicial, decidimos incluir também este vetor de estudo no nosso trabalho.

Decorrente de decisões judiciais relativas à aplicação e efeitos da LPA em processos disciplinares na GNR, nomeadamente as decisões que patenteiam a linha decisória que foi abordada no ponto anterior deste trabalho, a qual defende os efeitos *ex tunc* decorrentes da aplicação da LPA e o apagamento das infrações disciplinares, têm existido militares que, sendo sujeitos a processo estatutário nos termos do art.º 59.º do RDGNR, intentam ações judiciais tendo como desiderato a anulação da decisão que aplicou a medida estatutária de dispensa de serviço alegando que, ao serem amnistiados os processos disciplinares que estiveram na origem da instauração do processo estatutário, este deixa de ter objeto uma vez que deixa de existir mau comportamento que justifique a sua continuação, pois com a amnistia dá-se o apagamento dos efeitos jurídicos da infração.

Quanto a esta posição, importa desde logo recordar o que demonstrou no ponto anterior deste trabalho, nomeadamente o facto de existirem posições controvertidas na jurisprudência quanto aos efeitos da LPA nos processos disciplinares da GNR, não estando ainda assente como pacífico na jurisprudência a existência de efeitos *ex tunc* nos processos disciplinares da GNR alvo de amnistia pela LPA.

Considera-se que a declaração de amnistia não corresponde a uma sentença anulatória, não refletindo efeitos semelhantes àquela. Mesmo quando a amnistia seja declarada com efeitos *ex tunc*, tal não remove da ordem jurídica os atos administrativos punitivos, não se refletindo no obliterar das condutas atentatórias de deveres disciplinares, mas sim na inutilização dos efeitos das penas aplicadas.

Recorda-se que, o ato administrativo punitivo mantém-se na ordem jurídica independentemente de os efeitos das penas aplicadas serem destruídos de forma retroativa. Conforme determina o art.º 36.º-A, n.º 1, do RDGNR a declaração de amnistia deve ser averbada uma vez que constitui uma das causas de extinção da responsabilidade disciplinar, de acordo com o art.º 45.º, al. e), do RDGNR, tendo de ser cogitada aquando

da verificação de reincidência, nos termos do art.º 75.º, n.º 4, do CP, aplicável *ex vi* art.º 50.º do RDGNR.

Em suma, a declaração de amnistia de uma infração disciplinar em que tenha sido proferido um ato administrativo punitivo eficaz e oponível, pode efetivamente levar ao cessar da execução da pena e dos efeitos desta, contudo não impacta nos factos praticados de forma a apagar estes da realidade, *rectius*, não apaga a conduta praticada pelo militar nem altera o seu perfil comportamental e caracterológico, elementos estes essenciais no processo estatutário.

Noutra latitude, e como já foi suprarreferido, a escopo de um processo estatutário não é o de efetuar uma apreciação disciplinar de uma determinada conduta, pois para esse fim existe o processo disciplinar. O processo estatutário cura sim da apreciação da conduta manifestada por um militar da Guarda no sentido de concluir pela manutenção ou não dos traços de conduta exigíveis às funções de agente de autoridade e compagináveis com a condição de militar.

Tal posição é partilhada pela jurisprudência, destacando-se, a título de exemplo, a posição manifestada no acórdão do TCA-Norte⁶⁵ onde este tribunal explana que *“A medida de “dispensa de serviço” prevista no artigo 79.º do EMGNR, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março, é uma medida estatutária que tem como finalidade, não a punição de uma atuação profissional concreta do militar, finalidade típica do procedimento disciplinar, mas sim a aferição de um perfil comportamental e caracteriológico inadequado à permanência na GNR, isto é, a avaliação pelos órgãos competentes de que o agente perdeu aquelas condições ou possui uma estrutura caracteriológica incompatível com a condição de militar da GNR”*.

Com efeito, a validade de uma decisão de dispensa do serviço no quadro de um processo estatutário na GNR não é afetada quando os processos disciplinares que com aquela possam estar relacionados tenham sido alvo de amnistia no quadro da LPA, posição manifestada no acórdão⁶⁶ do TCA-Sul onde expressa que *“[...] nada obstava a que a materialidade correspondente às infrações disciplinares amnistiadas fosse ponderada no âmbito da avaliação do comportamento do militar Recorrente e determinasse a conclusão de que o mesmo não reúne as condições próprias de um militar*

⁶⁵ Acórdão do TCA-Norte – Processo n.º 02145/19.4BERPT, de 05 de novembro de 2021, consultado em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/02145-2022-188880975>

⁶⁶ Acórdão do TCA-Sul – Processo n.º 455/24.8BEBJA, de 13 de março de 2025, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/8912c5b705de002180258c500054683f?OpenDocument>

da Guarda Nacional Republicana, [...] Mal se compreenderia, aliás, que assim não fosse. O legislador poderá, através de medidas de graça, abdicar do seu ius puniendi, mas certamente que não pretenderá, com elas, colocar em plano idêntico militares que preenchem de modo bem diverso os requisitos inerentes ao cabal cumprimento da condição de militar.”

Esta posição é igualmente partilhada pelo STA, que no seu acórdão⁶⁷ defende que “[...] *cumpre igualmente ter presente que a ausência de condenação penal não “apaga” a ação ou os factos na sua materialidade, os quais poderão relevar como pressupostos de facto de efeitos não penais (ou não disciplinares).*” O mesmo Tribunal já tinha abordado a questão da aplicação de uma lei amnistiante no contexto de um processo estatutário da GNR, *in casu*, a Lei n.º 23/91, de 4 de julho associada à celebração do 17.º aniversário da revolução do 25 de abril de 1974, tendo defendido no seu acórdão⁶⁸ que “[...] *porque a Lei da Amnistia (Lei 23/91, de 4/7) apenas alude a “ilícitos disciplinares militares”, não se aplica aos ilícitos integradores de medidas estatutárias previstas no EMGNR*”; “*os factos ilícitos imputados ao recorrente foram apreciados apenas naquele enquadramento de medida estatutária - razão porque não havia que fazer aplicação da lei da amnistia, por falta de norma aplicável da referida lei.*”

Em consonância com esta posição, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República emitiu o parecer n.º 100/2001⁶⁹, o qual foi homologado em 13 de maio de 2002, por despacho do Ministro da Administração Interna, onde se concluiu que: “*A dispensa de serviço por iniciativa do comandante-geral, aplicável nos termos do artigo 94º, n.º 2, da Lei Orgânica da Guarda Nacional da Republicana (a que se refere também o artigo 75º do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional da Republicana), constitui uma sanção de natureza estritamente estatutária;*

A medida é aplicada em procedimento administrativo autónomo (ainda que a materialidade fáctica possa ser apurada em processo disciplinar) e resulta da verificação, por parte da entidade competente, de que o agente não possui as condições necessárias, do ponto de vista militar, ético ou técnico-profissional, para continuar em

⁶⁷ Acórdão do STA – Processo n.º 03008/14.5BELSB, de 29 de fevereiro de 2024, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d4744bd3d9ce8e1180258ad7003b1002?OpenDocument>

⁶⁸ Acórdão do STA – Processo n.º 037263, de 21 de março de 1996, consultado em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/cd4fa1e4b81bccbe802568fc00393a2e?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

⁶⁹ Conselho Consultivo da PGR – Parecer n.º 100/2001, de 27 de setembro, consultado em: <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/689>

efetividade de serviço, distinguindo-se, pela sua finalidade e natureza, da típica sanção disciplinar;

A amnistia de infrações criminais ou disciplinares não obsta a que seja aplicada sanção estatutária por factos que se enquadrem no respetivo tipo legal, do mesmo modo que não produz qualquer efeito extintivo sobre a sanção já aplicada que tenha por base os mesmos factos».

Também em sintonia com esta linha de pensar o processo estatutário na GNR, o Provedor de Justiça, na sua Recomendação n.º 64/A/9770, referente ao processo n.º R-2353/94, de 03 de setembro de 1997, na qual se refere que: *“Como já afirmamos, a amnistia (seja ela própria ou impropria) atinge o acto praticado, não na sua materialidade, mas nas suas consequências. Ou seja, o que se pretende na amnistia (própria ou impropria) e só impedir que o agente agraciado sofra sanção em que poderia vir a ser ou em que já foi condenado, não apagando por isso mesmo o facto na sua materialidade naturalista.*

Assim, os actos praticados, enquanto reveladores da personalidade do visado, poderão ser tomados em linha de conta na tomada de decisões administrativas, como são as promoções por distinção. A personalidade do ser humano, os seus méritos e deméritos, revela-se pelo comportamento exterior, pelo bom ou mau desempenho das suas funções.

Por isso mesmo, todas as condutas tidas no passado, sendo suscetíveis de reprovação, embora amnistiadas e não podendo por isso mesmo ser alvo de qualquer tipo de sanção, podem, porém, ser tidas em conta para efeitos de decisão administrativa. A lei de amnistia não mata o homem velho dando à luz o homem novo. O homem e o seu comportamento subsistem. Apenas se impede que condutas do passado, entretanto amnistiadas sejam alvo de sanções.”

Assim, mesmo aceitando que a aplicação da LPA produz efeitos *ex tunc*, a factualidade que serve de base aos processos estatutários é dada como provada nos processos disciplinares através de um ato administrativo praticado pela Administração, e uma vez que estes atos administrativos punitivos não foram declarados inexistentes, nulos ou anulados, mantêm-se em vigor na ordem jurídica, abrindo a possibilidade legal da sua utilização no percurso decisório que leva à aplicação da medida estatutária de dispensa do servi

⁷⁰ Provedor de Justiça – Recomendação n.º 64/A/97, referente ao processo n.º R-2353/94, de 03 de setembro de 1997, consultado em: <https://www.provedor-jus.pt/documentos/seguranca-interna-gnr-soldado-punicao-disciplinar-amnistia-direito-a-promocao-na-carreira-064-a-1997/>

Conclusões

Com a elaboração deste trabalho visou-se analisar o instituto jurídico da amnistia e o impacto que este tem no direito disciplinar, especificamente no caso da LPA em relação ao RDGNR.

Da abordagem inicial ao conceito de amnistia, foi possível perceber que, apesar de existir um já longo registo histórico da sua aplicação em diferentes ordenamentos jurídicos onde se inclui Portugal, não existe um aprofundamento doutrinário desta figura no quadro nacional, o que não facilita a sua aplicação prática, situação que fica demonstrada pelas querelas jurisprudenciais que exploramos neste trabalho.

Do ponto de vista da evolução legal em Portugal, o instituto da amnistia passou por diferentes fases, sendo inicialmente olhada como um instituto com carácter retroativo relativamente aos factos que beneficiavam de amnistia, fazendo desaparecer legalmente a infração criminal/disciplinar.

Na primeira metade do século XX, surge outra fase onde aquela ideia de “esquecimento” retroativo da infração era olhada como conflituante com o carácter preventivo do direito penal e de qualquer direito sancionatório, como é o caso do direito disciplinar.

Já na segunda metade do século XX, a ideia de apagamento do crime dá lugar à de extinção do processo criminal, destacando-se que, desde a revisão do Código Penal de 1995, a amnistia perdeu a sua autonomia no articulado, subsistindo atualmente num artigo onde se incluem outras causas de extinção da responsabilidade criminal, em razão da ideia do legislador penal de que as opções tomadas no quadro do direito de clemência cabem ao órgão competente para determinar a sua aplicação e, conseqüentemente, o seu regime.

Outra questão interessante que adveio da investigação desenvolvida neste trabalho reside na ideia controvertida da dicotomia entre amnistia própria e impropria. A amnistia será própria quando extingue o possível ato criminoso/delituoso antes da existência de uma sentença transitada em julgado; por outro lado, será impropria quando impacta em casos em que exista já uma condenação transitada em julgado.

Esta diferenciação não é consensual na doutrina portuguesa, sendo que alguns autores não conseguem compaginar como admissível que, para condutas exatamente iguais, o simples facto de existir uma tramitação processual mais célere que leva a uma condenação transitada em julgado também mais rápida, algo que é completamente alheio aos potenciais alvos da amnistia, possa produzir efeitos jurídicos distintos. Outros ainda vão mais longe e questionam a constitucionalidade desta perspetiva, na medida em que, ao

aplicar soluções diferentes para situações semelhantes, pode colocar em causa o princípio constitucionalmente consagrado da igualdade.

Outra perspetiva que foi possível observar com este estudo foi a referente às causas que legitimam a aplicação da amnistia. Aqui sobressaem três diferentes linhas de justificação: a primeira corresponde a questões circunstanciais num dado momento e local, da qual é exemplo o caso das JMJ e a visita papal integrada naquele evento; outra está associada à teoria da justa causa, que olha a amnistia como uma forma de reequilíbrio na aplicação da justiça, servindo como meio para obviar a condenações e/ou punições que, por diferentes motivos, poderiam não ser justas do ponto de vista da realidade prática, por exemplo, trazendo repercussões sociais negativas decorrentes da aplicação da pena; por fim, destaca-se a ideia de a amnistia representar uma ferramenta que o poder utiliza para se manter e reforçar, impondo-se desta forma aos indivíduos, numa demonstração de controlo e discricionariedade sobre quem é punido ou amnistiado.

Decorrente de uma análise mais específica da LPA, focámos a nossa atenção no controvertido critério subjetivo do intervalo de idades constante daquele diploma legal, nomeadamente no que concerne à sua constitucionalidade e à significância prática dos seus limites.

Quanto à constitucionalidade do intervalo de idades, foi possível concluir que a LPA apresenta um racional lógico que sustenta a limitação ao intervalo de idades definido, *in casu*, a realização da JMJ e o facto de esse evento ser dirigido para jovens até aos 30 anos de idade. Assim, e uma vez que não se reveste de um carácter desproporcionado ou arbitrário, consideramos que a LPA não fere o princípio da igualdade, encontrando esta posição respaldo na maioria da jurisprudência que se tem debruçado sobre a questão.

No que concerne à correta interpretação dos limites de aplicação do intervalo temporal, nomeadamente, da aplicação da LPA a indivíduos com menos de 30 anos ou com menos de 31 anos de idade, foi possível perceber que existem posições opostas na jurisprudência, com decisões a limitarem a aplicação da LPA a indivíduos com menos de 30 anos, estribando a sua posição no elemento literal associado ao facto de ser uma norma no quadro do direito de graça e, conseqüentemente, ter de ser interpretada declarativamente, sem interpretações extensivas ou restritivas e analogias, bem como no elemento histórico, pela análise do percurso que levou o legislador à criação e subsequente aprovação da LPA.

Em sentido oposto, temos decisões judiciais que propugnam a aplicação da LPA a todos os indivíduos até perfazerem os 31 anos, sustentando a sua posição no elemento

literal, defendendo que, se o legislador tivesse intenção de afastar as pessoas com 30 anos, teria tido o cuidado de usar a preposição “até” ou uma forma que concretizasse de maneira indubitável a exclusão daquele patamar de idade, opções que foram adotadas noutros diplomas.

Aderimos à posição que defende a aplicação da LPA a indivíduos até 30, pois consideramos que o tempo enquanto unidade de medida tem um valor em si e, como tal, 30 anos é para nós diferente de 30 anos e um dia, bem como pelo facto de interpretarmos os elemento histórico nesse sentido, nomeadamente, a intenção do legislador plasmada na proposta de Lei n.º 97/XV/1.ª.

No que concerne aos efeitos jurídicos da aplicação da LPA às condutas com relevância disciplinar no quadro do RDGNR, consideramos que a posição que a maioria da jurisprudência tem manifestado não leva em linha de conta o que estatui o regulamento disciplinar supracitado, tratando todos os regimes jurídicos de forma semelhante, não relevando as diferenças existentes entre eles.

Se é verdade que para alguns regimes não existe qualquer limitação quanto aos efeitos da declaração de amnistia, sendo exemplo disso o regime disciplinar previsto na atual Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas da (LTFP), para outros, como é o caso do RDGNR e do Código Penal, existe, não podendo, em nossa opinião, esta significativa diferença ser ignorada pelos Tribunais.

Da conjugação dos art.º 45.º e 50.º do RDGNR com os art.º 127.º, n.º 1.º e 128.º, n.º 2.º, do CP, é possível concluir que, apesar de o RDGNR não conter uma disposição que regule expressamente o instituto da «amnistia», o mesmo, remete essa disciplina para o Código Penal, e consequentemente a declaração de amnistia tem os seus efeitos limitados pelo disposto no art.ºs 75.º, n.º 4, e 128.º, n.º 2, do CP, aplicável *ex vi* do art.º 50.º do RDGNR.

A LPA, apesar de ser uma lei especial e posterior àquela que aprovou o RDGNR, não consagra qualquer disposição que expressa ou implicitamente afaste a sua aplicação ou que revogue tácita ou expressamente qualquer normativo, em termos tais que se possa afirmar que os seus efeitos devem operar *ex tunc*.

Com efeito, defendemos que, com a decisão disciplinar cujo procedimento disciplinar se encontra extinto, os efeitos da amnistia incidem apenas na pena e nos seus efeitos que

ainda subsistam. Deve atentar-se que o registo disciplinar não pode ser eliminado em caso de amnistia, pois releva para a verificação da «reincidência».

Por fim, no que tange ao processo estatutário previsto no EMGNR e no RDGNR, destaca-se que a declaração de amnistia de uma infração disciplinar em que tenha sido proferido um ato administrativo punitivo eficaz e oponível, pode efetivamente levar ao cessar da execução da pena e dos efeitos desta, contudo não apaga a conduta praticada pelo militar nem altera o seu perfil comportamental e caracterológico, elementos estes essenciais no processo estatutário.

O escopo de um processo estatutário não é o de efetuar uma apreciação disciplinar de uma determinada conduta, pois para esse fim existe o procedimento disciplinar. O processo estatutário visa apreciar a conduta manifestada por um militar da Guarda no sentido de concluir pela manutenção ou não dos padrões comportamentais e caracterológicos exigíveis às funções de agente de autoridade e compagináveis com a condição de militar.

Assim, mesmo aceitando que a aplicação da LPA produz efeitos *ex tunc*, a factualidade que serve de base aos processos estatutários é dada como provada nos processos disciplinares através de um ato administrativo praticado pela Administração, e uma vez que estes atos administrativos punitivos não foram declarados inexistentes, nulos ou anulados, mantêm-se em vigor na ordem jurídica, abrindo a possibilidade legal da sua utilização no percurso decisório que leva à aplicação da medida estatutária de dispensa do serviço.

Bibliografia

- Aguilar, F. (2004). *Amnistia e Constituição*. Coimbra. Almedina.
- Albuquerque, P. S. (2010). *Comentário do Código Penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Lisboa. Universidade Católica Editora.
- Amaral, D. F. (2021). *Curso de Direito Administrativo - Volume II*, 4.^a Edição, Coimbra. Edições Almedina, S.A.
- Beleza dos Santos, J. (1938). *Delinquentes habituais, vadios e equiparados no direito portugueses*. Revista de Legislação e de Jurisprudência.
- Brito, J. d. (1986). **Sobre a Amnistia**. Separata de Revista Jurídica, n.º 6, abril/junho. pp. 15-47.
- Brito, P. J. (2023). *Notas práticas referentes à Lei n.º 38-A/20023, de 2 de agosto, que estabelece um perdão de penas e uma amnistia de infrações por ocasião da realização em Portugal da Jornada Mundial da Juventude*. Revista Julgar Online, pp. 01-52. Obtido de <https://julgar.pt/notas-praticas-referentes-a-lei-n-o-38-a20023-de-2-de-agosto-que-estabelece-um-perdao-de-penas-e-uma-amnistia-de-infracoes-por-ocasio-da-realizacao-em-portugal-da-jornada-mundial-da-juventude/>
- Cadilha, C.A.F. (2003). **Direito disciplinar da função pública. Alguns tópicos**. Elementos de apoio à preleção aos auditores do curso de formação de juizes dos Tribunais Administrativos, 9 de Maio.
- Caetano, M. (1991). **Manual de Direito Administrativo - Tomo II (10^a Edição ed.)**. Coimbra. Livraria Almedina.
- Canotilho, J. J., & Moreira, V. (2007). *A Constituição da República Portuguesa Anotada (4.^a ed., Vol. I)*. Coimbra. Coimbra Editora.
- Canotilho, J. G., & Moreira, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada - Volume II*. Coimbra. Coimbra Editora.
- Canotilho, M. &. (2007). *As medidas de clemência na ordem jurídica portuguesa*. Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida, pp. 335-380.
- Capelo, M.J. & Brandão, N. (2017). *A eficácia probatória das sentenças penais e das decisões finais contraordenacionais no âmbito do processo civil*, Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 147, n.º 4006, set-out, pp. 25-41.
- Carvalho, A. A. (1997). *Sucessão de Leis Penais*. Coimbra. Coimbra Editora.
- Carvalho, A. A. (2002). *Estudos dedicados ao Prof. Doutor Mário Júlio Brito de Almeida Costa*. pp. 111-146. Universidade Católica.
- Carvalho, A. T. (2006). *Direito Penal - Parte Geral - Questões Fundamentais*. Porto. Publicações Universidade Católica - Porto.

- Carvalho, A. T. (2004). *Considerações sobre o Direito de Clemência*. Direito e Justiça, pp. 81-92.
- Carvalho, R. (2022). *Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas (3.ª edição ed.)*. Lisboa. Universidade Católica Editora.
- Cordeiro, A. M. (dezembro de 1992). *Da amnistia laboral perante a Constituição da República*. Revista da Ordem dos Advogados, pp. 869-892.
- Correia, E., & Taipa de Carvalho. (1980). *Direito Criminal - III (2), Lições do Prof. Doutor Eduardo Correia e do Dr. A. Taipa de Carvalho, ao Curso Complementar de Ciências Jurídicas da Faculdade de Direito de Coimbra*. Coimbra.
- Figueiredo Dias, J. (1993). *Direito Penal Português - As consequências jurídicas do crime*. Lisboa. Aequitas Editorial Notícias.
- Fonseca, R. G. (2012). *O Fundamento da Autotutela Executiva da Administração Pública*. Coimbra. Edições Almedina, S.A.
- Gonçalves, F., Alves, M., Vieira, V. M., Gonçalves, R., Correia, B., & Gonçalves, M. (2021). *Novo código do procedimento administrativo - anotado e comentado*. Coimbra. Edições Almedina, S.A.
- Jordão, L. M. (1853). *Commentario ao Código Penal Portuguez*. Lisboa. Typographia de José Batista Morando.
- Leal-Henriques, M. (2007). *Procedimento Disciplinar*. Porto. Rei dos Livros.
- Moura, P. (2011) *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Função Pública (2ª Edição)*. Coimbra. Coimbra Editora.
- Neves, A. (2007). *O Direito Disciplinar da Função Pública - Volume I*. Lisboa. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Neves, A. (2007). *O Direito Disciplinar na Função Pública - Volume II*. Lisboa. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Patrício, R. F. (1997). *Um discurso sobre a amnistia no sistema penal*. Lisboa. Obtido de <https://www.mlgtsp.pt/xms/files/v1/Publicacoes/Artigos/384.pdf>
- Poças, L. (2022) – *Manual de Investigação em Direito: Metodologia da Preparação de Teses e artigos Jurídicos (2.ª edição)*. Coimbra. Almedina.
- Silva, G. M. (1988). *Amnistia*. Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Vol I, Lisboa, pp. 284-285.
- Silva, G. M. (2008). *Direito Penal Português - Parte Geral III - Teoria das Penas e Medidas de Segurança (2ª edição ed.)*. Lisboa. Verbo.
- Sousa, R. C. (2011). *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas - Anotado e Comentado*. Lisboa. Quid Juris.

Vasconcelos, E. (2024). *Amnistia e perdão – Lei n.º 38-A/2023, de 2 de Agosto*. Revista Julgar Online. pp. 01-14. Obtido em: <https://julgar.pt/amnistia-e-perdao-lei-n-o-38-a2023-de-2-de-agosto/>.

Legislação

Assento do Supremo Tribunal de Justiça no caso n.º 032623, de 29 de janeiro de 1969. Consultado em: <https://jurisprudencia.csm.org.pt/ecli/ECLI:PT:STJ:1969:032623.69>

Carta Constitucional para o Reino de Portugal, Algarves e seus Domínios, de 29 de abril de 1826. Consultado em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CartaConstitucional.pdf>

Código Penal de 1852. Consultado em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjcgclcfndmkaj/https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1829.pdf>

Decreto-Lei n.º 30/2017 de 22 de março, que aprova o Estatuto dos Militares da GNR. Consultado em: <https://www.gnr.pt/legislacaoGNR/Estatuto%20dos%20militares%20da%20GNR%20-%20Decreto-Lei%20n.%C2%BA%2030-2017.pdf>

Decreto n.º 40118, de 6 de abril de 1955, que aprova Regulamento Disciplinar do Pessoal da polícia de Segurança Pública. Consultado em: <https://dre.tretas.org/dre/152839/decreto-40118-de-6-de-abril>

Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro, que aprova o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local. Consultado em: <https://dre.tretas.org/dre/6970/decreto-lei-24-84-de-16-de-janeiro>

Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de abril, que aprova o Regulamento de Disciplina Militar. Consultado em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/142-1977-139918>

Proposta de Lei 97/XV/1 - Estabelece perdão de penas e amnistia de infrações praticadas por jovens. Consultado em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/15/01/245/2023-06-19/348?pgs=348-353&org=PLC>

Lei Tutelar Educativa (1999). Consultado em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1999-34539875>

Regime penal aplicável a jovens delinquentes (1982). Consultado em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=226&tabela=leis

Lei n.º 38-A/2023, de 2 de agosto. Consultado em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/38-a-2023-216630826>

Lei n.º 63/ 2007, de 06 de novembro, que aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana. Consultado em: <https://www.gnr.pt/legislacaoGNR/leiOrganica.pdf>

Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, que aprova o Regulamento de Disciplina da GNR.
Consultado em: <https://www.gnr.pt/legislacaoGNR/RDGNR.pdf>

Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, que aprova o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas. Consultada em:
https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1016&tabela=leis&ficha=1

Lei n.º 7/90 de 20 de fevereiro, que aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública. Consultado em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/7-1990-332906>

Lei n.º 37/2019, de 30 de maio, que aprova o Estatuto Disciplinar da PSP.
Consultada em:
https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3081&tabela=leis&nverso=

Lei Orgânica n.º 2/2009 de 22 de Julho Aprova o Regulamento de Disciplina Militar. Consultado em:
<https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/organizacao/sc/pjm/apjm/legislacao/Documents/RDM.pdf>

Lei n.º 35/2014, de 20 de junho - Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.
Consultada em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2171&tabela=leis

Lei n.º 100/03, de 15 de novembro, que aprova o Código de Justiça Militar.
Consultado em:
https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=120&tabela=leis

Jurisprudência

Acórdão n.º 143/87 (Tribunal Constitucional 22 de 04 de 1987). Obtido de <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19870143.html?impressao=1>

Acórdão n.º 3206 (Supremo Tribunal de Justiça 14 de 04 de 1993). Obtido de <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/ff63cb36acab9416802568fc003a3be2?OpenDocument>

Acórdão n.º 36683 (Supremo Tribunal Administrativo 28 de 11 de 1995). Obtido de <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/20eb7bda586ae2f0802568fc0039e069?OpenDocument>

Acórdão n.º 01618/19.3BELSB (Supremo Tribunal Administrativo 07 de 12 de 2023).
Obtido de <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/75504ec832ba76c280258a86004fb606?OpenDocument>

Acórdão n.º 444/97 do Tribunal Constitucional, (Tribunal Constitucional 25 de junho de 1997). Obtido de <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970444.html?impressao=1>

Acórdão n.º 510/98 (Tribunal Constitucional 14 de julho de 1998). Obtido de <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980510.html>

Acórdão do TRP – Processo 5903/17.0T9PRT.P1, de 12 de setembro de 2018, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/ba2023467e1b49cd80258320003815b7?OpenDocument>

Acórdão do STJ, de 21 de dezembro de 2021, no processo n.º 11/21.2YFLSB, consultado em: <https://juris.stj.pt/ecli/ECLI:PT:STJ:2021:11.21.2YFLSB.01?search=wAnFVOUiTdA1-Ayupw>

Acórdão do TRC – Processo n.º 72/23.0GAMGR.C1, de 06 de março de 2024, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/0abd318ef76cfb8e80258af60039242c?OpenDocument&Highlight=0,72%2F23.0GAMGR.C1>

Acórdão TCA – Sul – Processo 416/22.1BEBJ, de 20 de setembro de 2024, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/3b89ca5e55e9c77c80258ba5003ab258?OpenDocument&Highlight=0,416%2F22.1BEBJA>

Acórdão do STA – Processo n.º 03008/14.5BELSB, de 29 de fevereiro de 2024, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d4744bd3d9ce8e1180258ad7003b1002?OpenDocument>

Acórdão do TCA-Sul – Processo 164/23.5BCLSB, de 11 de abril de 2023, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/2ede8854e9f5436980258b07003ec886>

Acórdão do STA – Processo 164/23.5BCLSB, de 12 de setembro de 2024, consultado em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/92e8a2b2d4fe3b4780258b9c003ddafe?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

Acórdão do TCA-Norte – Processo n.º 02145/19.4BERPT, de 05 de novembro de 2021, consultado em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/02145-2022-188880975>

Acórdão do TCA-Sul – Processo n.º 455/24.8BEBJA, de 13 de março de 2025, consultado em: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/8912c5b705de002180258c500054683f?OpenDocument>

Acórdão do STA – Processo n.º 037263, de 21 de março de 1996, consultado em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/cd4fa1e4b81bccbe802568fc00393a2e?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

Assento do Supremo Tribunal de Justiça, 032623 (29 de janeiro de 1969). Consultado em: <https://jurisprudencia.csm.org.pt/ecli/ECLI:PT:STJ:1969:032623.69>

Outras fontes

Conselho Superior do Ministério Público. (29 de Junho de 2023). **Parecer sobre a Proposta de Lei 97/XV/1^a**. Lisboa, Portugal. Obtido de <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=SuK0I6D6A6SxqiSopBFqh6lNoE0%252by2XLCTHVvGuI2%252fepDbxm%252b72shdLq%252fWen2Yovd1JfGx%252btb7wQW0a8qfkVVa9QudlxzDJWvuOUIF2kapE5iYAzTlZQpEBltMZD7586Ze2T2QEPfaLtcM2WXu8gVU8qLh91lOIX%252fqldfodLg%252bVLbE>

Conselho Superior da Ordem dos Advogados. (06 de novembro de 2023). **ORIENTAÇÕES - Para aplicação da Lei 38-A/2023 de 02.08 – Lei da Amnistia (LA) às infrações disciplinares dos Advogados**. Lisboa. Obtido de https://portal.oa.pt/media/141434/conselhosuperiorordemdosadvogados_orientacoes_leiamnistia2023.pdf

Conselho Consultivo da PGR – Parecer n.º 100/2001, de 27 de setembro, consultado em: <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/689>

Amaral, M. L. (13 de julho de 2023). **Provedora da Justiça concorda com limite de idade na lei da amnistia e perdão**. (S. Notícias, Entrevistador)

GNR (2021) – **Publicação Doutrinária da GNR M 2-09-01: Manual de Elaboração de Processos de Natureza Disciplinar da GNR**. Lisboa: Comando de Doutrina e Formação da GNR.

Portugal, G. d. (19 de Junho de 2023). *Assembleia da República*. Obtido de Assembleia da República: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=173095>

Provedor de Justiça – **Recomendação n.º 64/A/97, referente ao processo n.º R-2353/94, de 03 de setembro de 1997**, consultado em: <https://www.provedor-jus.pt/documentos/seguranca-interna-gnr-soldado-punicao-disciplinar-amnistia-direito-a-promocao-na-carreira-064-a-1997/>

