



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Mestrado em Direito e Prática Jurídica
Especialidade de Direito Administrativo e Administração
Pública

A organização da estrutura superior da defesa
nacional e das Forças Armadas – Esboço de uma
hierarquia administrativa

Paulo Ricardo Varela Sezefredo

Lisboa

2019

Paulo Ricardo Varela Sezefredo

**A organização da estrutura superior da defesa nacional
e das Forças Armadas – Esboço de uma hierarquia
administrativa**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Lisboa, para
obtenção do grau de Mestre em Direito.

Especialidade:
Direito Administrativo e Administração
Pública

Orientador:
Professor Doutor Domingos Soares
Farinho

Lisboa

2019

DEDICATÓRIA

À minha Família

Pela paciência e pelo apoio incondicional

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Domingos Soares Farinho, orientador desta dissertação, pelos doutos ensinamentos e disponibilidade.

A todas as pessoas que me apoiaram e que tornaram este trabalho possível.

Paulo Ricardo Varela Sezefredo

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto a organização administrativa da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas.

Com o mesmo pretende-se levar a cabo uma análise detalhada do enquadramento legal daquela estrutura, centrando a sua atenção nas características particulares e invulgares deste setor da Administração Pública, e que o distinguem dos demais, bem como examinar tais características à luz das normas constitucionais aplicáveis. Características particulares e invulgares derivadas da ampla autonomia legalmente reconhecida às Forças Armadas.

Por se tratar de um assunto real na nossa ordem jurídica, importa proceder ao apuramento dos contornos da realidade existente neste setor da Administração Pública. Ora, situando-se na temática da organização administrativa, no presente trabalho será prestada especial atenção à organização das Forças Armadas, bem como às formas de controlo da respetiva atividade, dando particular destaque à problemática da hierarquia administrativa.

Para este efeito, após a análise dos antecedentes históricos deste setor e do Direito Comparado com ele relacionado, é abordada a dimensão constitucional da organização administrativa da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas.

De seguida, relacionando as opções fundamentais do Estado em matéria de organização administrativa com a prática jurídica por si seguida, através da legislação ordinária, determina-se em que modalidade de Administração Pública se inserem as Forças Armadas e, a final, toma-se posição sobre esta matéria. Trata-se aqui de determinar o fundamento constitucional da defesa nacional e das Forças Armadas, e, consequentemente, se a Constituição impõe a integração da organização militar numa determinada modalidade de administração, e, dependendo da resposta dada neste ponto, se esse modelo é refletido na lei ordinária, i.e., se a modalidade de administração constante da lei ordinária se adequa às opções fundamentais constitucionalmente impostas. Neste âmbito é dado particular destaque ao conceito e fundamento constitucional da hierarquia administrativa neste setor da Administração Pública.

Palavras-chave: Organização Administrativa; Defesa Nacional; Forças Armadas; Autonomia; Hierarquia Administrativa.

ABSTRACT

This assignment deals with the issue of the superior structure of national defence and Armed Forces administrative organization.

The same text is intended to address a detailed analysis of the legal framework of that structure, giving attention to the special and unusual characteristics of this sector of Public Administration, which differentiates it from the others, as well as to examine such characteristics under the applicable constitutional rules. Special and unusual characteristics derived from the large autonomy legally acknowledged to the Armed Forces.

Because it is a real issue in our legal order, it's necessary to investigate the outlines of this sector of Public Administration. Placed in the thematic of administrative organization, this assignment will pay special attention to the Armed Forces organization, as well as to the ways to supervise their activity, emphasizing the question of administrative hierarchy.

For that purpose, after the analysis of the sector's historical background and the Compared Law connected with it, a description of the constitutional dimension of the superior structure of national defence and Armed Forces administrative organization shall be studied.

Hence it follows that, connecting the State's fundamental options in the issue of administrative organization with the practice followed by ordinary law, the modality of Public Administration in which Armed Forces are placed will be established, and after all, a position on this question will be taken up. It's about establishing the constitutional ground on national defence and Armed Forces, and, consequently, whether the Constitution enforces the integration of military organization in a certain modality of administration, and, depending on the answer given to this point, if that pattern is reflected in the ordinary law, i.e., if the modality of administration stated by ordinary law is according to the fundamental options constitutionally laid on. In this scope the question of administrative hierarchy in this sector of Public Administration will be emphasized.

Keywords: Administrative Organization; National Defence; Armed Forces; Autonomy; Administrative Hierarchy.

ÍNDICE

Dedicatória	i
Agradecimentos	ii
Resumo	iii
Abstract	iv
Índice de abreviaturas.....	viii
Introdução	1
1. Delimitação do objeto de investigação	1
2. Metodologia, sequência e plano de investigação.....	2
 Capítulo I – Evolução histórica da organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas.....	4
1. Generalidades	4
2. Antecedentes históricos	4
2.1. De 1736 a 1974: a integração das Forças Armadas em departamentos governamentais próprios.....	4
2.2. De 1974 até à atualidade: a nova ordem constitucional decorrente do 25 de Abril de 1974 e a sua relevância no que respeita à organização das Forças Armadas	14
2.2.1. De 1974 a 1982: do autogoverno das Forças Armadas até à reintegração destas na administração direta do Estado	14
2.2.2. De 1982 a 2009: a reintegração das Forças Armadas na administração direta do Estado.....	19
3. Síntese conclusiva.....	25
 Capítulo II – Direito comparado sobre a organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas	27
4. Generalidades	27
5. O sistema espanhol	28
5.1. Opções constitucionais	28
5.2. Ordenamento infraconstitucional.....	29

5.3.	As Forças Armadas e os respectivos Chefes de Estado-Maior	33
6.	O sistema francês	37
6.1.	Opções constitucionais	37
6.2.	Ordenamento infraconstitucional.....	39
6.3.	Forças Armadas e respectivos Chefes de Estado-Maior	42
7.	O sistema italiano	46
7.1.	Opções constitucionais	46
7.2.	Ordenamento infraconstitucional.....	47
7.3.	Forças Armadas e respectivos Chefes de Estado-Maior	50
8.	Síntese conclusiva.....	52
Capítulo III – A dimensão constitucional da organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas.....		56
9.	A defesa nacional enquanto necessidade coletiva assumida pelo Estado e como zona de confluência das funções do Estado	56
10.	Em especial, os poderes do Presidente da República em matéria de defesa nacional e Forças Armadas	60
11.	A Distinção constitucional entre Administração direta, Administração indireta e Administração autónoma	62
12.	Síntese conclusiva.....	66
Capítulo IV – Enquadramento geral e caracterização do sistema de organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas.....		68
13.	Generalidades	68
14.	Enquadramento atual	69
14.1.	A organização da estrutura superior da defesa nacional – órgãos diretamente responsáveis pela defesa nacional.....	70
14.2.	A organização do Ministério da Defesa Nacional	76
14.3.	A organização das Forças Armadas.....	78
14.3.1.	A estrutura orgânica das Forças Armadas	81

14.3.2. Das competências dos chefes de estado-maior.....	85
15. Breve caracterização do sistema de organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas.....	90
15.1. Em especial, o contencioso administrativo relacionado com matérias de disciplina e de administração de pessoal das Forças Armadas	92
15.2. Em especial, o reconhecimento de ampla autonomia interna às Forças Armadas	98
16. Dos caracteres específicos das modalidades de Administração Pública estadual	101
16.1. Dos caracteres específicos da administração indireta do Estado.....	101
16.2. Dos caracteres específicos da administração direta do Estado.....	110
16.3. Da estrutura hierárquica, em particular	112
16.3.1. Da superação do enfraquecimento da hierarquia – hierarquia tendencialmente enfraquecida?	119
16.3.2. Do fundamento da hierarquia administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas	131
17. Síntese conclusiva.....	138
Conclusões.....	143
Índice bibliográfico.....	147
Jurisprudência	151
Outras fontes.....	151
Índice de páginas eletrónicas.....	152

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

a) Órgãos do Estado

CEM – Chefes de estado-maior

CEMA – Chefe do Estado-Maior da Armada

CEME – Chefe do Estado-Maior do Exército

CEMFA – Chefe do Estado-Maior da Força Aérea

CEMGFA – Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

GNR – Guarda Nacional Republicana

MDN – Ministério da Defesa Nacional

PM – Polícia Marítima

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TAF de Sintra – Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra

TCA Sul – Tribunal Central Administrativo Sul

b) Fontes de direito

CPA – Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro)

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos (Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro)

CRP – Constituição da República Portuguesa (1976)

EMFAR/1999 – Estatuto dos Militares das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de junho)

EMFAR – Estatuto dos Militares das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio)

EMGNR – Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana (Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março)

EPPM – Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro)

ETAF/1984 – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de abril)

LPTA – Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de julho)

LDNFA – Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro)

LDN – Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho)

LOBOFA/1991 – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei n.º 111/91, de 29 de agosto)

LOBOFA – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho)

LOMDN – Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional (Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro)

LQIP – Lei quadro dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro)

RDGNR – Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (Lei n.º 145/99, de 1 de setembro)

RDM – Regulamento de Disciplina Militar (Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho)

RDPM – Regulamento Disciplinar da Polícia Marítima (Decreto-Lei n.º 97/99, de 24 de março)

INTRODUÇÃO

1. Delimitação do objeto de investigação

A presente investigação tem por objeto a organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas, centrando-se nas características particulares e invulgares deste setor da Administração Pública, e que o distinguem dos demais.

Cerca de vinte e sete anos volvidos desde a publicação da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, aprovada pela Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro, marco fundamental na consolidação da democracia portuguesa, foi aquela atualizada em 2009. Sendo que tal atualização teve como aspetos relevantes a separação, iniciada em 1991 com a publicação da Lei n.º 111/91, de 29 de agosto, entre a estrutura superior da defesa nacional e a organização das Forças Armadas, a par da definição dos princípios fundamentais da política de defesa nacional, dos poderes do Presidente da República, da Assembleia da República e do Governo, e das restrições ao exercício de direitos, liberdades e garantias pelos militares.

Tendo este setor sofrido, recentemente, duas reestruturações num reduzido espaço temporal (2009 e 2014), com reflexos no relacionamento entre o Ministro da Defesa Nacional e o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, e os chefes de estado-maior do respetivos ramos, e destes últimos entre si, bem como nas relações entre o Ministério da Defesa Nacional e a estrutura das Forças Armadas, necessária se torna uma reflexão sobre a localização da organização militar no contexto da Administração Pública. Apesar de alguns aspetos relacionados com este tema serem pontualmente tratados pela jurisprudência administrativa, assim como pela doutrina emanada pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, o certo é que o estudo da organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas continua a merecer escassa atenção por parte da doutrina portuguesa.

O objeto da presente investigação centra-se, como acima referido, nas características particulares da organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas, derivadas da ampla autonomia que a estas é legalmente reconhecida. Situando-se no âmbito da temática da organização administrativa, será prestada especial atenção à organização das Forças Armadas, bem como às formas de controlo da respetiva atividade, dando particular destaque à problemática da hierarquia administrativa.

2. Metodologia, sequência e plano de investigação

A presente investigação situa-se na área do Direito Administrativo, conjugando-se com o Direito Constitucional, que, no lugar apropriado, prestará o seu contributo de forma instrumental para o objeto da investigação, e no âmbito do qual serão formuladas as devidas conclusões.

Nestes termos, e para que se possa abarcar todo o objeto de estudo, num primeiro capítulo far-se-á uma incursão nos antecedentes históricos da configuração das Forças Armadas na orgânica do Estado, de considerável utilidade à compreensão da mesma.

O segundo capítulo dedicar-se-á ao Direito Comparado, através da abordagem de ordenamentos jurídicos estrangeiros que nos estão mais próximos, e em que a organização militar desempenhou um papel de relevo ao longo da sua história.

Num terceiro capítulo abordar-se-á a dimensão constitucional da organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas e, relacionando as opções fundamentais do Estado em matéria de organização administrativa com a prática jurídica por si seguida, através da legislação ordinária, estar-se-á em condições de determinar em que modalidade de administração se inserem as Forças Armadas [direta, indireta, autónoma ou independente] e de tomar posição sobre esta matéria, isto num quarto e último capítulo. Trata-se aqui, essencialmente, de determinar o fundamento constitucional da defesa nacional e das Forças Armadas, e, conseqüentemente, se a Constituição impõe a integração da organização militar numa determinada modalidade de administração, e, dependendo da resposta dada neste ponto, se esse modelo é refletido na lei ordinária, i.e., se a modalidade de administração constante da lei ordinária se adequa às opções fundamentais constitucionalmente impostas. Será, aqui, dado particular destaque ao conceito e fundamento constitucional da hierarquia administrativa, no âmbito da organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas.

Cumpre prevenir que o objetivo do presente estudo consiste no apuramento dos contornos da realidade existente neste setor da Administração Pública, não pretendendo ser uma crítica implícita ou uma adesão a tal modelo organizativo. Para tanto, procurar-se-á, a final, demonstrar o desalinhamento deste modelo com os dogmas relativos à caracterização da Administração direta do Estado, de um modo que pode mesmo considerar-se subversivo.

Da presente investigação estão excluídas as Forças de Segurança interna, senão quando alguns aspetos relativos às mesmas mostrem relevância no âmbito de aqui se trata,

designadamente a Guarda Nacional Republicana que, por ser uma força de segurança de natureza militar, possui afinidades com as Forças Armadas, alargando a abrangência do universo militar. Instrumentalmente, serão também referidas outras estruturas integradas no Ministério da Defesa Nacional, com destaque para o Sistema de Autoridade Marítima. Está, igualmente, excluído da presente investigação, o Direito Estatutário dos Militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana [cujo regime disciplinar constitui um capítulo], bem como o regime de gestão do respetivo pessoal civil, com exceção dos aspetos que se revelem instrumentais, sem a intenção de alargar o seu objeto.

Espera-se, assim, dar um contributo para o estudo e tratamento monográfico da disciplina jurídica da organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas.

Eis o plano de trabalho a seguir:

CAPÍTULO I – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA SUPERIOR DA DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS

CAPÍTULO II – DIREITO COMPARADO SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA SUPERIOR DA DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS

CAPÍTULO III – DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS

CAPÍTULO IV – ENQUADRAMENTO GERAL E CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS

CONCLUSÕES

CAPÍTULO I – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA SUPERIOR DA DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS

1. Generalidades

Uma vez circunscrito o objeto da presente investigação, e antes de se passar ao seu desenvolvimento, importa fazer uma incursão nos antecedentes históricos da configuração das Forças Armadas na estrutura orgânica do Estado.

Salienta-se que a terminologia “forças armadas”, exprimindo uma visão conjunta dos respetivos ramos, ou um denominador comum a estes, é recente no ordenamento jurídico português, tendo surgido com a Lei n.º 1905, de 22 de maio de 1935, que promulga as bases em que deve assentar a organização superior da defesa nacional. Com a sua composição atual, começou a ser utilizada em Portugal após a assinatura do Tratado do Atlântico Norte, em 4 de abril de 1949¹, “por transposição para o nosso sistema administrativo da organização militar vigente nos outros países signatários”². Sendo, na alínea a) do § único do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 37909, de 1 de agosto de 1950, que surge a primeira referência aos “três ramos das forças armadas”.

Recapitulando, a configuração das Forças Armadas na estrutura orgânica do Estado conheceu três modelos organizativos, de que seguidamente se fará menção: 1) integração das Forças Armadas na administração direta do Estado, através de um departamento próprio; 2) modelo de autogoverno das Forças Armadas; 3) integração das Forças Armadas na administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional.

2. Antecedentes históricos

2.1. De 1736 a 1974: a integração das Forças Armadas em departamentos governamentais próprios

Conforme descreve DIOGO FREITAS DO AMARAL³, “com a reforma governamental de D. João V, em 1736, aparecem, pela primeira vez os ministérios, no sentido moderno da expressão, sendo o Governo estruturado em três departamentos: 1) a Secretaria de Estado

¹ Aprovado, para ratificação, por resolução da Assembleia Nacional de 27 de julho de 1949, publicada no *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 165, de 28 de julho de 1949, e confirmado e ratificado pela Carta publicada no *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 209, de 26 de setembro de 1949.

² ANTÓNIO EGÍDIO DE SOUSA LEITÃO, «Forças Armadas», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume IV, Lisboa, 1991, p. 377.

³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 1994, 2.ª edição, pp. 256 ss..

dos Negócios Interiores do Reino; 2) a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra; 3) a Secretaria de Estado da Marinha e dos Domínios Ultramarinos”.

Tal reforma, consubstanciada no Alvará de 28 de julho de 1736⁴, marca o início da organização dos ramos das Forças Armadas em departamentos governamentais próprios e separados. Assim, nos termos deste alvará:

«À Secretaria de Estado da Marinha e Conquistas pertencerão todos os despachos, concernentes à Expedição das Armadas e Frotas, e administração da Fazenda dos seus Armazéns, os provimentos de todos os postos Militares da mesma Marinha, e os Offícios della: o Expediente dos Passaportes dos Navios, que sahirem deste porto, as Ordens sobre os que entrarem, todas as mais dependências da mesma Marinha, e as Consultas, avisos e requerimentos, que respeitarem ás matérias referidas, se remetterão à dita Secretaria com a formalidade acima declarada. (...)

Pela Secretaria dos negócios Estrangeiros e da Guerra correrão todas as negociações com qualquer outra Corte; (...). Outrosi pertencerão á dita Secretaria todas as dependencias da Guerra, e dos meus Exercitos, e as que respeitarem, ainda em tempo de paz, ao corpo Militar das Tropas destes Reinos, e á administração da Contadoria Geral de Guerra, Vedorias, Hospitales, Fortificações, Assentos e Armazéns das munições de Guerra: os provimentos de todos os postos Militares das mesmas Tropas e Offícios das sobreditas repartições: as Ordenanças Militares e Regimentos, que eu for servido mandar observar, e todas as mais Ordens, que se expedirem, respectivas às materias referidas. (...)»

A Revolução Liberal de 1820 vem trazer o desdobramento dos Negócios Estrangeiros e da Guerra em dois departamentos distintos, determinado pela Carta de Lei de 12 de junho de 1822⁵. Esta estrutura projetou-se na Constituição de 1822, que indicou, no seu artigo 157.º, entre seis Secretarias de Estado, a da Guerra e a da Marinha⁶.

Com a implantação da República mantêm-se os referidos departamentos com atribuições militares, que passam a ter as seguintes designações, nos termos do Decreto de 8 de outubro de 1910⁷: Ministério da Guerra; Ministério da Marinha e Colónias. Este último foi desdobrado em Ministério da Marinha e em Ministério das Colónias, pelo Decreto de 23 de agosto de 1911⁸.

⁴ Disponível em <http://legislacaoregia.parlamento.pt/V/1/104/146/p152>

⁵ Disponível em <http://legislacaoregia.parlamento.pt/V/1/12/7/p223>

⁶ No período da Monarquia Constitucional, as últimas reorganizações, quer da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha, quer da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, foram aprovadas pelos Decretos de 11 de abril de 1907, ao abrigo da autorização conferida pela Carta de Lei de 24 de dezembro de 1906, todos disponíveis em <https://dre.pt/web/guest/legislacao-regia/-/lr/advanced/1?search.to=1907-04-11&search=Pesquisar&search.volume=0&search.collection=1&search.from=1906-12-24>.

⁷ *Diário do Governo*, n.º 4, de 10 de outubro de 1910.

⁸ *Diário do Governo*, n.º 197, de 24 de agosto de 1911.

A organização das Forças Armadas em departamentos governamentais próprios e separados mantém-se durante a Primeira República, bem como durante a ditadura militar e o Estado Novo⁹⁻¹⁰.

No período do Estado Novo, no âmbito da “modificação global da estrutura do Governo”¹¹, determinada pelo Decreto-Lei n.º 37909, de 1 de agosto de 1950, foi criado o cargo de Ministro da Defesa Nacional (artigo 2.º), a que não correspondia um departamento ministerial, e com mera função coordenadora. Nos termos deste diploma, incumbia-lhe «de um modo geral, coordenar os problemas da política militar da Nação e as altas questões relativas à defesa do País que correm pelo Ministério do Exército – designação que passa a ser dada ao Ministério da Guerra –, pelo Ministro da Marinha e pelo Subsecretariado de Estado da Aeronáutica» (artigo 6.º), competindo-lhe, especialmente, «[o]rientar e coordenar os três ramos das Forças Armadas» (artigo 6.º, §

⁹ O Ministério da Marinha foi objeto de três reestruturações durante o período da Primeira República. A primeira teve lugar com o Decreto n.º 4451, de 16 de junho de 1918 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 138, de 24 de junho de 1918), sendo então designado por Secretaria de Estado da Marinha, que vem a ser regulamentado pelo Regulamento Orgânico da Secretaria de Estado da Marinha, aprovado pelo Decreto n.º 5041, de 3 de dezembro de 1918 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 267, de 10 de dezembro de 1918), bem como pelo Decreto n.º 5076, de 28 de dezembro de 1918 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 283, de 31 de dezembro de 1918), que aprovou a Organização do Estado Maior Naval. A segunda foi operada pelo Decreto n.º 7842, de 28 de novembro de 1921 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 240, de 28 de novembro de 1921), que aprovou a reorganização do Ministério da Marinha. Tendo a terceira sido estabelecida pelo Decreto n.º 9663, de 9 de maio de 1924 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 102, de 9 de maio de 1924), regulamentado pelo Regulamento Geral Orgânico do Ministério da Marinha, aprovado pelo Decreto n.º 9720, de 23 de maio de 1924 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 114, de 23 de maio de 1924). A organização resultante destes dois últimos diplomas foi mantida durante a Ditadura Militar, bem como nos primeiros anos do Estado Novo, com as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 18218, de 16 de abril de 1930 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 88, de 16 de abril de 1930), e pela Lei n.º 1921, de 30 de maio de 1935 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 123, de 30 de maio de 1935). Durante o Estado Novo, na sequência da Lei n.º 1905, de 22 de maio de 1935, que criou os organismos superiores da defesa nacional, foi novamente reestruturado o Ministério da Marinha, através do Decreto n.º 26120, de 24 de novembro de 1935 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 273, de 24 de novembro de 1935), substituído ainda nesse ano pelo Decreto n.º 26148, de 14 de dezembro de 1935 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 291, de 14 de dezembro de 1935). Este último manter-se-ia em vigor, com sucessivas alterações, muito após o 25 de Abril de 1974, até à sua revogação expressa pelo Decreto-Lei n.º 49/93, de 26 de fevereiro, que aprovou a Lei Orgânica da Marinha.

¹⁰ Na Primeira República foi o Ministério da Guerra estruturado no âmbito da reorganização do Exército, levada a efeito pelo Decreto de 25 de maio de 1911 (artigos 197.º a 233.º) [*Diário do Governo*, n.º 122, de 26 de maio de 1911]. A organização preconizada por este diploma foi rejeitada pela Ditadura Militar que se seguiu ao Golpe de 28 de Maio de 1926. Logo nesse ano, foi o Ministério da Guerra reorganizado no âmbito da reorganização do Exército efetuada pelo Decreto n.º 11856, de 5 de julho de 1926 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 145, de 7 de julho de 1926), complementado pelo Decreto n.º 12017, de 2 de agosto de 1926 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 167, de 2 de agosto de 1926). Este ministério seria reorganizado uma segunda vez, pelo Decreto n.º 16407, de 19 de janeiro de 1929 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 19, de 23 de janeiro de 1929), regulamentado pelo Regulamento para o serviço do Ministério da Guerra, aprovado pelo Decreto n.º 17320, de 10 de setembro de 1929 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 208, de 10 de setembro de 1929), retificado e republicado no *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, de 13 de novembro de 1929, e pela retificação de 12 de dezembro de 1929 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 208, de 13 de dezembro de 1929). Estes últimos manter-se-iam em vigor mesmo após a entrada em vigor da Lei n.º 1960, de 1 de setembro de 1937 – Lei da Organização do Exército – na parte em que dispunham sobre a organização do Ministério da Guerra, dado o carácter omisso desta lei quanto a esse aspeto.

¹¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, Volume I, p. 259.

único, alínea a))¹². Estabeleceu, também, que «[o] Ministro da Defesa Nacional terá honras militares e competência disciplinar iguais às previstas na lei em relação aos Ministros do Exército e da Marinha» (artigo 12.º)¹³.

De acordo com o mesmo decreto-lei, «[c]omo órgão de estudo e de trabalho do Ministro da Defesa Nacional, será instituído o Secretariado-Geral da Defesa Nacional, dirigido por um oficial general do Exército ou da Armada com a designação de chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e hierarquicamente superior aos restantes oficiais gerais de terra, mar e ar» (artigo 7.º), definido como «o conselheiro técnico do Ministro da Defesa Nacional no respeitante à organização geral das forças de terra, mar e ar, à sua preparação para a guerra e à organização do conjunto da defesa nacional», e ao qual foram cometidas «atribuições e competência de inspector superior das mesmas forças» (artigo 7.º, § 1.º)¹⁴.

Pelo mesmo diploma foi «criado o Subsecretariado de Estado da Aeronáutica, a prover logo que for decretada a reorganização das forças aéreas» (artigo 8.º). A constituição deste Subsecretariado de Estado teve lugar com o Decreto-Lei n.º 38805, de 28 de junho de 1952, na sequência da criação da Força Aérea como ramo “independente” das Forças Armadas, pela Lei n.º 2055, de 27 de maio de 1952. Nos termos daquele decreto-lei¹⁵ «[o] Subsecretariado de Estado da Aeronáutica funciona na Presidência do Conselho, na

¹² Nos termos do § único do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 37909, «[c]ompete especialmente ao Ministro da Defesa Nacional: a) Orientar e coordenar os três ramos das forças armadas; b) Submeter a exame do Conselho Superior de Defesa Nacional e do Conselho Superior de Direção de Guerra os altos problemas de defesa nacional (...), orientar os respectivos estudos e promover a preparação dos planos correspondentes; c) Dirigir os trabalhos de preparação da defesa civil do território, aprovando os respectivos planos e presidindo à sua execução; d) Na falta do Ministro da Mobilização Civil, orientar os problemas relativos à mobilização civil, especialmente respeitantes à mobilização industrial e à mão-de-obra, presidir ao Conselho Superior de Mobilização Civil e promover o conjunto de providências necessárias ao funcionamento do sistema em caso de guerra ou de grave emergência; e) Coordenar as actividades relativas à preparação militar da Nação em harmonia com os tratados e convenções militares».

¹³ No caso, a competência disciplinar prevista no artigo 80.º do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado pelo Decreto n.º 16963, de 15 de junho de 1929, em vigor àquela data, ou seja, a competência disciplinar designada nas colunas I dos quadros anexos a que se refere o artigo 79.º daquele regulamento disciplinar, que marcam o limite da competência disciplinar das autoridades militares, que conferiam aos ministros da Guerra/Exército e da Marinha a competência disciplinar plena quanto a todas as sanções disciplinares aí previstas, quanto aos militares de todas as categorias.

¹⁴ Nos termos do § 2.º do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 37909, a organização e atribuições deste Secretariado-Geral «constarão de diploma especial». Diploma que foi, inicialmente, o Decreto-Lei n.º 37955, de 9 de setembro de 1950, sucessivamente alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 38520, de 23 de novembro de 1951, 39069, de 31 de dezembro de 1952, 41883, de 27 de setembro de 1958, retificado no *Diário do Governo*, n.º 220, 1.ª série, de 10 de outubro de 1958, e 42559, de 3 de outubro de 1959. Pelo Decreto-Lei n.º 43077, de 18 de julho de 1960, foram atualizadas a organização e atribuições desta entidade, por sua vez alterado pelo Decreto-Lei n.º 49106, de 7 de julho de 1969, que determinou a sua remodelação «de modo a constituir o Estado-Maior General das Forças Armadas e o órgão de serviços destinados à administração conjunta das forças armadas».

¹⁵ O Decreto-Lei n.º 38805 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 40949, de 28 de dezembro de 1956, que estabeleceu o reajustamento dos serviços da Aeronáutica Militar ou Força Aérea.

imediate dependência do Ministro da Defesa Nacional, e superintende na administração, manutenção e preparação das forças aéreas imprescindíveis à defesa do espaço aéreo que cobre o território nacional metropolitano e ultramarino e à cooperação com as forças terrestres e navais» (artigo 1.º, 1.ª parte), e «[é] dirigido por um Subsecretário de Estado, que tem como principal colaborador e conselheiro técnico em tudo o que respeita ao recrutamento, preparação e mobilização das forças aéreas o chefe do Estado-Maior das Forças Aéreas, que, com a patente de general, será nomeado pelo Ministro da Defesa Nacional, sob proposta do mesmo Subsecretário» (artigo 1.º, 2.ª parte). Estabeleceu, ainda, que este Subsecretário de Estado «é directamente responsável perante o Ministro da Defesa Nacional pela preparação, disciplina e eficiência das forças aéreas e pelo regular funcionamento de todos os serviços do Subsecretariado» (artigo 1.º, § único). O lugar de Subsecretário de Estado da Aeronáutica foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 43748, de 22 de junho de 1961 (artigo 2.º), que procedeu à criação da Secretaria de Estado da Aeronáutica, funcionando com os serviços até aí a cargo do extinto Subsecretariado de Estado, na directa dependência do Ministro da Defesa Nacional (artigo 3.º).

No que ao Ministério do Exército respeita, foi a sua organização geral estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 42564, de 7 de outubro de 1959¹⁶. De acordo com este diploma, «[o] Ministro do Exército, coadjuvado pelo Subsecretário de Estado do Exército, enquanto este último cargo se mantiver, nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 37909, de 1 de Agosto de 1950, é o responsável pelo regular funcionamento dos órgãos do Exército e pelo cabal cumprimento das missões que a este são cometidas» (artigo 11.º)¹⁷⁻¹⁸.

Quer o Ministro, quer o Subsecretário de Estado do Exército dispunham, «como mais importantes e imediatos colaboradores, do Chefe do Estado-Maior do Exército e do inspector-geral do Exército» (artigo 13.º). E acrescentava que «[o] Chefe do Estado-Maior do Exército tem como atribuições fundamentais assistir o Ministro ou o Subsecretário de Estado em tudo o que diga respeito à administração superior das forças terrestres, promover a execução das suas determinações e dirigir, impulsionar e fiscalizar

¹⁶ Retificado no *Diário do Governo*, n.º 23, 1.ª série, de 29 de janeiro de 1960.

¹⁷ Passou a designar-se por Secretário de Estado do Exército, conforme o Decreto n.º 23/70, de 15 de janeiro.

¹⁸ Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 37909, foi mantido o cargo de Subsecretário de Estado do Exército «até estarem devidamente coordenados, dentro da política militar definida pelo Governo, os problemas relativos à organização, administração e preparação para a guerra das forças militares de terra das diferentes colónias». Consequentemente, o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 42564 definiu-o como «o delegado directo do Ministro do Exército, competindo-lhe despachar todos os assuntos que o Ministro coloque sob a sua superintendência ou responsabilidade, em especial no referente à organização da defesa do ultramar, subordinada à orientação superior do Ministro da Defesa Nacional, no que respeita, particularmente, às suas responsabilidades relacionadas ou prescritas na organização geral da Nação para a Guerra».

a preparação e manutenção do Exército», cumprindo-lhe «também, de acordo com as directrizes superiores do Ministro do Exército, assistir o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas no que respeita ao planeamento das operações que afectem as forças terrestres» (artigo 14.º).

Por fim, no tocante à organização do Ministério da Marinha, foi esta estabelecida pelo Decreto n.º 26148, de 14 de dezembro de 1935, o qual determinou que «[o] Ministro da Marinha tem por missão tratar dos assuntos, tanto de carácter militar naval como civil, que digam respeito ou se relacionem com a eficiência da armada» (artigo 1.º, 1.ª parte), ao qual competia dirigir e orientar superiormente toda a atividade do Ministério da Marinha (artigo 2.º). Dele dependia o Chefe do Estado-Maior da Armada, cargo criado pelo Decreto-Lei n.º 40343, de 18 de outubro de 1955¹⁹, e definido como «o chefe militar da corporação da Armada e o comandante supremo das forças da marinha de guerra, em tempo de paz e em caso de emergência ou de conflito armado» (artigo 2.º, 1.ª parte), exercendo «as funções de inspector-geral de todas as forças e serviços militar-navais, sendo o principal informador e o conselheiro técnico naval do Ministro da Marinha, perante quem é responsável pela preparação e condições de aprontamento das forças navais, serviços de apoio e reservas, pelos planos de defesa e de operações e pela eficiência dos meios disponíveis para a sua execução» (artigo 2.º, 2.ª parte).

Como última nota referente a esta fase de pulverização ministerial, destaca-se, durante o período do Estado Novo, a aprovação das primeiras leis destinadas a regular, de forma sistemática, a organização superior da defesa nacional.

Pela Lei n.º 1905, de 22 de maio de 1935, foram aprovadas as bases em que deve assentar a organização superior da defesa nacional. Por este diploma foram cometidas ao Governo as competências para definir a política militar da Nação e orientar superiormente a preparação da defesa nacional, fixar os fins gerais da guerra e a direcção desta, aprovar as directrizes gerais para a elaboração dos respetivos planos, e para, em caso de guerra, pôr «à disposição dos comandantes das forças armadas os meios de acção necessários ou disponíveis para a sua execução e desenvolvimento» (base I).

De acordo com esta lei, o Governo «constitui-se em Conselho Superior de Defesa Nacional²⁰, com a missão de deliberar sôbre os altos assuntos relativos à defesa

¹⁹ Ou, dito de outra forma, a redesignação do até aí designado “comandante-geral da Armada”.

²⁰ Órgão cujos antecedentes remontam à Comissão Militar Consultiva criada pelo Decreto de 22 de setembro de 1859, que funcionou até 1907, ano em que foi criado o Supremo Conselho de Defesa Nacional, pelo Decreto de 29 de janeiro de 1907, ao abrigo da autorização concedida pela Carta de Lei de 24 de

nacional»²¹ (base II, 1.º §). Sendo que, em tempo de guerra, a ação do Governo no que respeita à direção daquela, era concentrada num «Conselho Superior de Direcção da Guerra, constituído pelo Presidente do Conselho de Ministros, que assumirá a presidência, e pelos Ministros da Guerra, da Marinha, das Finanças, dos Negócios Estrangeiros e das Colónias» (base II, 2.º §). Determinou ainda que «[o] Presidente da República preside ao Conselho Superior de Defesa Nacional e ao Conselho Superior de Direcção da Guerra sempre que julgue conveniente convocar os referidos Conselhos ou assista às suas sessões por deliberação própria ou por ter sido solicitada a sua comparência pelo Presidente do Conselho de Ministros» (base V).

Foi, ainda, criado, sob a direção do Presidente do Conselho de Ministros, o Conselho Superior Militar, «[p]ara deliberar sobre as soluções a dar aos altos problemas relativos à organização e emprêgo das forças terrestres, marítimas e aéreas, militares e militarizadas, bem como aos programas gerais de armamento», e do qual faziam parte os Ministros da Guerra e da Marinha (base III)²²⁻²³.

Posteriormente, pela Lei n.º 2024, de 31 de maio de 1947, foram aprovadas as bases da defesa nacional. No âmbito das competências do Governo, não se afastou da orientação constante da Lei n.º 1905, definindo-o como órgão competente para definir a política militar da Nação e orientar superiormente a preparação da defesa nacional, fixar a finalidade geral da guerra e aprovar as diretrizes gerais para a elaboração dos respetivos planos, e para, em caso de guerra, pôr «à disposição dos comandantes das forças armadas os meios de acção necessários ou disponíveis para a sua execução e desenvolvimento» (base I).

Foi, ainda, reorganizado o Conselho Superior de Defesa Nacional, «constituído pelo Presidente do Conselho de Ministros, que preside, pelos Ministros da Guerra, Marinha, Colónias, Negócios Estrangeiros e Finanças e pelos majores generais do exército e da

dezembro de 1906. O Conselho Superior de Defesa Nacional foi assim designado pelo mencionado Decreto de 25 de maio de 1911 (artigos 134.º e seguintes).

²¹ E, em especial, sobre as bases das seguintes questões: «a) Política militar da Nação; b) Organização da Nação para o tempo de guerra; c) Planos gerais de acção; d) Reabastecimento geral do País e transportes; e) Apetrechamento industrial do País; f) Orçamentos das forças militares e militarizadas; g) Convenções militares».

²² Esta lei estabeleceu, ainda, normas relativas à responsabilidade pela condução de operações militares (base IV), à criação, organização e funcionamento da Comissão de Estudos da Defesa Nacional (base VI), de uma comissão inter-estados maiores, designada por “Comissão Mixta dos Estados Maiores do Exército e Naval” (base VIII), bem como da primeira versão do Secretariado Geral da Defesa Nacional, diretamente dependente do Presidente do Conselho de Ministros, como seu órgão de trabalho para as questões de defesa nacional (base IX).

²³ A organização e funcionamento dos organismos superiores da defesa nacional previstos na Lei n.º 1905 foi estabelecida pelo Decreto n.º 25857, de 19 de setembro de 1935.

armada» (base II, 1.º §), não tendo as suas competências sido alteradas (base II, 1.º §)²⁴. À semelhança da Lei n.º 1905, determinou ainda que «[o] Presidente da República preside às sessões do Conselho Superior de Defesa Nacional quando as convocar, ou a elas assistir por iniciativa própria ou a solicitação do Presidente do Conselho de Ministros» (base II, 3.º §)²⁵.

Seguidamente, pela Lei n.º 2051, de 15 de janeiro de 1952, foram aprovadas as bases da organização da defesa nacional, indo ao encontro da supracitada modificação global da estrutura do Governo operada pelo Decreto-Lei n.º 37909. No âmbito das competências do Governo, não se afastou das orientações constantes das Leis n.ºs 1905 e 2024, configurando-o como órgão competente para definir a política militar da Nação e orientar superiormente a preparação da defesa nacional, fixar a finalidade geral da guerra e aprovar as diretrizes gerais para a elaboração dos respetivos planos, e para, em caso de guerra, pôr «à disposição dos comandantes das forças armadas os meios de acção necessários ou disponíveis para a sua execução e desenvolvimento» (base I).

Foi, ainda, reorganizado o Conselho Superior de Defesa Nacional, «constituído pelo Presidente do Conselho de Ministros, que preside, pelos Ministros da Defesa Nacional, do Exército, da Marinha, dos Negócios Estrangeiros, das Finanças e do Ultramar, Subsecretário de Estado da Aeronáutica, chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e pelo secretário adjunto da Defesa Nacional (...)» (base II, 1.º §), não tendo as suas competências sido alteradas (base II, 2.º §)²⁶. À semelhança das leis anteriormente

²⁴ Ou seja, foi incumbido de «examinar os altos problemas da defesa nacional, especialmente os relativos: a) À política militar da Nação e à organização da defesa nacional, aos programas gerais de armamento e meios de acção indispensáveis; b) À organização geral da Nação para o tempo de guerra; c) Às questões interministeriais que possam reflectir-se na defesa nacional ou influam no regular desenvolvimento da capacidade defensiva da Nação, designadamente as respeitantes a transportes e comunicações de qualquer natureza e ao apetrechamento defensivo do País; d) Às convenções militares».

²⁵ Este diploma é omissivo quanto ao Conselho Superior Militar. Estabeleceu que, «[e]m tempo de guerra, para tratar de assuntos que dizem respeito à mobilização civil e demais aspectos não propriamente militares da defesa nacional, constituir-se-á, sob a alta orientação do Presidente do Conselho de Ministros e directa presidência do Ministro da Mobilização Civil, o Conselho Superior de Mobilização Civil, com os Ministros do Interior, Finanças, Obras Públicas, Economia e Comunicações, com o Subsecretário de Estado das Corporações e com os chefes do estado maior do exército e da armada e comandante da defesa terrestre contra aeronaves», o qual «estudará e dará parecer sobre todas as questões de defesa nacional, da sua competência, que hajam de ser submetidas à decisão do Governo» (base V, 1.º §). Esta lei estabeleceu, também, normas relativas à responsabilidade pela condução de operações militares (base IV) e à defesa do Ultramar (bases VIII e IX).

²⁶ Ou seja, foi incumbido de «examinar os altos problemas da defesa nacional, especialmente os relativos: a) À política militar da Nação e à organização da defesa nacional, aos programas gerais de armamento e meios de acção indispensáveis; b) À organização geral da Nação para o tempo de guerra; c) Às questões interministeriais que possam reflectir-se na defesa nacional ou influam no regular desenvolvimento da capacidade defensiva da Nação, designadamente as respeitantes a transportes e comunicações de qualquer natureza e ao apetrechamento defensivo do País; d) Às convenções militares».

referidas, determinou ainda que «[o] Presidente da República pode convocar o Conselho Superior de Defesa Nacional e preside às suas sessões sempre que a elas assistir» (base II, 4.º §).

Foi, também, reestruturado o Conselho Superior Militar, «[p]ara deliberações nos assuntos relativos à elaboração e aprovação dos programas gerais de preparação militar dos três ramos das forças armadas, incluindo os planos gerais de armamento e outros meios de acção indispensáveis à eficiência das mesmas forças», sendo «constituído pelo Presidente do Conselho de Ministros, pelos Ministros da Defesa Nacional, do Exército e da Marinha, Subsecretário de Estado da Aeronáutica, chefe do Estado-Maior General das forças armadas e pelo secretário adjunto da Defesa Nacional (...)» (base III, 1.º §). Era presidido pelo Presidente do Conselho de Ministros e, na sua falta, pelo Ministro da Defesa Nacional (base III, 2.º §). Podiam convocar este Conselho o Presidente do Conselho de Ministros, que presidia, ou o Ministro da Defesa Nacional, por delegação daquele (base III, 3.º §)²⁷.

A Lei n.º 2051 teve uma vigência efémera, tendo a generalidade das suas disposições sido revogadas pela Lei n.º 2084, de 16 de agosto de 1956, que aprovou a organização geral da Nação para o tempo de guerra. Este diploma explicitou os princípios fundamentais da defesa nacional, os seus órgãos superiores, as relações entre a direcção política e o comando militar em tempo de guerra, a mobilização das pessoas e dos bens, e a organização política e as garantias fundamentais nos casos de guerra ou de emergência. Como órgãos superiores da defesa nacional foram agrupados em órgãos de direcção, de coordenação e de execução.

Como órgãos de direcção estabeleceu, a título principal, os seguintes:

(i) O Presidente da República, «chefe supremo das forças armadas de terra, mar e ar», ao qual compete «declarar a guerra e fazer a paz, quando autorizado pela Assembleia Nacional, nos termos constitucionais» (base VI);

(ii) O Governo, ao qual compete, «em tempo de paz, promover, orientar ou dirigir a preparação da defesa nacional» (base VII, n.º 1)²⁸, bem como «definir a política de

²⁷ Estabeleceu que este último procederia, obrigatoriamente, à audição do Conselho «no que respeita aos programas anuais de armamento e à atribuição pelos diferentes departamentos das forças armadas das verbas globais anualmente consignadas ao apetrechamento e preparação militar das mesmas forças» (base III, 4.º §). Em tempo de guerra, este Conselho assumiria as funções exclusivamente militares do Conselho Superior de Defesa Nacional (base III, 5.º §). Esta lei também estabeleceu normas relativas à responsabilidade pela condução de operações militares (base IV), à mobilização civil (base V), e à defesa do Ultramar (bases VIII e IX).

²⁸ Especialmente no respeitante: «a) À organização e preparação das forças armadas; b) À organização e preparação da defesa civil, da assistência às populações e da salvaguarda dos bens públicos ou particulares;

guerra e, em tempo de paz, aprovar as directrizes para a elaboração dos planos de operações, orientar e coordenar as acções militares da responsabilidade dos comandos e pôr à disposição destes os meios de acção possíveis» (base VII, n.º 2);

(iii) O Conselho de Ministros, ao qual compete definir a política de defesa nacional (base VIII, n.º 1);

(iv) O Presidente do Conselho de Ministros, ao qual compete a coordenação e a direcção efetiva da acção do Governo na defesa nacional, em tempo de paz ou de guerra (base VIII, n.º 2), podendo delegar num ou mais Ministros o exercício dos seus poderes de coordenação e de direcção (base VIII, n.º 3)²⁹;

(v) Restantes ministérios, quanto à preparação e execução da mobilização civil (base X);

(vi) O departamento da Defesa Nacional, responsável quanto à preparação geral da defesa militar e a inspecção superior e orientação da defesa civil (base XI, n.º 1);

(vii) Os departamentos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, sob orientação e coordenação do Ministro da Defesa Nacional, responsáveis pela preparação da defesa militar, nos domínios respetivos (base XI, n.º 2)³⁰.

Como órgãos de coordenação estabeleceu os já referidos Conselho Superior de Defesa Nacional e Conselho Superior Militar (bases XIII a XV), não tendo alterado, no essencial a sua composição e competências³¹⁻³².

c) À mobilização militar e civil; d) À reunião dos recursos indispensáveis à sustentação da guerra; e) À acção diplomática tendente a conseguir os necessários apoios externos».

²⁹ Nos termos do n.º 3 da base IX «[s]erão delegados no Ministro da Defesa Nacional os poderes de coordenação e de direcção referentes à preparação e à eficiência dos meios necessários à organização militar e à defesa civil».

³⁰ Em particular no que respeita: «*a) À organização e instrução das forças armadas; b) À determinação das necessidades de abastecimentos, transportes, comunicações, recursos sanitários e outros, para as forças armadas em caso de guerra».*

³¹ Quanto ao primeiro, passou a ser competente para examinar os problemas relativos à determinação das zonas onde deverão ser observadas restrições temporárias ao direito de propriedade (base XIV, n.º 1, alínea *f)*), enquanto que o segundo passou a incluir, na sua composição, os chefes do estado-maior dos três ramos das Forças Armadas (base XV, n.º 1).

³² O Conselho Superior de Defesa Nacional era configurado como um Conselho de Ministros especializado, ao qual passou a competir, nos termos do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 48620, de 10 de outubro de 1958, «a promoção a oficial general ou dos oficiais gerais de qualquer ramo das forças armadas, devendo nas reuniões do Conselho em que as promoções tiverem lugar participar os titulares dos departamentos a que pertencem os oficiais a promover». Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, «La Constitución y las Fuerzas Armadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, Madrid, abril-septiembre 1988, p. 608, disponível em <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=218&IDA=16481>.

De tudo o até aqui exposto, retira-se que, em 25 de abril de 1974 prosseguiram atribuições na área da defesa nacional os seguintes departamentos³³⁻³⁴:

1) A Presidência do Conselho de Ministros, que compreendia o Ministro da Defesa Nacional, a Secretaria de Estado da Aeronáutica e o Secretariado-Geral da Defesa Nacional;

2) O Ministério da Marinha;

3) O Ministério do Exército.

2.2. De 1974 até à atualidade: a nova ordem constitucional decorrente do 25 de Abril de 1974 e a sua relevância no que respeita à organização das Forças Armadas

2.2.1. De 1974 a 1982: do autogoverno das Forças Armadas até à reintegração destas na administração direta do Estado

A organização descrita foi extinta com o 25 de Abril de 1974. Na sequência deste facto histórico veio a Lei n.º 3/74, de 14 de maio, definir a estrutura constitucional transitória destinada a reger a organização política do País até à entrada em vigor da nova Constituição Política da República Portuguesa. Nela se estabeleceu o modelo de autogoverno das Forças Armadas, uma vez que a estrutura destas ficou «totalmente independente da estrutura do Governo Provisório» (artigo 19.º, n.º 1), e que a ligação entre aquelas «e o Governo Provisório é feita através do Ministro da Defesa Nacional» (artigo 19.º, n.º 2). A estrutura das Forças Armadas torna-se, ainda que transitoriamente, independente do poder civil.

Ao mesmo tempo, estabeleceu esta lei que «[o] Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas tem categoria idêntica à do Primeiro-Ministro, sucedendo-lhe imediatamente na hierarquia da função pública» (artigo 20.º), e que «[o]s chefes dos estados-maiores dos três ramos das forças armadas desempenharão todas as funções que correspondiam, até 25 de Abril de 1974, às dos Ministros das pastas militares, com excepção das de natureza exclusivamente civil, que transitarão para o Governo Provisório» (artigo 21.º)³⁵.

³³ Sobre este modelo de organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas, ver ANTÓNIO FERNANDES GRAÇA, «Defesa Nacional», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume III, Lisboa, 1990, pp. 435-448.

³⁴ No tocante à evolução da composição do Governo, ver MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 10.ª edição, 1973, pp. 257-262, 270, 274-277.

³⁵ Complementarmente, estabeleceu o Decreto-Lei n.º 400/74, de 29 de agosto (retificado pela declaração publicada no *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 210, de 9 de setembro de 1974, e sucessivamente alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 709/76, de 4 de outubro, 192/77, de 13 de maio, e 20/82, de 28 de janeiro), que o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) tinha «categoria idêntica à do Primeiro-Ministro, com as mesmas honras, regalias e vencimentos, sucedendo-lhe imediatamente na hierarquia da

Considerando o princípio da independência da estrutura das Forças Armadas em relação ao Governo Provisório, e a competência ministerial conferida aos órgãos supremos das Forças Armadas pela referida lei, determinou a Lei n.º 4/74, de 1 de julho, a atribuição ao Conselho dos Chefes dos Estados-Maiores das Forças Armadas do exercício de funções legislativas sobre matérias que respeitem à estrutura e organização destas, bem como a assuntos internos das mesmas, ou que tenham como únicos destinatários militares ou civis integrados na organização militar (artigo 1.º).

Posteriormente, na sequência dos acontecimentos de 11 de março de 1975, foi instituído o Conselho da Revolução, pela Lei n.º 5/75, de 14 de março, ao qual foram conferidas as atribuições que pertenciam aos órgãos para o efeito extintos³⁶, e ainda os poderes legislativos até então atribuídos ao Conselho dos Chefes dos Estados-Maiores (artigo 6.º, n.º 1).

O modelo de autogoverno das Forças Armadas projetou-se na Constituição de 1976, na sua redação originária. Assim, foi o Conselho da Revolução previsto no seu artigo 142.º, que lhe conferia «funções de Conselho do Presidente da República e de garante do regular funcionamento das instituições democráticas, de garante do cumprimento da Constituição e de fidelidade ao espírito da Revolução Portuguesa de 25 de Abril de 1974 e de órgão político e legislativo em matéria militar»³⁷.

Nos termos do n.º 1 do artigo 143.º da Constituição, este órgão era composto pelo Presidente da República (alínea *a*)³⁸; pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e pelo Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, quando existisse (alínea *b*)); pelos chefes de estado-maior dos três ramos das Forças Armadas (alínea *c*)); pelo Primeiro-Ministro, quando fosse militar (alínea *d*)); por catorze oficiais, sendo oito do Exército, três da Força Aérea e três da Armada, designados pelos respetivos ramos das Forças Armadas (alínea *e*)).

função pública», tendo passado a pertencer-lhe a competência para os assuntos de natureza militar, atribuídos pela legislação então em vigor ao Presidente do Conselho de Ministros (artigo 1.º, n.ºs 3 e 4). Determinou ainda que os chefes do estado-maior dos três ramos das forças armadas, na direta dependência do CEMGFA desempenham, no respetivo ramo, «as funções que anteriormente cabiam, em assuntos de natureza militar, aos titulares dos correspondentes departamentos» (artigo 2.º, n.º 1), passando a ter «as honras, regalias e vencimentos correspondentes ao cargo de Ministro» (artigo 2.º, n.º 2). Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, «La Constitución y las Fuerzas Armadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, pp. 608, 609-610.

³⁶ Junta de Salvação Nacional e Conselho de Estado.

³⁷ Neste sentido, ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, «La Constitución y las Fuerzas Armadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, p. 609.

³⁸ Que presidia, nos termos da alínea *a*) do artigo 136.º da Constituição. Competia-lhe, na prática de atos próprios «[e]xercer o cargo de Comandante Supremo das Forças Armadas», segundo a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 137.º.

Na qualidade de Conselho do Presidente da República e como garante do regular funcionamento das instituições democráticas competia-lhe, nos termos do artigo 145.º: «a) Aconselhar o Presidente da República no exercício das suas funções; b) Autorizar o Presidente da República a declarar a guerra e a fazer a paz³⁹; c) Autorizar o Presidente da República a declarar o estado de sítio ou o estado de emergência em todo ou em parte do território nacional⁴⁰; d) Autorizar o Presidente da República a ausentar-se do território nacional; e) Declarar a impossibilidade física permanente do Presidente da República e verificar os impedimentos temporários do exercício das suas funções».

Como garante do cumprimento da Constituição competia-lhe, de acordo com o artigo 146.º: «a) Pronunciar-se, por iniciativa própria ou a solicitação do Presidente da República, sobre a constitucionalidade de quaisquer diplomas, antes de serem promulgados ou assinados; b) Velar pela emissão das medidas necessárias ao cumprimento das normas constitucionais, podendo para o efeito formular recomendações; c) Apreciar a constitucionalidade de quaisquer diplomas publicados e declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral, nos termos do artigo 281.º».

Na qualidade de garante da fidelidade ao espírito da Revolução Portuguesa de 25 de Abril de 1974, competia-lhe, nos termos do artigo 147.º: «a) Pronunciar-se junto do Presidente da República sobre a nomeação e a exoneração do Primeiro-Ministro; b) Pronunciar-se junto do Presidente da República sobre o exercício do direito de veto suspensivo nos termos do disposto no artigo 139.º».

Na qualidade de órgão político e legislativo em matéria militar competia-lhe, nos termos do n.º 1 do artigo 148.º da Constituição, na sua versão originária: «a) Fazer leis e regulamentos sobre a organização, o funcionamento e a disciplina das Forças Armadas; b) Aprovar os tratados ou acordos internacionais que respeitem a assuntos militares». Sendo que a competência legislativa e regulamentar sobre a organização, o funcionamento e a disciplina das Forças Armadas era exclusiva do Conselho da Revolução, nos termos do n.º 2 do mesmo preceito. Os seus atos legislativos revestiam a forma de decreto-lei, conforme se dispunha no n.º 1 do artigo 149.º da Constituição, que

³⁹ Nos termos da alínea c) do artigo 138.º da Constituição, competia ao Presidente da República, nas relações internacionais, «[d]eclarar a guerra em caso de agressão efectiva ou iminente e fazer a paz, mediante autorização do Conselho da Revolução».

⁴⁰ Segundo a alínea c) do n.º 1 do artigo 137.º da Constituição, competia ao Presidente da República, na prática de atos próprios «[d]eclarar o estado de sítio ou o estado de emergência, mediante autorização do Conselho da Revolução, em todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem democrática ou de calamidade pública».

tinham valor idêntico ao das leis da Assembleia da República ou dos decretos-leis do Governo, nos termos do n.º 3 da mesma disposição.

No que à Assembleia da República respeita, no âmbito da sua competência legislativa, competia-lhe «[f]azer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Conselho da Revolução ou ao Governo», nos termos da alínea *d)* do artigo 164.º, sendo da sua exclusiva competência legislar sobre a «[o]rganização da defesa nacional e definição dos deveres desta decorrentes», conforme se dispunha na alínea *l)* do artigo 167.º da Constituição⁴¹. No tocante à competência de fiscalização, a única suscetível de interferir com as competências do Presidente da República e do Conselho da Revolução, respeita à competência para «[r]atificar a declaração do estado de sítio ou de emergência que exceda trinta dias, sob pena de caducidade no termo desse prazo», de acordo com a alínea *b)* do artigo 165.º.

No que concerne ao Governo, pelo n.º 1 do artigo 185.º da Constituição, foi definido como «o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública», sendo «politicamente responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República», nos termos do artigo 193.º.

No exercício de funções legislativas, competia-lhe «[f]azer decretos-leis em matérias não reservadas ao Conselho da Revolução ou à Assembleia da República», nos termos da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 201.º.

No exercício de funções administrativas, competia-lhe, nomeadamente, «[f]azer os regulamentos necessários à boa execução das leis», «[d]irigir os serviços e a actividade da administração directa e indirecta do Estado e superintender na administração autónoma», e «[p]raticar todos os actos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes do Estado e de outras pessoas colectivas públicas», de acordo com as alíneas *c)*, *d)* e *e)*, respetivamente.

Quanto às Forças Armadas, a Constituição de 1976, na sua versão originária, tratava-as no título X da parte III denominado, precisamente, por «Forças Armadas». Nos termos do artigo 273.º, as suas missões eram concebidas numa perspetiva muito ampliada: no plano militar, abrangiam não apenas a defesa contra o inimigo externo mas também a garantia da ordem interna e da unidade do Estado; no plano político, eram incumbidas de assegurar o prosseguimento da revolução de 25 de Abril de 1974, o regular funcionamento das instituições democráticas, o cumprimento da Constituição, a transição

⁴¹ Competência que não exerceu entre 1976 e 1982; cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, «La Constitución y las Fuerzas Armadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, p. 609.

da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo, e ainda a colaboração nas tarefas de reconstrução nacional⁴². No que concerne à sua estrutura, estabeleceu o artigo 274.º que «constituem uma instituição nacional e a sua organização, bem como a das forças militarizadas, é única para todo o território», a sua composição «exclusivamente por cidadãos portugueses», bem como a sua obediência «aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição».

Com a primeira revisão constitucional, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, foi extinto o Conselho da Revolução, com o conseqüente termo das funções políticas das Forças Armadas, e o reordenamento das competências que até então lhe estavam conferidas⁴³. Em conexão com essa extinção verificou-se o seguinte:

(i) A regulação da nomeação e exoneração dos CEM, para as quais é competente o Presidente da República, sob proposta do Governo (artigo 136.º, alínea *p*));

(ii) A criação do Conselho de Estado como órgão consultivo do Presidente da República (artigos 136.º, alínea *a*), e 144.º ss.);

(iii) A transferência para a Assembleia da República ou para a sua comissão permanente da competência para autorizar a declaração de guerra e do estado de sítio ou do estado de emergência (artigos 138.º, alínea *c*), 141.º e 164.º, alíneas *j* e *l*));

(iv) O alargamento da reserva de competência legislativa da Assembleia da República, absoluta e relativa (artigos 167.º e 168.º), tendo a matéria relativa à «[o]rganização da defesa nacional, definição dos deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento e da disciplina das Forças Armadas» passado a integrar a sua reserva absoluta de competência legislativa (artigo 167.º, alínea *n*));

(v) O alargamento da competência administrativa do Governo, que passa a «[d]irigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre a administração autónoma» (artigo 202.º, alínea *d*));

(vi) O título X da parte III passa a ser denominado por «Defesa Nacional» (artigos 273.º ss.), e, neste âmbito, é constitucionalizado o Conselho Superior de Defesa Nacional, «órgão específico de consulta para os assuntos relativos à defesa nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas» (artigo. 274.º);

⁴² Sobre a centralidade do papel das Forças Armadas e a subalternização da política de defesa nacional, no período compreendido entre 1974 e 1982, ver ANTÓNIO VITORINO, «Defesa Nacional», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1.º Suplemento, Lisboa, 1998, pp. 89-101.

⁴³ Neste sentido, ver JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Volume I, Tomo I, 2, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, 1.ª edição, pp. 216-224.

(vii) As Forças Armadas retomam a sua missão clássica, inerente à «defesa militar da República», podendo, ainda, «colaborar, nos termos da lei, em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações» (artigo 275.º, n.ºs 1 e 5);

(viii) A criação do Tribunal Constitucional (artigos 213.º, 284.º e 285.º).

As revisões constitucionais subsequentes não vieram alterar o quadro descritivo traçado⁴⁴. Conforme observa DIOGO FREITAS DO AMARAL⁴⁵, a primeira revisão constitucional “extinguiu finalmente o Conselho da Revolução e restabeleceu a subordinação das Forças Armadas ao poder político”. Consequentemente, “a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas determinou a integração das Forças Armadas na administração directa do Estado, através da sua inserção num único Ministério da Defesa Nacional”, resultante da fusão dos antigos departamentos militares.

Também nesse sentido converge ANTÓNIO VITORINO⁴⁶, segundo o qual “após a revisão constitucional de 1982, que consagra a plena subordinação das Forças Armadas ao poder político democrático e consequentemente o tratamento da temática da Defesa Nacional em termos próximos dos consagrados na generalidade dos países do nosso espaço geopolítico”. Acrescentando que, “[n]o essencial a Lei Constitucional n.º 1/82 consagrou a plena subordinação da instituição militar ao poder político democrático, pôs termo ao sistema de auto-governo militar redefinindo as competências dos vários órgãos de soberania face à instituição militar (Presidente da República, Assembleia da República e Governo) e abriu caminho para a aprovação do edifício normativo fundamental da Defesa Nacional e das Forças Armadas, a partir da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas) (...)”

2.2.2. De 1982 a 2009: a reintegração das Forças Armadas na administração directa do Estado

Pelo n.º 1 do artigo 244.º da Lei Constitucional n.º 1/82 foi determinada a aprovação, pela Assembleia da República, da legislação respeitante à organização da defesa nacional e às bases gerais da organização e o funcionamento das Forças Armadas⁴⁷. Nesta

⁴⁴ A Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro aditou, no n.º 5 do artigo 275.º, ao elenco das missões das Forças Armadas o envolvimento em ações humanitárias e de paz, no quadro das organizações internacionais de que Portugal faça parte.

⁴⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, Volume I, p. 261.

⁴⁶ ANTÓNIO VITORINO, «Defesa Nacional», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1.º Suplemento, Lisboa, 1998, pp. 89-101.

⁴⁷ Matéria que, conforme acima referido, passou a integrar a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, segundo a alínea *n*) do artigo 167.º da Constituição, no texto de 1982.

conformidade foi aprovada a mencionada Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) – Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro –, diploma que sofreu diversas alterações ao longo de mais de vinte anos de vigência, embora sem qualquer descaracterização de fundo⁴⁸. Este diploma explicitou o conceito de defesa nacional e os objetivos permanentes a prosseguir neste domínio, definiu os órgãos do Estado que constituem a estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas e as missões destas, a sua composição e enquadramento institucional⁴⁹⁻⁵⁰.

Esta lei estabeleceu a inserção das Forças Armadas «na administração directa do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional» (artigo 35.º n.º 1), passando o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) e os chefes do estado-maior (CEM) dos ramos a depender do Ministro da Defesa Nacional (artigo 35.º, n.º 2, alíneas *a*) e *b*)). Passaram, igualmente, a fazer parte do Ministério da Defesa Nacional o Conselho Superior Militar e o Conselho de Chefes de Estado-Maior (artigo 35.º, n.º 3).

Quanto ao Ministério da Defesa Nacional (MDN), estabeleceu que a sua estrutura orgânica seria aprovada por decreto-lei (artigo 36.º, n.º 1)⁵¹, e que prestaria «o apoio técnico e administrativo necessário ao Conselho Superior de Defesa Nacional e às funções próprias do Primeiro-Ministro em matéria de defesa nacional e Forças Armadas» (artigo 36.º, n.º 2)⁵².

Complementarmente, previa que os órgãos do Estado diretamente responsáveis pelas Forças Armadas são o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, o Conselho Superior de Defesa Nacional e o Conselho Superior Militar (artigo 37.º, n.º 1). Além destes, foram definidos, como órgãos do Estado diretamente responsáveis pelas Forças Armadas e pela componente militar da defesa nacional, o Conselho de Chefes de Estado-Maior, o CEMGFA e os Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea (artigo 37.º, n.º 2).

⁴⁸ Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 41/83, de 21 de dezembro, 111/91, de 29 de agosto, e 18/95, de 13 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 3/99, de 18 de setembro, 4/2001, de 30 de agosto, e 2/2007, de 16 de abril.

⁴⁹ Procedeu, inclusivamente, à revogação das Leis n.ºs 2051, de 15 de janeiro de 1952, e 2084, de 16 de agosto de 1956, dos artigos 19.º a 22.º da Lei n.º 3/74, e do Decreto-Lei n.º 400/74, pelas alíneas *a*), *b*), *c*) e *d*) do n.º 1 do seu artigo 74.º, respetivamente.

⁵⁰ Este diploma não esgotou a disciplina da organização das Forças Armadas, pois acabou por remeter as bases gerais da organização dos respetivos ramos para lei a aprovar pela Assembleia da República, e o seu desenvolvimento e regulamentação por decreto-lei e por decreto regulamentar do Governo, respetivamente (artigo 21.º, n.º 3).

⁵¹ A primeira lei orgânica do MDN viria a ser aprovada apenas em 1988, pelo Decreto-Lei n.º 46/88, de 11 de fevereiro, posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 47/93, de 26 de fevereiro.

⁵² Deixou de prestar esse apoio ao Conselho Superior de Defesa Nacional, por força da alteração que lhe foi introduzida pela Lei Orgânica n.º 2/2007, de 16 de abril.

Quanto à delimitação da competência dentro do Governo em relação à defesa nacional e às Forças Armadas, após a revisão constitucional de 1982, difere da que existia antes de 1974, e da que vigorou de 1974 a 1982, diferenças que “não incidem apenas na posição do Governo em relação aos demais órgãos do Estado, mas também se repercutem dentro do próprio Governo”⁵³. Com base nas competências conferidas pela Constituição ao Governo, a lei enumerou os mais importantes poderes funcionais que lhe cabem em matéria de defesa nacional e Forças Armadas; procedeu a uma delimitação pormenorizada de competências dentro do Governo, distinguindo a competência do Conselho de Ministros, do Primeiro-Ministro, do Ministro da Defesa Nacional e dos outros ministros, sendo que “a ideia básica a que obedece a preconizada delimitação de competências consiste em reproduzir, para efeitos de defesa nacional e Forças Armadas, o critério a que obedece a delimitação de competências traçada como regra para todos os negócios públicos nos preceitos constitucionais que definem em geral a posição relativa do Conselho de Ministros, do Primeiro-Ministro e dos ministros”⁵⁴.

Em especial, no tocante ao Governo, por imperativo constitucional, determinou que «é o órgão de condução da política de defesa nacional e o órgão superior da administração das Forças Armadas», cabendo-lhe «[d]irigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, e superintender na administração indirecta» (artigos 41.º, n.º 1, e 42.º, n.º 1, alínea i)).

Quanto ao Ministro da Defesa Nacional, passou a ser «politicamente responsável pela elaboração e execução da componente militar da política de defesa nacional, pela administração das Forças Armadas e pela preparação dos meios militares e resultados do seu emprego, bem como pela administração dos órgãos, serviços e organismos dele dependentes» (artigo 44.º, n.º 1), e competente para «controlar a correcta administração dos meios humanos, materiais e financeiros postos à disposição das Forças Armadas e dos órgãos, serviços e organismos dele dependentes, bem como a correcta execução da legislação aplicável a umas e outros, podendo para o efeito criar na sua dependência uma inspecção-geral das Forças Armadas» (artigo 44.º, n.º 3)⁵⁵.

⁵³ Ver Memória Justificativa da Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de setembro. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1983, p. 135.

⁵⁴ Ver Memória Justificativa da Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de setembro. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 135.

⁵⁵ Segundo o n.º 2 desta disposição, passou a competir-lhe, em especial: «a) Apresentar ao Conselho de Ministros todas as propostas relativas à matéria da competência deste no domínio da componente militar da política de defesa nacional; b) Participar no Conselho Superior de Defesa Nacional e presidir ao Conselho Superior Militar; c) Estabelecer as relações de carácter geral entre o Ministério da Defesa Nacional e os demais departamentos oficiais; d) Coordenar e orientar as acções relativas à satisfação de

No tocante à estrutura das Forças Armadas, determinou que «compreende os órgãos militares de comando e os 3 ramos das Forças Armadas – Marinha, Exército e Força Aérea» (artigo 21.º, n.º 1), sendo esses órgãos militares de comando «o Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas e os Chefes de Estado-Maior dos ramos cujos modos de designação e competência são definidos no presente diploma» (artigo 21.º, n.º 2).

E neste contexto, foi o CEMGFA definido como «o chefe militar de mais elevada autoridade na hierarquia das Forças Armadas, o presidente do Conselho de Chefes de Estado-Maior e o principal conselheiro militar do Ministro da Defesa Nacional», cuja nomeação e exoneração competem ao Presidente da República, sob proposta do Governo (artigo 52.º n.ºs 1 e 2, respetivamente), e ao qual foi conferido um conjunto vasto de competências próprias. De entre estas destacam-se a competência para superintender, «no âmbito da sua competência, na execução das deliberações tomadas em matéria de defesa nacional e Forças Armadas pelo Governo e é responsável perante este pela preparação, disciplina e emprego das Forças Armadas, bem como pela coordenação dos respectivos

compromissos militares decorrentes de acordos internacionais e, bem assim, as relações com ministérios congéneres e com organismos internacionais de carácter militar, sem prejuízo da competência do Ministro dos Negócios Estrangeiros; e) Aprovar e fazer publicar os regulamentos e instruções necessárias à boa execução das leis militares que não pertençam à competência própria do Conselho de Ministros ou de outros órgãos; f) Orientar a elaboração do orçamento do Ministério da Defesa Nacional, bem como a elaboração das propostas de lei de programação militar, e orientar e fiscalizar a respectiva execução, bem como a gestão patrimonial, sem prejuízo da competência do Ministro das Finanças e do Plano; g) Elaborar e dirigir a execução da política nacional de armamento e de equipamentos de defesa nacional; h) Dirigir a actividade dos demais órgãos e serviços dele dependentes; i) Propor ao Conselho de Ministros, em conjunto com o Primeiro-Ministro, a definição do conceito estratégico de defesa nacional e velar pela respectiva execução; j) Propor ao Conselho Superior de Defesa Nacional a confirmação do conceito estratégico militar e a definição, com base em projectos do mesmo órgão, das missões das Forças Armadas e dos sistemas de forças necessárias ao seu cumprimento; l) Aprovar o dispositivo dos sistemas de forças definido pelo conselho de chefes de estado-maior; m) Autorizar a realização de manobras e exercícios; n) Licenciar obras em áreas sujeitas a servidão militar, ouvido o chefe do estado-maior do ramo competente; o) Nomear e exonerar os responsáveis pelos cargos e organismos dele directamente dependentes cuja designação não esteja atribuída a outros órgãos do Estado».

ramos» (artigo 53.º, n.º 1), bem como as competências de comando das Forças Armadas, em tempo de guerra e em tempo de paz (artigo 53.º, n.ºs 2 e 3, respetivamente)⁵⁶⁻⁵⁷⁻⁵⁸.

Ao mesmo tempo, quanto aos CEM dos ramos, foram definidos como comandantes dos respetivos ramos e como «os chefes militares de mais elevada autoridade na sua hierarquia, sendo, nos termos da lei, os principais colaboradores do Ministro da Defesa Nacional e do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas em todos os assuntos específicos do respectivo ramo», cuja nomeação e exoneração competem ao Presidente da República, sob proposta do Governo (artigo 56.º n.ºs 1 e 2, respetivamente). No âmbito das respetivas competências, começou por estabelecer uma regra geral de responsabilidade «perante o Ministro da Defesa Nacional e perante o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas pela preparação, disciplina e emprego dos meios do

⁵⁶ Segundo o n.º 2, em tempo de guerra, «sob a autoridade do Presidente da República e do Governo, exerce o comando completo das Forças Armadas, através dos Chefes de Estado-Maior dos ramos e dos comandantes-chefes». De acordo com o n.º 3, em tempo de paz, «exerce o comando operacional das Forças Armadas através dos Chefes de Estado-Maior dos ramos e dos comandantes-chefes».

⁵⁷ Nos termos do n.º 4 do artigo 53.º foram-lhe cometidas as seguintes competências: «a) Presidir ao Conselho de Chefes de Estado-Maior; b) Participar no Conselho Superior de Defesa Nacional e no Conselho Superior Militar; c) Apresentar ao Conselho Superior de Defesa Nacional as decisões tomadas pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior que careçam de confirmação daquele; d) Dirigir a execução da estratégia de defesa militar; e) Planear e dirigir o emprego operacional conjunto ou combinado dos sistemas de forças e os exercícios conjuntos; f) Orientar e coordenar os sistemas de comando, controle e comunicações; g) Orientar e coordenar, nos aspectos comuns aos ramos, as actividades relativas a pessoal, instrução, logística e finanças; h) Exercer o comando das forças de segurança, por intermédio dos respectivos comandantes-gerais, em caso de guerra ou em situações de crise, quando aquelas sejam colocadas nos termos da lei na sua dependência para efeitos operacionais; i) Planear, dirigir e controlar as actividades dos organismos colocados na sua dependência directa; j) Praticar todos os actos respeitantes à nomeação, transferência, promoção, reforma, aposentação, exoneração, demissão ou reintegração dos servidores do Estado que lhe estejam directamente subordinados». Nos termos do n.º 5, compete-lhe, ainda, «ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior: a) Propor a nomeação e a exoneração dos comandantes-chefes nos termos da presente lei; b) Aprovar os critérios de ordem geral relativos ao pessoal das Forças Armadas, bem como à distribuição do contingente de pessoal destinado ao cumprimento do serviço militar; c) Orientar e coordenar a preparação e a execução da mobilização militar; d) Coordenar a elaboração dos projectos orçamentais das Forças Armadas, sob a orientação do Ministro da Defesa Nacional; e) Coordenar as actividades de interesse comum das Forças Armadas; f) Coordenar, sob a orientação do Ministro da Defesa Nacional, a participação dos ramos na satisfação dos compromissos militares decorrentes de acordos internacionais e nas relações com organismos militares de outros países e internacionais; g) Propor o estabelecimento de restrições ao exercício do direito de propriedade, por motivos de defesa nacional ou segurança militar; h) Orientar e coordenar as actividades de colaboração das Forças Armadas em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações».

⁵⁸ De acordo com o n.º 6 do artigo 53.º «é apoiado, no exercício da sua competência, por um estado-maior coordenador, denominado Estado-Maior-General das Forças Armadas».

respectivo ramo», para depois lhes conferir um conjunto vasto de competências próprias (artigo 57.º, n.ºs 1 e 2)⁵⁹⁻⁶⁰.

No tocante às regras comuns aos CEM, foi, desde logo, estabelecida a regra da nomeação por um período de três anos, prorrogável por dois anos (artigo 59.º, n.º 1)⁶¹. A mais significativa respeitava ao «poder de praticar actos administrativos definitivos e executórios com eficácia externa e de celebrar contratos em nome do Estado» (artigo 59.º, n.º 2)⁶², dos quais cabia «recurso contencioso directo para o Supremo Tribunal Administrativo, salvo quanto aos actos praticados em matéria disciplinar ou noutra que, nos termos da lei, sejam da competência do Supremo Tribunal Militar» (artigo 59.º, n.º 4).

Posteriormente, veio a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA/1991)⁶³ proceder à atualização das competências do CEMGFA e dos CEM dos ramos, que não se afastaram das anteriormente previstas na LDNFA⁶⁴. Este diploma teve, ainda, como principal aspeto relevante a separação entre a estrutura superior da defesa nacional e a organização das Forças Armadas, cujas bases gerais de organização e funcionamento foram então aprovadas.

Em 2009 foi, novamente, alterado o enquadramento normativo da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas, o que teve lugar com a aprovação da Lei de Defesa

⁵⁹ Nos termos do n.º 2 deste artigo 57.º, compete-lhes: «a) Dirigir, coordenar e administrar o respectivo ramo; b) Elaborar, sob a orientação do Ministro da Defesa Nacional, através do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, os projectos de proposta de lei de programação militar e de orçamento anual do respectivo ramo e dirigir a correspondente execução; c) Definir a doutrina de emprego e a organização, apetrechamento e instrução do seu ramo; d) Elaborar os programas gerais de armamento e equipamento do respectivo ramo e submetê-los ao Conselho de Chefes de Estado-Maior; e) Elaborar as bases gerais da administração do pessoal do ramo e submetê-las ao Conselho de Chefes de Estado-Maior; f) Decidir e assinar as promoções dos oficiais do respectivo ramo até coronel ou capitão-de-mar-e-guerra, nos termos da presente lei e demais legislação aplicável; g) Propor ao Conselho de Chefes de Estado-Maior, nos termos da lei, a promoção a oficial general e de oficiais gerais do seu ramo; h) Nomear e exonerar os oficiais em funções de comando no âmbito do respectivo ramo, sem prejuízo do disposto no artigo 29.º; i) Apresentar ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas as necessidades do respectivo ramo em pessoal dos contingentes anuais; j) Propor ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas os planos e normas das operações de recrutamento, bem como da mobilização militar; l) Adotar medidas de carácter social relativas a remunerações dos militares, coordenando-as com as adoptadas pelos outros ramos, através do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; m) Apresentar ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas as necessidades do respectivo ramo no respeitante ao apoio dos serviços conjuntos; n) Administrar a justiça e a disciplina no respectivo ramo, nos termos da lei; o) Definir as necessidades do respectivo ramo em infra-estruturas militares; p) Pronunciar-se sobre propostas de constituição de servidões militares».

⁶⁰ De acordo com o n.º 3 do artigo 57.º «[o] Chefe do Estado-Maior de cada ramo é apoiado, no exercício das suas competências, por um estado-maior».

⁶¹ Sem prejuízo da faculdade de exoneração a todo o tempo e da exoneração por limite de idade.

⁶² Poder reforçado pelo n.º 3 da mesma disposição, segundo o qual «[o]s actos dos Chefes de Estado-Maior revestem a forma de portaria ou de despacho, conforme os casos».

⁶³ Lei n.º III/91, de 29 de agosto, posteriormente alterada pela Lei n.º 18/95, de 13 de julho.

⁶⁴ Cujos artigos 21.º, 24.º, 50.º, 51.º, 53.º e 57.º foram expressamente revogados pela Lei n.º 111/91.

Nacional (LDN)⁶⁵, e da LOBOFA⁶⁶, que revogaram, respetivamente, a LDNFA e a LOBOFA/1991, e que serão abordadas mais adiante.

3. Síntese conclusiva

De tudo o até aqui exposto, infere-se que às Forças Armadas foi sempre reconhecido um espaço de autonomia, cuja amplitude variou consoante o período histórico. Começa por se configurar como uma “autonomia confortável”, resultante da pluralidade ministerial, caracterizada pela integração de cada ramo das Forças Armadas num departamento governamental próprio, organização que, não obstante as várias alterações de designação dos departamentos correspondentes, perdurou por um longo período temporal (1736-1974). Destaca-se, na fase final deste período, a criação de órgãos superiores de coordenação, bem como do cargo de Ministro da Defesa Nacional, este último com uma configuração “tímida” enquanto coordenador dos titulares dos departamentos militares. A este modelo de organização eram apontados vários inconvenientes, pois (i) tratava de forma desigual os ramos das Forças Armadas⁶⁷; (ii) não dava poderes efetivos de orientação e coordenação ao Ministro da Defesa Nacional⁶⁸, deixando a desejar em termos de eficácia; (iii) a organização dos ramos em departamentos governamentais distintos propiciava a confusão permanente entre o nível político e o nível militar⁶⁹⁻⁷⁰.

A este sistema sucedeu o modelo de autogoverno das Forças Armadas, na sequência do Golpe Militar de 25 de Abril de 1974, e do protagonismo político por elas assumido durante o período revolucionário, que atinge a sua máxima expressão com a criação do Conselho da Revolução e com a sua projeção na Constituição de 1976. A estrutura das Forças Armadas tornou-se, transitoriamente, independente do poder civil, cabendo ao Ministro da Defesa Nacional apenas as competências relativas à ligação entre aquelas e o Governo, e as de natureza estritamente civil dos antigos ministros militares. Como

⁶⁵ Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho.

⁶⁶ Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho.

⁶⁷ Enquanto a Marinha e o Exército eram ministérios, a Força Aérea não passou de uma secretaria de Estado.

⁶⁸ Que não dispunha de competência própria, mas apenas da que lhe fosse delegada pelo Presidente do Conselho de Ministros (*supra*, nota n.º 29), e não dispunha de superioridade jurídica face aos outros ministros militares, por força do princípio da igualdade dos ministros. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, «La Constitución y las Fuerzas Armadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, pp. 607-608.

⁶⁹ Os ministros da Marinha e do Exército, bem como o Secretário de Estado da Aeronáutica eram sempre militares, o que os comprometia com o regime político, além de que facilitava uma excessiva intromissão daqueles em matéria de índole militar.

⁷⁰ Sobre estes aspetos, ver Memória Justificativa que acompanhou a Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de setembro, publicada no Diário da Assembleia da República, II Série, n.º 141, de 2 de outubro de 1982, que esteve na origem da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, pp. 129-130.

escreveu DIOGO FREITAS DO AMARAL, aquele Conselho funcionava, “em grande medida, como parlamento e como governo em matéria de defesa nacional e de Forças Armadas”⁷¹. Entre 1974 e 1982, estas “não estavam, nem plena nem substancialmente, subordinadas ao poder político civil”, dado que as normas em vigor estabeleciam “um sistema de independência funcional das Forças Armadas, erigidas como poder autónomo dentro do Estado, que, ainda que legitimamente constituído e subordinado à Constituição e às leis em vigor, estava quase por completo fora do alcance jurídico-constitucional do Poder Legislativo e do Poder Executivo”⁷².

Também este modelo cessou, por força da primeira revisão constitucional, que “consagrou, inequivocamente o princípio da subordinação das Forças Armadas ao poder político civil”⁷³, com a conseqüente extinção do Conselho da Revolução e o reordenamento das competências que lhe foram conferidas pela Constituição, na sua redação originária⁷⁴. No tocante à organização da defesa nacional e das Forças Armadas, as opções resultantes desta revisão constitucional foram materializadas pela LDNFA, que, além de proceder à “relocalização” das Forças Armadas na estrutura do Estado, inserindo-as na sua administração direta, através de um único departamento governamental [o MDN], e colocando os respetivos CEM na dependência do Ministro da Defesa Nacional, estabeleceu um modelo desconcentrado de distribuição de competências entre estes órgãos. Solução que visou três objetivos fundamentais: (i) o igual tratamento dos ramos das Forças Armadas, (ii) o reforço da capacidade de coordenação do Ministro da Defesa Nacional, e (iii) a maior nitidez da separação entre o nível político, representado pelo Ministro, e o nível militar, representado pelos CEM⁷⁵. Ainda assim, não deixou esta lei de reconhecer um espaço de autonomia às Forças Armadas, patente nas citadas normas concernentes às competências dos respetivos CEM⁷⁶, mantida no atual enquadramento normativo da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas.

⁷¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, «La Constitución y las Fuerzas Amadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, p. 609.

⁷² DIOGO FREITAS DO AMARAL, «La Constitución y las Fuerzas Amadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, pp. 610-611.

⁷³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, «La Constitución y las Fuerzas Amadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, pp. 611-612.

⁷⁴ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, «La Constitución y las Fuerzas Amadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, pp. 612-615.

⁷⁵ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 130. No mesmo sentido, ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, «La Constitución y las Fuerzas Amadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, p. 616.

⁷⁶ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, «La Constitución y las Fuerzas Amadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, pp. 616-617.

CAPÍTULO II – DIREITO COMPARADO SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA SUPERIOR DA DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS

4. Generalidades

Tal como sucede com a organização da Administração Pública em geral, também a organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas varia em função do tempo e do espaço. À semelhança da experiência portuguesa descrita, a prossecução de atribuições na área da defesa por vários departamentos governamentais setoriais foi comum a vários ordenamentos jurídicos europeus, nos quais a utilização da noção “defesa” se consolida no pós Segunda Guerra Mundial⁷⁷, bem como a fusão dos vários departamentos militares num único departamento governamental. A evolução verificada, a partir daí, em todos os países europeus, traduziu-se em concentrar o conjunto das Forças Armadas num único ministério da defesa, colocando logo abaixo do ministro da defesa, e na sua dependência, o chefe do estado-maior-general das Forças Armadas e os chefes de estado-maior dos respetivos ramos.

Assim sucedeu em Itália, em que a integração das Forças Armadas na estrutura orgânica de um único ministério se iniciou em 1947, com a criação do Ministério da Defesa, pela fusão dos Ministérios da Guerra, da Marinha Militar e da Aeronáutica, nos termos do Decreto do Chefe do Estado Provisório, de 4 de fevereiro de 1947, n.º 17⁷⁸. Tendo sido, posteriormente, reorganizado na sequência das Leis de 12 de dezembro de 1962, n.º 1862⁷⁹, e de 2 de outubro de 1964, n.º 1058⁸⁰.

O mesmo sucedeu em França, naquele mesmo ano. Assim, em 1947 coexistiam, a par de um Ministério da Defesa Nacional, os Ministérios da Guerra, da Marinha e do Ar⁸¹.

⁷⁷ No mesmo sentido, cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, «Alinhamentos sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da defesa nacional e das Forças Armadas», in *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, CARLOS BLANCO DE MORAIS, ANTÓNIO ARAÚJO E ALEXANDRA LEITÃO, Edições Cosmos, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 2000, p. 39.

⁷⁸ Pesquisável em <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1947-02-13&atto.codiceRedazionale=047U0017>.

⁷⁹ Pesquisável em <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1963-01-31&atto.codiceRedazionale=062U1862>.

⁸⁰ Pesquisável em <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1964-11-05&atto.codiceRedazionale=064U1058>.

⁸¹ *Décret n.º 47-256 du 7 de février de 1947 fixant la répartition des attributions en matière de défense nationale*, disponível em https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000848431.

Posteriormente, pelo Decreto n.º 47-2110 de 31 de outubro de 1947⁸², passou o então designado Ministro das Forças Armadas a prosseguir as atribuições até aí prosseguidas pelos Ministros da Guerra, da Marinha e do Ar, com a correspondente transferência para o Ministério das Forças Armadas dos estados-maiores, direções e serviços dos ministérios extintos. Ainda no mesmo ano, foi conferida ao Ministro das Forças Armadas autoridade sobre os estados-maiores e inspeções-gerais dos ramos das Forças Armadas, por via do Decreto n.º 47-2270 de 29 de novembro de 1947⁸³⁻⁸⁴.

Na Europa, o último país que ainda mantinha o sistema de um ministério para cada ramo, após 1974 [ano em que foi abandonado por Portugal] era a Espanha, em que a integração das Forças Armadas na estrutura orgânica de um único ministério teve lugar em 1977, através do Real Decreto 1558/1977, de 4 de julho⁸⁵, pelo qual foi criado o Ministério da Defesa, integrando os Ministérios do Exército, da Marinha e do Ar, com a consequente extinção destes departamentos⁸⁶.

Procede-se, de seguida, ao estudo dos ordenamentos jurídicos dos três países mencionados, do ponto de vista da distribuição de competências entre os vários órgãos do Estado em matéria de defesa nacional e Forças Armadas, e da posição jurídica das Forças Armadas, quer ao nível das suas opções constitucionais, que ao nível da respetiva legislação ordinária. Uma vez feito este enquadramento, será possível determinar o grau de dependência ou de autonomia das Forças Armadas destes países.

5. O sistema espanhol

5.1. Opções constitucionais

A Constituição de 1978⁸⁷ não regula intensivamente a matéria relativa à defesa nacional, dedicando-lhe, ao longo de todo o seu texto, escassas disposições.

⁸² *Décret n.º 47-2110 du 31 octobre 1947 relatif aux attributions du ministre des forces armées*, disponível em https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000305586.

⁸³ *Décret n.º 47-2270 du 29 novembre 1947 fixant les attributions du ministre des forces armées et des secrétaires d'État aus forces armées*, disponível em https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000302084.

⁸⁴ Em 1948 é recuperada a designação de Ministério da Defesa Nacional, conforme decretos de 11 e 16 de setembro desse ano, disponíveis em <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

⁸⁵ *REAL DECRETO 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración General del Estado*, disponível em <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-15200>.

⁸⁶ Tendo a estrutura deste ministério sido fixada pelo *REAL DECRETO 2723/1977, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa*, disponível em <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-26516>.

⁸⁷ Texto consolidado disponível em <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

A primeira disposição relevante nesta matéria consta do título preliminar, onde se dispõe que «[a]s Forças Armadas, constituídas pelo Exército de Terra, a Armada e o Exército do Ar, têm como missão garantir a soberania e a independência de Espanha, defender a sua integridade territorial e o ordenamento constitucional» (artigo 8, n.º 1) e que «[u]ma lei orgânica regulará as bases da organização militar conforme os princípios da presente Constituição» (artigo 8, n.º 2)⁸⁸.

Entre as competências do Chefe do Estado, em matéria de defesa, constam o exercício do comando supremo das Forças Armadas (artigo 62, alínea *h*)), bem como a declaração da guerra e a feitura da paz, mediante prévia autorização do Parlamento (artigo 63, n.º 3). Compete-lhe, igualmente, sancionar e promulgar as leis (artigo 62, alínea *a*)), bem como expedir os decretos aprovados em Conselho de Ministros, nomear o funcionalismo civil e militar, e conceder honras e distinções nos termos da lei (artigo 62, alínea *f*)).

Quanto ao Parlamento, exerce o poder legislativo do Estado⁸⁹, aprova o Orçamento do Estado, controla a ação do governo e tem as demais competências que lhe são atribuídas pela Constituição (artigo 66, n.º 2), entre as quais a prestação do consentimento do Estado para obrigar-se por meio de convenções internacionais que revistam a forma de tratado, de carácter político ou militar (artigo 94, n.º 1, alíneas *a*) e *b*)), assim como a já mencionada autorização para a declaração da guerra ou a feitura da paz.

No tocante ao Governo⁹⁰, «dirige a política interna e externa, a Administração civil e militar e a defesa do Estado» (artigo 97, primeiro segmento), cabendo-lhe, ainda, exercer «a função executiva e o poder regulamentar de acordo com a Constituição e as leis» (artigo 97, segundo segmento). Ao Presidente compete dirigir a ação do Governo e coordenar as funções dos demais membros do Governo, sem prejuízo da competência e responsabilidade direta destes pela sua gestão (artigo 98, n.º 2).

5.2. Ordenamento infraconstitucional

No que à lei ordinária respeita, o ordenamento jurídico espanhol caracteriza-se pela dispersão legislativa no setor da defesa.

⁸⁸ Em sede de direitos e deveres fundamentais, determina que «[o]s espanhóis têm o direito e o dever de defender Espanha» (artigo 30, n.º 1), remetendo para a lei a fixação das respetivas obrigações militares e a regulação da «objeção de consciência, assim como as demais causas de isenção do serviço militar obrigatório, podendo impor, nesse caso, uma prestação social substitutiva» (artigo 30, n.º 2), bem como os deveres dos cidadãos nos casos de grave risco, catástrofe e calamidade pública (artigo 30, n.º 4).

⁸⁹ Competência que, em matéria de defesa e Forças Armadas, é exclusiva do Estado (artigo 149, n.º 1, 4.ª).

⁹⁰ Composto pelo Presidente, pelos Vice-presidentes, caso existam, pelos Ministros e pelos demais membros que a lei estabeleça (artigo 98, n.º 1).

Nestes termos, o edifício legislativo da defesa é alicerçado na Lei Orgânica 5/2005, de 17 de novembro⁹¹, doravante designada por Lei Orgânica de Defesa Nacional, que regula a defesa nacional e estabelece as bases da organização militar conforme os princípios estabelecidos na Constituição (artigo 1).

No seu título I, relativo às «atribuições dos poderes do Estado» sistematiza as competências dos órgãos constitucionais mencionados.

Na disposição dedicada à «Coroa», determina que corresponde ao Rei o comando supremo das Forças Armadas e as demais funções que lhe são conferidas pela Constituição e o restante ordenamento jurídico em matéria de defesa (artigo 3). Como comandante supremo das Forças Armadas é-lhe atribuído, a título de exclusividade, o posto militar de mais elevada hierarquia, de capitão-general do Exército de Terra, da Armada e do Exército do Ar, nos termos da Lei 39/2007, de 19 de novembro, da carreira militar (artigo 2, n.º 1)⁹². Nos termos desta lei, no âmbito da aquisição da condição de militar de carreira, compete ao Rei conferir o posto de ingresso nas categorias de oficiais e de sargentos, ato este referendado pelo Ministro da Defesa (artigo 76, n.º 2).

Centrando a atenção no Governo, compete-lhe determinar a política de defesa e assegurar a sua execução, assim como dirigir a Administração militar e acordar a participação das Forças Armadas em missões fora do território nacional (artigo 5). Aliás, no âmbito deste poder de direção da Administração militar, compete ao Governo o exercício da função executiva e o poder regulamentar no que toca ao regime do pessoal militar, em particular no que concerne à direção do planeamento de defesa do qual resultam as necessidades de pessoal militar, a aprovação da programação plurianual e anual de efetivos, bem como a definição dos critérios gerais de desenvolvimento da carreira militar, de acordo com a aludida lei da carreira militar (artigo 8).

A Lei Orgânica de Defesa Nacional confere ao Presidente do Governo a competência para a direção da política de defesa e para a determinação dos seus objetivos, para a gestão das situações de crise que afetem a defesa e para a direção estratégica das operações militares em caso de uso da força (artigo 6, n.º 1). Exerce a sua autoridade para ordenar, coordenar

⁹¹ LEY ORGÁNICA 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, disponível em <http://www.boe.es/boe/dias/2005/11/18/pdfs/A37717-37723.pdf>.

⁹² LEY 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, cujo texto consolidado está disponível em <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-19880>.

e dirigir a atuação das Forças Armadas, bem como dispor sobre o seu empenhamento (artigo 6, n.º 2)⁹³.

O Presidente do Governo é assistido pelo Conselho de Defesa Nacional, órgão colegial coordenador, assessor e consultivo em matéria de defesa (artigo 8, n.º 1), ao qual compete apoiá-lo na direção dos conflitos armados e na gestão das situações de crise respeitantes à defesa e, no geral, nas demais competências daquele (artigo 8, n.º 3), bem como dar parecer sobre as grandes opções da política de defesa (artigo 8, n.º 4).

Este conselho, em pleno, é composto pelo Presidente do Governo, que preside, pelos Vice-presidentes do Governo; pelos Ministros da Defesa, do Interior, dos Assuntos Exteriores e da Cooperação, e da Economia e Finanças, pelo Chefe do Estado-Maior da Defesa, pelos Chefes do Estado-Maior do Exército de Terra, da Armada e do Exército do Ar, pelo Secretário de Estado Diretor do Centro Nacional de Inteligência, e pelo Diretor do Gabinete da Presidência do Governo (artigo 8, n.º 5)⁹⁴.

Ao Ministro da Defesa, além das competências que lhe sejam conferidas pelas leis reguladoras do Governo e da Administração Geral do Estado, compete o desenvolvimento e a execução da política de defesa (artigo 7, n.º 1). Para além disso, compete-lhe, especificamente (artigo 7, n.º 2):

- (i) Apoiar o Presidente do Governo na direção estratégica das operações militares;
- (ii) Dirigir a atuação das Forças Armadas sob a autoridade do Presidente do Governo;
- (iii) Determinar e executar a política militar;
- (iv) Dirigir, como membro do Governo, a Administração militar e desenvolver as diretivas e disposições regulamentares adotadas pelo Conselho de Ministros;
- (v) Exercer as demais funções que lhe são conferidas pelas disposições legais e regulamentares.

Entre as demais funções que lhe são conferidas pela lei estão, enquanto máximo responsável pelo seu departamento, a direção da política de pessoal e de ensino no âmbito das Forças Armadas, para possibilitar o cumprimento das missões de que são incumbidas,

⁹³ E, além disso, compete-lhe, especificamente: (i) formular a Diretiva de Defesa Nacional, na qual serão estabelecidas as linhas gerais da política de defesa e as diretivas para o seu desenvolvimento; (ii) definir e aprovar os grandes objetivos e planeamentos estratégicos, assim como formular as diretivas para as negociações externas que afetem a política de defesa; (iii) determinar a aplicação dos objetivos e das linhas básicas de atuação das Forças Armadas, tanto no âmbito nacional, como no da participação em organizações internacionais de que Espanha faça parte; (iv) aprovar as missões das Forças Armadas; (v) exercer as demais funções que lhe são conferidas pelas disposições legais e regulamentares (artigo 6, n.º 3).

⁹⁴ Para o exercício das suas funções, este conselho conta com uma Comissão Interministerial de Defesa, integrante do Ministério da Defesa, como órgão de trabalho permanente (artigo 8, n.º 9).

e, em particular o exercício das competências que lhe são conferidas pela lei da carreira militar, relacionadas com a proposta ou aprovação de disposições de carácter geral e com a decisão sobre os aspetos básicos que configuram a carreira militar, de acordo com a referida lei da carreira militar (artigo 9). Não obstante, em matéria de desenvolvimento da carreira militar, verifica-se uma desconcentração de competências, consoante a modalidade de promoção em causa. Assim, de acordo com a lei da carreira militar, as promoções aos postos da categoria de oficiais gerais são da competência do Conselho de Ministros, por real decreto, sob proposta do Ministro da Defesa, mediante consulta prévia ao chefe de estado-maior respetivo (artigo 97.º, n.º 1).

Ainda no respeitante ao pessoal militar, nos termos da Lei Orgânica 8/2014, de 4 de dezembro⁹⁵, que aprova o regime disciplinar das Forças Armadas, cabe ao Ministro da Defesa o poder disciplinar para a aplicação de sanções ao pessoal, tanto na estrutura orgânica como na operacional, quanto a todas as sanções disciplinares (artigos 26 e 32)⁹⁶. E este regime disciplinar não exclui a possibilidade de interposição de recurso administrativo dirigido ao Ministro da Defesa, tendo em conta o nível hierárquico da autoridade ou comando superior que aplicou a sanção (artigo 69, n.º 1).

Por fim, prescreve a Lei Orgânica de Defesa Nacional que o Ministério da Defesa é o departamento da Administração Geral do Estado que tem por missão a preparação, o desenvolvimento e a execução da política de defesa determinada pelo Governo, a obtenção e gestão dos recursos humanos e materiais para tal necessários, assim como a realização de todas as incumbências necessárias ao cumprimento das missões atribuídas às Forças Armadas (artigo 9, n.º 1).

A estrutura deste departamento foi estabelecida pelo Real Decreto 998/2017, de 24 de novembro, pelo qual se desenvolve a estrutura orgânica do Ministério da Defesa⁹⁷. Àquela missão acrescenta ainda «a gestão da administração militar» (artigo 1, n.º 1),

⁹⁵ *Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas*, cujo texto consolidado está disponível em <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12652>.

⁹⁶ De acordo com o regime disciplinar, as infrações disciplinares são definidas como ações ou omissões previstas na lei, dolosas ou negligentes, e classificadas como leves, graves e muito graves, que dão lugar à aplicação das sanções disciplinares nela previstas (artigos 5 a 8). E as sanções aplicáveis são: para infrações leves, a repreensão, a proibição de saída de um a oito dias, a multa de um a sete dias e prisão de um a catorze dias; para infrações graves, a multa de oito a quinze dias, a prisão de quinze a trinta dias, a perda de destino [colocação] e a baixa ao Centro Docente Militar de Formação; para infrações muito graves a prisão de trinta e um a sessenta dias, a suspensão, a separação de serviço e a resolução de compromisso (artigos 11 a 22).

⁹⁷ *Real Decreto 998/2017, de 24 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales*, disponível em <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-13645>.

determinando, ainda, que compreende, entre outras estruturas, as Forças Armadas, sob a direção do Ministro da Defesa (artigo 1, n.º 3).

5.3. As Forças Armadas e os respetivos Chefes de Estado-Maior

Quanto às Forças Armadas, conforme a Lei Orgânica de Defesa Nacional, estão integradas no Ministério da Defesa (artigo 9, n.º 2), são definidas como o elemento essencial da defesa e constituem uma entidade única concebida como um conjunto integrador das formas de ação específicas de cada uma das suas componentes – Exército de Terra, da Armada e do Exército do Ar (artigo 10, n.º 1)⁹⁸, devendo a sua organização possibilitar o cumprimento das suas missões, conjuntas e combinadas, de modo a que se assegure a eficácia da execução das operações militares (artigo 10, n.º 2).

Organizam-se em duas estruturas: uma orgânica para a preparação da força, e outra operacional, para o seu emprego nas missões que lhes sejam cometidas (artigo 11, n.º 1). A estrutura orgânica possibilitará a geração da estrutura operacional, e estabelecer-se-á mediante critérios de funcionalidade baseados nos meios e modalidades próprias de ação do Exército de Terra, da Armada e do Exército do Ar, numa organização que é homogênea entre eles (artigo 11, n.º 2). Enquanto que a estrutura operacional organizar-se-á segundo o princípio da unidade de comando e nos critérios necessários para a consecução da máxima capacidade operacional (artigo 11, n.º 3). Para alcançar o funcionamento de ambas as estruturas com critérios de eficácia e de economia de meios, unificar-se-ão os serviços cujas tarefas não devam ser exclusivas de um ramo, e organizar-se-ão de forma centralizada a logística comum e as aquisições (artigo 11, n.º 4).

Determina aquela lei orgânica que, em obediência ao disposto no artigo 8 da Constituição, as Forças Armadas têm por missão garantir a soberania e independência de Espanha, defender a sua integridade territorial e a ordem constitucional (artigo 15, n.º 1), e

⁹⁸ A Lei Orgânica de Defesa Nacional dedica alguma atenção à *Guardia Civil*, embora não a integre no elenco dos ramos das Forças Armadas. Esta Guarda é definida como um instituto armado de natureza militar, dependente do Ministro do Interior no desempenho da sua missão de segurança interna [cometida pela Lei Orgânica 2/1986, de 13 de março, das Forças e Corpos de Segurança] e do Ministro da Defesa no cumprimento das missões militares que lhe sejam cometidas (artigo 23 da Lei Orgânica de Defesa Nacional e artigo 1, n.º 4, do Real Decreto 998/2017). Em tempo de guerra e durante a vigência do estado de sítio, a atuação desta Guarda é coordenada pelo Conselho de Defesa Nacional, dependendo, nesses casos, do Ministro da Defesa, nos termos determinados pelo Presidente do Governo (artigo 25). Pelo Real Decreto 1438/2010, de 5 de novembro foram reguladas as missões militares cometidas à *Guardia Civil* (artigo 1), definidas como sendo aquelas que este corpo, pela sua natureza militar e preparação policial, pode desempenhar através da integração de militares seus ou de unidades suas em estruturas militares das Forças Armadas espanholas, e, excepcionalmente, nas estruturas de organizações internacionais (artigo 2). Entre estas missões figuram as de polícia militar, de vigilância e defesa militares, de polícia judiciária militar, e de informação e contrainformação (artigo 3).

contribuir militarmente para a segurança e defesa de Espanha e dos seus aliados, no quadro das organizações internacionais das quais Espanha faz parte, bem como a manutenção da paz, da estabilidade e da ajuda humanitária (artigo 15, n.º 2).

Em conjunto com as instituições do Estado e das Administrações públicas, devem preservar a segurança e o bem-estar dos cidadãos em caso de grave perigo, catástrofe, calamidade e outras necessidades públicas, nos termos da lei (artigo 15, n.º 3). Podem, também, levar a cabo missões de evacuação dos residentes espanhóis no estrangeiro, quando circunstâncias de instabilidade de um país ponha em risco as suas vidas e os seus interesses (artigo 15, n.º 4).

Prevê-se a existência de um Estado-Maior da Defesa, que constitui o órgão auxiliar de comando e apoio ao Chefe do Estado-Maior da Defesa, cuja organização visa permitir a definição e o desenvolvimento da estratégia militar, o planeamento e condução das operações militares e o exercício das suas demais competências (artigo 12, n.º 1)⁹⁹.

O Chefe do Estado-Maior da Defesa exercerá o comando do Estado-Maior da Defesa, cuja organização contará com um quartel-general e um comando operacional subordinado (artigo 12, n.º 2). A este chefe militar compete, em especial (artigo 12, n.º 3): (i) assessorar militarmente o Presidente do Governo e o Ministro da Defesa, ao qual auxiliará na direção estratégica das operações militares; (ii) exercer, na dependência do Ministro da Defesa, o comando da estrutura operacional das Forças Armadas e a condução estratégica das operações militares; (iii) assegurar a eficácia operacional das Forças Armadas; (iv) propor ao Ministro da Defesa as capacidades militares adequadas para executar a política militar; (v) elaborar e definir a estratégia militar; (vi) estabelecer as normas de ação conjunta das Forças Armadas e contribuir para a definição das normas de ação combinada de forças multinacionais; (vii) exercer a representação militar nacional nas organizações internacionais de segurança e defesa, por delegação do Ministro da Defesa.

Compete-lhe, ainda, coordenar os chefes de estado-maior dos ramos, aos quais dá orientações para a preparação da força, com o objetivo de assegurar a capacidade operacional das Forças Armadas (artigo 12, n.º 4).

No Real Decreto 872/2014, de 10 de outubro, pelo qual se estabelece a organização básica das Forças Armadas¹⁰⁰, são transcritas e desenvolvidas as referidas competências do

⁹⁹ A estrutura do Estado-Maior da Defesa foi aprovada pela *Orden DEF/1887/2015, de 16 de septiembre, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa*, cujo texto consolidado está disponível em <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10042>.

¹⁰⁰ *Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas*, disponível em <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-10520>.

Chefe do Estado-Maior da Defesa, acrescentando a competência para assessorar e informar o Ministro da Defesa sobre o regime do pessoal militar, no respeitante à operacionalidade das Forças Armadas e à sua participação em organizações internacionais, bem como sobre as necessidades de pessoal, ensino militar conjunto e o ensino no âmbito dos Altos Estudos da Defesa Nacional (artigo 2, n.º 2, alínea *d*)), bem como o exercício do poder disciplinar que lhe é legalmente conferido no âmbito do comando da estrutura operacional (artigo 2, n.º 7)¹⁰¹.

O Chefe do Estado-Maior da Defesa é apoiado pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior, configurado como um órgão consultivo daquele, e através do qual coordena os chefes de estado-maior dos ramos na orientação da preparação da força e da eficácia operacional das Forças Armadas, nos termos da Ordem 166/2015, de 21 de janeiro, pela qual se desenvolve a estrutura básica das Forças Armadas (artigo 27)¹⁰².

Relativamente aos ramos das Forças Armadas – Exército de Terra¹⁰³, Armada¹⁰⁴ e Exército do Ar¹⁰⁵ –, compõem, nos termos da Lei Orgânica de Defesa Nacional, a sua estrutura orgânica, e comportam as capacidades básicas para a sua estrutura operacional (artigo 13, n.º 1).

Os chefes do estado-maior dos ramos exercem, sob a autoridade do Ministro da Defesa, o comando do respetivo ramo (artigo 13, n.º 2), e compete-lhes, em especial (artigo 13, n.º 3): (i) desenvolver a organização, de acordo com o determinado pelo Ministro da Defesa, assim como instruir, treinar, administrar, proporcionar o apoio logístico e velar pela motivação, disciplina e bem-estar do seu ramo para manter a máxima eficácia em todo o momento, de acordo com os recursos disponíveis; (ii) desenvolver e executar as missões que, em tempo de paz, lhe sejam cometidas com carácter permanente; (iii) garantir a adequada preparação da força do respetivo ramo, para ser posta à disposição da estrutura operacional das Forças Armadas; (iv) assessorar o Chefe do Estado-Maior da

¹⁰¹ Estas últimas igualmente previstas no artigo 10 da lei da carreira militar.

¹⁰² *Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas*, cujo texto consolidado está disponível em <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-1232>.

¹⁰³ A organização básica do Exército de Terra foi aprovada pela *Orden DEF/1265/2015, de 29 de junio, por la que se desarrolla la organización básica del Ejército de Tierra*, disponível em <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-7238>.

¹⁰⁴ A organização básica da Armada foi aprovada pela *Orden DEF/1642/2015, de 30 de julio, por la que se desarrolla la organización básica de la Armada*, cujo texto consolidado está disponível em <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8803>.

¹⁰⁵ A organização básica do Exército do Ar foi aprovada pela *Orden DEF/1629/2015, de 30 de julio, por la que se desarrolla la organización básica del Ejército del Aire*, cujo texto consolidado está disponível em <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8764>.

Defesa no tocante ao empenhamento de unidades do respetivo ramo, assim como a elaboração e formulação dos aspetos específicos das suas capacidades; (v) velar pelos interesses gerais do pessoal militar sob o seu comando, tutelando, em particular o regime de direitos e liberdades derivado da Constituição e do seu desenvolvimento legal.

No aludido Real Decreto 872/2014, são transcritas e desenvolvidas as referidas competências dos chefes de estado-maior dos ramos das Forças Armadas (artigo 3). No âmbito do respetivo ramo, compete-lhes ainda, nos termos da lei da carreira militar (artigo 12): (i) assessorar e informar o Ministro da Defesa sobre as necessidades em matéria de pessoal e de formação; (ii) assessorar o Chefe do Estado-Maior da Defesa sobre os aspetos do regime do pessoal militar que afetem a operacionalidade; (iii) assessorar o Subsecretário da Defesa no planeamento, direção e inspeção da política de pessoal e ensino, colaborar no seu desenvolvimento e informá-lo da sua aplicação; (iv) planear e dirigir a instrução; (v) definir as capacidades e conceber os perfis necessários para o exercício da profissão militar, para o qual deve cuidar do ensino e dirigir a formação militar geral e específica; (vi) dirigir a gestão de pessoal¹⁰⁶⁻¹⁰⁷; (vii) velar pelo moral, motivação, disciplina e bem-estar do pessoal; (viii) decidir, propor ou informar conforme o previsto na lei da carreira militar, em relação com os aspetos básicos que configuram a carreira militar; (ix) velar pelos interesses gerais do pessoal, tutelando, em particular o regime dos direitos e liberdades; (x) avaliar o regime do pessoal assim como as condições de vida nos navios, bases e aquartelamentos.

Cumprido, por último, referir alguns aspetos comuns aos quatro chefes de estado-maior:

(i) Segundo a lei da carreira militar, o Chefe do Estado-Maior da Defesa é nomeado e exonerado por real decreto do Conselho de Ministros, sob proposta do Presidente do Governo, implicando a nomeação a promoção automática ao posto de general de exército, almirante-general ou general do ar, consoante o ramo a que pertença o nomeado (artigo 13, n.ºs 1 e 2);

(ii) Nos termos do mesmo diploma, os chefes do estado-maior dos ramos são nomeados e exonerados por real decreto do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro da Defesa, implicando a nomeação a promoção automática ao posto de general

¹⁰⁶ Para este efeito dispõem de um Comando do Pessoal, na sua dependência direta, nos termos do n.º 2 do artigo 10 da lei da carreira militar.

¹⁰⁷ De acordo com esta lei, as restantes promoções aos postos que revistam a modalidade de promoção por escolha são da competência do chefe de estado-maior respetivo (artigo 97.º, n.º 4), enquanto as restantes modalidades de promoção cabem ao comando do pessoal do ramo (artigo 97, n.º 5).

de exército, almirante-general ou general do ar, consoante o ramo a que pertença o nomeado (artigo 13, n.ºs 1 e 2);

(iii) O Chefe do Estado-Maior da Defesa tem a categoria equivalente a Secretário de Estado, e os chefes do estado-maior dos ramos têm categoria equivalente a Subsecretário de Estado nos termos do Real Decreto 998/2017 (artigo 3, n.ºs 2 e 4), pese embora os secretários e os subsecretários de Estado não sejam membros do Governo. Os secretários de Estado são órgãos superiores da Administração Geral do Estado diretamente responsáveis pela execução da ação do Governo num setor específico de atividade de um departamento ou da Presidência do Governo, enquanto que os subsecretários de Estado são órgãos de direção da Administração Geral do Estado aos quais compete a representação ordinária do respetivo Ministério, dirigir os serviços comuns, e exercer as competências correspondentes aos serviços comuns¹⁰⁸;

(iv) Ainda no respeitante ao pessoal militar, nos termos do Regime disciplinar das Forças Armadas, cabe ao Chefe do Estado-Maior da Defesa e aos chefes do estado-maior dos ramos das Forças Armadas o poder disciplinar para a aplicação de sanções ao pessoal, tanto na estrutura orgânica como na operacional, quanto a todas as sanções disciplinares, com exceção da separação de serviço, que compete ao Ministro da Defesa (artigos 26 e 32).

6. O sistema francês

6.1. Opções constitucionais

A Constituição da V República Francesa¹⁰⁹ procede a uma distribuição de competências em matéria de defesa entre o Presidente da República, o Governo e o Parlamento.

Assim, nos termos da Constituição, ao Presidente da República compete velar pelo respeito da Constituição, assegurar o funcionamento regular dos poderes públicos bem como a continuidade do Estado, garantir a independência nacional, a integridade do território e o respeito pelos tratados (artigo 5). Compete-lhe, ainda, nomear o Primeiro-Ministro (artigo 8) e presidir ao Conselho de Ministros (artigo 9). A este conselho

¹⁰⁸ *Ley 50/1997, de 27 noviembre, del Gobierno*, cujo texto consolidado está disponível em <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>, e *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, disponível em <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10566>.

¹⁰⁹ Constituição de 4 de outubro de 1958, disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>.

competem a nomeação dos oficiais gerais (artigo 13, 3.^a alínea), bem como decretar o estado de sítio (artigo 36)¹¹⁰.

No âmbito do exercício da função administrativa, compete ao Presidente da República assinar os regulamentos e os decretos aprovados em Conselho de Ministros, e nomear o funcionalismo público do Estado, civil e militar (artigo 13, 1.^a e 2.^a alíneas).

O Presidente da República é o chefe das forças armadas e preside aos conselhos e comités superiores de defesa nacional (artigo 15). Em estado de necessidade, quando as instituições da república, a independência nacional, a integridade do território, ou a execução dos compromissos internacionais estejam ameaçadas de forma grave e imediata, pode o Presidente da República assumir poderes especiais, mediante consulta prévia a outros órgãos – Primeiro-Ministro, presidentes de ambas as câmaras parlamentares e Conselho Constitucional (artigo 16).

Quanto ao Governo, compete-lhe conduzir a política da nação e é o órgão superior da Administração Pública, civil e militar (artigo 20, 1.^a e 2.^a alíneas). No âmbito militar, compete-lhe determinar a intervenção das forças armadas no estrangeiro, mediante informação dessa decisão ao Parlamento (artigo 35, 2.^a alínea)¹¹¹.

Quanto ao Primeiro-Ministro, dirige a ação do Governo, é responsável pela defesa nacional e assegura a execução das leis (artigo 21, 1.^a alínea). Sem prejuízo das competências do Presidente da República e do Conselho de Ministros, exerce o poder regulamentar e nomeia o funcionalismo público, civil e militar (artigo 21, 1.^a alínea, *in fine*), podendo delegar algumas das suas competências nos ministros (artigo 21, 2.^a alínea).

Quanto ao Parlamento, compete-lhe aprovar as leis, controlar a ação do Governo e avaliar as políticas públicas (artigo 24, 1.^a alínea), bem como autorizar a declaração de guerra (artigo 35, 1.^a alínea). Compete-lhe, exclusivamente, legislar sobre as seguintes matérias¹¹²: a fixação das normas respeitantes aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, bem como as sujeições a estes impostas, ditadas pelas necessidades da defesa nacional, sobre as suas pessoas e bens (artigo 34, 1.^a alínea); bem como às garantias fundamentais do funcionalismo público do Estado, civil e militar, bem como à organização geral da defesa nacional (artigo 34, 2.^a alínea).

¹¹⁰ Cujas prorrogações competem ao Parlamento quando exceda doze dias.

¹¹¹ Perante o qual é responsável (artigo 20, 3.^a alínea).

¹¹² Competência exclusiva do Parlamento, com fixação constitucional da matéria integrada na reserva de lei, em contraposição à do regulamento, dado que revestem carácter regulamentar todas as matérias não integradas na reserva de lei (artigo 37, 1.^a alínea).

6.2. Ordenamento infraconstitucional

A lei ordinária procede à codificação das regras que regem a área da defesa. Assim, a legislação sobre a defesa encontra-se reunida no Código da Defesa¹¹³⁻¹¹⁴. Este código concentra a generalidade dos regimes jurídicos deste setor¹¹⁵, “agrupando, num documento único e coerente, os textos relativos à organização geral, às missões, ao pessoal militar e ao funcionamento da defesa”, sendo “composto por uma parte legislativa e por uma parte regulamentar, cada uma delas dividida em cinco partes, que tratam, respetivamente, os princípios gerais da defesa, os regimes jurídicos da defesa, a organização do Ministério da Defesa, o pessoal militar e os meios administrativos e financeiros”¹¹⁶.

No âmbito da direção da defesa, assumem particular relevância os seguintes órgãos:

(i) O Presidente da República, que preside ao Conselho Superior de Defesa e Segurança Nacional, incluindo as suas formações restritas ou especializadas¹¹⁷, podendo fazer-se suprir pelo Primeiro-Ministro (artigo L1121-1).

(ii) O Conselho Superior de Defesa e Segurança Nacional, que define as orientações em matéria de programação militar, de dissuasão, de conduta de operações exteriores, de planeamento de resposta a crises, de informações, de segurança económica e energética, de programação da segurança interna que conflua com a segurança nacional e de luta contra o terrorismo, fixando as prioridades (artigo R*1122-1). Na sua composição plenária, este conselho compreende, para além do Presidente da República: o Primeiro-Ministro; o Ministro da Defesa; o Ministro do Interior; o ministro responsável pela economia; o ministro responsável pelo orçamento; o Ministro dos Negócios Estrangeiros, e, se for caso disso, outros ministros no âmbito dos assuntos da sua competência, mediante convocação do Presidente (artigo R*1122-2)¹¹⁸.

(iii) O Primeiro-Ministro, que dirige a ação do Governo em matéria de segurança nacional, sendo responsável pela defesa nacional, exercendo a direção geral da defesa e a

¹¹³ Aprovado pela Ordonnance n.º 2004-1374 de 20 de dezembro de 2004, relativa à parte legislativa do Código da Defesa, e ratificado pela Lei n.º 2005-1550, de 12 de dezembro de 2005.

¹¹⁴ Versão consolidada em 22 de setembro de 2018, disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=2018092>.

¹¹⁵ Deixando de fora o Direito Penal Militar, bem como a proteção social dos militares na velhice ou por invalidez.

¹¹⁶ Fonte: <https://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/droit-et-defense/code-de-la-defense/code-de-la-defense>.

¹¹⁷ O que inclui o Conselho Nacional de Informações.

¹¹⁸ Este conselho reúne ainda em duas formações especializadas: o Conselho Nacional de Informações (artigos R*1122-6 a R*1122-7) e o Conselho do Armamento Nuclear (artigos R*1122-9 a R*1122-10).

direção militar da defesa. A este título formula as diretivas gerais para as negociações relativas à defesa e segue o seu desenvolvimento, decide a preparação e a condução superior das operações e assegura a coordenação da atividade dos restantes departamentos governamentais em matéria de defesa, e prepara e coordena a ação dos poderes públicos em situação de crise, coordenando igualmente a ação governamental em matéria de informações económicas (artigo L1131-1).

(iv) O Ministro da Defesa, que é responsável pela preparação e execução da política de defesa, em conformidade com as diretivas do Primeiro-Ministro. Está particularmente encarregado da infraestrutura militar, bem assim como da organização, da gestão, da manutenção em condições de emprego e mobilização das Forças Armadas. Detém autoridade sobre as Forças Armadas, os serviços de apoio, e os organismos conjuntos, competindo-lhe velar para que estas disponham dos meios necessários à sua conservação, ao seu equipamento e ao seu treino. É, ainda, responsável pela sua segurança.

O Ministro da Defesa é igualmente responsável: pela prospetiva da defesa; pelas informações externas e pelas informações militares¹¹⁹; pela antecipação e acompanhamento das crises relacionadas com a defesa; pela prossecução da política de saúde do setor da defesa, determinação das condições de participação do serviço de saúde militar na política de saúde e a definição das necessidades específicas da defesa especialmente mencionadas no Código da Saúde Pública; pelas políticas industrial e de investigação, e da política social da defesa, contribuindo, ainda, para a elaboração e execução da política de exportações de equipamentos de defesa (artigo L1142-1)¹²⁰.

Compete-lhe ainda: fixar a organização das Forças Armadas, bem como das direções e serviços do ministério; estabelecer a programação de efetivos, de equipamentos e infraestruturas e controlar a gestão destes meios; definir a política de recursos humanos e velar pelo respeito pelos direitos e deveres dos militares; organizar o apoio de pessoal e de material e fixar as instruções para a gestão do património imobiliário; definir as condições da contribuição do serviço de saúde militar para a política de saúde pública; propor e por em execução as políticas de cooperação e de exportação de equipamentos de defesa; definir as missões militares confiadas às formações especializadas da

¹¹⁹ Artigo R*1142-1, II.

¹²⁰ No âmbito da política industrial e de investigação em matéria de defesa compete-lhe definir a estratégia e determinar as ações a empreender; fixar as orientações para a ação dos organismos da defesa sob a sua tutela, e assegurar, por intermédio de comissários governamentais, o controlo das indústrias participantes dos mercados relativos a material de guerra (artigo R*1142-1, V).

Gendarmerie; definir as missões de polícia militar, com exceção das missões de polícia judiciária militar previstas no Código de Justiça Militar; exercer a sua autoridade sobre o pessoal militar da *Gendarmerie* empenhado em missões militares tanto no interior como no exterior do território nacional; propor a nomeação e a afetação dos oficiais gerais (artigo R*1142-1, I). No âmbito da política internacional de defesa compete-lhe: conduzir as negociações internacionais em matéria de defesa e propor a nomeação dos adidos de defesa (artigo R*1142-1, III).

O Ministro da Defesa preside ao comité executivo ministerial destinado a debater as opções tomadas no exercício das suas competências, composto pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, pelo delegado geral para o armamento e pelo Secretário-Geral para a Administração. Preside, igualmente, ao comité ministerial de investimento e ao comité dos recursos humanos (artigo R*1142-4).

No exercício das suas competências, o ministro da defesa é apoiado: pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas em matéria de organização conjunta e da organização geral dos ramos, de opções de capacidades, de preparação e emprego de forças; pelo delegado geral para o armamento em matéria de investigação, de produção de equipamentos, de relações internacionais respeitantes ao armamento e à política industrial da defesa; pelo Secretário-Geral para a Administração em todos os domínios da administração geral do ministério, nomeadamente em matéria orçamental, financeira, jurídica, patrimonial, imobiliária, social e de recursos humanos (artigo R*3111-1).

Os órgãos descritos detêm as competências mais relevantes no âmbito do desenvolvimento da carreira militar. Neste âmbito, determina o Código da Defesa que as nomeações no âmbito de um determinado posto da hierarquia militar, bem como as promoções, são decididas por decreto do Conselho de Ministros para os oficiais gerais, por decreto do Presidente da República para os oficiais de carreira e em regime de contrato, relegando-se para outras autoridades a nomeação e a promoção dos sargentos de carreira, desde que habilitadas por via regulamentar (artigos L4134-1 e L4136-1).

Ainda no respeitante ao pessoal militar, cabe ao Ministro da Defesa a competência disciplinar plena em relação a todos os militares (artigos R4137-25, R4137-34, R4137-41¹²¹, e R4137-45). E este regime disciplinar também não afasta a possibilidade de interposição de recurso hierárquico [aliás, necessário] dirigido ao Ministro da Defesa,

¹²¹ O despedimento por inatividade ou o abate aos quadros que, relativamente aos oficiais, são decididas por decreto do Presidente da República, nos termos deste artigo R4137-41.

tendo em conta o nível hierárquico da autoridade ou comando superior que aplicou a sanção (artigos R4137-134 a R4137-141)¹²².

Quanto à Administração central do Ministério da Defesa, compreende, entre outras entidades, o Estado-Maior das Forças Armadas, os organismos militares e serviços conjuntos dependentes do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, e os Estados-Maiores do Exército de Terra, da Marinha Nacional e do Exército do Ar (artigo D3111-2 e Decreto n.º 2009-1178 de 5 de outubro de 2009¹²³).

6.3. Forças Armadas e respetivos Chefes de Estado-Maior

Quanto às Forças Armadas, compreendem quatro ramos – o Exército de Terra, a Marinha Nacional, o Exército do Ar (que constituem os exércitos para efeitos do código), e a *Gendarmerie Nationale* –, os serviços de apoio e os organismos conjuntos. Para efeitos da aplicação da quarta parte do código (sobre o pessoal militar), e das disposições legislativas e regulamentares relativas ao estatuto dos militares, as Forças Armadas englobam os exércitos, a *Gendarmerie Nationale*, os serviços de apoio e os organismos conjuntos, os quais exercem, por delegação do Ministro da Defesa, uma autoridade estatutária sobre os corpos militares, nas condições definidas por decreto (artigo L3211-1). As Forças Armadas estão ao serviço da Nação e têm por missão preparar e assegurar pela força das armas a defesa da pátria e dos interesses superiores da nação (artigo L3211-2).

A *Gendarmerie Nationale* é um ramo das Forças Armadas que tem por missão velar pela execução das leis, e participa na defesa da pátria e dos interesses superiores da nação, designadamente no controlo e segurança do armamento nuclear (artigo L3211-3). Sem prejuízo das competências das autoridades judiciárias no âmbito das suas funções de polícia judiciária, bem como do Ministro do Interior no âmbito da sua missão de segurança interna, é colocada sob a autoridade do Ministro da Defesa no âmbito do cumprimento das suas missões militares, designadamente quando participa em operações das Forças Armadas fora do território nacional. O Ministro da Defesa participa na gestão dos recursos humanos deste ramo das Forças Armadas, nas condições definidas por

¹²² Salienta-se que o Código da Defesa não afasta qualquer recurso administrativo contra atos administrativos relativos à situação pessoal dos militares das Forças Armadas, sendo que, para os militares das forças armadas e formações dependentes do Ministro da Defesa, é este último o ministro competente para dele conhecer (artigos L4125-1, R4125-1 e R4125-4, II).

¹²³ *Décret n.º 2009-1178 du 5 octobre 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la défense*, disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021113744&categorieLien=cid>.

decreto do Conselho de Estado, e exerce o poder disciplinar sobre o respetivo pessoal militar (artigo L3225-1).

O Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas apoia o Ministro da Defesa no exercício das suas competências relativas ao emprego de forças, e é responsável pelo empenhamento operacional das forças. Sob a autoridade do Presidente da República e do Governo, e sem prejuízo das disposições relativas à dissuasão, o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas assegura o comando das operações militares. É o conselheiro militar do Governo (artigo R*3121-1), e, sob a autoridade do Ministro da Defesa, é responsável (artigo R*3121-2):

- (i) Pela organização conjunta e pela organização geral das Forças Armadas;
- (ii) Pelo levantamento das necessidades em matéria de recursos humanos, civis e militares, das Forças Armadas e dos organismos conjuntos. Neste âmbito, participa na definição da política de recursos humanos do Ministério da Defesa, e é igualmente responsável pela execução desta política, pela condição e pelo moral, no âmbito das Forças Armadas e dos organismos conjuntos;
- (iii) Pela definição do formato conjunto das Forças Armadas e da coerência das suas capacidades. Neste âmbito, define as necessidades das Forças Armadas e controla a sua satisfação, e conduz os trabalhos de planeamento e programação;
- (iv) Pela preparação e pela prontidão das Forças Armadas, pela definição dos objetivos da sua preparação e pelo controlo da sua aptidão para cumprir as suas missões, e pela elaboração da doutrina e conceito de emprego dos equipamentos e das forças;
- (v) Pelo apoio das Forças Armadas, e pela fixação da sua organização geral e objetivos. Neste âmbito, assegura e mantém os equipamentos em condição operacional, procede ao levantamento das necessidades em matéria de infraestruturas conjuntas e das Forças Armadas e verifica a sua satisfação;
- (vi) Pelas informações militares. Neste âmbito, assegura a direção geral da investigação e exploração de informações militares e dispõe de autoridade sobre a Direção de Informações Militares;
- (vii) Pelas relações internacionais militares;
- (viii) Pela condução da defesa dos sistemas de informação do Ministério da Defesa, com exceção dos serviços de informações designados por decisão do Ministro da Defesa.

O Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas dispõe de autoridade sobre:

- (i) Os Chefes dos Estados-Maiores dos ramos (artigo R*3121-3);

(ii) Os diretores e chefes dos organismos e serviços conjuntos, dele dependentes (artigo R*3121-4);

(iii) O Estado-Maior das Forças Armadas (artigo R*3121-5), órgão destinado ao seu apoio (artigos D3121-21 a D3121-24-2).

Os Chefes de Estado-Maior do Exército de Terra, da Marinha e do Exército do Ar aconselham e apoiam o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas no âmbito dos assuntos específicos do seu ramo¹²⁴. Sob a autoridade daquele, e dentro do quadro por ele fixado, asseguram a preparação operacional das forças colocadas sob a sua própria autoridade e procedem ao levantamento das necessidades de pessoal, militar e civil, do seu ramo. Relativamente ao pessoal militar do seu ramo, são responsáveis pelo recrutamento, pela formação inicial e contínua, pela disciplina, pelo moral e pela condição militar. Podem ser-lhes confiadas responsabilidades, pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, nomeadamente para a manutenção da operacionalidade dos equipamentos (artigo R*3121-25).

Dispõem de autoridade sobre o estado-maior do seu ramo, no âmbito das atribuições fixadas por decreto (artigo R*3121-26 e Decreto n.º 2009-1178 de 5 de outubro de 2009). No que concerne à *preparação das forças* dependentes do seu ramo (artigo D3121-28):

(i) São responsáveis pela instrução e treino;

(ii) Submetem o conceito e doutrina de emprego de forças ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas;

(iii) Prestam contas sobre a aptidão operacional das forças ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas;

(iv) Propõem ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas os planos de mobilização do pessoal e do material.

Em matéria de capacidades militares (artigo D3121-29):

(v) Propõem ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas os seus objetivos de estado-maior;

(vi) São responsáveis pela avaliação operacional dos protótipos e decidem a aceitação do material que lhe seja distribuído para serviço operacional, assim como o seu abate ao efetivo, mediante parecer prévio do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas;

(vii) Propõem ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas a doutrina e o conceito de emprego dos equipamentos do seu ramo.

¹²⁴ Para este efeito, são apoiados pelo seu próprio estado-maior ou solicitam esse apoio ao Estado-Maior das Forças Armadas e aos serviços e organismos conjuntos que dele dependem (artigo D3121-27).

Em matéria de *recursos humanos*, são responsáveis pelo pessoal militar do seu ramo, nas seguintes matérias: recrutamento e formação inicial e contínua; disciplina, moral e bem-estar do pessoal; percursos profissionais e de carreira do pessoal, com exceção do enquadramento militar superior; gestão de efetivos; administração do pessoal (com exceção dos oficiais gerais), e exercem, por delegação do Ministro da Defesa, uma autoridade estatutária sobre os corpos militares (artigo D3121-30)¹²⁵.

Os Chefes do Estado-Maior do Exército de Terra, da Marinha e do Exército do Ar dispõem de autoridade sobre os órgãos de administração de pessoal dos respetivos ramos, e propõem ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas a organização específica do seu ramo e o plano de localização das unidades militares (artigo D3121-31).

Definem as necessidades do respetivo ramo em matéria de apoio e de infraestruturas, submetendo-as ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas. São responsáveis por manter os equipamentos do respetivo ramo em condição operacional, nos termos das diretivas em matéria financeira do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, com exceção dos equipamentos cuja manutenção dependa da Direção-Geral do Armamento ou dos serviços conjuntos correspondentes. Mantêm o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas informado sobre a disponibilidade dos meios que põem à disposição dos comandantes das forças (artigo D3121-32).

Quanto ao Diretor-Geral da *Gendarmerie Nationale*, depende diretamente do Ministro do Interior, apoiando-o no âmbito da missão deste ramo. Dentro do quadro legal e regulamentar, propõe ao ministro as regras de empenhamento e assegura a direção do serviço, no âmbito da organização por aquele fixada (artigo D3122-1), sendo responsável: pela preparação e emprego dos meios destinados ao cumprimento das missões deste ramo respeitantes à aplicação das leis e regulamentos, à segurança pública, à manutenção da ordem pública e proteção das populações, à polícia judiciária e ao apoio aos demais ministérios; pela preparação do ramo para execução da mobilização das Forças Armadas, serviços de apoio e organismos conjuntos, e pela disponibilização das suas unidades tendo em vista a sua participação em operações militares no âmbito das Forças Armadas, segundo o planeamento elaborado pelos chefes de estado-maior (artigo D3122-2).

O Diretor-Geral da *Gendarmerie Nationale* propõe ao Ministro do Interior a organização geral deste ramo; elabora o planeamento e a programação dos meios em função dos objetivos governamentais e dos planos de emprego de forças; aprova os referenciais de

¹²⁵ Relativamente ao pessoal civil que deles depende, procedem ao levantamento das necessidades de postos de trabalho, assegurando que os seus efetivos se adequam à política ministerial correspondente.

organização, de efetivos e de dotações; determina as características dos materiais adaptados às missões da *Gendarmerie*, em tempo de paz; procede ao levantamento das necessidades em matéria de infraestruturas, propõe ao ministro os programas correspondentes; procede ao levantamento das necessidades financeiras e assegura a gestão orçamental. Estabelece, na sequência dos objetivos fixados pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o plano de mobilização (artigo D3122-3).

É, ainda, responsável pelo recrutamento, formação e disciplina do pessoal militar da *Gendarmerie Nationale*, bem como pela disciplina dos militares colocados em unidades dele dependentes (artigo D3122-5), assegurando a gestão do pessoal militar deste ramo (artigo D3122-6)¹²⁶. Tem, ainda, o dever de informar o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas sobre a disponibilidade dos meios operacionais da *Gendarmerie* a pôr à disposição daquele (artigo D3122-10).

7. O sistema italiano

7.1. Opções constitucionais

A Constituição de 1947¹²⁷ não regula intensivamente a matéria relativa à defesa nacional. Como tal, não lhe dedica um capítulo específico, tratando apenas alguns aspetos a ela concernentes ao longo de todo o seu texto.

Assim, a primeira referência surge no âmbito dos direitos fundamentais de participação política, ao proclamar que «a defesa da Pátria é um dever sagrado do cidadão», determinando, de seguida que o serviço militar é obrigatório, nos termos e limites estabelecidos na lei, e que a organização das Forças Armadas se conforma ao espírito democrático da República (artigo 52).

Quanto ao Parlamento, cabe-lhe o exercício da função legislativa (artigo 70)¹²⁸, autorizar o estado de guerra e conferir ao Governo os poderes necessários para o efeito (artigo 78), e aprovar convenções internacionais, para ratificação (artigo 80).

Quanto ao Presidente da República, é o Chefe do Estado e representante da unidade nacional, ao qual compete: promulgar as leis, e emanar decretos com força de lei e regulamentos; nomear, nos casos previstos na lei, os funcionários do Estado; exercer as

¹²⁶ Com exceção dos oficiais generais, cuja gestão depende diretamente do Ministro do Interior. Quanto a estes, apenas propõe ao ministro a sua nomeação e colocação (artigo D3122-7).

¹²⁷ Versão consolidada disponível em <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione>.

¹²⁸ Neste âmbito, prescreve que cabe ao Estado legislar, em regime de exclusividade, em matéria de defesa e Forças Armadas, segurança do Estado, armas, munições e explosivos, em matéria de organização administrativa do Estado e das entidades públicas estaduais e de ordem pública e segurança (artigo 117, 2.º parágrafo, alíneas *d*), *g*) e *h*)).

funções de comandante das Forças Armadas, presidir ao Conselho Supremo de Defesa, constituído segundo a lei, e declarar o estado de guerra autorizado pelo Parlamento (artigo 87).

No tocante ao Governo, é composto pelo Presidente do Conselho de Ministros e pelos ministros (artigo 92). Ao Presidente do Conselho de Ministros compete dirigir a política geral do Governo, e promover a unidade de ação política e administrativa, promovendo e coordenando a atividade dos ministros (artigo 95, 1.º parágrafo). Para a lei é remetida a determinação da organização da Presidência do Conselho de Ministros, bem como o número de ministérios, as suas atribuições e organização (artigo 95, 3.º parágrafo).

7.2. Ordenamento infraconstitucional

A exemplo do que sucede em França, também em Itália a lei ordinária procede à codificação das regras que regem a área da defesa, reunidas no Código da Organização Militar¹²⁹, visando disciplinar a organização, as funções e a atividade da defesa e segurança militar e das forças armadas, e nas respetivas disposições regulamentares¹³⁰.

No âmbito da direção da defesa, o Código começa por destacar os seguintes órgãos:

(i) O Conselho Supremo de Defesa, que tem por função examinar os problemas gerais, políticos e técnicos, atinentes à defesa nacional, determinar os critérios e fixar as diretivas para a organização e a coordenação das atividades de qualquer modo lhe digam respeito (artigo 1). É presidido pelo Presidente da República e é composto: pelo Presidente do Conselho de Ministros, que é o seu vice-presidente; pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros, do Interior, da Economia e Finanças, da Defesa, e do Desenvolvimento Económico, assim como pelo Chefe do Estado-Maior da Defesa (artigo 3). Pode o Presidente da República convidar outros ministros para participar nas suas reuniões, para além dos membros do Governo mencionados (artigo 4, n.º 1), bem como os Chefes do Estado-Maior do Exército Italiano, da Marinha Militar e da Aeronáutica Militar (artigo 4, n.º 2).

(ii) O Ministro da Defesa, incumbido da administração militar e civil da defesa e órgão hierárquico e disciplinar mais elevado, ao qual compete: executar as decisões em matéria de defesa e segurança adotadas pelo Governo, submetidas a parecer do Conselho

¹²⁹ *Decreto Legislativo 15 de marzo 2010, n. 66, Codice dell'ordinamento militare*, pesquisável em <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-03-15:66>.

¹³⁰ *Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90*, pesquisável em <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2010-06-18&atto.codiceRedazionale=010G0091>.

Supremo de Defesa e aprovadas pelo Parlamento; aprovar as diretivas concernentes à política militar, à atividade de informações e de segurança, e à atividade técnico-administrativa; participar em todos os organismos internacionais e europeus competentes em matéria de defesa e segurança militar ou cujas decisões produzam efeitos sobre a defesa nacional; aprovar o planeamento geral e o planeamento operacional conjunto, com os correspondentes programas técnico-financeiros (artigo 10, n.º 1). É, igualmente, competente para extinguir ou reorganizar, mediante decreto, sob proposta do Chefe do Estado-Maior da Defesa, entidades e organismos no âmbito do processo de reestruturação das Forças Armadas (artigo 10, n.º 3)¹³¹. No exercício das suas competências, o Ministro da Defesa dispõe de um órgão consultivo designado por Conselho Superior das Forças Armadas (artigo 23).

Os órgãos supra descritos detêm as competências mais relevantes no âmbito do desenvolvimento da carreira militar. Neste âmbito, determina o Código da Organização Militar que as promoções a oficial general e de oficiais gerais se realizam por decreto do Presidente da República, mediante prévia deliberação do Conselho de Ministros. Para os restantes postos, realiza-se por decreto ministerial (artigo 1070).

Ainda no respeitante ao pessoal militar, ainda que, genericamente, o Código da Organização Militar atribua, como regra, a titularidade do poder disciplinar às autoridades militares (artigo 1354), cabe ao Ministro da Defesa a competência disciplinar Estatutária¹³², ou à autoridade militar com competência por ele delegada (artigos 1375 e 1389). E este regime disciplinar também não afasta a possibilidade de interposição de recurso hierárquico [aliás, necessário] dirigido ao Ministro da Defesa [*órgão hierárquico e disciplinar mais elevado*], tendo em conta o nível hierárquico da autoridade ou comando superior que aplicou a sanção (artigo 1363).

¹³¹ Tem, ainda, competências em matéria de controlo de exportação e trânsito de material de guerra (artigo 11), bem como deveres de informação ao Parlamento sobre: a evolução do quadro estratégico e o estado das alianças militares; a evolução dos empenhamentos operacionais conjuntos, tendo em consideração a capacidade operacional e a preparação das Forças Armadas e a sua adequação; a previsibilidade da despesa (artigo 12, n.º 1).

¹³² De acordo com o Código da Organização Militar, constitui infração disciplinar toda a violação de deveres de serviço e da disciplina militar por ele sancionadas, ou subseqüentes à emanação de uma ordem, que dão lugar à aplicação das sanções disciplinares de Estatuto e das sanções disciplinares de Corpo (artigo 1352). E as sanções disciplinares de Estatuto são: suspensão de um a doze meses; suspensão de funções inerentes ao posto de um a doze meses; cessação do regime de contrato por falta disciplinar grave ou por grave incumprimento dos deveres militares; perda de posto por remoção (artigo 1357). Por seu turno, são sanções disciplinares de Corpo: repreensão verbal; repreensão escrita; detenção por sete dias consecutivos; detenção por quinze dias (artigo 1358).

Ao Ministério da Defesa são conferidas as atribuições do Estado em matéria de segurança e defesa militar, de política militar e participação em missões de apoio à paz, de participação em organizações internacionais do setor, de planeamento geral e operacional das Forças Armadas, de planeamento geral e operacional conjunto, de planeamento relativo ao setor industrial de interesse para a defesa (artigo 15, n.º 1). Prossegue, em especial, as seguintes atribuições (artigo 15, n.º 2):

(i) Nas áreas técnico-operacional: defesa e segurança do Estado, do território nacional e das vias de comunicação marítimas e aéreas, planeamento geral operacional das Forças Armadas, com os respetivos planos técnico-financeiros, participação em missões multinacionais de apoio à paz; participação nos organismos internacionais e europeus em matéria de defesa e segurança militar ou cujas decisões produzam efeitos sobre a defesa nacional; ligação às autoridades militares dos outros Estados; informação ao Parlamento sobre a evolução do quadro estratégico e do empenhamento operacional; classificação, organização e funcionamento das entidades da componente operacional; intervenção na proteção ambiental, colaboração em ações de proteção civil, colaboração na salvaguarda da liberdade de ação das instituições, assim como dos bens, em situação de calamidade pública;

(ii) Nas áreas técnico-administrativa e técnico-industrial: política de armamento e correspondentes programas de cooperação internacional; cumprimento dos objetivos de eficiência fixados para o aparelho militar; orçamento e assuntos financeiros; inspeção administrativa; assuntos jurídicos, económicos, contenciosos, disciplinares e sociais do pessoal militar e civil; armamento terrestre, naval e aéreo; telecomunicações, informática e tecnologia avançada; infraestruturas e património do Estado; comissariado e serviços gerais; recrutamento; saúde militar; atividades de investigação e desenvolvimento; aprovisionamento de material e sistemas de armas; programas de estudo no setor das novas tecnologias para o desenvolvimento de programas de armamento; planeamento do setor industrial, público e privado; classificação, organização e funcionamento das entidades da área técnico-industrial¹³³.

A organização do Ministério da Defesa articula-se, entre outras, nas componentes referentes às áreas técnico-operacional e técnico-administrativa, as quais compreendem, respetivamente, os órgãos de comando superior das Forças Armadas, direções-gerais e uma Secretaria-Geral (artigo 16).

¹³³ O Ministério da Defesa prossegue, ainda, as atribuições relativas ao apoio à navegação aérea, e à destruição de minas antipessoais, armas químicas e explosivos (artigos 15, n.º 3, 21 e 22).

7.3. Forças Armadas e respectivos Chefes de Estado-Maior

As Forças Armadas são compostas por quatro ramos – Exército Italiano, Marinha Militar, Aeronáutica Militar e *Arma dei Carabinieri* – e estão ao Serviço da República, sendo a sua organização e a sua atividade disciplinadas pelo código e pelo regulamento (artigo 87, n.ºs 1 e 2). A sua missão primária consiste na defesa do Estado (artigo 89, n.º 1), à qual acresce a cooperação na realização da paz e da segurança, em conformidade com as regras do direito internacional e com as determinações das organizações internacionais de que Itália faz parte (artigo 89, n.º 2). Colaboram, ainda, na salvaguarda da liberdade de ação das instituições e exercem competências específicas em circunstâncias de calamidade pública e em outras situações de extraordinária necessidade e urgência (artigo 89, n.º 3).

O Chefe do Estado-Maior da Defesa é escolhido entre oficiais do quadro permanente de posto não inferior a general de corpo de exército (tenente-general) do Exército Italiano, de almirante de esquadra (vice-almirante) da Marinha Militar e de general de esquadra aérea (tenente-general) da Aeronáutica Militar, e é nomeado por decreto do Presidente da República, mediante deliberação do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro da Defesa (artigo 25, n.º 1). Depende diretamente do Ministro da Defesa, de quem é o mais elevado conselheiro técnico-militar e perante o qual responde pela execução das diretivas recebidas, e é superior hierárquico dos chefes de estado-maior e do Comandante-Geral da *Arma dei Carabinieri* [no âmbito das missões militares cometidas a este ramo], bem como do secretário-geral da defesa no âmbito das suas competências técnico-operacionais (artigo 25, n.º 2, alíneas a) e b)).

Exerce as competências previstas no código, na lei e no regulamento (artigo 25, n.º 2, alínea c))¹³⁴, e com base nas diretivas aprovadas pelo Ministro da Defesa (artigo 26, n.ºs 1 e 2):

(i) É responsável pelo planeamento, pela predisposição e pelo empenhamento das Forças Armadas no seu todo; bem como pelo planeamento financeiro geral e o respeitante às operações conjuntas, e pela definição dos correspondentes programas técnico-financeiros, ouvidos os outros chefes militares;

(ii) Assegura a ligação com as correspondentes autoridades militares dos outros Estados;

¹³⁴ Nos termos do n.º 3 do artigo 26, as competências específicas do Chefe do Estado-Maior da Defesa no âmbito nacional, internacional e técnico-científico são disciplinadas no regulamento – artigos 89, 90, 91 do Regulamento, respetivamente.

(iii) Adota as medidas organizativas subsequentes aos atos do Ministro da Defesa que procedam à extinção ou reorganização de entidades e organismos no âmbito do processo de reestruturação das Forças Armadas;

(iv) Dirige, coordena e controla a atividade de polícia militar, valendo-se do Comando-Geral da *Arma dei Carabinieri* para a elaboração das disposições de carácter técnico.

No exercício das suas competências é assistido pelo Estado-Maior da Defesa e pelo Comando Operacional Conjunto (artigo 27).

Quanto aos Chefes do Estado-Maior do Exército Italiano, da Marinha Militar e da Aeronáutica Militar, e ao Comandante-Geral da *Arma dei Carabinieri* (artigo 32, n.º 1):

(i) São oficiais do quadro permanente do respetivo ramo, com o posto de general de corpo de exército (tenente-general), almirante de esquadra (vice-almirante), general de esquadra aérea (tenente-general);

(ii) São nomeados por decreto do Presidente da República, mediante prévia deliberação do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro da Defesa, ouvido o Chefe do Estado-Maior da Defesa;

(iii) Dependem do Chefe do Estado-Maior da Defesa [o Comandante-General apenas no âmbito das missões militares da *Arma dei Carabinieri*];

(iv) São superiores hierárquicos de todos os oficiais gerais do respetivo ramo. No tocante às suas competências, os chefes de estado-maior e ao Comandante-Geral da *Arma dei Carabinieri* (artigo 33, n.º 1)¹³⁵:

(i) Propõem ao Chefe do Estado-Maior da Defesa o programa relativo ao respetivo ramo tendo em vista a predisposição do planeamento geral conjunto;

(ii) São responsáveis pela organização e pelo aprontamento do respetivo ramo;

(iii) Exercem a função de comando do respetivo ramo;

(iv) Adotam, no respetivo ramo, as medidas organizativas subsequentes aos atos do Ministro da Defesa no âmbito do processo de reestruturação das Forças Armadas.

No exercício das suas competências são assistidos pelo estado-maior do seu ramo, ou pelo comando-geral, bem como pelos órgãos centrais e de inspeção (artigo 34, n.º 1). Os estados-maiores e o comando-geral prosseguem atribuições inerentes ao empenhamento

¹³⁵ De acordo com o n.º 2 do artigo 33, as competências específicas dos Chefes do Estado-Maior no âmbito nacional, internacional e técnico-científico são disciplinadas no regulamento – artigos 95 a 99 do Regulamento.

e à gestão do seu próprio pessoal, à instrução, à logística e à predisposição do aprontamento e mobilização do ramo (artigo 34, n.º 2)¹³⁶.

8. Síntese conclusiva

Da descrição feita dos referidos ordenamentos estrangeiros¹³⁷⁻¹³⁸ retira-se, em primeiro lugar, que um dos seus traços mais característicos consiste na atribuição, ao Chefe do Estado, da qualidade de comandante supremo das Forças Armadas, a cujas funções está associado, em regra, o poder de declaração da guerra e de feitura da paz.

Em todos os ordenamentos descritos se prevê a existência de um órgão colegial com competências consultivas ou deliberativas em matéria de defesa, geralmente concebido como órgão auxiliar do Chefe do Estado.

Em Espanha, ao Rei compete o comando supremo das Forças Armadas, e a declaração da guerra e a feitura da paz, mediante prévia autorização parlamentar, nos termos da Constituição. Na qualidade de comandante supremo das Forças Armadas, é-lhe atribuído, a título de exclusividade, o posto militar de mais elevada hierarquia. Compete-lhe, ainda, a nomeação dos oficiais e sargentos de carreira no posto de ingresso nas respetivas categorias, ainda que tais atos estejam sujeitos a referenda do Ministro da Defesa. Pode presidir ao Conselho Superior de Defesa, apenas quando assista às suas reuniões¹³⁹.

Em França, o Presidente da República é o chefe das Forças Armadas e preside aos conselhos e comités superiores de defesa nacional¹⁴⁰. Em estado de necessidade, quando as instituições da república, a independência nacional, a integridade do território, ou a execução dos compromissos internacionais estejam ameaçadas de forma grave e imediata, pode assumir poderes especiais, mediante consulta prévia a outros órgãos – Primeiro-Ministro, presidentes de ambas as câmaras parlamentares e Conselho Constitucional. Preside ao Conselho de Ministros, e cabem-lhe, também, importantes poderes de administração do funcionalismo militar, como a nomeação e a promoção de

¹³⁶ Quanto ao Exército Italiano, Marinha Militar e Aeronáutica, ver artigo 101, n.º 3, do Regulamento.

¹³⁷ Sobre os modelos de organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas, ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, pp. 63-96.

¹³⁸ Sobre as experiências estrangeiras em matéria de defesa nacional e Forças Armadas, ver ANTÓNIO ARAÚJO, «Competências constitucionais relativas à Defesa Nacional: as suas implicações no sistema de governo», in *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, CARLOS BLANCO DE MORAIS, ANTÓNIO ARAÚJO E ALEXANDRA LEITÃO, Lisboa, 2000, Edições Cosmos – Instituto da Defesa Nacional, pp. 137-149.

¹³⁹ Em Espanha, o Conselho Superior de Defesa é presidido, em regra, Presidente do Governo; ver *supra* 5.2. O Rei presidirá apenas quando assista às suas reuniões, segundo o n.º 2 do artigo 8 da Lei Orgânica de Defesa Nacional.

¹⁴⁰ De que constitui exemplo o mencionado Conselho Superior de Defesa e Segurança Nacional.

oficiais, de carreira e em regime de contrato, que é feita por decreto do Presidente da República (com exceção dos oficiais gerais, cuja nomeação e promoção competem ao Conselho de Ministros).

Em Itália, o Presidente da República é o comandante das Forças Armadas, preside ao Conselho Supremo de Defesa, declara o estado de guerra mediante autorização parlamentar, e assina os decretos de promoção a oficial general e de oficiais gerais.

Por fim, no tocante à posição jurídica das Forças Armadas [e respectivas chefias], em todos os ordenamentos descritos se determina a sua integração, orgânica e funcional, no Ministério da Defesa, sob a autoridade direta e genérica do Ministro da Defesa, inferindo-se, nos sistemas francês e italiano, a configuração dos chefes de estado-maior como titulares de cargos dirigentes da Administração Pública, enquanto que, no caso espanhol, tal equiparação é expressa.

Em Espanha, as Forças Armadas inserem-se no Ministério da Defesa, sob a autoridade do Ministro da Defesa, por sua vez dependente do Presidente do Governo. O Chefe do Estado-Maior da Defesa tem categoria equivalente a Secretário de Estado [órgão superior da Administração Geral do Estado], é o assessor militar do Presidente do Governo e do Ministro da Defesa, e exerce, na dependência deste último, o comando da estrutura operacional das Forças Armadas e a condução estratégica das operações militares. Compete-lhe coordenar os chefes do estado-maior dos ramos, sobre os quais tem um poder de orientação no âmbito da preparação da força, com a finalidade de assegurar a capacidade operacional das Forças Armadas.

Os chefes do estado-maior dos ramos têm categoria equivalente a Subsecretário de Estado [órgãos de direção da Administração Geral do Estado], e exercem, sob a autoridade do Ministro da Defesa, o comando do respetivo ramo. Prestam assessoria ao Chefe do Estado-Maior da Defesa no âmbito do empenhamento operacional do respetivo ramo, e sobre os aspetos do regime do pessoal militar que afetem a operacionalidade. Por outro lado, prestam assessoria ao Ministro da Defesa sobre as necessidades de pessoal e de formação do respetivo ramo, e detêm vastas competências próprias no domínio da gestão dos recursos humanos postos à disposição dos respetivos ramos. O Chefe do Estado-Maior da Defesa é nomeado e exonerado pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Presidente do Governo. Quanto à nomeação e exoneração dos chefes do estado-maior dos ramos, o procedimento difere apenas na entidade proponente, que é o Ministro da Defesa. Ao Ministro da Defesa são conferidas competências no âmbito da gestão da Administração militar, destacando-se a particularidade de ser o único órgão dotado de

competência disciplinar plena, não descartando a lei a possibilidade de interposição de recurso administrativo a ele dirigido, pelos militares das Forças Armadas.

Em França, as Forças Armadas inserem-se no Ministério da Defesa, sob a autoridade do Ministro da Defesa. O Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas é o único conselheiro militar do Governo, e não integra o Conselho Superior de Defesa e Segurança Nacional. É o superior hierárquico imediato dos chefes do estado-maior dos ramos em matéria operacional e em matéria de gestão dos recursos postos à disposição dos ramos. A nomeação dos oficiais gerais compete ao Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro da Defesa.

As competências próprias dos chefes do estado-maior dos ramos são, essencialmente, de vertente operacional, exercendo, quanto a tudo o resto, competências delegadas pelo Ministro da Defesa.

Ao Ministro da Defesa são cometidas competências no âmbito da gestão da Administração militar, destacando-se a particularidade de ser o único órgão dotado de competência disciplinar plena, não afastando a lei a possibilidade de interposição de recurso administrativo a ele dirigido, interpostos por militares das Forças Armadas.

Em Itália, o Ministro da Defesa é o órgão incumbido da administração militar e civil da defesa e é o órgão hierárquico e disciplinar mais elevado, detendo um conjunto vasto de competências próprias, designadamente no âmbito dos processos de reestruturação das Forças Armadas. Destaca-se a particularidade de ser o único órgão dotado de competência disciplinar plena quanto à aplicação de sanções disciplinares Estatuárias, não afastando a lei a possibilidade de interposição de recurso administrativo a ele dirigido, interpostos por militares das Forças Armadas.

As Forças Armadas integram-se no Ministério da Defesa e prosseguem as atribuições deste na área técnico-operacional. O Chefe do Estado-Maior da Defesa depende diretamente do Ministro da Defesa, de quem é o mais elevado conselheiro técnico-militar, e é superior hierárquico dos chefes do estado-maior e do Comandante-Geral da *Arma dei Carabinieri*, no âmbito das missões militares cometidas a esta força, bem como do Secretário-Geral do Ministério no âmbito das suas competências técnico-operacionais. As suas competências próprias são, essencialmente, de cunho operacional e de coordenação dos chefes do estado-maior e do Comandante-Geral da *Arma dei Carabinieri*.

Quanto a estes últimos, dependem do Chefe do Estado-Maior da Defesa (o Comandante-Geral apenas no âmbito das missões militares cometidas à *Arma dei Carabinieri*), e detêm

vastas competências próprias no domínio da gestão dos recursos postos à disposição dos respetivos ramos.

O Chefe do Estado-Maior da Defesa e os chefes do estado-maior dos ramos são nomeados por decreto do Presidente da República, após deliberação do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro da Defesa. Quanto à nomeação dos chefes do estado-maior dos ramos, é exigida a audição do Chefe do Estado-Maior da Defesa.

Do exposto infere-se, ainda, que nos sistemas parlamentares espanhol e italiano, é mais forte a autoridade do ministro da Defesa relativamente à sua área de competência¹⁴¹, e a intervenção do Chefe do Estado é quase simbólica. Estes sistemas conferem maior autonomia às forças armadas, resultantes da atribuição de vastas competências próprias aos respetivos chefes de estado-maior, no âmbito da sua gestão e coordenação, bem como à sua participação nos conselhos superiores de defesa.

No sistema francês adotou-se “um regime constitucional e legal assente na diarquia dos poderes presidencial e governamental, que força à colaboração institucional entre o presidente da República e o Governo, *máxime* entre o presidente e o ministro da Defesa”¹⁴², sendo “assim que todas as decisões importantes em matéria militar são tomadas pelo presidente da República, mas sob proposta do ministro da Defesa, ou pelo Conselho de Ministros, sob proposta do ministro da Defesa, mas carecendo de promulgação ou assinatura do presidente da República”¹⁴³. Seguindo DIOGO FREITAS DO AMARAL, parece “ser a defesa nacional e a direção das Forças Armadas, um domínio conjunto dos vários órgãos de soberania, com destaque evidente, na esfera normal de competências que lhes cabem, para o presidente da República, o primeiro-ministro e o ministro da Defesa Nacional”¹⁴⁴⁻¹⁴⁵. Aliás, das mesmas disposições resulta uma total autoridade do ministro da Defesa sobre a administração central do ministério da defesa, com particular destaque para as Forças Armadas.

¹⁴¹ Neste sentido, ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 94.

¹⁴² Neste sentido, ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 95.

¹⁴³ Neste sentido, ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 95.

¹⁴⁴ Neste sentido, ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 96.

¹⁴⁵ Neste âmbito, defende JORGE MIRANDA que “[o] centro principal da decisão política tem residido desde o início, no Presidente da República, por virtude da auto-atribuição de um «domínio reservado» em política externa e de defesa, da subalternização do Primeiro-Ministro (...)”. Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, 1, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, 10.^a edição, pp. 179-180.

**CAPÍTULO III – A DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
DA DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS**

9. A defesa nacional enquanto necessidade coletiva assumida pelo Estado e como zona de confluência das funções do Estado

A defesa nacional traduz-se numa tarefa ou incumbência, correspondente a uma necessidade coletiva cuja satisfação é assumida pela comunidade, relacionada com a garantia da sua segurança externa¹⁴⁶⁻¹⁴⁷. É, precisamente, neste sentido, que aponta a Constituição, ao determinar que «[é] obrigação do Estado assegurar a defesa nacional» (artigo 273.º, n.º 1), tendo esta «por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas» (artigo 273.º, n.º 2).

E tal obrigação de assegurar a defesa nacional reveste um carácter instrumental na realização das tarefas fundamentais do Estado constitucionalmente fixadas, respeitantes à garantia, por um lado, da independência nacional e criação das condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam, e, por outro, dos direitos e liberdades fundamentais (artigo 9.º, alíneas a) e b))¹⁴⁸⁻¹⁴⁹.

Como escreve, neste âmbito, CARLOS BLANCO DE MORAIS, “o fim da segurança reveste um carácter complexo, pois desdobra-se por seu turno em três grandes objectivos, que consistem na garantia proporcionada aos direitos de cada cidadão individualmente considerado, pelas normas jurídicas e pelas autoridades que as editam e aplicam; na salvaguarda da ordem constitucional democrática contra perturbações graves de ordem interna; e na preservação da colectividade contra agressões e ameaças externas”¹⁵⁰.

Segundo o mesmo autor, a defesa nacional constitui um instrumento de realização desse fim mais geral da segurança, que no nosso ordenamento jurídico concerne à sua vertente

¹⁴⁶ Sobre os sentidos possíveis de função do Estado, ver JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Volume III, Tomo V, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, 1.ª edição, pp. 7-11.

¹⁴⁷ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 2015, 4.ª edição, p. 25-28. Este autor reconduz as necessidades coletivas, cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental da coletividade, “a três espécies fundamentais: a segurança, a cultura, o bem-estar”.

¹⁴⁸ Neste sentido, JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 683.

¹⁴⁹ No mesmo sentido, GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra, Coimbra Editora, 4.ª edição, 2010, p. 864.

¹⁵⁰ CARLOS BLANCO DE MORAIS, «Alinhamentos sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas», in *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, CARLOS BLANCO DE MORAIS, ANTÓNIO ARAÚJO E ALEXANDRA LEITÃO, Lisboa, 2000, Edições Cosmos – Instituto da Defesa Nacional, p. 52.

externa, constituindo uma submodalidade de fim estadual caracterizado pela sua essencialidade e exclusividade. Caracteriza-se a essencialidade enquanto indispensabilidade da defesa nacional para a conservação dos três elementos do Estado enunciados no n.º 2 do artigo 273.º da Constituição, e a exclusividade na circunstância da defesa, sobretudo a sua vertente militar, “entroncar no domínio dos poderes absolutos do Estado, o qual dispõe do monopólio da força”¹⁵¹⁻¹⁵².

E conclui que “para a ordem constitucional, a defesa constitui uma manifestação qualificada de natureza jurídica, valorada pelo fim de salvaguarda do Estado como colectividade soberana e que, como tal, justifica que o mesmo Estado adopte condutas permanentes para a sua prossecução”¹⁵³.

Considera, ainda, o mesmo autor que a defesa nacional constitui um complexo ordenado de funções do Estado, ao invés de constituir, autonomamente, uma das atividades ou funções jurídico-públicas do Estado Coletividade. Isto porque a função, no sentido de atividade, definível como um complexo ordenado de atos destinados à prossecução de um fim ou de vários fins estaduais conexos, para além de integrarem os pressupostos existenciais de qualquer atividade apreendida no seu sentido amplo (complexo de órgãos, trâmites, e atos, natureza permanente e carácter global) assumem características diferenciais singulares, que se reconduzem à própria noção de poderes do Estado¹⁵⁴⁻¹⁵⁵.

Na realidade, a prossecução da defesa nacional supõe, não só, a confluência articulada de competências de todos os órgãos de soberania, mas também, de atos oriundos de todas as funções do Estado, a saber, a política (com as suas variantes legislativa e política em sentido estrito), a administrativa e a jurisdicional¹⁵⁶⁻¹⁵⁷.

Assim, nos termos da Constituição, à Assembleia da República, no exercício da função política em sentido estrito, compete aprovar os tratados de paz, de defesa e respeitantes a

¹⁵¹ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *ob. cit.*, p. 52.

¹⁵² Neste sentido, JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, p. 685.

¹⁵³ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *ob. cit.*, p. 53.

¹⁵⁴ Sobre a noção de função do Estado, cfr. JORGE MIRANDA, *Manual ...*, Volume III, Tomo V, p. 11.

¹⁵⁵ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *ob. cit.*, p. 53.

¹⁵⁶ Ver JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, p. 685. Para estes autores “a defesa nacional é uma actividade dirigida pelos órgãos de soberania democraticamente legitimados – Presidente da República [artigos 120.º, 133.º, alíneas o) e p), 134.º, alínea c), 135.º, alínea c)], Assembleia da República [artigos 161.º, alíneas g) e i), 162.º, alínea a), e 164.º, alíneas d) e o)] e Governo [artigos 197, n.º 1, alíneas f) e g), e 199.º, alínea d)]”, constituindo “uma actividade juridicamente vinculada – pelos princípios de Direito internacional, pelas convenções internacionais, em especial pelos tratados de defesa que Portugal celebre [artigo 161.º, alínea i)]” e pela legislação conformadora da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas.

¹⁵⁷ Sobre a prossecução da política de defesa nacional, ver GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, p. 865.

assuntos militares (artigo 161.º, alínea *i*)); conferir autorização para a declaração da guerra e feitura da paz (artigo 161.º, alínea *m*)); apreciar os atos do Governo e da Administração, neles compreendidos os de natureza militar (artigo 162.º, alínea *a*)); acompanhar, nos termos da lei, o envolvimento de contingentes militares e de forças de segurança no estrangeiro (artigo 163.º, alínea *i*))¹⁵⁸, e eleger membros do Conselho Superior de Defesa Nacional (artigo 274.º, n.º 1).

No que concerne ao exercício da função legislativa, compete-lhe, nomeadamente, aprovar leis orgânicas em matéria de organização da defesa nacional e deveres dela decorrentes, bem como as bases da organização, funcionamento, reequipamento e disciplina das Forças Armadas (artigos 164.º, alínea *d*), e 166.º, n.º 2), assim como atos legislativos restritivos de direitos de militares e agentes militarizados dos quadros permanentes do serviço efetivo (artigos 164.º, alínea *o*), e 166.º, n.º 3).

Quanto ao Governo é constitucionalmente definido como «o órgão de condução da política geral do país e é o órgão superior da administração pública» (artigo 182.º). No exercício da função política, compete-lhe negociar e ajustar convenções internacionais, nomeadamente em matéria militar e de defesa (artigo 197.º, alínea *b*)), propor ao Presidente da República a declaração da guerra ou a feitura da paz (artigo 197.º, alínea *g*)), bem como praticar os demais atos que lhe sejam cometidos pela Constituição ou pela lei (artigo 197.º, alínea *j*)). E, nos termos da lei, compete-lhe exercer as funções de «órgão de condução da política de defesa nacional»¹⁵⁹.

No que concerne ao exercício da função legislativa, compete-lhe aprovar decretos-leis em matéria de defesa nacional e Forças Armadas em domínios que não se incluam na reserva de competência legislativa da Assembleia da República (artigo 198.º, n.º 1, alínea *a*)), bem como decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam (artigo 198.º, n.º 1, alínea *c*)).

No âmbito do exercício da função administrativa, e na qualidade de «órgão superior da Administração Pública», compete-lhe, nomeadamente, «[f]azer os regulamentos necessários à boa execução das leis» (artigo 199.º, alínea *c*)), «[d]irigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na

¹⁵⁸ Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto, que regula o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro.

¹⁵⁹ Artigo 12.º, n.º 1, 1.ª parte, da Lei de Defesa Nacional – Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto.

administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma» (artigo 199.º, alínea *d*))¹⁶⁰, e «[p]raticar todos os actos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes do Estado e de outras pessoas colectivas públicas» (artigo 199.º, alínea *e*))¹⁶¹. Nesta qualidade, define e difunde uma orientação política sobre todas as restantes estruturas administrativas, assumindo a inerente responsabilidade política junto do parlamento (CRP, artigos 190.º e 191.º, n.º 1)¹⁶². No exercício desta função, o Governo é, igualmente, configurado como o órgão primacial da administração das Forças Armadas¹⁶³.

Por fim, sublinha-se que o setor da defesa nacional e das Forças Armadas está sujeito ao controlo jurisdicional efetuado pelos tribunais administrativos, nos mesmos termos da Administração Pública em geral, enquanto garantia essencial da tutela jurisdicional efetiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (CRP, artigos 20.º, 212, n.º 3, e 268.º, n.º 4), não só do pessoal (civil e militar) que presta serviço nas Forças Armadas, mas também de terceiros que sejam lesados pela sua atuação, de acordo com as leis processuais aplicáveis¹⁶⁴.

A descrita confluência articulada de competências de todos os órgãos de soberania constitui, no fundo, a manifestação de “uma lógica de colaboração e de articulação funcional”, expressa na interdependência dos órgãos do Estado a que alude o n.º 1 do artigo 111.º da Constituição¹⁶⁵⁻¹⁶⁶⁻¹⁶⁷.

¹⁶⁰ JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 729. Esta disposição “tem, antes de mais, em vista, a administração directa do Estado, conferindo ao Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública, competência para dirigir os respectivos serviços e actividades”.

¹⁶¹ JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 631. A competência administrativa do Governo “reparte-se em três níveis: de garantia de execução das leis, de assegurar o funcionamento da Administração Pública e de, em geral, promover a satisfação das necessidades colectivas”.

¹⁶² Cfr. PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 206-207.

¹⁶³ Artigos 12.º a 15.º da Lei de Defesa Nacional.

¹⁶⁴ Cfr. ALEXANDRA LEITÃO, «A Administração Militar», in *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Carlos Blanco de Moraes, António Araújo e Alexandra Leitão, Lisboa, 2000, Edições Cosmos – Instituto da Defesa Nacional, pp. 507-515.

¹⁶⁵ JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 711.

¹⁶⁶ No mesmo sentido, CARLOS BLANCO DE MORAIS, *ob. cit.*, p. 74.

¹⁶⁷ Quanto à natureza interdepartamental da atividade da Administração Militar, ver ALEXANDRA LEITÃO, *ob. cit.*, p. 443.

No âmbito da atividade de defesa nacional, incumbe às Forças Armadas a sua componente militar, ou seja, a utilização de meios armados, enquanto missão primária e a título de exclusividade¹⁶⁸.

10. Em especial, os poderes do Presidente da República em matéria de defesa nacional e Forças Armadas

O Presidente da República é um dos órgãos de soberania indicados taxativamente na Constituição (artigo 110.º, n.º 1), sendo por esta definido como representante da República Portuguesa, garante da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas, e, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas (artigo 120.º). Detém uma legitimidade democrática direta, decorrente da eleição por sufrágio direto e universal (artigo 121.º, n.º 1), o que, nas palavras de GOMES CANOTILHO, “justifica que o Presidente da República disponha de poderes próprios ao lado de poderes partilhados”, entendendo-se os primeiros, “juridicamente, os actos e as decisões que a Constituição autoriza o Presidente da República a praticar ou a tomar, só e pessoalmente, mesmo que lhe seja exigida a obtenção do parecer prévio de outros órgãos”¹⁶⁹.

No âmbito da defesa nacional e das Forças Armadas, enquanto poderes próprios, são cometidas ao Presidente da República as competências para «[p]residir ao Conselho Superior de Defesa Nacional» (artigo 133.º, alínea o)), «[e]xercer as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas» (artigo 134.º, alínea a)), e «[c]onferir condecorações nos termos da lei (...)» (artigo 134.º, alínea i), 1.ª parte).

Quanto às funções de Comandante Supremo das Forças Armadas, na perspetiva de CARLOS BLANCO DE MORAIS, assumem uma componente marcadamente honorífica, dado que a competência em matéria de condução e execução da política de defesa, assim como o carácter de órgão superior da Administração Pública foram atribuídos ao Governo¹⁷⁰. E essa preponderância do Governo significa o cargo de Comandante Supremo das Forças Armadas, em tempo de paz, parece compreender faculdades de tipo consultivo, protocolar, e de exercício de competências de coordenação [de que a competência para

¹⁶⁸ JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, p. 691. Consideram que: “[a] defesa militar é prerrogativa de soberania, que o Estado exerce através das suas Forças Armadas. E nenhum corpo paralelo, legião ou milícia, pode o Estado promover ou admitir.”

¹⁶⁹ J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, 2003, Coimbra, Almedina, pp. 619-620.

¹⁷⁰ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *ob. cit.*, pp. 79-80.

presidir ao Conselho Superior de Defesa Nacional constitui exemplo]¹⁷¹. Tais funções são concretizadas pela Lei de Defesa Nacional, e compreendem os seguintes direitos e deveres: dever de contribuir, no âmbito das suas competências constitucionais, para assegurar a fidelidade das Forças Armadas à Constituição e às instituições democráticas; direito de ser informado pelo Governo acerca da situação das Forças Armadas; direito de ser previamente informado pelo Governo, através de comunicação fundamentada, sobre o emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as forças e os serviços de segurança contra agressões ou ameaças transnacionais; dever de aconselhar em privado o Governo acerca da condução da política de defesa nacional; direito de ocupar o primeiro lugar na hierarquia das Forças Armadas; consultar o CEMGFA e os CEM dos ramos, em matérias de defesa nacional; conferir, por iniciativa própria, condecorações militares (artigo 10.º, n.º 1). Nos termos do mesmo diploma, o emprego das Forças Armadas, e de outras forças quando integradas numa força militar, em operações militares no exterior do território nacional é sempre precedido de comunicação fundamentada do Primeiro-Ministro (artigo 10.º, n.º 2)¹⁷².

Como formas de revelação de poderes partilhados, ou de codecisão com outros órgãos de soberania, o Presidente da República nomeia e exonera «sob proposta do Governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, quando exista, e os Chefes de Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas, ouvido, nestes dois últimos casos, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas» (artigo 133.º, alínea p)). Ainda neste quadro, compete ao Presidente da República, «[d]eclarar o estado de sítio ou o estado de emergência, observado o disposto nos artigos 19.º e 138.º» (artigo 134.º, alínea d))¹⁷³, bem como, nas relações internacionais, «[d]eclarar a guerra em caso de agressão efectiva ou iminente e fazer a paz, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante autorização da Assembleia da República, ou, quando esta não estiver reunida nem for possível a sua

¹⁷¹ Aliás, os poderes próprios e partilhados constitucionalmente reconhecidos não se confundem com direção política presidencial; cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional ...*, p. 623.

¹⁷² Sendo que, de acordo com as várias alíneas do n.º 2 do artigo 10.º da Lei de Defesa Nacional, tal comunicação «deve, designadamente, incluir: a) Os pedidos que solicitem esse envolvimento, acompanhados da respetiva fundamentação; b) Os projetos de decisão ou de proposta desse envolvimento; c) Os meios militares envolvidos ou a envolver, o tipo e grau dos riscos estimados e a previsível duração da missão; d) Os elementos, informações e publicações oficiais considerados úteis e necessários».

¹⁷³ Dependendo a validade do ato da audição do Governo e de autorização da Assembleia da República ou, quando esta não estiver reunida nem for possível a sua reunião imediata, da respetiva comissão permanente, nos termos do n.º 1 do artigo 138.º da CRP. O regime do estado de sítio e do estado de emergência consta da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2011, de 30 de novembro, e 1/2012, de 11 de maio.

reunião imediata, da sua Comissão Permanente» (artigo 135.º, alínea *c*)). No âmbito dos poderes partilhados, compete-lhe ainda a direção superior da guerra, conjuntamente com o Governo, dentro dos respetivos limites constitucionais¹⁷⁴.

Além dos poderes próprios e dos poderes partilhados, a Constituição atribui ao Presidente da República poderes de controlo, jurídico e político, cujo exercício se projeta na área da defesa nacional e das Forças Armadas. Neste âmbito situa-se o direito de veto sobre qualquer decreto da Assembleia da República que lhe seja enviado para promulgação como lei orgânica sobre a organização da defesa nacional e das Forças Armadas, superável somente mediante confirmação por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (artigo 136.º, n.º 3). Situa-se, também, neste contexto, o direito de veto sobre qualquer decreto do Governo que lhe seja enviado para promulgação como decreto-lei em matéria de defesa nacional e Forças Armadas (artigo 136.º, n.º 4).

Em suma, o Presidente da República exerce, em tempo de paz, poderes próprios e partilhados, traduzidos em responsabilidades marcadamente honoríficas, de tipo consultivo, protocolar, e de exercício de competências de coordenação, a que acrescem os poderes de controlo¹⁷⁵. Tais poderes não abrangem a condução política da defesa nacional e de direção da administração das Forças Armadas, que, como foi acima referido, estão constitucionalmente atribuídos ao Governo¹⁷⁶⁻¹⁷⁷.

11. A Distinção constitucional entre Administração direta, Administração indireta e Administração autónoma

Conforme suprarreferido, nos termos da Constituição, compete ao Governo, no exercício de funções administrativas, «[d]irigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma» (artigo 199.º, alínea *d*))¹⁷⁸. A esta tripartição entre Administração Estadual direta e indireta, a Administração autónoma, acrescenta a Constituição uma quarta modalidade de Administração Pública, ao determinar que «[a]

¹⁷⁴ Artigo 42.º, n.º 1 da Lei de Defesa Nacional.

¹⁷⁵ Poderes indicados no artigo 9.º da Lei de Defesa Nacional.

¹⁷⁶ Sobre os poderes de controlo atribuídos ao Presidente da República, cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional ...*, pp. 625-627.

¹⁷⁷ Sobre os poderes de controlo atribuídos ao Presidente da República em matéria de defesa nacional e Forças Armadas, cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *ob. cit.*, pp. 79-80.

¹⁷⁸ Sobre a distinção dos vários tipos de Administração Pública, ver GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, pp.488-489.

lei pode criar entidades administrativas independentes» (artigo 267.º, n.º 3), designada por Administração independente¹⁷⁹.

Na doutrina, os conceitos inerentes às referidas classificações não sofrem grandes variações. Como afirma DIOGO FREITAS DO AMARAL, a diferença entre Administração direta e indireta do Estado reside no seguinte¹⁸⁰:

“(…) a «administração direta do Estado» é a actividade exercida por serviços integrados na pessoa colectiva Estado, ao passo que a «administração indirecta do Estado» é uma actividade que, embora desenvolvida para realização de fins do Estado, é exercida por pessoas colectivas públicas distintas do Estado.”

Quanto à primeira modalidade, destina-se a prosseguir os fins ou atribuições do Estado de forma direta, i.e., pela pessoa coletiva Estado, e imediata, ou seja, sob a direção do Governo, na sua dependência hierárquica, sem autonomia, segundo o mesmo autor¹⁸¹⁻¹⁸². Quanto à segunda modalidade, é constituída por um “grupo de serviços ou estabelecimentos que, para além de um grau ainda maior de autonomia, recebem personalidade jurídica”, passando a ser sujeitos de direito distintos do Estado, não obstante estar em causa a prossecução de fins ou atribuições do Estado¹⁸³⁻¹⁸⁴.

Aliás, para o mesmo autor, de um ponto de vista objetivo ou material “é uma atividade administrativa do Estado, realizada, para a prossecução dos fins deste, por entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria e de autonomia administrativa ou administrativa e financeira”, enquanto que, de um ponto de vista subjetivo ou orgânico, se define “como o conjunto das entidades públicas que desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, ou administrativa e financeira, uma atividade administrativa destinada à realização de fins do Estado”¹⁸⁵.

Os organismos deste género existentes no nosso ordenamento jurídico são, fundamentalmente, os institutos públicos e as empresas públicas. Como escreveu MARCELLO CAETANO, para obviar aos inconvenientes da sobrecarga de serviços integrados no Estado, os Governantes, quando possível, “aliviam a carga que recai sobre

¹⁷⁹ Sobre a estrutura do substrato organizativo e tipos de Administração Pública, ver PAULO OTERO, *Manual ...*, Volume I, pp. 206-211.

¹⁸⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 200.

¹⁸¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, pp. 297-298.

¹⁸² Neste sentido, ver JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015, 4.ª edição, pp. 111-112. No mesmo sentido, JOÃO CAUPERS E VERA EIRÓ, *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Áncora Editora, 2016, 12.ª edição, pp. 116-118.

¹⁸³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 298.

¹⁸⁴ Sobre as administrações estaduais indirectas, ver JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, pp. 112-118. Sobre o mesmo assunto, JOÃO CAUPERS E VERA EIRÓ, *Introdução ...*, pp. 119-131.

¹⁸⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 299.

o Estado confiando o desempenho de alguma antiga ou nova tarefa a entidades jurídicas especialmente criadas para certo fim e cuja actividade fica sob a orientação e tutela do Governo”, acrescentando que, “a par das atribuições estaduais que o Estado guarda para a administração directa sob a gestão imediata dos seus órgãos e dos serviços integrados na sua pessoa, há outros cujo desempenho, por virtude de um expediente técnico-jurídico, a lei incumbe a pessoas colectivas de direito público distintas do Estado mas que a este ficam ligadas, de tal modo que se pode falar numa administração indirecta pelo mesmo Estado”¹⁸⁶. E, relativamente aos institutos públicos, “sendo instrumentos da administração do Estado, ficam sob a tutela administrativa dos órgãos deste”¹⁸⁷.

Quanto à terceira modalidade – Administração autónoma – “é aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independencia a orientação das suas actividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Governo”¹⁸⁸⁻¹⁸⁹. Há várias espécies de entidades públicas que desenvolvem uma administração autónoma: as associações públicas; as autarquias locais; as regiões autónomas. As primeiras são entidades de tipo associativo, e as restantes são pessoas coletivas de população e território, e cujo traço distintivo reside no facto de ser “constituída por pessoas colectivas que não foram criadas pelo Estado prossequindo interesses públicos próprios das colectividades que as instituíram”¹⁹⁰.

Quanto à administração independente, é “assim designada pela ausência de uma relação de subordinação relativamente ao Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública”¹⁹¹, sendo composta pelos órgãos administrativos qualificados pela Constituição e pela lei expressamente como independentes, e pelas entidades administrativas independentes referidas no n.º 3 do artigo 267.º da Constituição.

No tocante à distinção constitucional acima exposta, feita a propósito da competência administrativa do Governo, conclui, sinteticamente, JORGE MIRANDA, que à administração directa “corresponde a centralização administrativa, com ou sem desconcentração: são órgãos e serviços do Estado, centrais e locais ou periféricos”, enquanto que a administração indirecta e a autónoma “pressupõem descentralização: são

¹⁸⁶ Ver MARCELLO CAETANO, *Manual ...*, Volume I, p. 187.

¹⁸⁷ Ver MARCELLO CAETANO, *Manual ...*, Volume I, p. 190.

¹⁸⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 360.

¹⁸⁹ Quanto às administrações autónomas, ver JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, pp. 118-122.

¹⁹⁰ Ver JOÃO CAUPERS E VERA EIRÓ, *Introdução ...*, pp. 131-139.

¹⁹¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 360.

órgãos e serviços de outras pessoas colectivas públicas que não o Estado”¹⁹². Sendo que a linha divisória entre estas últimas “dir-se-ia apenas externa, ligada à diferente natureza dos poderes do Governo ou dos órgãos competentes (...) – de resto, não sem interpenetração e de amplitude variável quanto às categorias de entidades que entram numa e noutra”¹⁹³. Considera este autor que é preferível “apontar para uma acepção material de administração autónoma, conotando-a com realidades sociologicamente distintas (no todo ou em parte) do Estado-comunidade, que o Estado-poder configura como entidades administrativas com grau qualificado de autonomia”¹⁹⁴, com especial ênfase para as autarquias locais, às quais “correspondem interesses públicos de estrutura semelhante à dos interesses radicados no Estado”, embora se dê “o reconhecimento de vontades próprias suportes de auto-administração”¹⁹⁵.

Enquanto a Administração indireta reflete, sobretudo, exigências de racionalização, “a Administração autónoma vincula-se, a uma relativa capacidade de autodeterminação ou de orientação político-administrativa”, em “conexão com o princípio democrático: os corpos da administração autónoma são dirigidos por representantes da própria comunidade cujos interesses específicos constituem objectos de autodeterminações”¹⁹⁶. Daí que as pessoas coletivas aí integradas possam prosseguir o interesse público de forma distinta ou segundo critérios diferentes dos adotados pelo Governo.

Tudo visto e somado, parece resultar do texto constitucional a integração das Forças Armadas na Administração direta do Estado, considerando a redação da alínea *d*) do seu artigo 199.º, amplamente referida. Sendo, aliás, para parte da doutrina, irrelevante a natureza civil ou militar da Administração direta do Estado, pois:

«(...) após a revisão constitucional de 1982, a instituição militar inscreve-se, sem margem para dúvidas, na Administração Pública, como decorre da inclusão do artigo 270.º – que respeita, entre outros, a militares – no título IX da parte III da Constituição e da alteração da epígrafe do título X de *Forças Armadas* para *Defesa Nacional*. Decisivo é tão somente que se esteja no âmbito de uma relação hierárquica dentro da mesma pessoa colectiva, isto é, no caso do artigo 199.º, alínea *d*), dentro da pessoa colectiva Estado.

A Constituição, ao fazer referência ao poder de direcção, menciona apenas “o principal poder da relação hierárquica”, numa opção coerente com a atenção especial que no artigo 271.º é igualmente dada ao correspondente dever de obediência.

(...)

¹⁹² Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Volume II, Tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, 1.ª edição, pp. 188-189.

¹⁹³ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual ...*, Volume II, Tomo III, pp. 189-191.

¹⁹⁴ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual ...*, Volume II, Tomo III, pp. 189-191.

¹⁹⁵ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual ...*, Volume II, Tomo III, pp. 189-191.

¹⁹⁶ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual ...*, Volume II, Tomo III, pp. 189-191.

E, segundo o artigo 199.º, alínea *d*), dentro da hierarquia administrativa no interior da pessoa colectiva Estado, a última palavra em matéria de direcção cabe ao Governo.»¹⁹⁷

Uma vez determinado o enquadramento genérico das Forças Armadas na órbita do Estado, o presente estudo concentrar-se-á, doravante, na análise da Administração estadual. Nestes termos, ver-se-á, adiante, se aquela orientação constitucional é seguida, em toda a sua “pureza”, pela lei ordinária, ao confrontar o atual regime da organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas com os caracteres específicos de cada um dos tipos de Administração Pública estadual suprarreferidos, com particular incidência nos caracteres específicos da Administração direta do Estado.

Para já, tem-se por adquirido que as Forças Armadas são parte integrante da Administração Pública, e, enquanto tal estão sujeitas ao conjunto de vinculações jurídico-públicas que limitam a atividade administrativa. Estão, desde logo, sujeitas ao princípio da legalidade [artigos 266.º, n.º 2, e 275.º, n.º 3, da CRP, e 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)¹⁹⁸], bem assim como aos demais princípios constitucionais da atividade administrativa: o princípio da prossecução do interesse público, no caso a prossecução dos objetivos da Política de Defesa Nacional, o princípio do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares (artigos 266.º, n.º 1, da CRP, e 4.º do CPA), o princípio da igualdade, o princípio da proporcionalidade, o princípio da justiça, o princípio da imparcialidade, e o princípio da boa-fé (artigos 266.º, n.º 2, da CPR, e 6.º a 10.º do CPA)¹⁹⁹.

12. Síntese conclusiva

De tudo o exposto extraem-se as seguintes conclusões:

I. Constitui atribuição do Estado assegurar a defesa nacional, sendo esta atividade instrumental na realização das tarefas fundamentais do Estado constitucionalmente fixadas, respeitantes à garantia, por um lado, da independência nacional e criação das condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam, e, por outro, dos direitos e liberdades fundamentais;

¹⁹⁷ JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, p. 730.

¹⁹⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, ao abrigo da autorização legislativa conferida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho.

¹⁹⁹ Sobre as vinculações que impendem sobre a Administração Militar, cfr. ALEXANDRA LEITÃO, *ob. cit.*, pp. 446-449.

II. A prossecução da defesa nacional situa-se na “zona de confluência” das competências de todos os órgãos de soberania, e de atos oriundos de todas as funções do Estado;

III. A componente militar da defesa nacional é prosseguida, a título de exclusividade, pelas Forças Armadas;

IV. Estas últimas obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei, e, enquanto parte integrante da Administração Pública, estão sujeitas ao conjunto de vinculações jurídico-públicas que limitam a atuação administrativa.

CAPÍTULO IV – ENQUADRAMENTO GERAL E CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS

13. Generalidades

Analisada a dimensão constitucional da organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas, importa verificar se e em que medida as orientações constitucionais mencionadas no capítulo anterior são seguidas pela lei ordinária. Tal verificação implica:

1) Em primeiro lugar, descrever o enquadramento atual da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas, constante quer da Lei de Defesa Nacional (LDN) – Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho²⁰⁰ –, quer da LOBOFA – Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho²⁰¹. O estudo destes diplomas será feito conjuntamente, desde logo porque a organização das Forças Armadas se encaixa na organização da defesa nacional, asserção assente no entendimento de que a ordenação normativa das Forças Armadas pressupõe a regulação da defesa nacional, conceitos que estão estreitamente ligados entre si e que não podem coexistir separados²⁰². Não obstante a Constituição subdistinguir as respetivas estruturas organizatórias (artigo 164.º, alínea *d*)), tal não significa que as mesmas não guardem entre si uma estreita relação de dependência e complementaridade. Desde logo a dependência constitucional a que alude CARLOS BLANCO DE MORAIS, “porque existe uma preordenação lógica e finalística da organização da defesa nacional, cuja orientação política compete aos órgãos de soberania, em relação à organização das Forças Armadas as quais, devem obediência aos mesmos órgãos de soberania nos termos da Constituição e da lei”²⁰³. A apreciação conjunta destes diplomas assume especial acuidade quando estiverem em causa repetições, antecipações de referências sem conteúdo definido, remissões cruzadas em número excessivo e a falta de unidade e sequência entre ambos os diplomas²⁰⁴.

²⁰⁰ Por lapso foi inicialmente publicada como lei e não como lei orgânica [Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho], pelo que, através da Declaração de Retificação n.º 52/2009, de 20 de julho, foi designada como lei orgânica, com numeração própria e procedeu-se à sua republicação integral como Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho. Foi alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto.

²⁰¹ Alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro.

²⁰² Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, «Alinhamentos sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas», in *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 68. Para este autor, a segurança, a defesa nacional e as Forças Armadas ordenam-se, reciprocamente, “numa relação concêntrica, na qual o âmbito material da segurança externa contém o da defesa nacional, e este, na sua componente da defesa militar, o das Forças Armadas”.

²⁰³ CARLOS BLANCO DE MORAIS, «Alinhamentos sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas», in *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 69.

²⁰⁴ Tal como decorre da Memória Justificativa da Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de setembro. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, pp. 106-107. No mesmo sentido,

2) Em segundo lugar, delimitar em que medida é reconhecido um espaço de autonomia às Forças Armadas. E, neste âmbito, expor os entorses produzidos, por um lado, pela “blindagem” dos atos administrativos praticados pelo CEMGFA e pelos CEM dos ramos, dos quais não cabe recurso hierárquico, e, por outro lado, pela atual configuração do contencioso administrativo em matérias de disciplina e de administração de pessoal das Forças Armadas;

3) Em terceiro lugar, confrontar o atual regime da organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas com os caracteres específicos de cada um dos tipos de Administração Pública estadual, com particular incidência nos caracteres específicos da Administração direta do Estado;

4) Em quarto lugar, entre os caracteres específicos da Administração direta do Estado, prestar-se-á especial atenção à estrutura hierarquizada.

Com base nas conclusões resultantes da análise destes pressupostos, delimitar-se-á a modalidade de Administração Pública na qual se integram, verdadeiramente, as Forças Armadas, e se esta se coaduna com o conceito e o fundamento constitucional da hierarquia administrativa.

14. Enquadramento atual

O atual enquadramento normativo da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas surgiu na sequência da parte II do capítulo V do Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)²⁰⁵, que traçou o objetivo de proceder à reforma do respetivo modelo de organização, com impacto nas respetivas estruturas superiores, dispositivo e otimização das condições de comando e controlo operacional nas missões das Forças Armadas, designadamente na perspetiva da utilização conjunta de forças e sua interoperabilidade.

Dáí resultou a necessidade de proceder à revisão dos diplomas legais da defesa nacional e das Forças Armadas, nomeadamente a LDNFA e a LOBOFA/1991. Neste contexto, e em articulação com a reforma dos supracitados diplomas, importou também efetivar a reorganização da estrutura orgânica do MDN, em linha com as orientações gerais e especiais para a reestruturação dos ministérios²⁰⁶, no âmbito do Programa de

ver CARLOS BLANCO DE MORAIS, «Relações de subordinação e harmonização entre leis relativas à Defesa Nacional e às Forças Armadas», in *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, pp. 424-425.

²⁰⁵ Ver Programa do XVII Governo Constitucional, pp. 158-162, disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>.

²⁰⁶ Aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril.

Reestruturação da Administração Central do Estado²⁰⁷. Para este efeito, foram aprovadas as orientações para a execução da reorganização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas²⁰⁸. No geral, esta resolução do Conselho de Ministros visou, por um lado, o reforço da capacidade para o exercício da direção político-estratégica do Ministro da Defesa Nacional, e, por outro, o reforço das competências do CEMGFA. Tais medidas foram concretizadas com a aprovação da Lei de Defesa Nacional (LDN) – Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho –, e da LOBOFA – Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho –, que revogaram, respetivamente, a LDNFA e a LOBOFA/1991. Estes diplomas não operaram qualquer descaracterização do enquadramento jurídico-político-administrativo da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas consagrado em 1982. Posteriormente, as alterações decorrentes da Reforma «Defesa 2020»²⁰⁹, mantiveram a macroestrutura definida em 2009, mantendo o objetivo atinente ao reforço das competências do CEMGFA²¹⁰⁻²¹¹.

14.1. A organização da estrutura superior da defesa nacional – órgãos diretamente responsáveis pela defesa nacional

Na LDN²¹², assim como na sua antecessora LDNFA, seguiu-se a orientação de reproduzir *ipsis verbis* todos os preceitos constitucionais direta ou indiretamente aplicáveis em matéria de defesa nacional e Forças Armadas²¹³, obedecendo à ideia acima exposta “de que a subordinação das Forças Armadas ao poder político se deve fazer através da co-responsabilização dos vários órgãos de soberania em relação à direção das Forças Armadas, sem exclusivismo de qualquer deles”, i.e., por força do princípio constitucional

²⁰⁷ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto.

²⁰⁸ Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 28 de fevereiro.

²⁰⁹ Vertida na Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril, cujas medidas foram concretizadas com a aprovação das alterações à LDN, pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto, e à LOBOFA, pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro.

²¹⁰ Como pode ser lido na exposição de motivos que acompanhou a proposta de lei no 223/XII (3.ª), que procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, publicada no *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 110, de 12 de maio de 2014.

²¹¹ Cujo processo de implementação foi desenvolvido com base nas orientações definidas na Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas – Reforma “Defesa 2020”, aprovada pelo despacho n.º 7527-A/2013, de 31 de maio, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 111, 1.º Suplemento, de 11 de junho de 2013; complementada pela Diretiva Ministerial Complementar para a reforma estrutural na defesa nacional e nas Forças Armadas – Reforma “Defesa 2020”, aprovada pelo despacho n.º 7234-A/2014, de 29 de maio, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 105, 1.º Suplemento, de 2 de junho de 2014.

²¹² Com a redação resultante das alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto, que a republicou.

²¹³ Ver Memória Justificativa da Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de setembro. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 102.

da separação e interdependência de poderes, “as competências constitucionais e os poderes legais relativos às Forças Armadas não devem caber exclusivamente ao Presidente da República, à Assembleia da República ou ao Governo: não deve aceitar-se a presidencialização, nem a parlamentarização, nem a governamentalização das Forças Armadas”, importando “combinar e distribuir equilibradamente as competências dos diferentes órgãos de soberania relativamente às Forças Armadas”, segundo um critério de repartição de competências o mais próximo possível dos critérios constitucionalmente adotados para a generalidade das outras matérias, ao estruturar o sistema de Governo²¹⁴. No que concerne à organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas, a LDN começa por dedicar o seu capítulo III aos órgãos do Estado responsáveis em tais matérias. Assim, nos termos deste diploma, os órgãos diretamente responsáveis pela defesa nacional são o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e o Conselho Superior de Defesa Nacional (artigo 8.º, n.º 1²¹⁵). Além destes, são diretamente responsáveis pelas Forças Armadas e pela componente militar da defesa nacional o CEMGFA e os Chefes do Estado-Maior da Armada (CEMA), do Exército (CEME) e da Força Aérea (CEMFA) (artigo 8.º, n.º 2²¹⁶).

Por fim, são órgãos de consulta em matéria de defesa nacional o Conselho Superior Militar²¹⁷ e o Conselho de Chefes de Estado-Maior²¹⁸ (artigo 8.º, n.º 3²¹⁹).

Após aquela enumeração, o restante articulado do capítulo III é dedicado aos órgãos diretamente responsáveis pela defesa nacional, que correspondem aos órgãos constitucionais competentes nesta matéria, ou seja, os órgãos de soberania²²⁰ e o Conselho Superior de Defesa Nacional, terminando com duas disposições relativas ao Conselho Superior Militar.

²¹⁴ Ver Memória Justificativa da Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de setembro. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, pp. 116 e 117. Do mesmo autor, ver «La Constitución y las Fuerzas Armadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, pp. 613-615.

²¹⁵ Transcrito no n.º 3 do artigo 1.º da LOBOFA.

²¹⁶ Transcrito no n.º 5 do artigo 1.º da LOBOFA.

²¹⁷ Até 2014 um órgão responsável em matéria de defesa nacional, passa a constituir um órgão de consulta em matéria de defesa nacional, assistindo o Ministro da Defesa Nacional nas matérias da sua competência, espelhando assim as suas efetivas atribuições, conforme a exposição de motivos que acompanhou a proposta de lei n.º 222/XII (3.ª), que procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho – publicada no *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 110, de 12 de maio de 2014.

²¹⁸ Até 2014 um órgão diretamente responsável pelas Forças Armadas e pela componente militar da defesa nacional, passa a constituir um órgão de consulta em matéria de defesa nacional, assistindo o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas nas matérias da sua competência, espelhando assim as suas efetivas atribuições.

²¹⁹ Transcrito no n.º 6 do artigo 1.º da LOBOFA.

²²⁰ Artigos 9.º e 10.º, relativos ao Presidente da República, e artigo 11.º, relativo à Assembleia da República.

Quanto à delimitação da competência dentro do Governo em relação à defesa nacional e às Forças Armadas, pode dizer-se que, com base nas competências que lhe são conferidas pela Constituição, a lei enumera os mais importantes poderes funcionais que lhe cabem em tais matérias, distinguindo a competência do Conselho de Ministros, do Primeiro-Ministro, do Ministro da Defesa Nacional e dos outros ministros, obedecendo tal delimitação à ideia básica de “reproduzir, para efeitos de defesa nacional e Forças Armadas, o critério a que obedece a delimitação de competências traçada como regra para todos os negócios públicos nos preceitos constitucionais que definem em geral a posição relativa do Conselho de Ministros, do Primeiro-Ministro e dos ministros”²²¹.

Desde logo, no respeitante ao Governo, a LDN configura-o como órgão de condução da política de defesa nacional e das Forças Armadas e como órgão superior da administração da defesa nacional e das Forças Armadas, ao qual cabe exercer o poder de direção dos serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, e de tutela e superintendência sobre a administração indireta (artigo 12.º, n.ºs 1 e 3, alínea f), respetivamente)²²².

Em primeiro lugar, ao Primeiro-Ministro compete, a título principal, dirigir a política de defesa nacional e das Forças Armadas, bem como o funcionamento do Governo nessa matéria (artigo 13.º, n.º 1)²²³.

²²¹ Ver Memória Justificativa da Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de setembro. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, pp. 134-135.

²²² Nos termos do n.º 3 do artigo 12.º, «[s]em prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei, compete ao Governo, em matéria de defesa nacional, no âmbito administrativo: a) Assegurar o cumprimento da Constituição e das leis relativas à defesa nacional e às Forças Armadas, nomeadamente fazendo os regulamentos necessários à sua boa execução; b) Sem prejuízo da competência da Assembleia da República, orientar e fiscalizar a execução da lei de programação militar e do orçamento da defesa nacional, bem como a respetiva gestão patrimonial, supervisionando o exercício das competências próprias e delegadas dos Chefes de Estado-Maior em matéria de administração financeira; c) Assegurar que a defesa nacional é exercida beneficiando das atividades de informações dos órgãos competentes do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) e das Forças Armadas, nos termos da lei; d) Garantir a capacidade, os meios e a prontidão das Forças Armadas para o cumprimento das suas missões; e) Propor ao Presidente da República a nomeação e a exoneração do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e dos Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea; f) Dirigir os órgãos e serviços da administração direta e exercer tutela e superintendência sobre os da administração indireta da defesa nacional; g) Requisitar os bens móveis e imóveis, materiais e imateriais, indispensáveis para a defesa nacional; h) Aprovar os mecanismos que assegurem a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões no âmbito do combate a agressões ou ameaças transnacionais; i) Comunicar à Assembleia da República, nos termos da lei, a decisão do Governo de envolver contingentes ou forças militares em operações militares no estrangeiro, e apresentar relatórios circunstanciados sobre esse envolvimento, sem prejuízo de outras informações pontuais ou urgentes que lhe sejam solicitadas; j) Propor ao Presidente da República a nomeação e a exoneração dos comandantes ou representantes militares junto das organizações internacionais de que Portugal faça parte, bem como dos oficiais gerais, comandantes de força naval, terrestre ou aérea, designados para o cumprimento de missões internacionais naquele quadro».

²²³ De acordo com o n.º 2 do artigo 13.º, «sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei, compete ao Primeiro-Ministro, em matéria de defesa nacional: a) Dirigir a

Quanto ao Ministro da Defesa Nacional, «assegura a elaboração e a execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas e é politicamente responsável pela componente militar da defesa nacional, pelo emprego das Forças Armadas e pelas suas capacidades, meios e prontidão» (artigo 14.º, n.º 1²²⁴), e «dirige, assegura e fiscaliza a administração das Forças Armadas e dos serviços e organismos integrados no Ministério da Defesa Nacional» (artigo 14.º, n.º 2). Compete-lhe, ainda, em especial, «[a]provar e fazer publicar as normas indispensáveis à execução das leis da defesa nacional e das Forças Armadas que não sejam da competência do Conselho de Ministros», «[e]xercer os poderes do Governo relativos à direção dos órgãos e serviços da administração direta e à tutela e superintendência sobre os órgãos e serviços da administração indireta da defesa nacional», e «[a]provar as promoções a oficial general, bem como as promoções dos oficiais gerais, após deliberação do Conselho de Chefes de Estado-Maior» (artigo 14.º, n.º 3, alíneas *n*), *r*) e *x*), respetivamente)²²⁵.

atividade interministerial de execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas, incluindo a definição da política nacional de planeamento civil de emergência; *b*) Participar no Conselho Superior de Defesa Nacional; *c*) Informar o Presidente da República sobre a política e as decisões nas matérias da defesa nacional e das Forças Armadas; *d*) Sem prejuízo do disposto na alínea anterior, o emprego das Forças Armadas, e de outras forças quando integradas numa força militar, em operações militares no exterior do território nacional é sempre precedido de comunicação fundamentada do Primeiro-Ministro ao Presidente da República; *e*) Informar o Presidente da República, através de comunicação fundamentada, sobre o emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as forças e os serviços de segurança contra agressões ou ameaças transnacionais; *f*) Propor ao Conselho de Ministros, conjuntamente com o Ministro da Defesa Nacional, a nomeação e a exoneração do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e dos Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea; *g*) Propor ao Conselho de Ministros, em conjunto com o Ministro da Defesa Nacional, a aprovação do conceito estratégico de defesa nacional».

²²⁴ A segunda parte deste preceito é transcrita no n.º 4 do artigo 1.º da LOBOFA.

²²⁵ Nos termos do n.º 3 do artigo 14.º da LDN, «[c]ompete, em especial, ao Ministro da Defesa Nacional: *a*) Apresentar ao Conselho de Ministros todas as propostas relativas a matéria da competência deste órgão nos domínios da defesa nacional e das Forças Armadas, incluindo a sua componente militar; *b*) Participar no Conselho Superior de Defesa Nacional; *c*) Presidir ao Conselho Superior Militar; *d*) Dirigir a atividade interministerial de execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas, por delegação do Primeiro-Ministro; *e*) Aprovar o conceito estratégico militar elaborado pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior, de acordo com o conceito estratégico de defesa nacional referido no artigo 7.º; *f*) Coordenar e orientar as ações necessárias para garantir o cumprimento de compromissos militares resultantes de acordos internacionais, nomeadamente a participação de destacamentos das Forças Armadas em operações militares no exterior do território nacional; *g*) Coordenar e orientar as relações com ministérios congéneres e instituições militares estrangeiros e com as organizações internacionais que prossigam atribuições em matéria militar, sem prejuízo da competência do Ministro dos Negócios Estrangeiros; *h*) Orientar a elaboração do orçamento da defesa nacional, bem como das leis de programação militar, e orientar e fiscalizar as respetivas execução e gestão patrimonial; *i*) Propor ao Conselho de Ministros, conjuntamente com o Primeiro-Ministro, a nomeação e a exoneração do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e dos Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea; *j*) Propor ao Conselho de Ministros, em conjunto com o Primeiro-Ministro, a aprovação do conceito estratégico de defesa nacional e assegurar a respetiva execução; *l*) Propor ao Conselho Superior de Defesa Nacional a confirmação do conceito estratégico militar e a aprovação, sob projeto do Conselho de Chefes de Estado-Maior, das missões específicas das Forças Armadas e do sistema de forças necessário ao seu cumprimento; *m*) Aprovar o dispositivo do sistema de forças proposto pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior; *n*) Aprovar e fazer publicar as normas indispensáveis à execução das leis da defesa nacional e das Forças Armadas que não

Em relação ao Ministro da Defesa Nacional, como escreveu DIOGO FREITAS DO AMARAL, cabe-lhe “em relação à defesa nacional e às Forças Armadas, competência idêntica à que a Constituição atribui a cada ministro no tocante a assuntos e organismos da respectiva área”, daí que a LDN determine que é politicamente responsável pela componente militar da defesa nacional, pelo emprego das Forças Armadas e pelas suas capacidades, meios e prontidão²²⁶. Sendo que, dos preceitos respeitantes à delimitação de competências dentro do Governo, sobressai a ideia central da responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República em matéria de defesa nacional²²⁷.

A LDN dedica, ainda, algumas disposições ao Conselho Superior de Defesa Nacional, definido como «o órgão específico de consulta para os assuntos relativos à defesa nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas» (artigo 16.º, n.º 1). Conforme acima exposto, é presidido pelo Presidente da República [que tem voto de qualidade]²²⁸ (artigo 16.º, n.º 2), tendo a seguinte composição: Primeiro-Ministro; Vice-Primeiro-Ministro e Ministros de Estado, se os houver; Ministro da Defesa Nacional, Ministro dos Negócios Estrangeiros, Ministro da Administração Interna e Ministro das Finanças; Ministros responsáveis pelas áreas da indústria, energia, transportes e comunicações; CEMGFA; Representantes da República para as regiões autónomas; Presidentes dos governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; Presidente

sejam da competência do Conselho de Ministros; o) Elaborar e dirigir a política nacional de armamento e de equipamentos da defesa nacional; p) Elaborar e dirigir as políticas de saúde a desenvolver no âmbito militar e de articulação com outros organismos congêneres do Estado; q) Elaborar e dirigir as políticas relacionadas com o ensino superior militar; r) Exercer os poderes do Governo relativos à direção dos órgãos e serviços da administração direta e à tutela e superintendência sobre os órgãos e serviços da administração indireta da defesa nacional; s) Autorizar a realização de manobras e exercícios militares fora do território nacional; t) Licenciar obras em áreas sujeitas a servidão militar, ouvido o Chefe do Estado-Maior do ramo das Forças Armadas competente; u) Apresentar ao Conselho Superior de Defesa Nacional, bem como ao Conselho de Ministros, propostas relativas à mobilização e à requisição, necessárias à prossecução dos objetivos permanentes da política de defesa nacional; v) Nomear e exonerar os titulares dos órgãos submetidos ao seu poder de direção ou superintendência; x) Aprovar as promoções a oficial general, bem com as promoções dos oficiais gerais, após deliberação do Conselho de Chefes de Estado-Maior; z) Coordenar e orientar as ações necessárias para garantir a colaboração das Forças Armadas com as forças e serviços de segurança». Segundo o n.º 4 desta disposição, compete-lhe, ainda, a coordenação do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência. Compete, ainda, ao Ministro da Defesa Nacional participar no exercício da função acionista do Estado e exercer as competências legalmente atribuídas ao ministério setorial, a respeito das empresas do setor empresarial do Estado nas áreas da defesa nacional e da promoção da base tecnológica e industrial de defesa, sem prejuízo dos poderes conferidos por lei ao Conselho de Ministros ou ao membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do artigo 8.º da Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional – Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro.

²²⁶ Ver Memória Justificativa da Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de setembro. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, pp. 136-137.

²²⁷ Ver Memória Justificativa da Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de setembro. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, pp. 115 e 123.

²²⁸ Sendo que o Presidente da República pode, por sua iniciativa ou a pedido do Primeiro-Ministro, convidar outras pessoas para participar, sem direito a voto, em reuniões do Conselho Superior de Defesa Nacional, nos termos do n.º 5 do artigo 16.º.

da Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República; CEM dos ramos das Forças Armadas; dois Deputados à Assembleia da República²²⁹ (artigo 16.º, n.º 3).

A função consultiva do Conselho Superior de Defesa Nacional é bastante extensa e cobre praticamente todas as matérias de relevo na área da defesa nacional (artigo 17.º, n.º 1)²³⁰.

As funções administrativas²³¹ deste Conselho são diminutas, resumindo-se a: confirmar o conceito estratégico militar e aprovar as missões específicas das Forças Armadas e o sistema de forças necessário ao seu cumprimento, após proposta do Ministro da Defesa Nacional; exercer, em tempo de guerra, as competências previstas no artigo 43.^{º232}; aprovar as propostas de nomeação e exoneração dos comandantes-chefes (artigo 17.º, n.º 2)²³³. Todas elas obedecem à ideia central de “facultar a intervenção do poder político em certas decisões de maior relevância atinentes à defesa nacional ou às Forças Armadas”²³⁴.

Quanto ao Conselho Superior Militar, é o principal órgão de consulta do Ministro da Defesa Nacional, que a ele preside (artigo 18.º, n.ºs 1 e 2). É composto pelo Ministro da Defesa Nacional, pelo CEMGFA e pelos CEM dos ramos das Forças Armadas (artigo

²²⁹ Eleitos nos termos da alínea *r*) do artigo 11.º, ou seja, por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.

²³⁰ Nos termos do n.º 1 do artigo 17.º, «[s]em prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei, compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional, no âmbito consultivo, emitir parecer sobre: *a*) A declaração de guerra e feitura da paz; *b*) A política de defesa nacional; *c*) A aprovação de tratados internacionais em que o Estado assume responsabilidades internacionais no domínio da defesa, nomeadamente os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais de segurança e defesa, bem como os tratados de paz, de defesa, de retificação de fronteiras e os respeitantes a assuntos militares; *d*) Os projetos e as propostas de atos legislativos relativos à política de defesa nacional e das Forças Armadas, à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas e às condições de emprego das Forças Armadas no estado de sítio e no estado de emergência; *e*) Os projetos e as propostas de leis de programação militar; *f*) O projeto de conceito estratégico de defesa nacional; *g*) A participação de destacamentos das Forças Armadas, e de outras forças quando integradas numa força militar, em operações militares no exterior do território nacional; *h*) A organização da proteção civil, da assistência às populações e da salvaguarda dos bens públicos e particulares, em caso de guerra; *i*) As infraestruturas fundamentais de defesa; *j*) As propostas relativas à mobilização e à requisição, necessárias à prossecução dos objetivos permanentes da política de defesa nacional; *l*) Outros assuntos relativos à defesa nacional e às Forças Armadas que lhe sejam submetidos pelo Presidente da República, por iniciativa própria ou a pedido do Primeiro-Ministro».

²³¹ Sendo que, no exercício das suas competências no âmbito administrativo, o Conselho Superior de Defesa Nacional é composto exclusivamente pelo Primeiro-Ministro, Vice-Primeiro-Ministro e Ministros de Estado, se os houver, Ministro da Defesa Nacional, Ministro dos Negócios Estrangeiros, Ministro da Administração Interna e Ministro das Finanças, Ministros responsáveis pelas áreas da indústria, energia, transportes e comunicações, CEMGFA e CEM dos ramos, de acordo com o n.º 4 do artigo 16.º.

²³² Respeitante ao Conselho Superior de Defesa Nacional durante o estado de guerra, durante o qual exerce as competências de um verdadeiro “Conselho Superior de Direção da Guerra”.

²³³ A que acresce a aprovação das missões específicas das Forças Armadas, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional, elaborada com base em projeto do Conselho de Chefes de Estado-Maior, nos termos do n.º 3 do artigo 1.º da LOBOFA.

²³⁴ Ver Memória Justificativa da Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de setembro. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 127.

18.º, n.º 3)²³⁵, e compete-lhe: emitir pareceres sobre matérias relativas à defesa nacional e às Forças Armadas que sejam da competência do Governo, do Conselho Superior de Defesa Nacional ou do Ministro da Defesa Nacional; elaborar os projetos de proposta das leis de programação militar e de programação das infraestruturas militares, de acordo com a orientação do Governo, sem prejuízo das demais competências previstas na lei (artigo 19.º).

14.2. A organização do Ministério da Defesa Nacional

Seguidamente, dedica a LDN o respetivo capítulo IV ao MDN, definindo-o como «o departamento governamental que tem por missão preparar e executar a política de defesa nacional e das Forças Armadas, bem como assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas e dos serviços e organismos nele integrados» (artigo 20, n.º 1)²³⁶.

Quanto à sua estrutura orgânica, determina a LDN que «consta de decreto-lei, que identifica os órgãos e serviços que o integram, bem como as pessoas coletivas sujeitas à superintendência e à tutela do Ministro da Defesa Nacional» (artigo 21.º), aliás, em linha com o disposto na Constituição sobre a organização dos ministérios – «[o] número, a designação e as atribuições dos ministérios e secretarias de Estado, (...), serão determinados, consoante os casos, pelos decretos de nomeação dos respectivos titulares ou por decreto-lei» (artigo 183.º, n.º 3, CRP).

Na sequência da LDN, o Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro²³⁷, aprovou a Lei Orgânica do MDN (LOMDN). Neste diploma, após a definição da missão deste ministério (artigo 1.º, que transcreve o n.º 1 do artigo 20.º da LDN), são estabelecidas as suas atribuições (artigo 2.º), que consistem em:

- a)* Participar na definição da política de defesa nacional;
- b)* Elaborar e executar a política relativa à componente militar da defesa nacional;
- c)* Coordenar a execução de componentes não militares da política de defesa nacional que se insiram no âmbito de outros ministérios, nomeadamente na preparação e adaptação dos serviços para o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência, nos termos do artigo 15.º da Lei de Defesa Nacional;
- d)* Monitorizar e apoiar a implementação das ações relativas às estratégias setoriais identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN);
- e)* Assegurar, no âmbito da gestão de crises, a resposta nacional da componente militar, no quadro das alianças de que Portugal seja membro;
- f)* Assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas, nos termos da Lei de Defesa Nacional e da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA);

²³⁵ Segundo o n.º 4 do artigo 18.º, integram ainda o Conselho Superior Militar os Secretários de Estado que coadjuvem o Ministro da Defesa Nacional, salvo decisão em contrário deste.

²³⁶ Ao qual cabe, ainda, prestar «o apoio necessário ao exercício das funções próprias do Primeiro-Ministro no âmbito da defesa nacional e das Forças Armadas», nos termos do n.º 2 do artigo 20.º.

²³⁷ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 146/2015, de 3 de agosto, e 35/2016, de 29 de junho.

- g) Elaborar o orçamento da defesa nacional e orientar a elaboração das propostas de Lei de Programação Militar e de Lei de Programação de Infraestruturas Militares, assegurando ainda a direção e supervisão da respetiva execução;
- h) Coordenar e orientar as ações relativas à satisfação de compromissos militares decorrentes de instrumentos de Direito Internacional e, bem assim, as relações com organismos internacionais de carácter militar, sem prejuízo das atribuições próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- i) Definir, executar e coordenar as políticas dos recursos humanos, materiais e financeiros;
- j) Apoiar o financiamento de ações, através da atribuição de subsídios e da efetivação de transferências no âmbito dos programas que lhe sejam cometidos;
- k) Promover e dinamizar o estudo, a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a divulgação das matérias com interesse para a defesa nacional;
- l) Conceber, desenvolver, coordenar e executar a política relativa à promoção da base tecnológica e industrial de defesa;
- m) Prestar apoio técnico e administrativo necessário ao exercício das funções próprias do Primeiro-Ministro em matéria de defesa nacional e de Forças Armadas;
- n) Assegurar a preparação dos meios ao dispor das Forças Armadas e acompanhar e inspecionar a respetiva utilização;
- o) Dirigir, através do Ministro da Defesa Nacional, o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo e o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo, os quais são regulados por diploma próprio;
- p) Presidir, através do Ministro da Defesa Nacional, ao Conselho Coordenador Nacional do Sistema da Autoridade Marítima, criado pelo Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março;
- q) Exercer, através do Ministro da Defesa Nacional, a tutela inspetiva sobre a Cruz Vermelha Portuguesa, nos termos dos respetivos estatutos;
- r) Exercer, através do Ministro da Defesa Nacional, a tutela sobre a Liga dos Combatentes.»

A estrutura orgânica do MDN é genericamente definida no capítulo II deste diploma. No âmbito da estrutura geral deste ministério, determina que este «prossegue as suas atribuições através das Forças Armadas e dos serviços integrados na administração direta do Estado, de organismos integrados na administração indireta do Estado, de órgãos consultivos, de outras estruturas e de entidades integradas no setor empresarial do Estado» (artigo 3.º).

Seguidamente, nele se dispõe que as Forças Armadas se integram na administração direta do Estado, através do MDN, com a organização que consta na LOBOFA, compreendendo o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e os respetivos ramos (artigo 4.º, n.º 1). Integram ainda a administração direta do Estado, no âmbito do MDN, os respetivos serviços centrais: a Secretaria-Geral, a Inspeção-Geral da Defesa Nacional, a Direção-Geral de Política de Defesa Nacional, a Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, o Instituto da Defesa Nacional e a Polícia Judiciária Militar (artigo 4.º, n.º 2)²³⁸.

No âmbito da administração indireta do Estado, «[p]rossegue atribuições do MDN, sob superintendência e tutela do respetivo ministro, o Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I. P.» (artigo 5.º).

²³⁸ Quer as Forças Armadas, quer os serviços centrais, no desenvolvimento das respetivas competências nas áreas complementares devem assegurar, de forma recíproca e permanente, a devida articulação entre os diversos níveis de atuação, segundo o n.º 3 do artigo 4.º da LOMDN.

Compreende ainda os órgãos consultivos em matéria de defesa nacional supramencionados, ou seja, o Conselho Superior Militar e o Conselho de Chefes de Estado-Maior (artigo 6.º, n.º 1), aos quais acrescenta o Conselho do Ensino Superior Militar e o Conselho da Saúde Militar (artigo 6.º, n.º 2).

No âmbito do MDN funcionam ainda a Autoridade Marítima Nacional, a Autoridade Aeronáutica Nacional, e a Comissão Portuguesa de História Militar (artigo 7.º).

Quanto às Forças Armadas, dedica ainda os dois primeiros artigos do seu capítulo III (artigos 9.º e 10.º). No tocante ao EMGFA, tem por missão geral planear, dirigir e controlar o emprego das Forças Armadas no cumprimento das missões e tarefas operacionais que a estas incumbem (artigo 9.º, n.º 1), sendo a sua organização e funcionamento, bem como as competências dos seus órgãos e serviços os previstos na LOBOFA, bem como na respetiva legislação complementar (artigo 9.º, n.º 2).

No que respeita aos ramos das Forças Armadas, têm por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos da Constituição e da lei, sendo fundamentalmente vocacionados para a geração, preparação e sustentação das forças da componente operacional do sistema de forças, assegurando também o cumprimento das missões reguladas por legislação própria e das missões de natureza operacional que lhes sejam atribuídas pelo CEMGFA (artigo 10.º, n.º 1). A sua organização e funcionamento, bem como as competências dos seus órgãos e serviços, são os previstos na LOBOFA e em diplomas próprios (artigo 10.º, n.º 2).

14.3. A organização das Forças Armadas

Quanto às Forças Armadas, no que ao presente estudo releva, dedica a LDN quatro disposições do seu capítulo V (artigos 21.º a 24.º). Na sequência do estabelecido na Constituição, são, desde logo, definidas como sendo «a instituição nacional incumbida de assegurar a defesa militar da República» (artigo 22.º, n.º 1²³⁹), obedecendo «aos órgãos de soberania competentes, nos termos definidos na Constituição e na lei» (artigo 22.º, n.º 2²⁴⁰), às quais incumbe, em exclusivo, «a execução da componente militar da defesa nacional» (artigo 22.º, n.º 5).

²³⁹ Parcialmente reproduzido pelo n.º 1 do artigo 1.º da LOBOFA.

²⁴⁰ Transcrito na primeira parte do n.º 2 do artigo 1.º da LOBOFA.

Em consonância com a opção do legislador constitucional mencionada no capítulo anterior, determina a integração das Forças Armadas «na administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional» (artigo 23.º, n.º 1²⁴¹).

Nesta sequência, estabelece que o CEMGFA «depende diretamente do Ministro da Defesa Nacional, nos termos das competências previstas na lei» (artigo 23.º, n.º 2)²⁴². Complementarmente, nos termos da LOBOFA, é, ainda, «o principal conselheiro militar do Ministro da Defesa Nacional e o chefe de mais elevada autoridade na hierarquia das Forças Armadas» (artigo 10.º, n.º 1), responsável «pelo planeamento e implementação da estratégia militar operacional, tendo na sua dependência hierárquica os Chefes de Estado-Maior dos ramos para as questões que envolvam a prontidão, o emprego e a sustentação das forças e meios da componente operacional do sistema de forças e respondendo em permanência perante o Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, pela capacidade de resposta militar das Forças Armadas» (artigo 10.º, n.º 2).

Em situação não decorrente do estado de guerra, «como comandante operacional das Forças Armadas, é o responsável pelo emprego de todas as forças e meios da componente operacional do sistema de forças para cumprimento das missões de natureza operacional, nos planos externo e interno, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 16.º» [missões reguladas por legislação própria e das missões de natureza operacional que sejam atribuídas aos chefes de estado-maior dos ramos pelo CEMGFA] (artigo 10.º, n.º 3). Neste contexto, «tem o comando operacional sobre as forças e meios que se constituam na sua dependência, tendo como subordinados diretos, para esse efeito, os respetivos comandantes» (artigo 10.º, n.º 4)²⁴³.

Quanto aos CEM dos ramos das Forças Armadas, «dependem hierarquicamente do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas nas matérias relativas à capacidade de resposta das Forças Armadas, designadamente na prontidão, emprego e sustentação da componente operacional do sistema de forças» (artigo 23.º, n.º 3), e do Ministro da Defesa Nacional nas demais matérias previstas na lei (artigo 23.º, n.º 4)²⁴⁴. Acrescenta a

²⁴¹ Transcrito na segunda parte do n.º 2 do artigo 1.º da LOBOFA.

²⁴² O CEMGFA é nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, a qual deve ser precedida da audição, através do Ministro da Defesa Nacional, do Conselho de Chefes de Estado-Maior, de acordo com o n.º 1 do artigo 12.º da LOBOFA, de entre almirantes, vice-almirantes, generais ou tenentes-generais, na situação de ativo, por um período de três anos, prorrogável por dois anos, sem prejuízo da faculdade de exoneração a todo o tempo e da exoneração por limite de idade, nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do mesmo diploma.

²⁴³ A sustentação dessas forças e meios compete aos ramos das Forças Armadas, dependendo os respetivos CEM, para este efeito, do CEMGFA, nos termos do n.º 5 do artigo 10.º da LOBOFA.

²⁴⁴ Os CEM dos ramos são nomeados e exonerados pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, a qual deve ser precedida da audição, através do Ministro da Defesa Nacional, do CEMGFA, conforme o

LOBOFA que «[o]s Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea comandam os respetivos ramos e são os chefes militares de mais elevada autoridade na sua hierarquia, sendo os principais conselheiros do Ministro da Defesa Nacional e do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas em todos os assuntos específicos do seu ramo» (artigo 16.º, n.º 1), os quais, no quadro das missões cometidas às Forças Armadas, em situação não decorrente do estado de guerra, «integram a estrutura de comando operacional das Forças Armadas, como comandantes subordinados do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas para as questões que envolvam a prontidão, o emprego e a sustentação das forças e meios da componente operacional do sistema de forças» (artigo 16.º, n.º 2)²⁴⁵⁻²⁴⁶. Relacionam-se «diretamente com o Ministro da Defesa Nacional nos aspetos relacionados com a gestão corrente de recursos do respetivo ramo, bem como com o funcionamento dos órgãos, serviços ou sistemas regulados por legislação própria» (artigo 16.º, n.º 5).

Disposição fundamental da LDN é a que define as atribuições prosseguidas pelas Forças Armadas, designadas por “missões” que pela sua relevância importa transcrever:

«Artigo 24.^{o247}

Missões das Forças Armadas

1 – Nos termos da Constituição e da lei, incumbe às Forças Armadas:

- a) Desempenhar todas as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado;
- b) Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte;
- c) Executar missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses;
- d) Executar as ações de cooperação técnico-militar, no quadro das políticas nacionais de cooperação;
- e) Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais;
- f) Colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.

2 – As Forças Armadas podem ser empregues, nos termos da Constituição e da lei, quando se verifique o estado de sítio ou de emergência.»

disposto no n.º 1 do artigo 18.º da LOBOFA, de entre vice-almirantes ou tenentes-generais, na situação de ativo, por um período de três anos, prorrogável por dois anos, sem prejuízo da faculdade de exoneração a todo o tempo e da exoneração por limite de idade, nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do mesmo diploma.

²⁴⁵ De acordo com o n.º 4 do artigo 16.º da LOBOFA, «relacionam-se diretamente com o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, para além do referido no n.º 2, nos aspetos relacionados com as informações e segurança militares, o ensino superior militar, a saúde militar e outras áreas de atividade conjunta ou integrada».

²⁴⁶ São ainda responsáveis pelo cumprimento das missões reguladas por legislação própria e das missões de natureza operacional que lhes sejam atribuídas pelo CEMGFA, segundo o n.º 3 do artigo 16.º da LOBOFA, a que acima se fez referência.

²⁴⁷ Reproduzido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º da LOBOFA.

14.3.1. A estrutura orgânica das Forças Armadas

De acordo com a LOBOFA, «[a] organização das Forças Armadas tem como objetivos essenciais o aprontamento eficiente e o emprego operacional eficaz das forças no cumprimento das missões atribuídas» (artigo 6.º, n.º 1), e rege-se por princípios de eficácia e racionalização, devendo, designadamente, garantir: a otimização da relação entre a componente operacional do sistema de forças e a sua componente fixa; a complementaridade entre o EMGFA e os ramos, evitando duplicações desnecessárias e criando órgãos conjuntos, inter-ramos ou de apoio a mais de um ramo sempre que razões objetivas o aconselhem; a correta utilização do potencial humano, militar ou civil, promovendo o pleno e adequado aproveitamento dos quadros permanentes e assegurando uma correta proporção e articulação entre as diversas formas de prestação de serviço efetivo; no âmbito das atribuições afetas ao MDN, a disponibilização de recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências de órgãos ou serviços regulados por legislação própria, nomeadamente a Autoridade Marítima Nacional e a Autoridade Aeronáutica Nacional (artigo 6.º, n.º 2)²⁴⁸.

A sua organização baseia-se numa estrutura vertical e hierarquizada, cujos órgãos se relacionam através dos seguintes níveis de autoridade: hierárquica; funcional; técnica; de coordenação (artigo 6.º, n.º 4)²⁴⁹.

A estrutura das Forças Armadas compreende o EMGFA, os três ramos das Forças Armadas – Marinha, Exército e Força Aérea –, os órgãos militares de comando das Forças Armadas, e os órgãos militares de conselho (artigo 7.º, n.º 1). Sendo os órgãos militares de comando das Forças Armadas o CEMGFA e os CEM dos respetivos ramos (artigo 7.º, n.º 2).

O EMGFA «tem por missão geral planear, dirigir e controlar o emprego das Forças Armadas no cumprimento das missões e tarefas operacionais que a estas incumbem» (artigo 8.º, n.º 1), bem como «garantir as condições para o funcionamento do ensino

²⁴⁸ No respeito pela sua missão fundamental, a organização das Forças Armadas deve permitir que a transição para o estado de guerra se processe com o mínimo de alterações possível, segundo o n.º 3 do artigo 6.º.

²⁴⁹ Sendo que, nos termos do n.º 5 do artigo 6.º da LOBOFA, para este efeito: «a) A autoridade hierárquica é a linha de comando que estabelece a dependência de um órgão ou serviço na estrutura das Forças Armadas em relação aos órgãos militares de comando das Forças Armadas; b) A autoridade funcional é o tipo de autoridade conferido a um órgão para superintender processos, no âmbito das respetivas áreas ou atividades específicas, sem que tal inclua competência disciplinar; c) A autoridade técnica é o tipo de autoridade que permite a um titular fixar e difundir normas de natureza especializada, sem que tal inclua competência disciplinar; d) A autoridade de coordenação é o tipo de autoridade conferida aos órgãos subordinados, a qualquer nível, para consultar ou coordenar diretamente uma ação com um comando ou entidades, dentro ou fora da respetiva linha de comando, sem que tal inclua competência disciplinar».

superior militar e da saúde militar, nos termos da lei» (artigo 8.º, n.º 2), e constitui-se como o quartel-general das Forças Armadas, compreendendo o conjunto das estruturas e capacidades adequadas para apoiar o CEMGFA no exercício das suas competências (artigo 8.º, n.º 3). O EMGFA é chefiado pelo CEMGFA e compreende: o comando conjunto para as operações militares²⁵⁰; os comandos dos Açores e da Madeira²⁵¹; os órgãos de direção e de estado-maior²⁵²; o órgão de informações e de segurança militares²⁵³; a Direção de Saúde Militar²⁵⁴; os órgãos de apoio geral²⁵⁵ (artigo 9.º, n.º 1). No âmbito do EMGFA inserem-se ainda na dependência direta do CEMGFA, regulados por legislação própria, o Instituto Universitário Militar²⁵⁶ e as missões militares no estrangeiro (artigo 9.º, n.º 2).

Quanto aos ramos das Forças Armadas, «têm por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos do disposto na Constituição e na lei, sendo fundamentalmente vocacionados para a geração, preparação e sustentação das forças da componente operacional do sistema de forças, assegurando também o cumprimento das missões reguladas por legislação própria e das missões de natureza operacional que lhes sejam atribuídas pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas» (artigo 14.º). Para cumprimento das respetivas missões, os ramos são comandados pelo respetivo CEM e compreendem: o estado-maior²⁵⁷; os órgãos centrais

²⁵⁰ O comando conjunto para as operações militares assegura o exercício do comando operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, pelo CEMGFA, em todo o tipo de situações e para as missões das Forças Armadas, com exceção das reguladas por legislação própria e atribuídas aos ramos, bem como a ligação com as forças e serviços de segurança e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a proteção civil, no âmbito das suas atribuições (artigo 9.º, n.º 3).

²⁵¹ Os comandos dos Açores e da Madeira destinam-se a assegurar o planeamento, o treino operacional conjunto e o emprego operacional das forças e meios que lhes forem atribuídos (artigo 9.º, n.º 4).

²⁵² Os órgãos de direção e de estado-maior, de natureza conjunta, asseguram o planeamento de nível estratégico militar e o apoio à decisão do CEMGFA (artigo 9.º, n.º 5).

²⁵³ O órgão de informações e de segurança militares assegura a produção de informações necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas e à garantia da segurança militar (artigo 9.º, n.º 6).

²⁵⁴ A Direção de Saúde Militar assegura o apoio ao CEMGFA no âmbito da saúde militar, bem como a direção e execução da assistência hospitalar prestada pelos órgãos de saúde militar, designadamente pelo Hospital das Forças Armadas (artigo 9.º, n.º 7).

²⁵⁵ Os órgãos de apoio geral asseguram o apoio logístico, administrativo e financeiro necessários ao funcionamento do EMGFA (artigo 9.º, n.º 10).

²⁵⁶ O Instituto Universitário Militar, cujos estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro, tem por finalidade o desenvolvimento das atividades de ensino, investigação, apoio à comunidade, cooperação e intercâmbio com base num modelo de ensino superior militar, em que a progressão na carreira resulte da articulação coerente da formação inicial com a formação complementar ao longo da vida.

²⁵⁷ Os estados-maiores constituem os órgãos de planeamento e apoio à decisão dos respetivos chefes de estado-maior e podem assumir funções de direção, controlo, conselho ou inspeção (artigo 15.º, n.º 2).

de administração e direção²⁵⁸; o comando de componente²⁵⁹; os órgãos de conselho²⁶⁰; os órgãos de inspeção²⁶¹; os órgãos de base²⁶²; os elementos da componente operacional do sistema de forças²⁶³⁻²⁶⁴ (artigo 15.º, n.º 1).

A lei enumera, como órgãos militares de conselho, o Conselho de Chefes de Estado-Maior e os conselhos superiores dos ramos e órgãos semelhantes.

No que concerne ao Conselho de Chefes de Estado-Maior, «é o principal órgão militar de carácter coordenador e tem as competências administrativas estabelecidas na lei, constituindo também o órgão de consulta do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas sobre as matérias relativas às Forças Armadas no âmbito das suas competências» (artigo 19.º, n.º 1), sendo constituído pelo CEMGFA, que preside e dispõe de voto de qualidade, e pelos CEM dos ramos (artigo 19.º, n.º 1).

A este órgão militar de conselho compete deliberar sobre: «a) A elaboração do conceito estratégico militar; b) A elaboração dos projetos de definição das missões específicas das Forças Armadas, do sistema de forças e do dispositivo de forças; c) Os planos e relatórios de atividades de informações e segurança militares nas Forças Armadas; d) Os anteprojetos das propostas de lei de programação militar e de lei de programação de infraestruturas militares; e) Os critérios para o funcionamento do ensino superior militar integrado, no sentido de promover a doutrina e a formação militar conjunta dos oficiais das Forças Armadas; f) Os critérios para o funcionamento da saúde militar; g) A

²⁵⁸ Os órgãos centrais de administração e direção têm carácter funcional e visam assegurar a direção e execução de áreas ou atividades específicas essenciais, designadamente na gestão de recursos humanos, materiais, financeiros, de informação e de infraestruturas (artigo 15.º, n.º 3).

²⁵⁹ Os comandos de componente – naval, terrestre e aérea – destinam-se a apoiar o exercício do comando por parte dos chefes de estado-maior dos ramos, tendo em vista: a preparação, o aprontamento e a sustentação das forças e meios da respetiva componente operacional do sistema de forças e, ainda, o cumprimento das missões reguladas por legislação própria e outras missões que lhes sejam atribuídas, mantendo o CEMGFA permanentemente informado das forças e meios empenhados e do desenvolvimento e resultados das respetivas operações; a administração e direção das unidades e órgãos da componente fixa colocados na sua direta dependência (artigo 15.º, n.º 4). Os comandos de componente são colocados na dependência direta do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, para efeitos de apoio ao exercício do comando por parte deste, pelo chefe do estado-maior do ramo respetivo, de acordo com as modalidades de comando e controlo aplicáveis a situações específicas de emprego operacional de forças e meios, a definir caso a caso (artigo 15.º, n.º 5).

²⁶⁰ Os órgãos de conselho destinam-se a apoiar a decisão do chefe do estado-maior do ramo em assuntos especiais e importantes na preparação, disciplina e administração do ramo (artigo 15.º, n.º 6).

²⁶¹ Os órgãos de inspeção destinam-se a apoiar o exercício da função de controlo e avaliação pelo chefe do estado-maior (artigo 15.º, n.º 7).

²⁶² São órgãos de base os que visam a formação, a sustentação e o apoio geral do ramo (artigo 15.º, n.º 8).

²⁶³ Os elementos da componente operacional do sistema de forças são as forças e meios do ramo destinados ao cumprimento das missões de natureza operacional (artigo 15.º, n.º 9).

²⁶⁴ Integram ainda a orgânica dos ramos, na Marinha, o Instituto Hidrográfico e o Serviço de Busca e Salvamento Marítimo, e, na Força Aérea, o Serviço de Busca e Salvamento Aéreo (artigo 15.º, n.º 10).

promoção a oficial general e de oficiais gerais²⁶⁵; h) A proposta de nomeação de juízes militares, nos termos da lei; i) O seu regimento» (artigo 19.º, n.º 3).

Compete-lhe, também, «dar parecer sobre: a) As propostas de definição do conceito estratégico de defesa nacional; b) O projeto de propostas de forças nacionais; c) A doutrina militar conjunta e conjunta/combinada; d) As opções de resposta militar no âmbito da avaliação estratégica para o emprego de forças; e) Os atos da competência do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas que careçam do seu parecer prévio; f) A nomeação do Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, se a mesma recair em oficial general das Forças Armadas; g) Quaisquer assuntos que sejam submetidos à sua apreciação pelo Ministro da Defesa Nacional, bem como sobre outros que o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas entenda submeter-lhe por iniciativa própria ou a solicitação dos Chefes de Estado-Maior dos ramos» (artigo 19.º, n.º 4).

Compete-lhe, igualmente, «definir as orientações relativas à gestão dos recursos afetos às Forças Armadas no seu conjunto, designadamente elaborar a parte referente às Forças Armadas do anteprojeto da proposta de lei do orçamento da defesa nacional, a remeter ao Ministro da Defesa Nacional» (artigo 19.º, n.º 5).

Quanto aos conselhos superiores, existe um por cada ramo das Forças Armadas, presidido pelo respetivo chefe do estado-maior (artigo 20.º, n.º 1). Preveem-se, ainda, outros órgãos de conselho dos ramos, designadamente os conselhos de classes na Marinha, os conselhos de armas e de serviços no Exército e os conselhos de especialidade na Força Aérea, definidos em lei especial (artigo 20.º, n.º 2).

Acrescenta, por fim, que as suas bases, nomeadamente no que respeita à organização do EMGFA e dos ramos das Forças Armadas, são desenvolvidas mediante decretos-leis (artigo 27.º)²⁶⁶.

²⁶⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 25.º da LOBOFA, as promoções a oficial general e de oficiais gerais, de qualquer ramo das Forças Armadas, efetuam-se mediante deliberação nesse sentido do Conselho de Chefes de Estado-Maior, precedida de proposta do chefe do estado-maior do ramo respetivo, ouvido o conselho superior do ramo. Promoções que, segundo o n.º 2 do mesmo artigo, são sujeitas a aprovação do Ministro da Defesa Nacional e a confirmação pelo Presidente da República, sem o que não produzem quaisquer efeitos.

²⁶⁶ Por esta sequência: Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do EMGFA; Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica da Marinha; Decreto-Lei n.º 186/2014, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Exército; Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica da Força Aérea.

14.3.2. Das competências dos chefes de estado-maior

Quanto às competências do CEMGFA, podem ser subdivididas em quatro grupos: competências de comando e direção operacional²⁶⁷, competências de coordenação²⁶⁸, competências no âmbito da gestão geral do EMGFA e das unidades, estabelecimentos e órgãos colocados na sua dependência, e competências a exercer mediante a audição do Conselho de Chefes de Estado-Maior.

Para o presente estudo, importa prestar particular atenção às competências no âmbito da gestão geral do EMGFA e das unidades, estabelecimentos e órgãos colocados na sua dependência, bem como as competências a exercer mediante a audição do Conselho de Chefes de Estado-Maior.

²⁶⁷ Cabem neste grupo as seguintes: planear, dirigir e controlar a execução da estratégia da defesa militar, superiormente aprovada, assegurando a articulação entre os níveis político-estratégico e estratégico-operacional, em estreita ligação com os chefes de estado-maior dos ramos; assegurar o comando das operações militares aos níveis estratégico e operacional; gerir, em coordenação com os ramos, os sistemas de comando, controlo, comunicações e informação militares, incluindo a respetiva segurança e definição dos requisitos operacionais e técnicos, em observância da política integradora estabelecida para a área dos sistemas de informação e tecnologias de informação e comunicação no universo da defesa nacional; assegurar o serviço de comunicações e sistemas de informação e o funcionamento do centro de ciberdefesa; dirigir o órgão de informações e de segurança militares de natureza estratégico-militar e operacional, em proveito do planeamento e conduta das missões cometidas às Forças Armadas e das ações necessárias à garantia da segurança militar, em articulação com os chefes de estado-maior dos ramos, designadamente nos aspetos relativos à definição da arquitetura de dados geoespaciais, à uniformização da respetiva doutrina e procedimentos e à formação de recursos humanos; dirigir, no âmbito das suas competências e sob orientação do Ministro da Defesa Nacional, a participação das Forças Armadas no plano externo, designadamente nas relações com organismos militares internacionais ou de outros países, e outras atividades de natureza militar, nos planos bilateral e multilateral, incluindo a participação dos ramos das Forças Armadas em ações conjuntas de cooperação técnico-militar em compromissos decorrentes dos respetivos programas-quadro coordenados pela Direção-Geral de Política de Defesa Nacional; dirigir a ação dos representantes militares em representações diplomáticas no estrangeiro, sem prejuízo da sua dependência funcional da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional; planear e dirigir o treino operacional conjunto e formular orientações para o treino a seguir nos exercícios combinados; dirigir a conceção e os processos de aprovação, ratificação e implementação da doutrina militar conjunta e combinada, em articulação com os chefes de estado-maior dos ramos; estudar e planear a preparação da passagem das Forças Armadas para o estado de guerra, nomeadamente quanto à mobilização e requisição militares, e a forma de participação das componentes não militares da defesa nacional no apoio às operações militares, em articulação com os serviços competentes do MDN; e dirigir estas últimas operações em estado de guerra, nos casos e nos termos da legislação aplicável; exercer, em estado de guerra ou de exceção, o comando operacional das forças de segurança quando, nos termos da lei, aquelas sejam colocadas na sua dependência (artigo 11.º, n.º 1, alíneas a), b), h), i), j), k), l), m), n), u), v) e x), da LOBOFA, respetivamente).

²⁶⁸ Por sua vez, cabem nas competências de coordenação: presidir ao Conselho de Chefes de Estado-Maior, dispendo de voto de qualidade; desenvolver a prospetiva estratégica militar, nomeadamente no âmbito dos processos de transformação; certificar as forças conjuntas e avaliar o estado de prontidão, a disponibilidade, a eficácia e a capacidade de sustentação de combate de forças, bem como promover a adoção de medidas corretivas tidas por necessárias; no âmbito do planeamento de forças, avaliar a situação militar, emitir a diretiva de planeamento de forças, avaliar a adequabilidade militar das propostas de força, elaborar o projeto de propostas de forças nacionais, proceder à respetiva análise de risco e elaborar o projeto de objetivos de força nacionais; no âmbito da programação militar: elaborar, sob a diretiva de planeamento do Ministro da Defesa Nacional, os anteprojetos de propostas de lei de programação militar e de lei de programação de infraestruturas militares, respeitante ao EMGFA; e acompanhar a execução da lei de programação militar, sem prejuízo das competências específicas de outros órgãos e serviços do MDN (artigo 11.º, n.º 1, alíneas c), d), e), f) e g) da LOBOFA, respetivamente).

Quanto às competências no âmbito da gestão geral do EMGFA e das unidades, estabelecimentos e órgãos colocados na sua dependência, abrangem as seguintes: dirigir o ensino superior militar, em coordenação com os chefes de estado-maior dos ramos e o Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, no sentido de promover a doutrina e a formação militar dos respetivos oficiais; dirigir a assistência hospitalar prestada pelos órgãos do serviço de saúde militar, designadamente pelo Hospital das Forças Armadas, em observância das políticas de saúde no âmbito militar aprovadas pelo Ministro da Defesa Nacional; dirigir as unidades, estabelecimentos e órgãos colocados na sua dependência, designadamente praticar os atos de gestão relativamente ao pessoal militar e civil que integra aqueles órgãos, sem prejuízo da competência dos CEM dos ramos a que o pessoal militar pertence; exercer as atribuições que lhe cabem no âmbito da justiça militar e administrar a disciplina nas unidades, estabelecimentos e órgãos de si dependentes; submeter ao Ministro da Defesa Nacional os assuntos de carácter geral, específicos dos órgãos colocados na sua dependência; propor o estabelecimento de restrições ao exercício do direito de propriedade, relativamente a zonas confinantes com organizações ou instalações militares na sua dependência ou de interesse para a defesa nacional (artigo 11.º, n.º 1, alíneas *o*), *p*), *q*), *r*), *s*) e *t*) da LOBOFA, respetivamente). Integra-se, ainda, neste grupo, a competência para definir a organização interna das unidades, estabelecimentos e órgãos do EMGFA, nos termos da respetiva lei orgânica²⁶⁹. Por fim, as competências a exercer mediante a audição do Conselho de Chefes de Estado-Maior incluem: elaborar os planos de emprego de forças, de acordo com as diretivas do Governo, e efetuar a coordenação internacional necessária aos empenhamentos no quadro multinacional; elaborar e submeter à aprovação do Ministro da Defesa Nacional os planos de defesa militar e os planos de contingência; propor ao Ministro da Defesa Nacional o emprego das Forças Armadas na satisfação de compromissos internacionais, designadamente as opções de resposta militar; assegurar, com o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, a articulação operacional relativa à cooperação entre as Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança²⁷⁰; definir as condições do emprego de forças e meios da componente operacional do sistema de forças no

²⁶⁹ Artigo 6.º, n.º 10, da Lei Orgânica do EMGFA.

²⁷⁰ Para os efeitos previstos na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 4.º da LOBOFA, bem como da alínea *e*) do n.º 1 do artigo 24.º da LDN, ou seja, para efeitos do cumprimento da missão concernente à cooperação com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.

cumprimento das missões e tarefas referidas nas alíneas *e*) e *f*) do n.º 1 do artigo 4.^o²⁷¹; propor a constituição e extinção de forças conjuntas; dar parecer sobre os projetos de orçamento anual e quadro orçamental plurianual da defesa nacional, nos aspetos que tenham incidência sobre a capacidade operacional das forças; propor ao Ministro da Defesa Nacional medidas e ações visando a gestão sustentada e sustentável dos recursos afetos às Forças Armadas no seu conjunto; propor ao Ministro da Defesa Nacional a nomeação e a exoneração dos comandantes dos comandos operacionais e do Chefe do Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares, dos comandantes operacionais dos Açores e da Madeira, e dos diretores do Centro de Informações e Segurança Militares e do Instituto Universitário Militar²⁷²; propor ao Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, as nomeações e exonerações que são formuladas por sua iniciativa, designadamente dos comandantes ou representantes militares junto das organizações internacionais de que Portugal faça parte, e dos oficiais gerais, comandantes de força naval, terrestre ou aérea, para o cumprimento de missões internacionais; propor ao Ministro da Defesa Nacional os níveis de prontidão e de sustentação das forças; aprovar e ratificar a doutrina militar conjunta e combinada (artigo 11.º, n.º 2, da LOBOFA).

No respeitante às competências dos CEM dos ramos das Forças Armadas, subdividem-se em competências de comando e direção operacional²⁷³, competências de gestão geral do

²⁷¹ Ou seja, definir as condições do emprego de forças e meios da componente operacional do sistema de forças no cumprimento das missões e tarefas inerentes ao cumprimento da missão concernente à cooperação com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais, e à colaboração em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.

²⁷² Isto é, os comandantes, diretores ou chefes dos órgãos referidos nas alíneas *a*), *b*) e *d*) do n.º 1 e na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 9.º, cuja nomeação compete ao Ministro da Defesa Nacional, nos termos do n.º 4 do artigo 24.º da LOBOFA. A nomeação do Chefe do Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares está, ainda, sujeita a confirmação pelo Presidente da República, sem a qual não produz quaisquer efeitos, nos termos do n.º 5 da mesma disposição.

²⁷³ Integram-se neste grupo as respeitantes a: assegurar a geração, a preparação, o aprontamento e a sustentação das forças e meios do respetivo ramo; certificar as forças do respetivo ramo; exercer o comando das forças e meios que integram a componente operacional do sistema de forças pertencentes ao seu ramo, sempre que não estejam empenhados em missões da responsabilidade direta do CEMGFA; manter o CEMGFA permanentemente informado sobre a prontidão e o empenhamento de forças e meios da componente operacional do sistema de forças; definir a doutrina operacional específica do ramo adequada à doutrina militar conjunta estabelecida; assegurar a condução das atividades de cooperação técnico-militar nos projetos em que sejam constituídos como entidades primariamente responsáveis, conforme respetivos programas-quadro coordenados pela Direção-Geral de Política de Defesa Nacional; planejar e executar, de acordo com as orientações estabelecidas, as atividades de treino operacional combinado de carácter bilateral; formular e propor a estratégia estrutural do respetivo ramo, a sua transformação e a estratégia genética associada aos sistemas de armas necessários ao seu reequipamento, em ciclo com as diretivas ministeriais (artigo 17.º, n.º 1, alíneas *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), *h*) e *i*), e n.º 2, alínea *a*)).

respetivo ramo, e competências de coordenação com o CEMGFA e Conselho de Chefes de Estado-Maior²⁷⁴.

Para o presente estudo importa destacar as competências de gestão geral do respetivo ramo, nas quais se integram as seguintes: dirigir, coordenar e administrar o respetivo ramo; nomear e exonerar os oficiais para funções de comando, direção e chefia no âmbito do respetivo ramo, sem prejuízo do que sobre a matéria dispõe a LDN²⁷⁵; decidir e assinar as promoções dos oficiais do respetivo ramo até ao posto de coronel ou capitão-de-mar-e-guerra²⁷⁶; exercer as atribuições que lhe cabem no âmbito da justiça militar e administrar a disciplina no respetivo ramo; propor o estabelecimento de restrições ao exercício do direito de propriedade, relativamente a zonas confinantes com organizações ou instalações do respetivo ramo ou de interesse para a defesa nacional; submeter ao Ministro da Defesa Nacional os assuntos específicos do ramo respetivo não relacionados com as competências próprias do CEMGFA (artigo 17.º, n.º 1, alíneas *a*) e *g*), e n.º 2, alíneas *d*), *f*), *g*) e *h*)). Integra-se, ainda, neste grupo, a competência para definir a organização interna das unidades, estabelecimentos e órgãos do respetivo ramo, nos termos das respetivas leis orgânicas²⁷⁷.

Na atual LOBOFA, como medida de reforço das competências do CEMGFA e dos CEM dos ramos, estabeleceu-se que dos atos administrativos por estes praticados não cabe recurso hierárquico (artigo 21.º, n.º 1)²⁷⁸. De igual modo, consagra-se que «[n]os processos jurisdicionais que tenham por objeto a ação ou omissão de órgãos das Forças Armadas em matérias de disciplina e de administração de pessoal, a parte demandada é o Estado-Maior-General das Forças Armadas ou o respetivo ramo, conforme os casos,

²⁷⁴ Integram-se neste grupo as seguintes: apresentar ao CEMGFA as posições e as propostas do respetivo ramo relativamente aos assuntos da competência daquele órgão militar de comando; no âmbito do planeamento de forças e da programação militar de equipamento e infraestruturas, efetuar as análises e elaborar as propostas relativas ao respetivo ramo; propor ao Conselho de Chefes de Estado-Maior, nos termos da lei, a promoção a oficial general e de oficiais gerais do seu ramo (artigo 17.º, n.º 2, alíneas *b*), *c*) e *e*)).

²⁷⁵ Segundo o n.º 1 do artigo 24.º da LOBOFA, as nomeações de oficiais para cargos de comando nas Forças Armadas, bem como as correspondentes exonerações, efetuam-se, em regra, por decisão do chefe de estado-maior do respetivo ramo, com exceção dos vice-chefes de estado-maior dos ramos e dos comandantes de componente, naval terrestre e aérea, cuja nomeação e exoneração compete ao Ministro da Defesa Nacional, de acordo com o n.º 3 daquele artigo. A nomeação e a exoneração dos vice-chefes de estado-maior dos ramos devem ser confirmadas pelo Presidente da República, sem o que não produzem quaisquer efeitos, nos termos do n.º 5.

²⁷⁶ Nos termos do n.º 3 do artigo 25.º da LOBOFA, as promoções até ao posto de coronel ou capitão-de-mar-e-guerra efetuam-se exclusivamente no âmbito das Forças Armadas, ouvidos os órgãos de conselho dos ramos previstos no n.º 2 do artigo 20.º, i.e., os conselhos de classes na Marinha, os conselhos de armas e de serviços no Exército e os conselhos de especialidade na Força Aérea.

²⁷⁷ Artigo 8.º, n.º 9, das Leis Orgânicas da Marinha, do Exército, e da Força Aérea.

²⁷⁸ Regra reproduzida no n.º 9 do artigo 6.º da Lei Orgânica do EMGFA, e no n.º 8 do artigo 8.º das Leis Orgânicas da Marinha, do Exército e da Força Aérea.

sendo representados em juízo por advogado ou por licenciado em direito com funções de apoio jurídico, constituído ou designado pelo respetivo Chefe de Estado-Maior» (artigo 21.º, n.º 2).

E tal regime reflete-se no Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR)²⁷⁹, assim como no Regulamento de Disciplina Militar (RDM)²⁸⁰. O EMFAR, após reconhecer que «os militares têm o direito a solicitar a revogação, a anulação ou a modificação dos atos administrativos, assim como de reagir contra a omissão ilegal de atos administrativos, em incumprimento do dever de decisão», nos termos nele previstos (artigo 107.º, n.º 2)²⁸¹⁻²⁸², direito que «pode ser exercido mediante reclamação ou recurso, que, salvo disposição em contrário, podem ter como fundamento a ilegalidade ou a inconveniência do ato impugnado» (artigo 107.º, n.º 3), determina que «das decisões do CEMGFA e dos CEM dos ramos não cabe recurso hierárquico» (artigo 110.º, n.º 5). Sendo que, só das decisões destes últimos cabe impugnação judicial, ressalvados os casos de existência de delegação ou subdelegação de competência (artigo 111.º, n.º 1).

Por outro lado, face às regras da competência disciplinar constantes do RDM, cabe aos CEM dos ramos a competência disciplinar plena quanto a todas as sanções disciplinares²⁸³, bem como a competência exclusiva para a aplicação das sanções disciplinares expulsivas (artigo 64.º, n.ºs 1 e 2, e quadro anexo B)²⁸⁴.

Das decisões tomadas pelos CEM ao abrigo do RDM não cabe recurso hierárquico (artigo 125.º, n.º 2). Sendo que, das decisões proferidas pelo CEMGFA²⁸⁵ e pelos CEM dos ramos [e só destas] apenas cabe impugnação contenciosa (artigo 133.º, n.º 1).

Às referidas competências concernentes ao pessoal militar somam-se as previstas no Decreto-Lei n.º 264/89, de 18 de agosto, que define o regime jurídico aplicável ao pessoal civil dos serviços departamentais das Forças Armadas. Este diploma veio aplicar aos funcionários e agentes civis destes serviços o regime respeitante aos funcionários e

²⁷⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, alterado pela Lei n.º 10/2018, de 2 de março.

²⁸⁰ Aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho.

²⁸¹ Aos quais são aplicáveis as disposições do CPA, segundo o n.º 1 do artigo 107.º do EMFAR.

²⁸² Ou seja, quanto a atos praticados em matérias reguladas no EMFAR, respeitantes ao desenvolvimento da carreira militar, como sejam os atos de promoção e graduação (artigos 50.º a 74.º) e de avaliação do mérito (artigos 81.º a 90.º).

²⁸³ Nos termos do n.º 1 do artigo 30.º do RDM, as penas aplicáveis pela prática de infração disciplinar são, por ordem crescente de gravidade, as seguintes: repreensão, repreensão agravada, proibição de saída, suspensão de serviço e prisão disciplinar.

²⁸⁴ De acordo com os n.ºs 2 e 3 do artigo 30.º do RDM, além das penas disciplinares mencionadas na nota anterior, podem ser aplicadas, respetivamente, aos militares dos quadros permanentes as penas disciplinares de reforma compulsiva e separação de serviço, e aos militares dos regimes de contrato e de voluntariado a pena disciplinar de cessação compulsiva destes regimes.

²⁸⁵ No âmbito da competência disciplinar do CEMGFA, prevista no artigo 71.º do RDM.

agentes da administração central, com a particularidade de determinar que as referências feitas nesta legislação, em matéria de competências, ao ministro ou membro do Governo responsável pelo respetivo departamento e ao diretor-geral são entendidas como feitas, respetivamente, aos CEM e aos oficiais gerais que na estrutura das Forças Armadas desempenham cargos de comando, direção ou chefia correspondentes a diretor-geral.

15. Breve caracterização do sistema de organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas

Dos dados até aqui recolhidos, conclui-se, preliminarmente, que, nos termos da Constituição e da lei, a defesa nacional constitui atribuição do Estado, incumbindo às Forças Armadas a prossecução da sua componente militar. O que significa que a defesa nacional pressupõe um sistema de organização administrativa centralizado, dado estar legalmente conferida ao Estado, com exclusão de outras pessoas coletivas públicas²⁸⁶.

Dentro da pessoa coletiva Estado, do confronto das competências²⁸⁷ administrativas do Governo e, dentro deste, do Ministro da Defesa Nacional, com as competências dos CEM, constata-se que se trata de um sistema de desconcentração de competências, ou de administração desconcentrada, ou seja, nas palavras de DIOGO FREITAS DO AMARAL, um “sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão daquele”²⁸⁸.

Modelo que encontra cobertura constitucional no princípio da desconcentração administrativa, consagrado no n.º 2 do artigo 267.º da Constituição, segundo o qual «(...) a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes». Desconcentração esta sob a forma de desconcentração originária, decorrente imediatamente da lei, que procede à repartição de competências entre o superior e os subalternos²⁸⁹, no caso em razão da matéria e da hierarquia, dado que a lei efetua uma

²⁸⁶ Sobre o conceito de centralização, ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 723.

²⁸⁷ Segundo DIOGO FREITAS DO AMARAL, competência é “o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas colectivas públicas”; ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 640. Sobre o conceito de competência, ver ainda JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, p. 95.

²⁸⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 690.

²⁸⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 693.

repartição vertical de poderes, conferindo alguns ao superior e outros aos subalternos²⁹⁰⁻²⁹¹.

No respeitante às competências dos CEM, individualmente considerados, quanto à inserção nas relações interorgânicas, qualificam-se como dependentes, uma vez que os órgãos seus titulares estão integrados numa hierarquia administrativa e, por consequência, estão sujeitos ao poder de direção de outro órgão – o Ministro da Defesa Nacional – e ao correspondente dever de obediência. E, dentro das competências dependentes, constituem competências próprias, visto que a lei atribui-lhes, diretamente, o poder de praticar atos administrativos naquelas matérias²⁹²⁻²⁹³.

Dentro da modalidade de competências próprias, constituem competências exclusivas, uma vez que os órgãos subalternos são por lei competentes para praticar atos administrativos dos quais não cabe qualquer recurso hierárquico (artigo 21.º, n.º 1, da LOBOFA)²⁹⁴. As competências dos CEM, além de próprias e exclusivas, parecem surgir, assim, dotadas do grau máximo de exclusividade a que faz referência JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, pois os órgãos subalternos – os CEM – são os únicos a exercer aquelas competências naquelas matérias concretas, sem que na ordem jurídica ninguém mais, nem mesmo o órgão superior – o Ministro da Defesa Nacional – possa controlá-la. O subalterno é “dono e senhor de uma competência absolutamente excludente”, cujo exercício concreto só os tribunais administrativos podem sindicá-lo²⁹⁵⁻²⁹⁶. Exclusividade concebida “num quadro de dominialidade absoluta por banda do inferior hierárquico”, dotado por lei, pelo menos aparentemente, de uma competência própria inatingível nem pela revogação nem pela anulação administrativa, pelo superior hierárquico²⁹⁷. Situação que parece colocar o subalterno “numa posição irrepreensível de poder, isto é, numa

²⁹⁰ Sobre o conceito de desconcentração vertical de competências, ver JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, p. 104.

²⁹¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 644.

²⁹² Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 647.

²⁹³ Sobre os critérios de classificação da competência, ver JOÃO CAUPERS E VERA EIRÓ, *Introdução ...*, pp.152-153.

²⁹⁴ Segundo DIOGO FREITAS DO AMARAL, dentro da competência própria, podem verificar-se, ainda, duas situações: competência separada – o subalterno é por lei competente para praticar atos administrativos, mas estes não são definitivos, pois deles cabe recurso hierárquico necessário; competência reservada – o subalterno é por lei competente para praticar atos administrativos definitivos, mas deles, além da correspondente ação em juízo, cabe recurso hierárquico facultativo, constituindo a regra no Direito Administrativo português atual, quanto a atos administrativos praticados por subalternos; ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 647.

²⁹⁵ Cfr. JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, *Breve Ensaio sobre a Competência Hierárquica*, Coimbra, Almedina, 2000, p. 17.

²⁹⁶ Tal como era caracterizada por MARCELLO CAETANO; cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual ...*, Volume I, p. 468.

²⁹⁷ JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, *Breve Ensaio ...*, p. 17.

virtude decisora de tal grandeza que nunca os seus actos pudessem ser sindicados na ordem administrativa”²⁹⁸.

Formuladas estas conclusões preliminares, serão estes aspetos retomados mais adiante, aquando do tratamento da estrutura hierarquizada.

15.1. Em especial, o contencioso administrativo relacionado com matérias de disciplina e de administração de pessoal das Forças Armadas

Com a entrada em vigor do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)²⁹⁹ foram suscitadas dúvidas relativas à interpretação e aplicação do seu artigo 10.º às Forças Armadas, no sentido de determinar a quem pertence a legitimidade processual passiva nas ações administrativas especiais³⁰⁰ interpostas nos tribunais administrativos contra atos ou omissões do CEMGFA e dos CEM dos ramos, considerando a especial natureza administrativa da estrutura das Forças Armadas.

O artigo 10.º do CPTA, na sua redação originária, preceituava que cada ação «deve ser proposta contra a outra parte na relação material controvertida e, quando for caso disso, contra as pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor» (n.º 1). Sendo que, «[q]uando a acção tenha por objecto a acção ou omissão de uma entidade pública, parte demandada é a pessoa colectiva de direito público ou, no caso do Estado, o ministério a cujos órgãos seja imputável o acto jurídico impugnado ou sobre cujos órgãos recaia o dever de praticar os actos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos» (n.º 2).

As dúvidas decorriam, essencialmente, do disposto no n.º 2, no sentido de determinar se a legitimidade passiva nas ações administrativas especiais interpostas, por atos ou omissões do CEMGFA ou dos CEM dos ramos, pertence ao MDN ou, ao invés, ao EMGFA e aos ramos.

A partir do momento em que, tendo sido proposta ação administrativa especial, com vista à anulação de um ato administrativo praticado por um CEM de um dos ramos das Forças Armadas, considerou-se, no MDN, ser este ministério parte demandada, por nele se

²⁹⁸ JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, *Breve Ensaio ...*, p. 18.

²⁹⁹ Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro.

³⁰⁰ O CPTA, na sua redação originária, estruturou os processos declarativos não-urgentes sobre um modelo dualista, de acordo com o qual as causas deviam ser objeto da ação administrativa especial ou da ação administrativa comum. A revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, determinou a submissão de todos os processos não-urgentes do contencioso administrativo a um único modelo de tramitação, designado por ação administrativa, correspondente ao da anterior ação administrativa especial.

integrar o órgão a quem é imputável o ato jurídico impugnado, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º e do n.º 3 do artigo 78.º, ambos do CPTA.

Contrariamente, nas Forças Armadas considerou-se que aquela legitimidade pertencia aos ramos, pois os CEM detêm um conjunto amplo de competências próprias e exclusivas, entre elas as previstas no Decreto-Lei n.º 264/89, de 18 de agosto, em matéria de pessoal civil, e no EMFAR³⁰¹ em matéria de pessoal militar. E, no âmbito das competências que lhes estão legal e exclusivamente cometidas, os CEM decidem de forma definitiva as situações jurídico-funcionais do pessoal civil e do pessoal militar dos respetivos ramos. Tal questão gerou controvérsia nos tribunais administrativos, uma vez que o Tribunal Central Administrativo Sul (TCA Sul), no seu Acórdão de 23 de fevereiro de 2006, proferido no âmbito do processo n.º 596/05³⁰², concedeu provimento ao recurso interposto pelo CEMFA e revogou o despacho saneador proferido em 22 de abril de 2004³⁰³, pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra (TAF de Sintra), na parte em que conferia legitimidade passiva ao MDN, argumentando que:

- “1. A inserção das Forças Armadas na Administração directa do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional, e a consequente dependência dos Chefes de Estado-Maior dos ramos do Ministro da Defesa Nacional é de natureza estritamente jurídico-política (...);
2. No âmbito das competências expressamente cometidas pela lei, os Chefes de Estado-maior dos ramos das Forças Armadas, como autores materiais e jurídicos exclusivos dos actos praticados no exercício daquelas competências, são a única parte na relação material controvertida, com legitimidade e interesse processual (...).”

Deste acórdão veio o MDN interpor recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo (STA), ao abrigo do n.º 1 do artigo 150.º do CPTA³⁰⁴. Nesta sequência, pelo Acórdão de 10 de maio de 2007, proferido no processo n.º 886/06-11³⁰⁵, veio o STA conceder provimento ao recurso de revista interposto pelo MDN e, em consequência, revogar o acórdão recorrido.

Requerida a reforma deste acórdão, pelo CEMFA, com fundamento de que este “enferma de erro inadvertido, ostensivo e patente na determinação das normas aplicáveis à configuração institucional das Forças Armadas na orgânica do Estado Português e,

³⁰¹ Vigorava então o EMFAR aprovado pelo Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 25/2000, de 23 de agosto, e pelos Decretos-Leis n.ºs 197-A/2003, de 30 de agosto, 70/2005, de 17 de março, 166/2005, de 23 de setembro, e 310/2007, de 11 de setembro. Foi, entretanto, revogado pelo Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, que aprovou o novo EMFAR.

³⁰² Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/abb2b6979b67aa848025711f003f54d0?OpenDocument>.

³⁰³ Contrariamente ao sentido do parecer do Magistrado do Ministério Público junto daquele tribunal, transcrito no acórdão.

³⁰⁴ O qual foi admitido, por força do Acórdão de 21 de setembro de 2006, proferido no âmbito do processo n.º 886/06-10, publicado em apêndice ao *Diário da República* de 30 de abril de 2007.

³⁰⁵ Publicado em apêndice ao *Diário da República* de 30 de abril de 2008.

consequentemente, na qualificação jurídica dos factos que, à luz dessas normas, constituem a manifestação operativa dessa mesma configuração institucional”, foi a mesma indeferida pelo STA, em Acórdão de 5 de julho de 2007³⁰⁶.

Os contornos desta situação foram ainda abordados e devidamente analisados no Parecer n.º 2/2008, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República³⁰⁷, em que, após o estudo do regime jurídico das Forças Armadas e do regime da legitimidade passiva, constante do CPTA, se concluiu que:

“Nos termos do n.º 2 do artigo 10.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, é o Ministério da Defesa Nacional (MDN) que detém legitimidade passiva para intervir em acção administrativa especial intentada nos tribunais administrativos contra actos ou omissões dos Chefes do Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas.”

Do enquadramento resultante da LDNFA e da LOBOFA/1991, inferiu o TCA Sul, no mencionado Acórdão de 23 de fevereiro de 2006, ser a inserção orgânica das Forças Armadas na administração direta do Estado, e a consequente dependência dos CEM dos ramos em relação ao Ministro da Defesa Nacional, de natureza estritamente jurídico-política³⁰⁸. Isto porque a administração dos ramos cabe aos respetivos CEM, aos quais é reconhecida a competência para decidir, de forma final e definitiva, através da prática de atos administrativos definitivos e executórios com eficácia externa e, consequentemente, não sujeitos a recurso hierárquico para o Ministro da Defesa Nacional. E reforçou este entendimento invocando as normas legais que atribuem ao Ministro da Defesa Nacional, apenas, a responsabilidade política pela administração das Forças Armadas.

Contrariamente, o STA perfilhou entendimento diverso no mencionado Acórdão de 10 de maio de 2007, começando por reconhecer que, no recurso contencioso de anulação a legitimidade passiva era determinada em razão do autor do ato, conforme determinavam os artigos 7.º, 26.º e 40.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF/1984)³⁰⁹, bem como os artigos 26.º, n.º 2, e 36.º, n.º 1, alínea *c*) da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)³¹⁰.

No mesmo aresto refere-se que o CPTA se preocupou com “razões de celeridade e economia, visando facilitar a tarefa do autor que, não raras vezes sente dificuldade em

³⁰⁶ Publicado em apêndice ao *Diário da República* de 7 de maio de 2008.

³⁰⁷ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 12, de 17 de janeiro de 2008.

³⁰⁸ De que sublinha este tribunal superior “o processo de nomeação dos chefes militares – cuja competência pertence ao Presidente da República –, o estabelecimento de recíprocas relações de responsabilidade entre as Forças Armadas e o Presidente da República, as Forças Armadas e a Assembleia da República e as Forças Armadas e o Governo (...)”.

³⁰⁹ Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de abril.

³¹⁰ Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de julho.

saber a quem atribuir a autoria do acto impugnado, e procurando harmonizar este pressuposto à garantia agora introduzida de uma tutela jurisdicional plena (...), (...) introduziu um novo paradigma adjetivo em matéria de legitimidade passiva”. No fundo, a norma do n.º 2 do artigo 10.º do CPTA vem esclarecer que, no caso da pessoa coletiva Estado intervém o ministério a cujos órgãos seja imputável o ato jurídico impugnado, em representação do Estado. Por outro lado, a administração direta do Estado, a que a norma se reporta nesse segmento, caracteriza-se por uma relação de dependência hierárquica (CRP, artigo 199.º, alínea d)) sublinhando a característica da personalidade jurídica una do Estado, enquanto a indireta inclui centros de decisão autónomos e dotados de personalidade jurídica, criados especificamente com esse fim, mesmo que desempenhando tarefas do Estado.

Após este introito, procurou o STA resolver o problema principal, que se prendia com uma leitura restritiva que era feita do preceito. Perante a literalidade da norma, a intervenção ministerial só se justificaria quando o órgão em causa *pertencesse* ao ministério. E refere que “a alusão ao «ministério a cujos órgãos seja imputável o acto jurídico impugnado...» (...) pode inculcar uma ideia de integração, ao ponto de levar a pensar que a intervenção do ministério só possa ter lugar caso o acto impugnado tenha sido praticado pelos seus órgãos (pelos órgãos que integrem o ministério)”, de modo que, “consoante a estrutura orgânica de cada ministério, a norma só se aplicaria, isto é, só obrigaria à intervenção do ministério na acção pelo lado passivo, sempre que o acto praticado, ou a praticar, pertencesse à autoria dos seus gabinetes ministeriais, serviços de estudo, serviços de coordenação – como secretarias-gerais e serviços de inspecção – serviços executivos – como as direcções-gerais –, serviços externos regionais e locais e organismos dependentes”, posição que poderia “sair reforçada se atentarmos que o mesmo artigo regressa ao tema, quando prescreve que a acção se considere regularmente proposta se o autor indica como parte demandada o órgão que praticou o acto, ou que o deveria ter praticado, considerando-se nesse caso a acção intentada contra a pessoa colectiva de direito público ou, no caso do Estado, «contra o ministério a que o órgão pertence»”.

A entender-se estar ali alojada uma noção de integração, então o ministério responderia diretamente em tribunal, apenas e só, se o ato derivasse da sua atividade e praticado pelos seus órgãos e serviços centrais. Assim, considerou o STA que:

“Para ter utilidade, a 2.ª parte do n.º 2, do artigo 10.º tem que ultrapassar a aparente restrição que o n.º 4 pode parecer reforçar-lhe. A pertença vertida no n.º 4 do órgão ao ministério não pode ser interpretada no sentido literal e orgânico, de modo a só permitir a intervenção do

ministério como “parte” nas situações em que algum órgão da sua estrutura orgânica tenha agido contra o autor. Essa é uma visão restritiva e indefensável. O que o legislador quis foi racionalizar meios e conferir eficácia ao uso do instrumento jurisdicional.”

Por isso, entendeu o STA que a ideia de pertença ou de integração deve ser revertida para uma ideia de relação e de dependência, isto é, para um nexo de ligação do órgão autor do ato ao ministério a que se relaciona diretamente por um vínculo de dependência, situação que é uma característica particular da administração direta do Estado. E, naquele caso concreto, o aludido conjunto de normas da LDNFA e da LOBOFA/1991 fornecia a solução, tendo o legislador deixado bem claro que as Forças Armadas dependem diretamente do Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, e que este é responsável por elas no quadro da administração direta em que estão inseridas.

E, contrariamente ao defendido pelo CEMFA, conforme afirmação transcrita no mesmo acórdão, não faz sentido dizer que a responsabilidade e a direção das Forças Armadas por parte do Governo é simplesmente de natureza jurídico-política. De facto, a componente política dessa responsabilidade está patente nos diversos preceitos supra citados, mas a verdade é que eles também revelam que toda a administração das Forças Armadas, que não apenas o seu aspeto mais marcadamente político, pertence ao Governo, através do Ministro da Defesa Nacional.

E reconheceu o STA que as Forças Armadas obedecem a um plano nacional prosseguido pelo Governo e que visa a consecução dos objetivos da política de defesa nacional, muito embora, quando a lei determina que as Forças Armadas dependem diretamente do Governo não o faz apenas desse ponto de vista, mas também no plano administrativo, pois é aí que a sua vocação é diretamente visível pela via das decisões que, aos mais variados níveis, podem vincular os órgãos, serviços e organismos das Forças Armadas dele dependentes.

E finaliza aquele supremo tribunal, acrescentando que não deve impressionar o facto de as resoluções do CEMGFA ou dos CEM constituírem atos administrativos diretamente impugnáveis (artigos 59.º da LDNFA e 106.º do EMFAR/1999), porque essa é uma prerrogativa intrinsecamente relacionada com o poder dispositivo próprio da competência que lhes é conferida no quadro das leis aplicáveis: “[a] autonomia decisória da atividade administrativa que desenvolvam não anula o poder que é próprio da administração direta e da responsabilidade que sobre o Governo recai nesse âmbito”. E aqui havia que distinguir duas realidades: enquanto aquelas disposições preveem que esses atos administrativos são definitivos e executórios, por conseguinte recorríveis contenciosamente à luz da LPTA, obrigando à intervenção dos seus autores pelo lado

passivo, agora elas tinham que ser objeto de interpretação atualista, de maneira a que nelas se contemple a previsão de impugnação perante os tribunais administrativos pelo modo, meios e pressupostos que o CPTA estabeleceu, sem ignorar a legitimidade passiva atribuída ao ministério.

Partindo para o regime da legitimidade processual passiva do EMGFA e dos ramos das Forças Armadas atualmente em vigor, constante do n.º 2 do artigo 21.º da LOBOFA, deu-se um importante passo no sentido de ser dirimida a controvérsia em sentido favorável a estas entidades.

Como já vinha do antecedente, os atos do CEMGFA e dos CEM dos ramos permanecem definitivos e executórios, e deles não cabe recurso hierárquico para o Ministro da Defesa Nacional (artigo 21.º, n.º 1, da LOBOFA). Simultaneamente, veio esta disposição inovar, no sentido da reversão da regra da intervenção ministerial constante do n.º 2 do artigo 10.º do CPTA, nos processos jurisdicionais que tenham por objeto a ação ou omissão de órgãos das Forças Armadas em matérias de disciplina e de administração de pessoal, em que «a parte demandada é o Estado-Maior-General das Forças Armadas ou o respetivo ramo, conforme os casos» (artigo 21.º, n.º 2, da LOBOFA).

Foi, deste modo, introduzido um fator obstrutivo à clarificação pretendida com uma regra que visou, citando MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, “superar a imposição do pesado ónus ao recorrente de identificar com precisão o autor do acto recorrido”³¹¹. Inovação que, segundo estes autores, foi determinada, sobretudo, “por razões de economia processual que se prendem com a necessidade de preservar a regularidade da instância em relação a casos de erro na identificação do autor do acto impugnado, que frequentemente conduziam, no regime anterior, ao convite judicial para a regularização da petição ou à rejeição do recurso contencioso”³¹².

O n.º 2 do artigo 10.º do CPTA é, sobretudo, uma disposição que, no âmbito da legitimidade processual passiva, se projeta ao nível da personalidade e capacidade judiciária, implicando a atribuição destas aos ministérios, “pese embora eles não tenham personalidade nem capacidade jurídica”³¹³⁻³¹⁴. E foi, exatamente, o que sucedeu em

³¹¹ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2010, 3.ª edição, p. 85.

³¹² MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ...*, p. 86.

³¹³ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 216-217. No mesmo sentido, ver ESPERANÇA MEALHA, *Personalidade Judiciária e Legitimidade Passiva das Entidades Públicas*, Publicações CEDIPRE Online-2 <http://www.cedipre.fd.uc.pt>, Coimbra, 2010, p. 14.

³¹⁴ Até à revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, os pressupostos da personalidade e da capacidade judiciárias não eram objeto de regime próprio no CPTA, lacuna que foi preenchida com o aditamento do artigo 8.º-A. Esta disposição, após proclamar o princípio da coincidência entre a

relação ao EMGFA e aos ramos das Forças Armadas, com a solução consagrada no n.º 2 do artigo 21.º da LOBOFA, que implica a atribuição a estas entidades de personalidade e capacidade judiciária, pese embora não tenham personalidade nem capacidade jurídica.

15.2. Em especial, o reconhecimento de ampla autonomia interna às Forças Armadas

Do quadro descritivo traçado, forçoso é, ainda, concluir que o sistema de organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas é marcado pelo reconhecimento, a estas últimas, de uma ampla autonomia interna³¹⁵, sem prejuízo da legítima intervenção do poder político através dos órgãos competentes – Conselho Superior de Defesa Nacional e Conselho Superior Militar –, nos casos e dentro dos limites fixados pelas citadas leis orgânicas.

Os fatores em que tal autonomia se traduz foram consagrados na LDNFA, em 1982, e ainda mantêm a sua atualidade nas atuais leis orgânicas. Assim, a LDN e a LOBOFA, ao mesmo tempo que consagram de maneira inequívoca o princípio da subordinação das Forças Armadas ao poder político e a sua inserção na administração direta do Estado, através do MDN, proclamam e regulam também o princípio do reconhecimento de ampla autonomia interna à organização militar, traduzida no seguinte:

(i) Participação dos CEM, com direito de voto, no Conselho Superior de Defesa Nacional, o que tem maior relevância quando este haja, no âmbito consultivo, de emitir parecer sobre os projetos e as propostas de atos legislativos relativos à política de defesa nacional e das Forças Armadas, à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas e às condições de emprego destas no estado de sítio e no estado de emergência; os projetos e as propostas de leis de programação militar; o projeto de conceito estratégico de defesa nacional; a participação de destacamentos das Forças Armadas, e de outras forças quando integradas numa força militar, em operações militares no exterior do território nacional;

(ii) Participação dos CEM, com direito de voto, no referido órgão, quando este haja, no âmbito administrativo, de confirmar o conceito estratégico militar e aprovar as missões específicas das Forças Armadas e o sistema de forças necessário ao seu

personalidade judiciária e a personalidade jurídica (n.º 2), veio reconhecer personalidade e capacidade judiciária aos ministérios e aos órgãos da Administração Pública, correspondente à legitimidade ativa e passiva que lhes seja conferida pelo CPTA (n.º 3). Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2017, 3.ª edição, pp. 210-211.

³¹⁵ Ver Memória Justificativa da Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de setembro. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, pp. 140-143.

cumprimento, após proposta do Ministro da Defesa Nacional; exercer as competências que estão previstas para tempo de guerra; aprovar as propostas de nomeação e exoneração dos comandantes-chefes;

(iii) Participação dos CEM no Conselho Superior Militar, onde se podem pronunciar previamente sobre decisões a tomar em matérias da competência do Governo, do Conselho Superior de Defesa Nacional ou do Ministro da Defesa Nacional, bem como elaborar os projetos de proposta das leis de programação militar e de programação das infraestruturas militares, de acordo com a orientação do Governo, sem prejuízo das demais competências previstas na lei;

(iv) Consagração do Conselho de Chefes de Estado-Maior como principal órgão militar de carácter coordenador e deliberativo, sempre presidido pelo CEMGFA e dotado de extensas competências;

(v) Reconhecimento do direito da organização militar, através do Conselho de Chefes de Estado-Maior, deliberar sobre a elaboração do conceito estratégico militar, a elaboração dos projetos de definição das missões específicas das Forças Armadas, do sistema de forças e do dispositivo de forças, e sobre os anteprojetos de proposta de lei de programação militar e de lei de programação de infraestruturas militares;

(vi) Reconhecimento do direito da organização militar, através do mesmo Conselho, ser ouvida na definição da política de defesa nacional e do conceito estratégico de defesa nacional;

(vii) Determinação de que a dependência hierárquica dos CEM dos ramos em relação ao CEMGFA se estabelece somente nas matérias relativas à capacidade de resposta das Forças Armadas, dependendo do Ministro da Defesa Nacional nas demais matérias previstas na lei, com o qual se relacionam diretamente nos aspetos respeitantes à gestão corrente de recursos do respetivo ramo, bem como ao funcionamento dos órgãos, serviços ou sistemas regulados por legislação própria;

(viii) Atribuição aos CEM da competência exclusiva para a condução militar da guerra, dentro das orientações fixadas pelos órgãos de soberania;

(ix) Participação dos ramos das Forças Armadas no processo de nomeação e exoneração dos respetivos CEM, mediante a audição do CEMGFA e dos conselhos superiores dos ramos;

(x) Atribuição aos CEM dos ramos de vastas competências exclusivas, de cujos atos não cabe recurso hierárquico, antes cabendo impugnação jurisdicional direta, entre as quais figuram as competências para decidir acerca das promoções até ao posto de

capitão-de-mar-e-guerra ou coronel, bem como para efetuar a generalidade das nomeações de oficiais para a cargos de comando nas Forças Armadas, bem como as correspondentes exonerações;

(xi) Atribuição ao Conselho de Chefes de Estado-Maior da competência para deliberar sobre as promoções a oficial general e de oficiais generais, sem prejuízo da sujeição de tais promoções a aprovação pelo Ministro da Defesa Nacional e a confirmação pelo Presidente da República, sem o que não produzem quaisquer efeitos;

(xii) Atribuição ao Conselho de Chefes de Estado-Maior e aos CEM de poder regulamentar próprio, como é o exemplo da definição dos critérios para o funcionamento do ensino superior militar integrado, bem como dos critérios para o funcionamento da saúde militar.

Como reconheceu DIOGO FREITAS DO AMARAL, em 1982, a intervenção do poder político na vida própria das Forças Armadas é limitada, pois, “para além das competências constitucionalmente conferidas ao Presidente da República, à Assembleia da República e ao Governo (...), a intervenção do poder político no funcionamento da instituição militar resume-se, na prática, aos casos compreendidos na competência deliberativa do Conselho Superior de Defesa Nacional e aos casos de orientação ou aprovação do Ministro da Defesa Nacional quanto a decisões ou actividades militares com implicações políticas, diplomáticas ou financeiras”. E isto contrariamente ao que sucede nos países em que o poder político vai muito mais longe e reserva para si um grau mais elevado de intervenção na vida das Forças Armadas³¹⁶.

O reconhecimento de ampla autonomia interna às Forças Armadas, patente na outorga de vastas competências administrativas ao Conselho de Chefes de Estado-Maior e aos CEM individualmente considerados, consubstancia, como se viu, uma forma de desconcentração originária de poderes, traduzida na atribuição de competências próprias, exclusivas e autónomas aos órgãos não colocados no topo da hierarquia, na impugnação contenciosa direta dos atos dos subalternos, e uma conceção de chefia que deverá consistir mais em orientar e controlar decisões alheias do que decidir por si a totalidade das questões³¹⁷.

³¹⁶ Cfr. *supra*, capítulo II. Ver Memória Justificativa da Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de setembro; cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 143.

³¹⁷ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 323.

16. Dos caracteres específicos das modalidades de Administração Pública estadual

Do estudo dos regimes jurídicos que conformam a estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas efetuado nos pontos anteriores do presente capítulo, concluiu-se que, através dos mesmos, o legislador ordinário reconhece uma ampla autonomia interna às Forças Armadas, traduzida nos fatores expostos.

Cumprido, agora, indagar se esse princípio da autonomia interna das Forças Armadas permite ainda considerar que as mesmas se incluem na administração direta do Estado, apesar da opção constitucional assim o indicar, e de a lei ordinária assim o proclamar.

Para o efeito, necessário se torna, nesta fase, comparar os fatores em que tal autonomia se consubstancia, em primeiro lugar, com os caracteres específicos da administração indireta do Estado, em especial os institutos públicos, e, seguidamente, com os caracteres específicos da sua administração direta.

16.1. Dos caracteres específicos da administração indireta do Estado

No que concerne às características da administração indireta do Estado, DIOGO FREITAS DO AMARAL subdivide-as em características em sentido material, por um lado, e em sentido orgânico, por outro.

Em sentido material³¹⁸, constitui, em primeiro lugar, uma forma de atividade administrativa, i.e., uma modalidade de Administração Pública em sentido objetivo. Em segundo lugar, essa atividade assume natureza estadual, uma vez que se destina à realização de fins ou tarefas do Estado. Em terceiro lugar, trata-se de uma atividade que o Estado transfere, por decisão sua, para outras entidades distintas dele, transferência essa designada por devolução de poderes – “o Estado devolve – isto é, transfere, transmite – uma parte dos seus poderes para entidades que não se encontram integradas nele”³¹⁹.

Em quarto lugar, a administração indireta do Estado é uma atividade exercida no interesse do Estado, mas é desempenhada pelas entidades a quem está confiada em nome próprio e não em nome do Estado, sendo por essa razão que este tenha consideráveis poderes de intervenção sobre tais entidades, como o poder de nomear e demitir os seus dirigentes, o poder de lhes dar instruções e diretivas acerca do modo de exercer a sua atividade, e o poder de fiscalizar e controlar a forma como tal atividade é desempenhada, ou seja, a

³¹⁸ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, pp. 302-304.

³¹⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 303.

sujeição aos poderes de superintendência e de tutela do Governo a que alude a alínea d) do artigo 199.º da Constituição.

Em sentido orgânico³²⁰, é constituída por um conjunto de entidades públicas que são distintas do Estado, dotadas de personalidade jurídica própria, cuja criação compete ao Estado, de modo essencialmente livre face ao carácter ténue dos condicionalismos estabelecidos pelo legislador. Entidades que dispõem, em regra, de autonomia administrativa e financeira.

Prestando especial atenção à figura do instituto público, apresenta os seguintes traços específicos, resultantes da lei quadro dos institutos públicos (LQIP)³²¹, que estabelece os princípios e as normas por que se regem os institutos públicos do Estado e das Regiões Autónomas: (i) é uma pessoa coletiva pública, portanto, sempre dotado de personalidade jurídica (artigo 3.º, n.ºs 1 e 4, e artigo 4.º, n.º 1); (ii) é uma pessoa coletiva de tipo institucional³²²⁻³²³; (iii) é uma entidade criada para desempenhar funções administrativas determinadas (artigo 8.º) – é uma pessoa coletiva de fins singulares, ao contrário das pessoas coletivas de população e território, que são entidades de fins múltiplos; (iv) as funções desempenhadas pelos institutos públicos têm de ser atividades de carácter não empresarial (artigo 3.º, n.º 3); (v) as funções a desempenhar pelo instituto público são funções pertencentes ao Estado ou a uma Região Autónoma – com esta referência sublinha-se o carácter indireto da administração exercida por qualquer instituto público: as funções não lhe pertencem como funções próprias, antes devem considerar-se funções que, de raiz, pertencem a outra entidade pública (artigo 2.º, n.º 1); (vi) beneficia de autonomia administrativa, podendo alguns dispor de autonomia financeira (artigo 4.º, n.ºs 2 e 3); (vii) são criados por ato legislativo, e modificados ou extintos por ato de igual

³²⁰ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, pp. 305-307.

³²¹ Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 123/2012, de 20 de junho, pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio.

³²² PAULO OTERO define instituto público “como sendo uma entidade colectiva de direito público sem base territorial ou associativa, assente num substrato institucional, criada para a prossecução de fins administrativos específicos, sendo proveniente de um fenómeno de descentralização e encontrando-se sujeita a uma intervenção intersubjectiva por parte de outra entidade pública”; cfr. PAULO OTERO, «Institutos Públicos», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume V, Lisboa, 1993, pp. 251-252.

³²³ DIOGO FREITAS DO AMARAL define-o como “uma pessoa colectiva pública de tipo institucional, criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas de carácter não empresarial, pertencentes ao Estado ou a outra pessoa colectiva pública”; cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 331.

valor ou superior ao que os tenha criado (artigos 9.º, n.º 1, e 16.º, n.º 3); (viii) possuem órgãos próprios, sendo o principal o Conselho Diretivo (artigo 18.º); (ix) os seus serviços podem ser centrais e locais, segundo o disposto nos estatutos (artigo 15.º, n.ºs 2 e 3); estão sujeitos a intervenção do Estado, traduzida nos poderes de tutela e de superintendência (artigos 41.º e 42.º); (x) o regime do seu funcionamento é, regra geral, um regime de direito público (artigo 6.º).

Estabelecendo um paralelismo entre tais entidades públicas e as Forças Armadas (EMGFA e ramos), verifica-se que, num sentido material, estas últimas prosseguem uma atividade administrativa de natureza estadual, dado que se destina à realização de fins ou tarefas do Estado, ao qual incumbe «assegurar a defesa nacional», nos termos da Constituição e das leis orgânicas que conformam a organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas. Para além disso, as amplamente citadas leis orgânicas parecem induzir a transferência, do Estado para as Forças Armadas, dos vários fins em que se decompõe a atribuição geral por aquelas prosseguida no âmbito da defesa nacional, inerente à sua componente militar – às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República. Nestes termos, o Estado “devolve” às Forças Armadas aqueles fins, também designados por “missões das Forças Armadas” (artigos 24.º da LDN e 4.º da LOBOFA), que passam, por essa via, a constituir os seus fins singulares.

Tais diplomas também indiciam que a atividade das Forças Armadas, não obstante ser exercida no interesse do Estado, é por aquelas desempenhada em nome próprio e não do Estado, mantendo este poderes de intervenção sobre as mesmas Forças Armadas, como o de nomeação dos seus dirigentes máximos, o poder de lhes dar diretivas acerca do modo de exercer a sua atividade³²⁴, bem como o poder de fiscalizar e controlar a forma como a atividade das Forças Armadas é desempenhada.

Em sentido orgânico, aparentam estar dotadas de alguns dos traços específicos dos institutos públicos, constantes da respetiva lei quadro: (i) carácter institucional, face à expressa qualificação legal como «instituição nacional incumbida de assegurar a defesa militar da República» (artigo 22.º, n.º 1, da LDN); (ii) como já foi referido, desempenham funções administrativas determinadas, designadas por “missões das Forças Armadas”, aparentemente fins singulares; (iii) as funções por elas desempenhadas têm um carácter

³²⁴ Disso constituem exemplo as mais recentes Diretivas para a Ação Externa da Defesa Nacional, e de Orientação Política para o Investimento na Defesa, aprovadas, respetivamente, pelos Despachos n.ºs 4101/2018, e 4103/2018, ambos de 12 de abril de 2018, publicados no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 79, de 23 de abril de 2018.

não empresarial; (iv) as “missões das Forças Armadas” são funções pertencentes ao Estado, daí o carácter aparentemente indireto da atividade prosseguida pelas Forças Armadas, que, de raiz, pertence ao Estado; (v) beneficiam de autonomia administrativa, mas não financeira, o que não constitui um óbice pois a lei admite a existência de institutos públicos dotados apenas de autonomia administrativa (artigo 4.º, n.º 3, da LQIP); (vi) possuem órgãos próprios (CEMGFA e CEM dos ramos), podendo os seus serviços ser centrais ou locais (os órgãos centrais de administração e direção, os órgãos de base e os elementos da componente operacional do sistema de forças, genericamente descritos no artigo 15.º da LOBOFA); (vii) o seu regime de funcionamento é de direito público.

Importa, nesta comparação dos fatores em que assenta a autonomia interna das Forças Armadas, ter presente o debate doutrinal relativo à sua conceção jurídica, surgido em Espanha desde a aprovação da Constituição de 1978, no âmbito do qual se confrontam, de um lado, a conceção institucionalista, e de outro, a conceção administrativista, com o qual pode ser estabelecida uma certa simetria.

Segundo as primeiras conceções as Forças Armadas têm uma natureza institucional, autónoma do Estado, onde se destaca a posição sustentada por FEDERICO TRILLO-FIGUEROA M.-CONDE³²⁵, para o qual as Forças Armadas constituem uma unidade institucional, ou seja, “uma comunidade de fins e meios, enraizada na realidade social da qual faz parte”³²⁶. Ainda que não ponha em causa o aspeto administrativo como um dos mais destacados da organização militar, conclui que “as Forças Armadas só podem considerar-se unitariamente, numa perspetiva jurídica, como uma Instituição do Estado”³²⁷, que reúne as seguintes características: (i) ideia de obra a realizar, sintetizada na defesa nacional, como missão institucional das Forças Armadas; (ii) poder organizado em conformidade com a óptima realização dos fins a realizar, mantendo a sua unidade substancial; (iii) manifestações de comunhão dessa ideia, consistente numa harmonia de vontades, sob a direção de um chefe; (iv) o estatuto específico dos que integram a instituição; (v) tem o seu próprio ordenamento jurídico – o Direito Militar³²⁸. Nesse

³²⁵ FEDERICO TRILLO-FIGUEROA M.-CONDE, «Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española – Esbozo de una construcción institucional», in *Revista de Estudios Políticos*, 12, Madrid, noviembre-diciembre 1979, pp. 105-140, disponível em <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=172&IDA=15817>.

³²⁶ FEDERICO TRILLO-FIGUEROA M.-CONDE, *ob. cit.*, p. 111.

³²⁷ FEDERICO TRILLO-FIGUEROA M.-CONDE, *ob. cit.*, p. 113.

³²⁸ Cfr. FEDERICO TRILLO-FIGUEROA M.-CONDE, *ob. cit.*, pp. 113-114. Defende este autor uma conceção próxima da construção de instituição de MAURICE HAURIU e de GEORGES RENARD. Sobre o carácter institucional da Administração Pública e características da instituição administrativa, ver MAURICE

sentido converge FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO³²⁹, pois, no seu entendimento, com base em tais características, não há a menor dúvida de que as Forças Armadas têm uma natureza institucional³³⁰⁻³³¹, tendo tal perspetiva sido considerada pela sua constitucionalização no Título Preliminar da Constituição de 1978³³².

Em sentido contrário, e empreendendo o que considera ser uma “análise constitucional das Forças Armadas”, JAVIER BARCELONA LLOP rejeita a conceção institucional das mesmas³³³, que, do seu ponto de vista, não tem utilidade para caracterizar as Forças Armadas, dado que “estas não podem ser entendidas como uma instituição corporativa ou personalizada”³³⁴, por três razões essenciais:

(i) Em primeiro lugar, apesar de poder afirmar-se que as Forças Armadas estão encarregadas de materializar a ideia de defesa nacional, isto é, a proteção do complexo humano, material e territorial que constitui o Estado, defesa que constitui o elemento teleológico das Forças Armadas, produzindo-se, através dela, a ligação entre aquelas e a sociedade, é de considerar esta ligação uma quimera, pois é o Estado, para materializar esta ideia, “que cria, sustenta e desenvolve umas forças armadas”, as quais cumprem, neste sentido, “uma função instrumental do próprio Estado”, pelo que não podem ser

HAURIUO, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921, dixième édition, pp. 82-85. Sobre as características da instituição ver, ainda, GEORGES RENARD, *La Théorie de l'Institution: essai d'ontologie juridique*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1930, pp. 221 a 256.

³²⁹ FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», in *Revista Española de Derecho Militar*, 67, Madrid, enero-junio 1996, pp. 13-71, disponível em <https://publicaciones.defensa.gob.es/revista-esp-ola-de-derecho-militar-008.html>.

³³⁰ FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *ob. cit.*, pp. 36-43. Este autor nega, contudo, a existência de um poder militar autónomo, situação que contrariaria frontalmente o texto constitucional – “[a] Constituição deve ser interpretada sistematicamente, e isso implica considerar o disposto no artigo 97, que comete a um poder do Estado, emanado da vontade do povo espanhol, o Poder Executivo, exercido pelo Governo, a direção não só da Administração militar, mas também da defesa, que dá a sua razão de ser às Forças Armadas” (*ob. cit.*, p. 27). Ver, do mesmo autor, «El estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo. Balance de un cuarto de siglo», in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, Madrid, enero-junio 2004, pp. 201-208, disponível em <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=372&IDA=25711>.

³³¹ Em defesa da conceção institucional, ver, ainda, LORENZO COTINO HUESO, «La resolución de un largo debate en España. La plena sujeción del derecho militar a la Constitución y la superación de clásicos dualismos sobre las Fuerzas Armadas», in *Revista de Derecho Político de la UNED*, 50, Madrid, 2001, pp. 119-187, disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=57299>.

³³² Aliás, para estes autores, o acolhimento do conceito e missões das Forças Armadas no Título Preliminar da Constituição Espanhola de 1978 (artigo 8) constitui o sinal mais saliente da caracterização institucional das Forças Armadas; cfr. FEDERICO TRILLO-FIGUEROA M.-CONDE, *ob. cit.*, p. 109.

³³³ JAVIER BARCELONA LLOP, «La Organización Militar: Apuntes Jurídico-Constitucionales sobre una Realidad Estatal», in *Revista de Administración Pública*, 110, Madrid, mayo-agosto 1986, pp. 55-105, disponível em <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=108&IDA=23482>.

³³⁴ Sobre a personificação das Administrações Públicas, ver MAURICE HAURIUO, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, pp. 86-96. Sobre a personalidade jurídica das instituições, ver GEORGES RENARD, *La Théorie de l'Institution: essai d'ontologie juridique*, pp. 227 ss..

consideradas como instituição, “categoria que poderia radicar no próprio Estado, mas nunca nas suas forças armadas”³³⁵;

(ii) Em segundo lugar, assinala que “a veste institucional implica ir mais longe que o simples destinar às Forças Armadas como própria, de uma função estadual. Supõe também que, além de dispor dos meios adequados para atingir os seus fins, serão suscetíveis de manejar, utilizar, organizar e arbitrar tais meios, senão com completa liberdade, pelo menos com uma certa autonomia decisória”³³⁶. E acrescenta que “a autonomia inerente à conceção institucional significa que as Forças Armadas podem interpretar, num dado momento, a conveniência e a oportunidade da sua missão, tomando decisões e utilizando os meios ao seu dispor segundo os ditames do seu próprio entendimento”. Ao contrário, uma perspetiva instrumental desemboca numa situação bem distinta: “os objetivos, finalidades e meios das Forças Armadas transcendem por completo os agentes encarregados da sua materialização”³³⁷;

(iii) Por último, a partir de uma conceção instrumental, os outros caracteres da instituição são despojados das suas potencialidades: o poder organizado para levar à prática a ideia, que constitui presumivelmente o núcleo significante da organização militar, fica reduzido à infraestrutura humana, material e orgânica que o Estado mantém tendo em vista finalidades defensivas – há um poder, mas fora da estrutura das Forças Armadas, que reside nos centros de poder político civil. Do mesmo modo, desvanecem-se as manifestações de comunhão de ideia, dada a ausência da mesma, visto que a defesa constitui um objetivo do Estado³³⁸.

Estes últimos argumentos são decisivos para que, em sentido orgânico, falhe o paralelismo traçado entre as Forças Armadas e a figura do instituto público, desde logo, pela ausência de personalidade jurídica própria das Forças Armadas, não obstante beneficiarem de uma norma de extensão de personalidade judiciária no âmbito das ações administrativas em matéria de disciplina e de administração do respetivo pessoal [militar e civil] (artigo 21.º, n.º 2, da LOBOFA).

³³⁵ Cfr. JAVIER BARCELONA LLOP, *ob. cit.*, p. 61. Neste mesmo sentido, MAURICE HAURIUO qualifica o Estado como instituição administrativa que “centraliza os serviços comuns a todos os habitantes de uma circunscção”; cfr. MAURICE HAURIUO, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, p. 84. Sobre o Estado enquanto instituição, cfr. GEORGES RENARD, *La Théorie de l’Institution: essai d’ontologie juridique*, pp. 151-186.

³³⁶ JAVIER BARCELONA LLOP, *ob. cit.*, pp. 61-62.

³³⁷ JAVIER BARCELONA LLOP, *ob. cit.*, p. 62.

³³⁸ JAVIER BARCELONA LLOP, *ob. cit.*, p. 62.

Para além da personalidade jurídica, falha também o paralelismo quanto ao ato de constituição. Ora, se é verdade que o instituto público está sujeito ao princípio da legalidade da sua constituição, modificação ou extinção, também não é menos verdade que as Forças Armadas, tal como hoje existem, são apenas reguladas ou modificadas por ato legislativo (LDN, LOBOFA, e leis orgânicas do EMGFA e dos ramos). Não seria de equacionar, tampouco, a sua extinção por ato de valor igual ou superior aos que as regulam, pois, como se concluiu no capítulo III³³⁹, constitui atribuição do Estado assegurar a defesa nacional, atividade esta instrumental na realização das suas tarefas fundamentais Constitucionalmente fixadas, respeitantes à garantia, por um lado, da independência nacional e criação das condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam, e, por outro, dos direitos fundamentais. E cuja componente militar é prosseguida, a título de exclusividade, pelas Forças Armadas, cuja existência e manutenção é inerente à própria existência do Estado-Coletividade.

Quanto aos poderes de intervenção do Estado sobre os institutos públicos, traduzem-se nos poderes de tutela e de superintendência (artigos 41.º e 42.º da LQIP).

Começando pelo poder de tutela, DIOGO FREITAS DO AMARAL define-o como “conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação”³⁴⁰⁻³⁴¹, daí derivando as seguintes características: pressupõe a existência de duas pessoas coletivas distintas [pessoa coletiva tutelar e pessoa coletiva tutelada]; das quais uma delas é necessariamente uma pessoa coletiva pública; envolve poderes de intervenção na gestão de uma pessoa coletiva; tem por fim assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpra as leis em vigor e garantir, quando legalmente permitido, a adoção de soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público³⁴². Classifica-se segundo dois critérios principais: quanto ao fim e quanto ao conteúdo³⁴³.

Quanto ao fim, desdobra-se em tutela de legalidade e em tutela de mérito, visando a primeira controlar a legalidade das decisões da entidade tutelada (se é ou não conforme à lei), enquanto que a segunda visa apurar a conveniência, a oportunidade e a correção do

³³⁹ *Supra*, n.º 12.

³⁴⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 729.

³⁴¹ No mesmo sentido, JOÃO CAUPERS E VERA EIRÓ, *Introdução ...*, p. 163.

³⁴² DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 729.

³⁴³ No mesmo sentido, JOÃO CAUPERS E VERA EIRÓ, *Introdução ...*, pp. 163-164.

ponto de vista administrativo, técnico e financeiro (independentemente da respetiva legalidade)³⁴⁴.

Quanto ao conteúdo, distinguem-se cinco modalidades: (i) tutela integrativa; (ii) tutela inspetiva; (iii) tutela sancionatória; (iv) tutela revogatória; (v) tutela substitutiva.

A primeira modalidade consiste “no poder de autorizar ou aprovar os actos da entidade tutelada”³⁴⁵, nela se distinguindo a tutela integrativa a priori, que consiste em autorizar a prática dos atos, e a tutela integrativa a posteriori, que consiste no poder de aprovar os atos da entidade tutelada – a exigência de autorização é uma condição de validade do ato, enquanto a exigência de aprovação constitui uma condição de eficácia³⁴⁶.

A segunda modalidade consiste “no poder de fiscalização da organização e funcionamento da entidade tutelada”³⁴⁷. Dispondo o Ministério da Defesa Nacional de um serviço central especialmente encarregado de exercer esta função – a já mencionada Inspeção-Geral da Defesa Nacional.

A terceira modalidade consiste “no poder de aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detectadas na entidade tutelada”³⁴⁸. No exercício da tutela inspetiva, fiscaliza-se a atuação da entidade tutelada, e uma vez descobertas irregularidades necessária se torna a aplicação de sanções, o que não se verifica no âmbito militar, quanto aos CEM.

A quarta modalidade consiste no “poder de revogar os actos administrativos praticados pela entidade tutelada”³⁴⁹. Só existe excepcionalmente – pelas razões apontadas, não existe, aparentemente, em relação aos atos praticados pelos CEM.

Por fim, a tutela substitutiva “é o poder da entidade tutelar de suprir as omissões da entidade tutelada, praticando, em vez dela e por conta dela, os actos que forem legalmente devidos”³⁵⁰. Também não existe em relação aos CEM, ao contrário do previsto para os institutos públicos (artigo 41.º, n.º 9, da LQIP).

O poder de tutela administrativa não se presume, existindo apenas quando a lei a prevê expressamente, e nos termos em que a mesma lei a estabelecer³⁵¹, e assume a natureza

³⁴⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 731.

³⁴⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 732.

³⁴⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 733.

³⁴⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 734.

³⁴⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 734.

³⁴⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 734.

³⁵⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 734.

³⁵¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 736; em sentido contrário, considera JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE que a tutela de legalidade não carece de consagração legal expressa; ver JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, p. 98.

jurídica de poder de controlo ou fiscalização da legalidade ou do mérito da atuação da entidade institucional³⁵².

Por sua vez, quanto ao poder de superintendência, “é o poder conferido ao Estado, ou a outra pessoa colectiva de fins múltiplos, de definir os objectivos e guiar a actuação das pessoas colectivas públicas de fins singulares colocadas por lei na sua dependência”³⁵³⁻³⁵⁴. Consiste, assim, num poder mais amplo, forte e intenso do que a tutela administrativa, exercido através de diretivas e recomendações³⁵⁵.

Assim como a tutela administrativa, também não se presume, dependendo de consagração legal expressa, assumindo a natureza jurídica de poder de orientação³⁵⁶.

Poder-se-ia, seguindo MARCELLO CAETANO, atribuir à tutela administrativa a natureza de hierarquia enfraquecida, dado ser exercida sobre entidades autónomas. Segundo este autor, nos poderes tutelares seria “fácil encontrar os poderes hierárquicos enfraquecidos ou quebrados pela autonomia”³⁵⁷. Posição afastada por DIOGO FREITAS DO AMARAL, segundo o qual, se aquela posição estivesse correta, tal como a hierarquia, também a tutela administrativa existiria sem necessidade de previsão legal expressa, exceto para a limitar³⁵⁸.

Tal como a tutela, também a superintendência era considerada como uma hierarquia enfraquecida, em que o poder de orientação, enquanto faculdade de emanação de diretivas e recomendações, consiste num enfraquecimento do poder de direção ou faculdade de dar ordens e instruções. DIOGO FREITAS DO AMARAL também a afasta, pois a estar correta, a superintendência não careceria de previsão legal expressa, sendo suficiente a teoria dos poderes implícitos “para reconhecer à autoridade superintendente todos os poderes próprios do superior hierárquico que, não contrariando o grau de autonomia conferido por lei ao organismo dependente, fossem indispensáveis para assegurar a efectivação do poder de orientação em que a superintendência se traduz”³⁵⁹.

Pelo que também estas posições não explicam as especificidades em que se traduz a autonomia das Forças Armadas. Tais poderes – tutela e superintendência – apenas têm

³⁵² DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, pp. 737-740; no mesmo sentido, ver PAULO OTERO, «Institutos Públicos» ..., pp. 264-265.

³⁵³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 744.

³⁵⁴ No mesmo sentido, JOÃO CAUPERS E VERA EIRÓ, *Introdução ...*, p. 164.

³⁵⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, pp. 744 e 746.

³⁵⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, pp. 748 e 749; no mesmo sentido, ver PAULO OTERO, «Institutos Públicos» ..., pp. 264-265.

³⁵⁷ MARCELLO CAETANO, *Manual ...*, Volume I, pp. 230-231.

³⁵⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, pp. 737-740.

³⁵⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, pp. 748-750.

lugar no domínio das relações intersubjetivas, i.e., que ligam dois sujeitos de direito. Pelo que, também aqui soçobra, o paralelismo entre os institutos públicos e as Forças Armadas, dado serem desprovidas de personalidade jurídica.

Tudo visto e ponderado, soçobram aqui os três princípios essenciais a que obedece o regime comum a todos os institutos públicos, tal como enumerados e caracterizados por PAULO OTERO: o princípio da legalidade da constituição; o princípio da personalidade; e o princípio da intervenção orientadora e/ou controlo”³⁶⁰.

Assim sendo, as Forças Armadas não assumem a natureza jurídica de substrato institucional autónomo, diferente do Estado e dele destacado, a que a lei confira personalidade jurídica³⁶¹, pelo que a confusa denominação normativa de “instituição nacional”³⁶² requer, pela sua ambiguidade, uma leitura mais cuidadosa.

Pelo que não é admissível a subsunção das Forças Armadas à figura do instituto público, e consequentemente a sua inserção na administração indireta do Estado, apesar das aparentes semelhanças.

16.2. Dos caracteres específicos da administração direta do Estado

Uma vez afastada a hipótese da inserção das Forças Armadas na administração indireta do Estado, importa agora procurar subsumir a organização administrativa das Forças Armadas aos caracteres específicos da administração direta do Estado³⁶³, mais especificamente aos critérios da multiplicidade de atribuições, do pluralismo de órgãos e serviços, da organização em ministérios, da personalidade jurídica una, da instrumentalidade e da estrutura hierárquica³⁶⁴. Esta última característica, pela sua relevância, será tratada separadamente.

A *multiplicidade de atribuições* quer significar que o Estado é uma pessoa coletiva de fins múltiplos, podendo e devendo prosseguir diversas e variadas atribuições, nisto se

³⁶⁰ Cfr. PAULO OTERO, «Institutos Públicos» ..., pp. 261-267.

³⁶¹ Segundo a conceção perfilhada por DIOGO FREITAS DO AMARAL, o instituto público assume a natureza jurídica de “substrato institucional autónomo, diferente do Estado e dele destacado, a que a lei confere personalidade jurídica”, criando a ordem jurídica “um sujeito de direito com base numa instituição distinta do Estado – seja ela um serviço, um património ou um estabelecimento”, os seus órgãos dirigentes são órgãos do instituto e não do Estado, o seu pessoal é privativo do instituto, o seu património é próprio e não do Estado; cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, pp. 325-326.

³⁶² Artigo 22.º, n.º 1, da LDN.

³⁶³ Sobre os caracteres específicos da administração direta do Estado, ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 200-203.

³⁶⁴ Não serão aqui abordados os critérios da unicidade, do carácter originário, da territorialidade e da supremacia, pois relevam, sobretudo, para distinguir o Estado dos demais sujeitos de Direito, bem como para evidenciar o relacionamento estabelecido entre o Estado e os sujeitos de Direito privado e as demais entidades públicas.

distinguindo das aludidas pessoas coletivas públicas de fins singulares. E tais atribuições, ou seja, os fins objetivos que o Estado se propõe atingir, encontram-se definidos de forma dispersa em diversos diplomas legais – o Estado prossegue as atribuições previstas nas leis orgânicas dos vários ministérios e dos diversos serviços públicos. Têm que resultar sempre de ato legislativo, pois na lei reside o fundamento, o critério e o limite de toda a atuação administrativa³⁶⁵. Assim, como acima se concluiu, nos termos da Constituição e da lei, constitui atribuição do Estado assegurar a defesa nacional (CRP, artigo 273.º, n.º 1), sendo esta atividade instrumental na realização das tarefas fundamentais do Estado constitucionalmente fixadas, respeitantes à garantia, por um lado, da independência nacional e criação das condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam, e, por outro, dos direitos e liberdades fundamentais (CRP, artigo 9.º, alíneas *a*) e *b*)), fins estes transcritos na LDN (artigo 5.º). Sendo que a componente militar da defesa nacional é prosseguida, a título de exclusividade, pelas Forças Armadas (CRP, artigo 275.º, n.º 1; LDN, artigo 22.º, n.ºs 1 e 5; e LOBOFA, artigo 1.º, n.º 1).

E tais atribuições desdobram-se, por um lado, nas atribuições prosseguidas pelo MDN (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 183/2014), e nas missões das Forças Armadas (artigos 24.º da LDN e 4.º da LOBOFA).

Também no âmbito da defesa nacional e das Forças Armadas se verifica um *pluralismo de órgãos e serviços*, dado que o Governo, os membros do Governo individualmente considerados, o CEMGFA, os CEM dos ramos, e os dirigentes máximos dos serviços centrais do MDN, são órgãos do Estado. O MDN e os respetivos serviços centrais, o EMGFA e os ramos das Forças Armadas, são serviços públicos do Estado.

Este setor obedece, igualmente, à característica da *organização em ministérios*, uma vez que os órgãos e serviços do Estado-administração no setor da defesa nacional e das Forças Armadas, a nível central, estão estruturados num departamento responsável por tais assuntos ou matérias, denominado por Ministério da Defesa Nacional (MDN). Como já se viu³⁶⁶, a sua estrutura orgânica é genericamente definida na respetiva lei orgânica – Decreto-Lei n.º 183/2014 –, que determina que este prossegue as suas atribuições através das Forças Armadas e dos serviços integrados na administração direta do Estado [entre outros] (artigo 3.º). E compreende, na sua administração direta, as Forças Armadas (EMGFA e ramos), na esteira da LDN e da LOBOFA (artigos 23.º, n.º 1, da LDN, e 1.º,

³⁶⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 204.

³⁶⁶ *Supra*, n.º 14.2.

n.º 2, 2.ª parte, da LOBOFA), aliás, em consonância com a opção do legislador constitucional.

A *personalidade jurídica una* significa que o Estado mantém sempre a mesma e única personalidade jurídica. Quer o MDN, quer os seus serviços centrais, assim como as Forças Armadas pertencem ao mesmo sujeito de direito, não sendo sujeitos de direito distintos do Estado, não dispondo de personalidade jurídica própria. Cada órgão do Estado, seja o Ministro da Defesa Nacional, sejam os CEM ou os dirigentes máximos dos serviços centrais do MDN, vinculam o Estado no seu todo, e não apenas o ministério, o EMGFA ou o respetivo ramo ou serviço. Consequentemente, não dispõem de património próprio, uma vez que o património do Estado é só um³⁶⁷.

Por fim, a *instrumentalidade* reporta-se ao carácter subordinado da administração do Estado, não obstante o reconhecimento de ampla autonomia às Forças Armadas. Estas, assim como os serviços centrais do MDN, constituem um instrumento para o desempenho dos fins do Estado supra descritos, sendo esse o fundamento da opção do legislador constitucional pela integração das Forças Armadas na Administração direta do Estado, submetida ao poder de direção do Governo (CRP, artigo 199.º, alínea *d*)). Sendo por isso que a LDN estabelece a dependência direta do CEMGFA e dos CEM dos ramos em relação ao Ministro da Defesa Nacional (artigo 23.º, n.ºs 2 e 4, da LDN)³⁶⁸.

16.3. Da estrutura hierárquica, em particular

Uma das características mais relevantes da administração direta do Estado é, precisamente, a *estrutura hierárquica*, ou seja, uma modalidade de estruturação dos serviços públicos “de acordo com um modelo de organização administrativa constituído por um conjunto de órgãos e agentes ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direção e ao subalterno o dever de obediência”³⁶⁹.

³⁶⁷ No que concerne aos bens do domínio público, decorre do artigo 84.º da Constituição que só as pessoas coletivas públicas de população e território – Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais – são proprietárias de bens do domínio público. Como consequência da cláusula aberta da alínea *f*) do n.º 1 do artigo 84.º da Constituição, a lei integra no domínio público do Estado «[a]s obras e instalações militares, bem como as zonas territoriais reservadas para a defesa militar», e «[o]s navios da armada, as aeronaves militares e os carros de combate, bem como outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalentes», conforme as alíneas *i*) e *j*) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro.

³⁶⁸ Embora, como acima foi dito, os CEM dos ramos dependam hierarquicamente do CEMGFA nas matérias relativas à capacidade de resposta das Forças Armadas (artigo 23.º, n.º 3, da LDN).

³⁶⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 202.

A generalidade da doutrina não diverge quanto ao conceito de hierarquia³⁷⁰. DIOGO FREITAS DO AMARAL define-a como sendo “o modelo de organização administrativa vertical, constituído por dois ou mais órgãos e agentes com atribuições comuns, ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direcção e impõe ao subalterno o dever de obediência”³⁷¹⁻³⁷².

Desta definição resultam as seguintes características³⁷³:

(i) Existência de um vínculo entre dois ou mais órgãos e agentes administrativos, superior e subalterno: como já foi referido, a LDN estabelece que o CEMGFA e os CEM dos ramos dependem diretamente do Ministro da Defesa Nacional (artigo 23.º, n.ºs 2 e 4, da LDN);

(ii) Comunidade de atribuições entre os elementos da hierarquia, ou seja, é indispensável que tanto o superior como o subalterno atuem para a prossecução de atribuições comuns: a atuação do Ministro da Defesa Nacional destina-se à prossecução das atribuições do MDN, entre as quais a elaboração e execução da política relativa à componente militar da defesa nacional (artigo 2.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 183/2014), da qual as missões das Forças Armadas (artigos 24.º da LDN e 4.º da LOBOFA) constituem um desdobramento, como foi amplamente referido, e a cuja prossecução se destina a atuação do CEMGFA e dos CEM dos ramos;

(iii) Vínculo jurídico constituído pelo poder de direcção e pelo dever de obediência, designado por *relação hierárquica*, estabelecido entre órgãos da mesma pessoa coletiva pública, ou seja, uma relação interorgânica. Assim, o Ministro da Defesa Nacional dirige, assegura e fiscaliza a administração das Forças Armadas e dos serviços e organismos integrados no MDN (artigo 14.º, n.º 2, da LDN), competindo-lhe, em especial, exercer os poderes do Governo relativos à direcção dos órgãos e serviços da administração direta e à tutela e superintendência sobre os órgãos e serviços da administração indireta da defesa nacional (artigo 14.º, n.º 3, alínea *r*), da LDN).

Acrescenta PAULO OTERO que, enquanto relação jurídico-funcional, além de exigir “a integração dos órgãos hierarquizados numa mesma pessoa colectiva pública”, enquanto

³⁷⁰ Quanto ao conceito de hierarquia, ver MARCELLO CAETANO, *Manual ...*, Volume I, p. 245; JOÃO CAUPERS E VERA EIRÓ, *Introdução ...*, pp. 153-154; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, pp. 96-97.

³⁷¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 667.

³⁷² Em sentido divergente, PAULO OTERO coloca a principal característica da posição de superior hierárquico na competência para dispor da vontade decisória de todos os restantes órgãos na sua dependência, adstritos a um dever legal de obediência; PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 76-77.

³⁷³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 668.

relação orgânica intrasubjetiva, tem ainda como pressuposto a desconcentração de competências³⁷⁴. De que o modelo de organização administrativa objeto do presente estudo constitui exemplo, como acima referido³⁷⁵.

Sendo que a relação hierárquica estabelecida entre o Ministro da Defesa Nacional e o CEMGFA e os CEM dos ramos, que aqui cumpre estudar, se enquadra na designada hierarquia externa, que reflete a repartição vertical de competências entre órgãos da mesma pessoa coletiva pública³⁷⁶⁻³⁷⁷⁻³⁷⁸.

Quanto aos poderes típicos do superior hierárquico, a doutrina diverge quanto à sua arrumação.

Assim, DIOGO FREITAS DO AMARAL considera serem três os poderes do superior: o poder de direção, o poder de supervisão e o poder disciplinar.

O poder de direção não carece de consagração legal expressa por ser um elemento inerente à relação hierárquica³⁷⁹, e “consiste na faculdade de o superior dar ordens e instruções, em matéria de serviço, ao subalterno”. Sendo as ordens traduzidas em comandos individuais e concretos, através dos quais o superior impõe aos subalternos a adoção de uma determinada conduta específica, enquanto as instruções se traduzem em comandos gerais e abstratos, através dos quais o superior impõe aos subalternos a adoção, para futuro, de certas condutas sempre que se verifiquem as situações previstas³⁸⁰.

A estes comandos vinculativos, acrescenta PAULO OTERO a faculdade de emanar diretivas sobre a atividade dos subalternos, conferindo-lhes uma maior liberdade de ação na concretização dos objetivos determinados³⁸¹.

Nas palavras do mencionado Professor, a principal finalidade do poder de direção consiste em atribuir ao superior a faculdade de dar unidade de comando aos serviços colocados na

³⁷⁴ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., pp. 106-108.

³⁷⁵ *Supra*, n.º 15.

³⁷⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso* ..., Volume I, p. 672. No mesmo sentido, ALEXANDRA LEITÃO, «A Administração Militar», p. 460.

³⁷⁷ Ao invés da hierarquia interna estabelecida no n.º 4 do artigo 6.º da LOBOFA, correspondente a um modelo vertical de organização interna dos serviços públicos que assenta na diferenciação entre superiores e subalternos; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso* ..., Volume I, pp. 670-671; ALEXANDRA LEITÃO, «A Administração Militar», p. 460.

³⁷⁸ Ou, segundo PAULO OTERO, “a hierarquia que relaciona competência e órgãos no âmbito da pessoa colectiva, não a hierarquia de agentes e divisão de actividades no interior do serviço público; trata-se da hierarquia que se traduz na prática de actos jurídicos, não da hierarquia que consiste na prática de actividades materiais internas”; ver PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 76.

³⁷⁹ O poder de direção e o próprio vínculo hierárquico constituem, segundo PAULO OTERO, um exemplo de presunção de competência administrativa, enquanto fator de debilitação do princípio da legalidade da competência, atualmente previsto no artigo 36.º do CPA; cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 887-889.

³⁸⁰ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso* ..., Volume I, pp. 674-675.

³⁸¹ Cfr. PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., pp. 110-111.

sua dependência, promovendo a coordenação de tarefas, de forma a determinar uma maior eficácia na atividade administrativa, traduzindo-se numa faculdade geral de ingerência na atividade dos subalternos³⁸². Ingerência que, segundo este autor, pode verificar-se mesmo nas áreas de competência própria do subalterno, dentro da margem de discricionariedade que lhe for legalmente conferida por lei, surgindo aqui o poder de direção como um limite inerente ao poder discricionário dos órgãos subalternos. Faculdade que pressupõe, no seu entendimento, um nexo de competência comum entre o superior e o subalterno³⁸³. A estes aspetos retornar-se-á mais adiante.

No tocante ao poder de supervisão “consiste na faculdade de o superior hierárquico revogar, anular ou suspender os actos administrativos praticados pelo subalterno”, e pode ser exercido de duas maneiras: por iniciativa do superior, que para o efeito avocará ou chamará a si a resolução da situação da vida submetida a apreciação; ou em consequência de recurso hierárquico perante ele interposto pelo interessado³⁸⁴. Este poder depende do grau maior ou menor da desconcentração estabelecida por lei, e, como tal, da dose maior ou menor de competências próprias ou delegadas que o subalterno detenha. Conforme acima foi dito, o sistema de organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas é um sistema desconcentrado, no qual o Ministro da Defesa Nacional não dispõe deste poder em nenhuma das matérias relacionadas com as competências do CEMGFA e dos CEM dos ramos, pela razão de não caber recurso hierárquico dos respetivos atos administrativos.

O poder disciplinar “consiste na faculdade de o superior punir o subalterno, mediante a aplicação de sanções previstas na lei em consequência das infrações à disciplina da função pública cometidas”³⁸⁵. No âmbito da defesa nacional e das Forças Armadas, a competência disciplinar não se limita a um poder punitivo, uma vez que também abrange o poder de recompensar, designadamente através da concessão de louvores e de medalhas militares – o Ministro da Defesa Nacional dispõe, quanto a pessoal militar, apenas desta parte da competência disciplinar, nos termos do Regulamento da Medalha Militar e das Medalhas Comemorativas das Forças Armadas³⁸⁶.

³⁸² PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento ...*, pp. 116-117.

³⁸³ Cfr. PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento ...*, pp. 118-121.

³⁸⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 675.

³⁸⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 675.

³⁸⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 316/2002, de 27 de dezembro. Ver artigo 34.º.

Os dois últimos poderes referidos são agrupados por PAULO OTERO na designação genérica de poderes de controlo³⁸⁷, e aos quais acrescenta o poder de inspeção. Este funciona como instrumental, ou como um pressuposto do exercício dos demais poderes, conferindo ao superior a faculdade conjunta de: (i) fiscalizar o cumprimento da legalidade em geral, a conveniência e a oportunidade da atividade desenvolvida pelos subalternos; (ii) verificar a obediência e o cumprimento perfeito dos comandos hierárquicos por parte dos serviços e órgãos dependentes; (iii) conhecer, na globalidade, os factos respeitantes ao funcionamento dos serviços sob a sua direção e o comportamento dos subordinados³⁸⁸. Sendo que é através dos elementos apurados através deste poder que pode ser desencadeado o uso do poder de supervisão e o poder disciplinar³⁸⁹.

Distingue, ainda, na esfera de faculdades do superior hierárquico, os poderes dispositivos da competência: o poder de resolução de conflitos de competência, o poder de delegação, e o poder de substituição primária. No âmbito da primeira faculdade mencionada, “verificando-se uma situação face à qual dois ou mais órgãos se consideram competentes (conflito positivo), ou incompetentes (conflito negativo) para a resolução de determinado assunto, compete ao superior hierárquico decidir qual o órgão competente”³⁹⁰⁻³⁹¹.

Quanto ao poder de delegação, sendo um poder suscetível de existir entre órgãos não hierarquizados, não é inerente à hierarquia administrativa, “porque a existência desta não habilita automaticamente o superior hierárquico a delegar”, uma vez que não pode haver delegação sem habilitação legal – a hierarquia não é um pressuposto da delegação de poderes, uma vez que o superior hierárquico só tem este poder se estiver legalmente habilitado³⁹².

Relativamente ao poder de substituição primária, “confere ao superior a faculdade de praticar um acto em concreto ou exercer uma fracção de poderes integrantes da

³⁸⁷ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento ...*, pp. 137-139.

³⁸⁸ Ou, como afirma DIOGO FREITAS DO AMARAL, a “faculdade de o superior fiscalizar continuamente o comportamento dos subalternos e o funcionamento dos serviços, a fim de providenciar como melhor entender e de eventualmente, mandar proceder a inquérito ou a processo disciplinar”; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 676.

³⁸⁹ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento ...*, pp. 135-137.

³⁹⁰ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento ...*, pp. 140-141.

³⁹¹ Segundo DIOGO FREITAS DO AMARAL, consiste na “faculdade de o superior declarar, em caso de conflito positivo ou negativo entre subalternos seus, a qual deles pertence a competência conferida por lei”; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 676.

³⁹² PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento ...*, pp. 142-145.

competência dispositiva normal do subalterno, verificadas certas circunstâncias”³⁹³⁻³⁹⁴. Como afirma DIOGO FREITAS DO AMARAL, a competência do superior hierárquico não abrange o poder de substituição [ainda que disponha do poder de revogação], sobretudo quando a lei opta por um modelo de desconcentração de competências. Se o faz “é porque considera preferível para o interesse público, bem como para garantia de interesses privados, que certas decisões sejam tomadas por determinados órgãos subalternos”, não podendo tal opção ser afastada pela mera vontade do superior hierárquico. E acrescenta que “as normas sobre a distribuição vertical de competências, na hierarquia externa, não são puramente internas ou orgânicas, mas antes normas relacionais, de eficácia externa, que protegem simultaneamente o interesse público e os interesses particulares – e cuja inobservância, designadamente pela invasão dos poderes do subalterno, gera um vício de incompetência em razão da hierarquia”³⁹⁵.

Conclui PAULO OTERO, relacionando os poderes do superior hierárquico com a própria hierarquia administrativa, que se obtém a percepção da essencialidade ou necessidade dos referidos poderes no contexto genérico da relação hierárquica, além da existência dos seus possíveis graus de intensidade. E coloca três hipóteses de relacionamento dos poderes do superior com a hierarquia administrativa, tendo por referência o poder de direção como faculdade típica do superior hierárquico:

(i) Hierarquia perfeita: pressupõe a existência do poder de direção e de poderes de controlo do superior sobre a atividade dos subalternos³⁹⁶;

(ii) Hierarquia enfraquecida ou debilitada: pressupõe sempre a existência do poder de direção por parte do superior, mas ao invés da hierarquia perfeita, aqui o superior só reúne alguns, ou não reúne nenhuns dos poderes de controlo sobre a atividade do subalterno³⁹⁷;

(iii) Hierarquia imprópria ou falsa hierarquia: numa relação interorgânica, um determinado órgão pode ser titular de alguns ou de todos os poderes de controlo e dispositivos da competência, faltando o poder de direção³⁹⁸.

³⁹³ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 147.

³⁹⁴ Para DIOGO FREITAS DO AMARAL, o poder de substituição consiste na “faculdade de o superior exercer legitimamente competências conferidas, por lei ou delegação de poderes, ao subalterno”; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso* ..., Volume I, p. 677.

³⁹⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso* ..., Volume I, pp.678-679.

³⁹⁶ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., pp. 149-150.

³⁹⁷ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 151.

³⁹⁸ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 152.

Relacionando o acima exposto sobre os fatores em que se traduz a ampla autonomia das Forças Armadas, com o que aqui foi referido sobre o conceito de hierarquia administrativa, facilmente se reconhece que o modelo de organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas se integra, aparentemente, no conceito de hierarquia enfraquecida ou debilitada. Assim o indica a LDN ao determinar que o Ministro da Defesa Nacional «dirige, assegura e fiscaliza a administração das Forças Armadas e dos serviços e organismos integrados no Ministério da Defesa Nacional» (artigo 14.º, n.º 2, da LDN), bem como a LOBOFA, segundo a qual dos atos administrativos praticados pelo CEMGFA e pelos CEM dos ramos não cabe recurso hierárquico (artigo 21.º, n.º 1, da LOBOFA). Esta última regra, como se viu, é replicada no EMFAR (artigo 110.º, n.º 5) e no RDM (artigo 125.º, n.º 2)³⁹⁹.

A conjugação destas normas revela a existência do poder de direção por parte do Ministro da Defesa Nacional, mas este só dispõe, verdadeiramente, de um dos poderes de controlo sobre a atividade do CEMGFA e dos CEM dos ramos, que é o poder de inspeção. Ainda que se considere que detém o poder disciplinar, este é sempre limitado, pois abrange apenas as recompensas⁴⁰⁰.

É somente para estas situações que DIOGO FREITAS DO AMARAL considera adequada a noção de hierarquia enfraquecida, para retratar as hipóteses de em que “a lei organiza certos serviços públicos em termos de lhes conferir autonomia mas não personalidade jurídica: a hierarquia subsiste, mas enfraquecida pela autonomia”⁴⁰¹. Sendo o poder de direção o principal poder da relação hierárquica, ao aparecer desacompanhado dos poderes de supervisão e disciplinar, “a posição de autoridade do superior ficaria inevitavelmente enfraquecida”, razão pela qual considera como também integrantes do núcleo de poderes típicos do superior hierárquico os outros dois poderes⁴⁰². O superior hierárquico, na qualidade de “responsável pela totalidade da função”, tem de poder assegurar a unidade de ação administrativa, sendo que, dos outros dois poderes depende a eficácia do poder de direção, sem os quais “não passaria de mera fachada”⁴⁰³.

Consequentemente, a hierarquia enfraquecida ou limitada tem como contraponto o fortalecimento do lado passivo da relação jurídico-funcional que lhe é subjacente, i.e., da

³⁹⁹ *Supra*, n.º 14.3.2.

⁴⁰⁰ Aliás, contrariamente ao estabelecido aquando da criação do cargo de Ministro da Defesa Nacional, conforme se dispunha no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 37909; cfr. *supra*, n.º 2.1.

⁴⁰¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 749, nota de rodapé n.º 736.

⁴⁰² DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 673.

⁴⁰³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 674.

situação jurídica do subalterno. Pois se o dever de obediência consiste na “obrigação de o subalterno acatar e cumprir as ordens e instruções do superior”⁴⁰⁴, visando, sobretudo, assegurar “a transmissão correcta da mensagem administrativa contida nos comandos hierárquicos, garantindo a eficácia global do poder de direcção”⁴⁰⁵, resulta por demais óbvio que a eficácia deste fica debilitada ou ferida de morte pela ausência de alguns dos poderes de controlo sobre a atividade dos subalternos, que permitiriam aferir o grau de observância do dever de obediência.

A inexistência dos poderes de supervisão e disciplinar, pelas razões expostas, além do enfraquecimento ou limitação da relação hierárquica, acarreta, ainda, o afastamento da competência administrativa do Governo, constitucionalmente prevista, para a prática de todos os atos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes do Estado (CRP, artigo 199.º, alínea e)). Preceito que, segundo JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, tem em vista os trabalhadores da Administração Pública integrados numa relação jurídica de emprego público [civis e militares, entenda-se] (CRP, artigos 269.º a 271.º), embora, “quando se atende à teleologia do preceito, não se compreende a bondade de uma solução que não atribua ao Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública, a última palavra sobre todos os trabalhadores da Administração que dele dependem”⁴⁰⁶.

16.3.1. Da superação do enfraquecimento da hierarquia – hierarquia tendencialmente enfraquecida?

Retomando o acima referido relativamente às competências dos CEM (artigos 11.º e 17.º da LOBOFA), concluiu-se que, quanto à inserção nas relações interorgânicas, se qualificam como dependentes, uma vez que os órgãos seus titulares estão integrados numa hierarquia administrativa e, por consequência, sujeitos ao poder de direcção de outro órgão – o Ministro da Defesa Nacional – e ao correspondente dever de obediência. Sendo que, dentro das competências dependentes, constituem competências próprias, uma vez que a lei lhes atribui, diretamente, o poder de praticar atos administrativos naquelas matérias, e, dentro desta modalidade, constituem competências exclusivas, uma vez que os órgãos subalternos são legalmente competentes para praticar atos administrativos dos quais não cabe qualquer recurso hierárquico (artigo 21.º, n.º 1, da LOBOFA)⁴⁰⁷.

⁴⁰⁴ Sobre o dever de obediência, ver PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento ...*, pp. 153-187; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, pp. 681-687.

⁴⁰⁵ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento ...*, p. 154.

⁴⁰⁶ JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 738.

⁴⁰⁷ *Supra*, n.º 15.

Diga-se que tal regime é mantido em contraciclo com o disposto na lei geral no tratamento da competência exclusiva do órgão subalterno, na regulação do regime da revogação e da anulação administrativa, bem como do recurso hierárquico.

Nos termos do CPA, são competentes para a revogação e para a anulação de atos administrativos, em primeiro lugar, os seus autores (artigo 169.º, n.ºs 2 e 3). Sendo o fundamento da competência revogatória “a competência dispositiva do autor do acto sobre a matéria a decidir, encontrando-se este, por conseguinte, habilitado a resolver, conforme entenda melhor, acerca do assunto”, enquanto que a competência anulatória reside num “poder de autocontrolo da legalidade associado ao exercício daquela competência dispositiva”⁴⁰⁸. Não se vislumbra que surjam aqui quaisquer problemas quando a iniciativa revogatória ou anulatória parte do próprio CEM competente, ou do próprio interessado, mediante reclamação (artigo 169.º, n.º 1, do CPA).

Em segundo lugar, é competente para revogar ou anular atos administrativos, o superior hierárquico do autor do ato, salvo se se tratar de um ato da competência exclusiva do subalterno, no caso da revogação (artigo 169.º, n.ºs 2 e 3, do CPA), podendo tal faculdade ser exercida por iniciativa do superior hierárquico, ou a pedido dos interessados, através de recurso administrativo (artigo 169.º, n.º 1, do CPA)⁴⁰⁹.

Em harmonia com as referidas disposições, o Código admite a interposição de recurso hierárquico de ato praticado por um órgão subalterno no exercício de uma competência exclusiva, podendo o órgão competente para conhecer do recurso confirmar ou anular o ato recorrido (artigo 197.º, n.º 1, 1.ª parte, do CPA). Simultaneamente, o Código veda ao superior hierárquico a faculdade de revogar, modificar ou substituir tais atos (artigo 197.º, n.º 1, 2.ª parte, do CPA), pela simples razão de não dispor de competência dispositiva sobre a matéria em causa. Nesse caso, se der provimento ao recurso, “só pode ordenar ao subalterno a prática dos actos que se lhe afigurem adequados”⁴¹⁰⁻⁴¹¹. Pelo que o superior não tem, nos termos do CPA, competência revogatória sobre os atos do subalterno se a competência deste for exclusiva⁴¹².

⁴⁰⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Coimbra, Almedina, 2016, 3.ª edição, p. 398.

⁴⁰⁹ Ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume II, pp. 399-400.

⁴¹⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume II, p. 622.

⁴¹¹ Sobre o recurso hierárquico contra atos administrativos praticados no exercício de uma competência exclusiva do órgão subalterno, ver, ainda, ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA E JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 295-299.

⁴¹² Daí que a competência revogatória do superior só exista nos casos de competência comum, e de competência própria, separada ou reservada, a que se fez referência na nota n.º 294. Se a competência é comum ao superior e ao subalterno, o poder revogatório do superior fundamenta-se na sua competência

Muito embora no conceito de competência exclusiva proposto por DIOGO FREITAS DO AMARAL não seja descartada a hipótese de o subalterno poder vir a receber do seu superior uma ordem de revogação do ato praticado, dado não se tratar de órgão independente⁴¹³, e o próprio CPA não permitir extrair a conclusão da exclusividade a partir da definitividade, o facto é que, no quadro relacional em que se inserem o Ministro da Defesa Nacional e os CEM, a exclusividade destes representa uma verdadeira proibição a qualquer interessado de levar o Ministro da Defesa Nacional a um reexame dos atos dos CEM, anulando-os pela via da impugnação administrativa – a lei exclui a possibilidade de qualquer modalidade de recurso hierárquico. Vale isto por dizer que o Ministro da Defesa Nacional também não dispõe do poder de anulação de atos praticados pelos CEM, como manifestação de um poder hierárquico de controlo de toda a atividade daqueles, no caso, da legalidade dos respetivos atos, competência que só existiria em função da interposição de recurso hierárquico⁴¹⁴.

Pelo que, quanto à substância e efeitos da competência, só os CEM dispõem de competência dispositiva, assim como de competência revogatória/anulatória⁴¹⁵, quanto às matérias suprarreferidas.

O regime descrito é, igualmente, mantido em contraciclo com o regime vigente para as Forças de Segurança⁴¹⁶, quer de natureza militarizada, quer de natureza militar.

dispositiva sobre a matéria; ao invés, se há competências próprias, separadas ou reservadas, a competência revogatória do superior advém-lhe do poder de supervisão, característico da hierarquia administrativa; cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume II, p. 400.

⁴¹³ Ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 647.

⁴¹⁴ Sobre o recurso hierárquico como manifestação de um poder de controlo sobre toda a atividade dos subalternos, ver MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES E J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Coimbra, Almedina, 1997, 2.ª edição, p. 793, anotação ao artigo 174.º, n.º 1, do CPA aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro.

⁴¹⁵ Segundo DIOGO FREITAS DO AMARAL, a primeira consiste no poder de emanar um dado ato administrativo sobre uma determinada matéria, pondo e dispondo acerca do assunto, enquanto que a segunda consiste no poder de revogar ou de anular esse primeiro ato, com ou sem possibilidade de o fazer substituir por outro diferente – competência primária ou de primeiro grau e competência secundária ou de segundo grau, envolvendo a primeira o poder de praticar atos primários sobre uma determinada matéria, e a segunda o poder de praticar quaisquer atos secundários sobre a mesma matéria (revogação, anulação, suspensão, ratificação, reforma, conversão); ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, Volume I, p. 646.

⁴¹⁶ Nos termos do n.º 1 do artigo 25.º da Lei da Segurança Interna – Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto –, sob a epígrafe forças e serviços de segurança, «as forças e os serviços de segurança são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apolíticos e concorrem para garantir a segurança interna». Segundo o n.º 2, exercem funções de segurança interna: a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, e o Serviço de Informações de Segurança. Acrescenta o n.º 3, exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação: os órgãos da Autoridade Marítima Nacional, e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica. Por último, determina o n.º 4 que «a organização, as atribuições e as competências das forças e dos serviços de segurança constam das respetivas leis orgânicas e demais legislação complementar».

De acordo com o artigo 22.º da supracitada LOMDN, «[a] Autoridade Marítima Nacional, abreviadamente designada por AMN, é e estrutura responsável pela execução das atividades, de âmbito nacional, nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições definidas no Sistema de Autoridade Marítima, com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional» (n.º 1), sendo a organização, competência e funcionamento dos seus órgãos e serviços os previstos em diploma próprio (n.º 2). Diploma próprio que é, atualmente, o Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que define a estrutura, organização, funcionamento e competências da AMN, dos seus órgãos e dos seus serviços, entre os quais se compreende a Polícia Marítima [PM] (artigo 3.º, n.º 1, alínea d)).

No tocante à PM, define-a como uma «força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e à AMN, composta por militares da Armada e agentes militarizados» (artigo 15.º, n.º 1)⁴¹⁷, cujos órgãos de comando próprio são: o comandante-geral, o 2.º comandante-geral, os comandantes regionais e os comandantes locais (artigo 15.º, n.º 3).

As competências do comandante-geral da PM são as previstas no artigo 5.º do Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (EPPM)⁴¹⁸. Nos termos do n.º 1 desta disposição, «o comandante-geral é o órgão superior de comando da PM, competindo-lhe, como dirigente máximo da PM: a) Dirigir a PM; b) Representar a PM; c) Assegurar a gestão do pessoal, nomeadamente ao nível de efectivos, carreiras, nomeações e movimentos; d) Exercer o poder disciplinar; e) Fazer executar toda a actividade respeitante à organização, meios e dispositivos, operações, instrução e serviços técnicos, logísticos e administrativos da PM; f) Inspeccionar ou mandar inspeccionar os órgãos e serviços da PM em todos os aspectos da sua actividade».

Sendo que, das decisões do comandante-geral proferidas no âmbito do exercício do poder disciplinar cabe recurso hierárquico para o Ministro da Defesa Nacional, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo. O que é, aliás, confirmado pelo artigo 93.º do Regulamento Disciplinar da Polícia Marítima (RDPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 97/99, de 24 de março⁴¹⁹. E, nos termos do n.º 2 do artigo 92.º do RDPM, de qualquer decisão em matéria

⁴¹⁷ Definição transcrita no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro.

⁴¹⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 248/95.

⁴¹⁹ Aplicável, com as devidas adaptações, ao pessoal militarizado da Marinha, por força do artigo 3.º da Lei n.º 44/98, de 6 de agosto, pela qual foi concedida ao Governo autorização legislativa para aprovar o RDPM.

disciplinar, ainda que não tenha sido proferida pelo comandante-geral, cabe recurso hierárquico para o Ministro da Defesa Nacional.

No que concerne à titularidade do poder disciplinar, determina o n.º 1 do artigo 18.º do RDPM que a competência disciplinar para a avaliação de infrações, imposição de penas e concessão de recompensas pertence às entidades hierarquicamente competentes, de harmonia com os quadros constantes dos respetivos anexos A e B. Estando o Ministro da Defesa Nacional compreendido no escalão I de competência disciplinar, constante do quadro em anexo B ao RDPM, tem competência plena para a aplicação de todas as sanções disciplinares⁴²⁰⁻⁴²¹.

Quanto à Guarda Nacional Republicana (GNR), é definida, nos termos da respetiva lei orgânica⁴²², como uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas (artigo 1.º, n.º 1), que tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei (artigo 1.º, n.º 2). Depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna (artigo 2.º, n.º 1), e do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento, na medida em que as forças da Guarda sejam colocadas na dependência operacional do CEMGFA, através do seu comandante-geral, nos casos e termos previstos na LDN e do regime do estado de sítio e do estado de emergência (artigo 2.º, n.º 2).

Quanto ao comandante-geral, é o responsável pelo cumprimento das missões gerais da GNR, bem como de outras que lhe sejam cometidas por lei (artigo 23.º, n.º 2). Além das competências próprias dos cargos de direção superior do 1.º grau, compete-lhe, em especial: «[e]xercer o poder disciplinar», e «[d]irigir e mandar executar toda a atividade respeitante à organização, meios e dispositivos, operações, instrução, serviços técnicos, financeiros, logísticos e administrativos da Guarda» (artigo 23.º, n.º 3, alíneas *c*) e *g*), respetivamente)⁴²³.

⁴²⁰ Cabendo ao Ministro da Defesa Nacional a competência exclusiva para a aplicação das sanções disciplinares expulsivas nos termos do quadro anexo B ao RDPM.

⁴²¹ Para além da competência plena para conceder recompensas, compreendida no escalão I constante do quadro em anexo A ao RDPM.

⁴²² Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁴²³ Nos termos do n.º 3 do artigo 23.º da Lei n.º 63/2007, compete ao comandante-geral: *a*) Exercer o comando completo sobre todas as forças e elementos da Guarda; *b*) Representar a Guarda; *c*) Exercer o poder disciplinar; *d*) Atribuir a condecoração prevista no artigo 8.º; *e*) Propor ao ministro da tutela a requisição ao membro do Governo responsável pela área da defesa nacional do pessoal dos ramos das

Apesar das competências conferidas pela lei orgânica da GNR ao comandante-geral, dispõe o Ministro da Administração Interna de alguns poderes de intervenção nos assuntos internos desta Guarda, ao abrigo do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana (EMGNR)⁴²⁴, bem como ao abrigo do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR)⁴²⁵.

Desde logo, determina o EMGNR que, no âmbito da sanção estatutária de *dispensa de serviço por iniciativa do comandante-geral*, compete ao membro do Governo responsável pela área da administração interna a imposição ao militar da Guarda da saída do ativo e da efetividade de serviço, sob proposta do comandante-geral, ouvido o Conselho de Ética, Deontologia e Disciplina (artigo 79.º, n.º 3)⁴²⁶.

O mesmo estatuto, após reconhecer que «o militar tem o direito a solicitar a revogação, a anulação ou a modificação de atos administrativos, assim como de reagir contra a omissão ilegal de atos administrativos, em incumprimento do dever de decisão», nos termos nele previstos (artigo 190.º, n.º 2)⁴²⁷⁻⁴²⁸, direito que «pode ser exercido mediante reclamação ou recurso, que, salvo disposição em contrário, podem ter como fundamento a ilegalidade ou a inconveniência do ato impugnado» (artigo 190.º, n.º 1), determina que «[s]empre que o ato administrativo não tenha sido praticado pelo comandante-geral, o recurso hierárquico é necessário e deve ser dirigido ao comandante-geral, pelas vias hierárquicas, no prazo de 30 dias contados a partir da notificação» (artigo 193.º, n.º 1). E, «[e]m alternativa à impugnação contenciosa de um ato administrativo, o militar da Guarda pode

Forças Armadas necessários à Guarda; *f*) Mandar executar as operações de recrutamento do pessoal necessário aos quadros da Guarda; *g*) Dirigir e mandar executar toda a atividade respeitante à organização, meios e dispositivos, operações, instrução, serviços técnicos, financeiros, logísticos e administrativos da Guarda; *h*) Dirigir a administração financeira da Guarda, de acordo com as competências legais que lhe são conferidas; *i*) Firmar contratos para aquisição de bens e serviços dentro da sua competência e das autorizações que lhe forem conferidas; *j*) Relacionar-se com os comandantes superiores das Forças Armadas, comandantes e diretores-gerais das respetivas forças e serviços de segurança e das demais entidades públicas e privadas; *l*) Aplicar coimas; *m*) Inspeccionar ou mandar inspeccionar as unidades, órgãos e serviços da Guarda; *n*) Presidir ao Conselho Superior da Guarda e ao Conselho de Ética, Deontologia e Disciplina; *o*) Homologar as decisões da Junta Superior de Saúde; *p*) Autorizar o desempenho pela Guarda de serviços de carácter especial, a pedido de outras entidades; *q*) Exercer as demais competências que lhe sejam delegadas ou cometidas por lei» (artigo 23.º, n.º 3).

⁴²⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março.

⁴²⁵ Aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, alterado e republicado pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto.

⁴²⁶ Que 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, nos termos do n.º 1 do artigo 79.º.

⁴²⁷ Aos quais são aplicáveis as disposições do CPA, segundo o n.º 1 do artigo 190.º do EMGNR.

⁴²⁸ Ou seja, quanto a atos praticados em matérias reguladas no EMGNR, respeitantes ao desenvolvimento da carreira militar, como sejam os atos de promoção e graduação (artigos 107.º a 140.º) e de avaliação do mérito (artigos 158.º a 166.º).

apresentar recurso hierárquico facultativo de ato praticado pelo comandante-geral, para o membro do Governo responsável pela área da administração interna, no prazo de 15 dias, contados a partir da data da notificação» (artigo 193.º, n.º 2).

Por outro lado, face às regras da competência disciplinar constantes do RDGNR, esta é repartida entre o Ministro da Administração Interna e os restantes escalões de competência disciplinar. Nestes termos, cabe ao Ministro da Administração Interna a competência disciplinar plena quanto a todas as sanções disciplinares⁴²⁹, bem como a competência exclusiva para a aplicação da sanção disciplinar expulsiva de separação de serviço (artigo 60.º, n.º 3, e coluna I do quadro anexo B, conjugado com o artigo 43.º), sendo que, ao comandante-geral cabe a competência disciplinar plena até à sanção disciplinar de suspensão agravada (artigo 60.º, n.º 3, e coluna II do quadro anexo B).

Em matéria de impugnações administrativas, dispõe que «[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 e interesses legalmente protegidos, podendo o militar arguido recorrer ainda quando lhe seja imposta qualquer sanção» (artigo 118.º, n.º 1). Sendo o recurso dirigido ao Ministro da Administração Interna ou ao comandante-geral, consoante a autoridade que tenha proferido a decisão recorrida. Assim, o recurso é dirigido ao Ministro da Administração Interna quando o ato impugnado seja da autoria do comandante-geral (artigo 118.º, n.º 3, alínea *a*)⁴³⁰, ou ao comandante-geral, quando a decisão recorrida emane de autoridade que esteja, hierarquicamente, dependente do mesmo (artigo 118.º, n.º 3, alínea *b*)).

Sendo que, das decisões proferidas pelo Ministro da Administração Interna ou pelo comandante-geral cabe impugnação contenciosa (artigos 122.º e 125.º).

Face ao panorama descrito, cabe indagar se, no âmbito da defesa nacional e das Forças Armadas, os órgãos subalternos – os CEM – são titulares de competências absolutamente excludentes, cujo exercício concreto só os tribunais administrativos possam sindicar.

Como se referiu, a principal finalidade do poder de direção consiste na atribuição ao superior da faculdade de dar unidade de comando aos serviços colocados na sua dependência, promovendo a coordenação de tarefas, de forma a determinar uma maior

⁴²⁹ Nos termos do n.º 2 do artigo 27.º do RDGNR, as penas principais aplicáveis pela prática de infração disciplinar são, por ordem crescente de gravidade, as seguintes: repreensão escrita, repreensão escrita agravada, suspensão, suspensão agravada e separação de serviço.

⁴³⁰ Sendo que, das decisões do comandante-geral que apliquem a pena de suspensão agravada (limite máximo da sua competência, nos termos do quadro anexo B) cabe recurso hierárquico facultativo para o Ministro da Administração Interna, nos termos do artigo 120.º do RDGNR.

eficácia na atividade administrativa, traduzindo-se numa faculdade geral de ingerência na atividade dos subalternos⁴³¹. Ingerência que, no entendimento de PAULO OTERO, pode verificar-se mesmo nas áreas de competência própria do subalterno, dentro da margem de discricionariedade que lhe for legalmente conferida por lei, surgindo aqui o poder de direção como um limite inerente ao poder discricionário dos órgãos subalternos, faculdade que pressupõe um nexo de competência comum entre o superior e o subalterno. No âmbito do tratamento da hierarquia administrativa enquanto processo de decisão⁴³², ao analisar o espaço de autonomia pública ou de discricionariedade, conclui o mencionado Professor que esta permite “verificar que, por vezes, a lei confere a um órgão a faculdade de escolher de entre diversas alternativas, igualmente possíveis, aquela que segundo a sua vontade psicológica (teleologicamente orientada) se mostra mais conveniente à prossecução do interesse público”, excluindo a lei qualquer controlo jurisdicional do mérito da decisão, nisto se traduzindo a competência administrativa discricionária⁴³³.

Considera ainda que, “no âmbito da autonomia pública, (...), a lei não dá o mesmo valor à vontade de todos os órgãos”, o que significa “que certos órgãos têm uma vontade jurídica prevalecente sobre a vontade de outros”⁴³⁴. Assim, a autonomia pública “integra uma graduação de vontades legalmente determinada”⁴³⁵, graduação que a própria autonomia pública pressupõe “como forma de conferir unidade às diversas manifestações de vontade dos órgãos”⁴³⁶, e sem a qual “qualquer contradição entre as mesmas seria irremovível, dada a insindicabilidade judicial da autonomia pública e a equivalência das vontades em presença”⁴³⁷. E, neste contexto, funciona a hierarquia administrativa como “critério de graduação intra-subjectiva da vontade dos órgãos administrativos no processo decisório”⁴³⁸.

O estudo que efetuou da hierarquia administrativa, “enquanto relação jurídico-funcional, permitiu verificar a prevalência da vontade do superior sobre a vontade dos subalternos, decorrente da titularidade pelo primeiro dos órgãos de um poder de direção sobre toda a competência dos respetivos subalternos, os quais se encontram adstritos a um dever de

⁴³¹ *Supra*, n.º 16.3; cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública* ..., p. 857.

⁴³² Cfr. PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., pp. 189-214.

⁴³³ Cfr. PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 202.

⁴³⁴ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 203.

⁴³⁵ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 203.

⁴³⁶ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 203.

⁴³⁷ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 203.

⁴³⁸ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 203.

obediência [tendencialmente] ilimitado”⁴³⁹. E identifica essa prevalência da vontade do superior com a inerente subordinação da vontade do subalterno como elementos essenciais da hierarquia administrativa, decorrendo essa prevalência da vontade do superior hierárquico “de a lei a presumir mais qualificada e, em geral, melhor concretizadora do interesse público comparativamente com a vontade do subalterno”, e, conseqüentemente, de lhe permitir dirigir e controlar a atividade daqueles⁴⁴⁰.

No tocante ao âmbito concreto de aplicação do princípio da prevalência da vontade do superior, defende ainda que “ele abrange todas as áreas da competência do subalterno, e mostra-se suscetível de incidir sobre todo o processo decisório”, (i) podendo o superior, “além de determinar a oportunidade de iniciativa do processo decisório, (...) directamente fixar o fim legal, interpretando ele próprio a lei” [ainda que a sua interpretação seja involuntariamente errada]; (ii) encontrando-se habilitado a restringir as alternativas de escolha dos subalternos; (iii) podendo impor determinada solução preferencial ao subalterno; (iv) sendo que a prevalência da vontade do superior pode manifestar-se sobre a própria ponderação final do processo de decisão, “ainda que prática do respetivo acto externo seja vinculada por lei”⁴⁴¹.

A hierarquia administrativa, ao fazer prevalecer a vontade do superior, “mostra-se passível de modificar radicalmente o processo de decisão dos órgãos administrativos”, com um duplo efeito correlativo ao nível do processo de decisão, pois, por um lado “habilita o órgão superior a fazer prevalecer a sua vontade em todas as fases do processo decisório da competência do subalterno, mesmo que o primeiro dos órgãos não tenha competência para emitir um acto externo” sobre tais matérias, e, por outro possibilita retirar ao subalterno a sua margem de livre decisão, “ainda que juridicamente seja o único órgão com competência externa sobre a matéria”⁴⁴².

Assim confirma “ser elemento inerente à hierarquia administrativa a disponibilidade da vontade decisória do subalterno por parte do superior”⁴⁴³. Considera, ainda, que “uma tal competência do superior no âmbito do processo decisório da Administração decorre da existência de uma identidade de competência material interna entre superior e subalterno, a qual permite que prevaleça em termos definitivos a vontade do superior sobre todas as matérias e fases do processo decisório, mesmo naquelas onde carece de competência

⁴³⁹ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 204.

⁴⁴⁰ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 204.

⁴⁴¹ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., pp. 204-206.

⁴⁴² PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 206.

⁴⁴³ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 206.

externa”, acrescentando que “se o superior não tivesse a referida identidade material de competência interna com os respectivos subalternos, ele nunca podia emanar comandos hierárquicos sobre as matérias da competência do subalterno face às quais ele não tem competência decisória externa”⁴⁴⁴⁻⁴⁴⁵. Neste âmbito, a lei confere ao superior hierárquico a competência para “apreciar a conveniência, oportunidade e legalidade de toda a actuação dos restantes órgãos”, não lhe conferindo apenas tal poder inspetivo, mas também a competência para fazer prevalecer a sua vontade, sendo para isso que lhe confere “todo o conjunto de poderes integrantes do respectivo estatuto, em especial, o poder de direcção e os poderes de controlo”⁴⁴⁶. Configurando-se, assim, o poder de direcção exercido pelo superior hierárquico como um mecanismo gerador de um maior esvaziamento da discricionariedade do órgão competente para a decisão concreta⁴⁴⁷. E, como garantia dessa prevalência da vontade do superior, a lei estabelece um dever de obediência ilimitado dos subalternos aos comandos hierárquicos legais do respetivo superior hierárquico⁴⁴⁸.

Retornando à realidade objeto do presente trabalho, o até aqui exposto sobre a hierarquia administrativa como processo de decisão permite verificar que é, precisamente, nesse sentido que a LDN configura o Governo como órgão superior da administração da defesa nacional e das Forças Armadas, ao qual cabe exercer o poder de direcção dos serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar (artigo 12.º, n.ºs 1 e 3, alínea *f*). E, dentro deste, compete ao Ministro da Defesa Nacional dirigir, assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas e dos serviços e organismos integrados no MDN (artigo 14.º, n.º 2), e exercer os poderes do Governo relativos à direcção dos órgãos e serviços da administração direta da defesa nacional (artigo 14.º, n.º 3, alínea *r*)), entre os quais se integram as Forças Armadas (artigo 23.º, n.º 1, da LDN, a artigo 1.º, n.º 2, da LOBOFA).

Nestes termos, sempre que as competências do CEMGFA e dos CEM dos ramos (artigos 11.º e 17.º da LOBOFA, respetivamente), acima descritas⁴⁴⁹, confirmam um espaço de autonomia pública, está o seu exercício sujeito à faculdade geral de ingerência por parte do Ministro da Defesa Nacional, através do exercício do poder de direcção, emanando

⁴⁴⁴ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento ...*, pp. 206-207.

⁴⁴⁵ Sobre a identidade de competência material interna, cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública ...*, pp. 884-886.

⁴⁴⁶ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento ...*, p. 207.

⁴⁴⁷ Cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública ...*, pp. 856-858.

⁴⁴⁸ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento ...*, p. 207.

⁴⁴⁹ *Supra*, n.º 14.3.2.

ordens e instruções definindo o momento e o conteúdo dos atos a praticar por aqueles, que estão sujeitos a um dever de obediência tendencialmente ilimitado a esses mesmos comandos hierárquicos. Sendo de concluir, seguindo PAULO OTERO, “que a lei ao atribuir uma competência discricionária ao subalterno sujeita-a sempre ao poder de direcção do respectivo superior hierárquico, sendo possível afirmar que a emanação de uma ordem (ou instrução) poderá comportar a abolição da discricionariiedade do subalterno”, que assim se assume como poder conformador e, se necessário, reconfigurativo do exercício de toda a discricionariiedade decisória atribuída pela ordem jurídica à esfera de competência dos órgãos subalternos⁴⁵⁰.

Para além da sujeição à hierarquia administrativa como critério de graduação intrasubjetiva da vontade dos órgãos administrativos no processo decisório, decorrente do poder de direcção, estão os órgãos subalternos – CEMGFA e CEM dos ramos – sujeitos a um dos poderes de controlo igualmente integrantes do estatuto do superior hierárquico, designado por poder de inspeção. Poder que funciona como instrumental, ou como pressuposto do exercício dos demais poderes, e que lhe confere a faculdade de: (i) fiscalizar o cumprimento da legalidade em geral, a conveniência e a oportunidade da atividade desenvolvida pelos subalternos; (ii) verificar a obediência e o cumprimento perfeito dos comandos hierárquicos por parte dos serviços e órgãos dependentes; (iii) conhecer, na globalidade, os factos respeitantes ao funcionamento dos serviços sob a sua direcção e o comportamento dos subordinados.

Sabendo-se que as competências próprias do CEMGFA e dos CEM dos ramos são exclusivas, uma vez que dos atos praticados no seu exercício não cabe recurso hierárquico, cabe indagar da faculdade do respectivo superior fiscalizar o cumprimento da legalidade em geral, bem como da conveniência e da oportunidade da atividade desenvolvida por aqueles, ao abrigo do poder de inspeção.

Como referido, é também competente para revogar ou anular atos administrativos o superior hierárquico do autor do ato, salvo se se tratar de um ato da competência exclusiva do subalterno, no caso da revogação (artigo 169.º, n.ºs 2 e 3 do CPA), podendo tal faculdade ser exercida por iniciativa do superior hierárquico (artigo 169.º, n.º 1, do CPA). Ora, no quadro relacional em que se inserem o Ministro da Defesa Nacional, o CEMGFA e os CEM dos ramos, o afastamento da possibilidade de o superior hierárquico revogar atos praticados pelos órgãos subalternos⁴⁵¹ não implica que estes últimos não possam

⁴⁵⁰ Cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública ...*, p. 859.

⁴⁵¹ Por não possuir competência dispositiva sobre tais matérias.

receber uma ordem de revogação, desde que observados os condicionalismos aplicáveis à revogação⁴⁵², ou para a prática dos atos que se afigurem adequados. Quanto à anulação administrativa, nada parece obstar, face ao disposto no CPA (artigo 169.º, n.ºs 1 e 3), a que o Ministro da Defesa Nacional faça uso da mesma como poder de controlo da legalidade da atividade do CEMGFA e dos CEM dos ramos, conquanto sejam observados os condicionalismos aplicáveis à anulação administrativa⁴⁵³.

Para além desta identidade de competência anulatória ditada por um poder de supremacia intra-administrativa⁴⁵⁴, convém ainda ter presente a cláusula geral de declarativa da nulidade⁴⁵⁵. Conforme preceitua o CPA, «[s]alvo disposição legal em contrário, a nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode, também a todo o tempo, ser conhecida por qualquer autoridade e declarada pelos tribunais administrativos ou pelos órgãos administrativos competentes para a anulação» (artigo 162.º, n.º 2). Perante esta cláusula geral, a ordem jurídica investe “todos os órgãos administrativos de uma genérica competência fiscalizadora e certificativa da nulidade dos atos administrativos praticados no exercício da função administrativa, permitindo-lhes declarar a nulidade dos seus próprios atos e dos atos praticados pelas restantes autoridades da Administração Pública”⁴⁵⁶. Ora, facilmente se infere que a nulidade pode ser declarada a todo o tempo pelos órgãos administrativos competentes para anulação, no que aqui releva, o Ministro da Defesa Nacional, o CEMGFA e os CEM dos ramos.

Do antecedente viu-se, num rápido relance sobre as normas de competência do Ministro da Defesa Nacional, por um lado, e do CEMGFA e dos CEM dos ramos, por outro, de cujos atos administrativos não cabe recurso hierárquico, que o Ministro da Defesa Nacional, enquanto superior hierárquico, é titular do poder de direção, e que só dispõe, verdadeiramente de um dos poderes de controlo sobre a atividade do daqueles, que é o poder de inspeção. O que redundava num enfraquecimento ou limitação da relação hierárquica, visto que o poder de direção surge desacompanhado dos poderes de supervisão (pela ausência de recurso hierárquico), e disciplinar.

No entanto, verifica-se que tal enfraquecimento da relação hierárquica pode ser superado. Desde logo, sempre que as competências do CEMGFA e dos CEM dos ramos confirmam

⁴⁵² Artigo 167.º do CPA.

⁴⁵³ Artigo 168.º do CPA.

⁴⁵⁴ Sobre a identidade de competência “revogatória”, cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública* ..., pp. 883-884.

⁴⁵⁵ Sobre a cláusula geral declarativa da nulidade, cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública* ..., pp. 881-883.

⁴⁵⁶ PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública* ..., p. 882.

um espaço de autonomia pública, está o seu exercício sujeito à faculdade geral de ingerência por parte do Ministro da Defesa Nacional, através do exercício do poder de direção. Para além disso, está a atividade daqueles sujeita ao poder de inspeção, instrumental ao exercício dos demais poderes hierárquicos, e que confere ao superior, entre outras faculdades, a de fiscalizar o cumprimento da legalidade em geral, bem como a conveniência e a oportunidade da atuação dos subalternos.

O que permite afirmar que, mesmo no âmbito da organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas, se revela o princípio da excecionalidade de existir um único órgão exclusivamente competente⁴⁵⁷, bem como concluir que a relação hierárquica estabelecida entre o Ministro da Defesa Nacional, e o CEMGFA e os CEM dos ramos, é apenas tendencialmente enfraquecida.

16.3.2. Do fundamento da hierarquia administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas

Mesmo concluindo que a relação hierárquica aqui estudada é apenas tendencialmente enfraquecida, semelhante sistema de organização administrativa contraria abertamente o fundamento da hierarquia administrativa desenvolvido por PAULO OTERO⁴⁵⁸, segundo o qual reside na legitimidade democrática do Governo. Afirma este autor que, encontrando o Governo a sua génese e a sua atividade permanentemente fiscalizada por um órgão representativo da vontade popular, ganha uma legitimidade democrática, a qual não resultando diretamente do voto popular, assume uma natureza indireta ou mediatizada pela intervenção parlamentar. Nestes termos, cada ministro está incumbido de executar uma política resultante da maioria parlamentar e é responsável politicamente por essa execução⁴⁵⁹, pelo que a sua ação refletir-se-á ao nível da estrutura administrativa, utilizando para tal a hierarquia administrativa – “sendo o ministro o órgão de topo da hierarquia, ele encontra-se habilitado a utilizar as diversas faculdades integrantes do estatuto de superior hierárquico, como instrumentos de concretização e difusão da

⁴⁵⁷ Neste âmbito, cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública ...*, pp. 863 e 881.

⁴⁵⁸ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento ...*, pp. 303-391.

⁴⁵⁹ Segundo J.J. GOMES CANOTILHO, verifica-se uma situação de responsabilidade “quando um órgão ou o seu titular responde perante determinadas entidades pelos efeitos derivados do exercício de uma certa actividade”, sendo essa responsabilidade política se os efeitos do agente público “se repercutem na relação de confiança política que existe ou deve existir entre o titular do órgão em causa e o órgão que o propôs ou aceitou”. Quanto à responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República, “diz fundamentalmente respeito à responsabilidade do Governo e da Administração dele dependente”. Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional ...*, pp. 644-645.

vontade democraticamente determinada pelo parlamento e da qual ele é um executor que tem de prestar contas”⁴⁶⁰.

Consequentemente, destina-se o comando hierárquico “a conferir unidade de direção às diversas estruturas subalternas, fazendo-as executar uma vontade política sancionada pela maioria dos representantes parlamentares”, pelo que “a estrutura hierárquica da Administração, ao concretizar a vontade do ministro, executa, em princípio, a vontade política dos representantes do povo expressa pela maioria parlamentar”⁴⁶¹. E, se assim não suceder, pode o Parlamento, através da sua ação fiscalizadora, efetivar a responsabilidade política do Governo⁴⁶².

Nesta sequência são os ministros responsáveis politicamente pela conduta dos órgãos que lhes estão hierarquicamente subordinados, exercendo um controlo sobre a atividade do respetivo departamento, sendo simultaneamente controlado e responsabilizado pela totalidade das ações e omissões dos órgãos subalternos⁴⁶³.

Nisto reside o fundamento político democrático da hierarquia administrativa⁴⁶⁴, sendo neste contexto que deve ser compreendida a interação entre as duas funções do Governo, enquanto órgão condutor da política geral do país e órgão superior da Administração Pública (CRP, artigo 182.º)⁴⁶⁵.

Neste sentido, afigura-se como de duvidosa constitucionalidade a consagração do poder de direção do Ministro da Defesa Nacional sobre as Forças Armadas, desacompanhado de alguns dos poderes de controlo destinados a assegurar a sua eficácia, quando é politicamente responsável pela atividade daquelas.

Resultando as competências do CEMGFA e dos CEM dos ramos de uma desconcentração de competências originariamente ministeriais, pode perguntar-se que responsabilidade assumem estes perante o Governo, e qual a responsabilidade deste perante a Assembleia da República. Segundo DIOGO FREITAS DO AMARAL, tudo se passa exatamente nos mesmos termos em que se passa em qualquer outro setor da Administração Pública onde os órgãos que não o Governo têm competências próprias e as exercem – situação semelhante à tutela a que estão sujeitos os reitores das universidades – há competências próprias por desconcentração legal efetuada em favor dos CEM, sendo que o exercício

⁴⁶⁰ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 323.

⁴⁶¹ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 323.

⁴⁶² PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., pp. 323-324.

⁴⁶³ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., pp. 324-325.

⁴⁶⁴ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 325.

⁴⁶⁵ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 350.

dessas competências os responsabiliza perante o Governo, e se as exercem de forma que mereça censura, entrará em funcionamento o mecanismo que permite ao Governo propor a respetiva exoneração [se o Governo os mantém e não propõe a sua substituição, é porque concorda globalmente com a sua atuação e responderá, por isso, perante a Assembleia da República]⁴⁶⁶.

Quanto ao fundamento jurídico da hierarquia administrativa, segundo PAULO OTERO, reside no modelo de valores e fins constitucionalmente consagrados⁴⁶⁷. Nestes termos, a Constituição de 1976, ao consagrar a existência de um Estado de Direito Democrático atribuiu-lhe como objetivo a realização da democracia económica, social e cultural (CRP, artigo 2.º), e determinou, como consequência direta, que constitui tarefa fundamental do Estado promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo (CRP, artigo 9.º, alínea *d*), 1.ª parte)⁴⁶⁸, criando “um conjunto de vinculações positivas ao Estado, as quais se enquadram numa concepção geral de Estado de bem-estar baseado em valores políticos democráticos”⁴⁶⁹.

Restringindo a sua análise à função administrativa, constata este autor que, fixando a Constituição imperativos teleológicos ao Estado e encontrando-se a Administração Pública adstrita à prossecução do interesse público (CRP, artigo 266.º, n.º 1), daí decorre não ser indiferente em termos constitucionais a forma de concretização desses imperativos. Neste sentido, a imposição Constitucional de certos fins à atividade do Estado pressupõe a existência de uma regra implícita de unidade de ação e eficiência administrativa a cujas exigências o modelo hierárquico permite responder, enquanto modelo de organização administrativa preferencial⁴⁷⁰.

Transpondo este entendimento para o setor da defesa nacional e das Forças Armadas, verifica-se que, nos termos da Constituição, é atribuição do Estado assegurar a defesa nacional (CRP, artigo 273.º, n.º 1), a qual tem por objetivos garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas (CRP, artigo 273.º, n.º 2). Sendo esta atividade instrumental na realização das tarefas fundamentais do Estado constitucionalmente fixadas, respeitantes, por um lado, à garantia da independência nacional e criação das condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam, e, por outro, dos

⁴⁶⁶ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, p. 334.

⁴⁶⁷ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 361.

⁴⁶⁸ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., p. 361.

⁴⁶⁹ PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., pp. 361-362.

⁴⁷⁰ Cfr. PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento* ..., pp. 362-368.

direitos e liberdades fundamentais (CRP, artigo 9.º, alíneas *a*) e *b*)). E, nesta sequência, determina que a componente militar da defesa nacional é prosseguida, a título de exclusividade, pelas Forças Armadas, as quais obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei (CRP, artigo 275.º, n.ºs 1 e 3). Como natural consequência, foi opção do legislador constitucional a integração destas na Administração direta do Estado (CRP, artigo 199.º, alínea *d*)).

Pelo que, fixando a Constituição tais imperativos teleológicos ao Estado e encontrando-se a Administração Pública adstrita à prossecução do interesse público a eles inerentes (CRP, artigos 266.º, n.º 1, e 273.º), daí decorre, também para o setor da defesa nacional e das Forças Armadas, a preferência constitucional pelo modelo hierárquico de organização administrativa, ditado por imperativos de unidade de ação e eficiência administrativa.

Nesse sentido converge DIOGO FREITAS DO AMARAL, segundo o qual a justificação da estruturação hierárquica reside em considerações de eficiência, e por razões de coerência com o referido princípio da instrumentalidade, pois sem tal estrutura, a administração direta do Estado deixava de ser subordinada e passava a ser autónoma ou independente.

Para além de que a característica da estrutura hierarquizada da administração direta do Estado constitui um fundamento essencial da responsabilidade política do Governo por ela, perante a Assembleia da República, tendo sido este inclusivamente, o principal argumento em que se baseou a reintegração das Forças Armadas na administração direta do Estado, sob a direção do Governo, quando deixaram de funcionar em regime de autogoverno, por força da revisão constitucional de 1982 e da aprovação da LDNFA⁴⁷¹.

Pelo que, forçoso é reconhecer que o modelo de organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas plasmada na LDN e na LOBOFA, no tocante às relações estabelecidas entre o Ministro da Defesa Nacional e o CEMGFA e os CEM dos ramos, além de colidir com o carácter específico da administração direta do Estado respeitante à estrutura hierárquica, constitui um entorse ao sistema resultante da inobservância dos princípios da unidade de ação e eficiência administrativa, constitucionalmente impostos⁴⁷².

⁴⁷¹ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, Volume I, p. 203, nota de rodapé n.º 221; *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas ...*, p. 114.

⁴⁷² Podendo, inclusivamente, assistir-se a um fenómeno de fragmentação da Administração Pública sem personalização, nas relações intrasubjetivas, no caso, ao nível das relações interorgânicas, num autêntico processo de neofeudalização interna; cfr. PAULO OTERO, *Manual ...*, pp. 423-424.

Reside aqui o principal argumento para a rejeição da conceção institucional anteriormente referida⁴⁷³. Quer dizer e em resumo: a conceção institucional não serve para caracterizar juridicamente as Forças Armadas, pelo que importa procurar o espaço que ocupam na Administração do Estado, através dos dados fornecidos pelo ordenamento jurídico.

Quanto à Administração Pública, salienta JAVIER BARCELONA LLOP que esta não é representativa da comunidade, sendo antes uma estrutura posta ao seu serviço, dependente e necessitada de justificação, que se encontra, precisamente, no serviço à comunidade⁴⁷⁴. A Administração Pública assume finalidades externas a ela mesma, dado reconhecido constitucionalmente, uma vez que visa a prossecução do interesse público (CRP, artigo 266.º, n.º 1), e, globalmente considerada, recebe do texto constitucional um conjunto de critérios estabelecidos para a melhor prossecução das suas finalidades: subordinação à Constituição e à lei (CRP, artigo 266.º, n.º 2), descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da eficácia e unidade de ação e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes (CRP, artigo 267.º, n.º 2), traves mestras da atuação e organização administrativas, que hão-de ser moldadas com mais ou menos força no momento da sua conexão com a atividade de cada um dos entes ou órgãos concretos que materializam a função administrativa sob uma personalidade jurídica una. Sendo tais princípios aplicáveis às Forças Armadas, enquanto setor da Administração Pública⁴⁷⁵.

Tal como salienta o mencionado autor, tem-se aqui por certo que a organização militar não prossegue finalidades próprias ou em nome próprio, em absoluto distintas das que lhe estão cometidas constitucional e legalmente, uma vez que tais finalidades transcendem a realidade militar para situar-se na esfera do interesse do próprio Estado, tal como quaisquer outras finalidades a este cometidas, relacionadas com o exercício da função administrativa⁴⁷⁶.

Dos dados já recolhidos, resulta como indubitável a expressa submissão das Forças Armadas à Constituição e à lei (CRP, artigos 266.º, n.º 2, e 275.º, n.º 3), visando a sua atividade a prossecução do interesse público, que, como tem sido reiterado ao longo do presente estudo, é instrumental à realização das tarefas fundamentais do Estado. E daí a

⁴⁷³ *Supra*, n.º 16.1.

⁴⁷⁴ Cfr. JAVIER BARCELONA LLOP, *ob. cit.*, pp. 64-72.

⁴⁷⁵ No mesmo sentido, ver JAVIER BARCELONA LLOP, *ob. cit.*, pp. 64-66.

⁴⁷⁶ Cfr. JAVIER BARCELONA LLOP, *ob. cit.*, p. 67.

subordinação das Forças Armadas à hierarquia administrativa, sob a direção do Governo (CRP, artigo 199.º, alínea d))⁴⁷⁷.

Nestes termos, não existe justificação constitucional para que sejam tratadas separadamente da demais administração direta do Estado, mais precisamente no respeitante aos princípios que a orientam, constantes da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro⁴⁷⁸, como sejam os amplamente referidos princípios da unidade e eficácia da ação da Administração Pública, consubstanciados, precisamente, no exercício de poderes hierárquicos, designadamente do poder de direção⁴⁷⁹⁻⁴⁸⁰. A comprovar a inexistência de tal justificação, determina a Lei n.º 4/2004 que a sua aplicação às Forças Armadas faz-se «sem prejuízo das necessárias adaptações constantes das respectivas leis orgânicas» (artigo 2.º, n.º 3), surgindo a integração da respetiva estrutura na orgânica do MDN, a par dos outros serviços integrados na administração direta do Estado (artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 183/2014)⁴⁸¹. Aliás, em estrita obediência ao disposto na Lei n.º 4/2004, segundo a qual «[a] lei orgânica de cada ministério define as respectivas atribuições, bem como a estrutura orgânica necessária ao seu funcionamento, distinguindo os serviços e

⁴⁷⁷ Cfr. JAVIER BARCELONA LLOP, *ob. cit.*, p. 68. Ver, no mesmo sentido, FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, «La evolución democrática de la Defensa Nacional», in *Revista Española de Derecho Militar*, 87, Madrid, enero-junio 2006, pp. 39-40.

⁴⁷⁸ Alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2011, de 5 de dezembro, e pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro. Segundo este diploma «[i]ntegram a administração directa do Estado os serviços centrais e periféricos que, pela natureza das suas competências e funções, devam estar sujeitos ao poder de direcção do respectivo membro do Governo» (artigo 2.º, n.º 1), e na qual se incluem «os serviços de cujas atribuições decorra, designadamente, o exercício de poderes de soberania, autoridade e representação política do Estado ou estudo e concepção, coordenação, apoio e controlo ou fiscalização de outros serviços administrativos» (artigo 2.º, n.º 2).

⁴⁷⁹ Quanto ao princípio da unidade e eficácia da ação da Administração Pública, de acordo com o n.º 2 do seu artigo 3.º, «consubstancia-se no exercício de poderes hierárquicos, nomeadamente os poderes de direcção, substituição e revogação e nas inerentes garantias dos destinatários dos actos praticados no âmbito destes poderes».

⁴⁸⁰ No mesmo sentido, ver ISIDRO FERNÁNDEZ GARCÍA, «La debatida especialidad de la administración militar», in *Revista Española de Derecho Militar*, 106, Madrid, julio-diciembre 2016, pp. 73-74. Este autor vai mais longe, ao afirmar que “[a]os olhos de qualquer observador externo parece evidente que, por ser necessário ao eficaz cumprimento das suas missões constitucionais, a forma de atuação das Forças Armadas – por se tratar de uma organização hierarquizada, disciplinada e com um forte grau de coesão – difere consideravelmente do funcionamento do resto da Administração Pública, de forma a que a atividade dos funcionários inseridos na sua estrutura se ordena por uma forma peculiar de ordens em matéria de serviço (as ordens militares), embora, ao contrario do que possa parecer, ele não separe essencialmente os procedimentos de ordenação da atividade dos exércitos no cumprimento das suas missões militares dos que caracterizam, em geral, a Administração Pública, que, por imperativo constitucional, está igualmente sujeita na sua atuação aos princípios da eficácia e da hierarquia em ordem a servir com objetividade os interesses gerais” (*ob. cit.*, p. 77).

⁴⁸¹ Ver ISIDRO FERNÁNDEZ GARCÍA, *ob. cit.*, pp. 80-82.

organismos que pertencem à administração directa dos da administração indirecta» (artigo 4.º)⁴⁸².

Para além disso, e no seguimento autor acima referido⁴⁸³, há que ter em consideração outros elementos que permitam chegar à conclusão pretendida, como sejam a aplicabilidade dos princípios gerais em matéria de emprego público ao pessoal militar das Forças Armadas⁴⁸⁴, a suscetibilidade da atuação das Forças Armadas ser suscetível de gerar responsabilidade civil extracontratual do Estado, nos termos gerais⁴⁸⁵, o direito de impugnação, graciosa e contenciosa, de atos administrativos, bem como a possibilidade de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça⁴⁸⁶.

Conjugando todos estes dados, conclui-se que as Forças Armadas constituem um setor da Administração Pública estadual, mais precisamente da administração direta do Estado⁴⁸⁷, sendo de adotar uma conceção administrativista⁴⁸⁸ das mesmas como mais adequada à estrutura do Estado de Direito Democrático⁴⁸⁹.

⁴⁸² Este diploma, ao estabelecer os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, constituiu um marco importante no direito da organização administrativa. Contudo não pode ser considerado um ato legislativo de valor reforçado, a ponto de conformar as relações estabelecidas na LDN e na LOBOFA entre o Ministro da Defesa Nacional e os CEM, e entre o MDN e o EMGFA e os ramos das Forças Armadas. Ainda que possua alguns traços indiciários de lei que por outras deve ser respeitada (CRP, artigo 112.º, n.º 3, *in fine*) um pouco à semelhança das leis-quadro e das leis de bases, a verdade é que lhe falta um sinal inequívoco do texto constitucional a dar como inválidos os atos legislativos posteriores que se mostrem incompatíveis com as suas normas e princípios. Por outras palavras, se bem que deva servir de referência aos regimes orgânicos concretos, não pode afirmar-se que seja ilegal um ato legislativo em matéria orgânica da administração direta do Estado por incompatibilidade com esta lei. Seria necessário que a ordem constitucional apontasse uma específica vinculação ou que, pelo menos, a Assembleia da República tivesse identificado esta lei como uma lei de bases – só a Constituição pode atribuir essa força jurídica específica, e nos casos que ela identifique. Sobre as relações entre atos legislativos, cfr. JORGE MIRANDA, *Manual ...*, Volume III, Tomo V, pp. 379 ss.; cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional ...*, pp. 749 ss.

⁴⁸³ Cfr. JAVIER BARCELONA LLOP, *ob. cit.*, pp. 68-71; ver, no mesmo sentido ALEXANDRA LEITÃO, «A Administração Militar», p. 443.

⁴⁸⁴ Artigo 2.º, n.º 2, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

⁴⁸⁵ Nos termos do artigo 22.º da Constituição, e do Regime da Responsabilidade Civil extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.

⁴⁸⁶ Artigo 34.º da LDN, e regime de queixa ao Provedor de Justiça em matéria de defesa nacional e Forças Armadas, aprovado pela Lei n.º 19/95, de 13 de julho.

⁴⁸⁷ Diga-se, em abono da verdade, que a conclusão de que a prossecução da defesa nacional se situa na zona de confluência das competências de todos os órgãos de soberania, e de atos provenientes de todas as funções do Estado (*supra*, n.º 12), não prejudica o carácter unitário e a personalidade jurídica una da Administração direta do Estado, nem tão pouco constitui um óbice à sua unidade a existência de órgãos consultivos, aliás genericamente permitidos no artigo 7.º da Lei n.º 4/2004.

⁴⁸⁸ Nem mesmo a regulação constitucional da defesa nacional e das Forças Armadas num título próprio (título X da parte III), autonomizado do título respeitante à Administração Pública (título IX da parte III), prejudica a natureza administrativa daquelas. Tal autonomização resultou das vicissitudes do processo de institucionalização da democracia em Portugal, bem como da primeira revisão constitucional e da consequente subordinação das Forças Armadas ao poder político, em nada prejudicando a natureza jurídica daquelas (ver *supra*, n.º 2.2).

⁴⁸⁹ Ver, no mesmo sentido, ALEXANDRA LEITÃO, «A Administração Militar», p. 443.

17. Síntese conclusiva

De tudo o exposto no presente capítulo extraem-se as seguintes conclusões:

I. A LDN reproduz, *ipsis verbis*, todos os preceitos constitucionais direta ou indiretamente aplicáveis em matéria de defesa nacional e Forças Armadas, combinando e distribuindo equilibradamente as competências dos diferentes órgãos de soberania relativamente às Forças Armadas;

II. Nos termos deste diploma, o Governo é o órgão de condução da política de defesa nacional e das Forças Armadas e é o órgão superior da administração da defesa nacional e das Forças Armadas, ao qual cabe exercer os poderes de direção dos serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, e de tutela e superintendência sobre a administração indireta;

III. Dentro do Governo, ao Primeiro-Ministro compete, a título principal, dirigir a política de defesa nacional e das Forças Armadas, bem como o funcionamento do Governo nessa matéria, e ao Ministro da Defesa Nacional cabe assegurar a elaboração e a execução daquela política, sendo politicamente responsável pela componente militar da defesa nacional, pelo emprego das Forças Armadas e pelas suas capacidades, meios e prontidão;

IV. Compete ao Ministro da Defesa Nacional dirigir, assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas e dos serviços e organismos integrados no MDN, e, em especial, exercer os poderes do Governo relativos à direção dos órgãos e serviços da administração direta e à tutela e superintendência sobre os órgãos e serviços da administração indireta da defesa nacional;

V. As Forças Armadas são a organização incumbida de assegurar a defesa militar da República, obedecendo aos órgãos de soberania competentes, nos termos definidos na Constituição e na lei, e às quais incumbe, em exclusivo, a execução da componente militar da defesa nacional;

VI. Em consonância com a opção do legislador constitucional supramencionada, determina a LDN a integração das Forças Armadas na administração direta do Estado, através do MDN;

VII. Este Ministério prossegue as suas atribuições, a título principal, através das Forças Armadas e dos demais serviços integrados na administração direta do Estado;

VIII. Nesta conformidade, estabelece a LDN a dependência direta do CEMGFA e dos CEM dos ramos em relação ao Ministro da Defesa Nacional;

IX. A LOBOFA comete ao CEMGFA e aos CEM dos ramos um conjunto vasto de competências próprias e exclusivas, designadamente no âmbito da gestão geral do EMGFA e dos ramos;

X. O mesmo diploma estabeleceu que dos atos administrativos por estes praticados não cabe recurso hierárquico, consagrando, de igual modo, uma norma de extensão de personalidade judiciária ao EMGFA e aos ramos, nos processos jurisdicionais que tenham por objeto a ação ou omissão dos respetivos órgãos em matérias de disciplina e de administração de pessoal, regime refletido no EMFAR e no RDM;

XI. Por outro lado, face às regras da competência disciplinar constantes do RDM, cabe aos CEM dos ramos a competência disciplinar plena quanto a todas as sanções disciplinares, bem como a competência exclusiva para a aplicação das sanções disciplinares expulsivas – ou seja, são a autoridade máxima em matéria disciplinar no respetivo ramo, excluindo-se o Ministro da Defesa Nacional;

XII. Às referidas competências em matéria de pessoal militar somam-se, em matéria de pessoal civil das Forças Armadas, as previstas no Decreto-Lei n.º 264/89, que tem a particularidade de determinar que as referências feitas na legislação respeitante aos trabalhadores da Administração Pública, em matéria de competências, ao ministro ou membro do Governo responsável pelo respetivo departamento e ao diretor-geral são entendidas como feitas, respetivamente, aos CEM e aos oficiais gerais que na estrutura das Forças Armadas desempenham cargos de comando, direção ou chefia correspondentes a diretor-geral;

XIII. Deste quadro descritivo retira-se que, sem prejuízo da legítima intervenção do poder político através dos órgãos competentes, nos casos e dentro dos limites fixados pelas citadas leis orgânicas, é reconhecida uma ampla autonomia interna às Forças Armadas, caso singular, quando comparado com os três ordenamentos jurídicos estrangeiros analisados, e quando confrontado com o regime jurídico vigente para algumas forças de segurança interna, quer revistam natureza militarizada, quer natureza militar;

XIV. Nesta sequência, estabelecido um paralelismo entre as Forças Armadas e os caracteres específicos da administração indireta do Estado, mais precisamente dos institutos públicos, verificou-se que partilham algumas características em comum, embora tal paralelismo seja imperfeito devido à ausência de personalidade jurídica das Forças Armadas e da sua criação por ato legislativo, e devido à ausência dos poderes de

tutela e de superintendência, que apenas têm lugar no domínio das relações intersubjetivas, pelo que se rejeita o carácter institucional das mesmas;

XV. As Forças Armadas revestem-se de todos os caracteres específicos da administração direta do Estado, designadamente a estrutura hierárquica, ou seja, a estruturação de acordo com um modelo de organização administrativa constituído por um conjunto de órgãos e agentes ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direção e ao subalterno o dever de obediência;

XVI. Com efeito, entre o Ministro da Defesa Nacional e o CEMGFA e os CEM dos ramos, enquanto órgãos da mesma pessoa coletiva pública, a lei estabelece uma relação hierárquica, face à dependência direta daqueles relativamente ao Ministro da Defesa Nacional, relação intrasubjetiva enquadrada na designada hierarquia externa, que reflete a repartição vertical de competências entre órgãos da mesma pessoa coletiva pública, pelo que tem, ainda, como pressuposto a desconcentração de competências;

XVII. Relacionando os fatores em que se traduz a ampla autonomia interna das Forças Armadas com o conceito de hierarquia administrativa, reconhece-se, à primeira vista, que o modelo de organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas se integra no conceito de hierarquia enfraquecida ou debilitada;

XVIII. Assim o indica a LDN ao determinar que o Ministro da Defesa Nacional dirige, assegura e fiscaliza a administração das Forças Armadas e dos serviços e organismos integrados no MDN, bem como a LOBOFA, segundo a qual dos atos administrativos praticados pelo CEMGFA e pelos CEM dos ramos não cabe recurso hierárquico, regra esta replicada no EMFAR e no RDM;

XIX. A conjugação destas normas revela que, apesar da consagração do poder de direção do Ministro da Defesa Nacional, este só dispõe de um dos poderes de controlo sobre a atividade do CEMGFA e dos CEM dos ramos, que é o poder de inspeção, visto que a lei lhe nega os poderes de supervisão e disciplinar;

XX. Viu-se que, ainda assim, tal enfraquecimento da relação hierárquica pode ser superado;

XXI. Desde logo, sempre que as competências do CEMGFA e dos CEM dos ramos confirmam um espaço de autonomia pública, está o seu exercício sujeito à faculdade geral de ingerência por parte do Ministro da Defesa Nacional, no exercício do poder de direção, face a um princípio de identidade de competência material interna deste último, ainda que não tenha competência para a prática de atos externos nas matérias que integram as competências próprias daqueles;

XXII. Para além disso, está a atividade daqueles sujeita ao poder de inspeção, instrumental ao exercício dos demais poderes hierárquicos, e que confere ao superior, entre outras faculdades, a de fiscalizar o cumprimento da legalidade em geral, bem como a conveniência e a oportunidade da atuação dos subalternos;

XXIII. O que permite afirmar que, mesmo no âmbito da organização administrativa da Defesa Nacional e das Forças Armadas, se revela o princípio da excecionalidade de existir um único órgão exclusivamente competente, bem como concluir que a relação hierárquica estabelecida entre o Ministro da Defesa Nacional, e o CEMGFA e os CEM dos ramos, é apenas tendencialmente enfraquecida;

XXIV. Mesmo assim, e no respeitante ao fundamento político democrático da hierarquia administrativa, afigura-se como de duvidosa constitucionalidade a consagração do poder de direção do Ministro da Defesa Nacional sobre as Forças Armadas, desacompanhado de alguns dos poderes de controlo destinados a assegurar a sua eficácia, quando é politicamente responsável pela atividade daquelas;

XXV. Quanto ao fundamento jurídico da hierarquia administrativa, o modelo de organização estudado também se afigura de duvidosa constitucionalidade, pois, estando a Administração Pública adstrita à prossecução do interesse público, e impondo a Constituição certos fins à atividade do Estado, daí decorre a existência de uma regra implícita de unidade de ação e eficiência administrativa a cujas exigências o modelo hierárquico permite responder enquanto modelo preferencial de organização administrativa;

XXVI. Nos termos da Constituição, é atribuição do Estado assegurar a defesa nacional, a qual tem por objetivos garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas, sendo esta atividade instrumental na realização das tarefas fundamentais do Estado constitucionalmente fixadas, respeitantes à garantia, por um lado, da independência nacional e criação das condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam, e, por outro, dos direitos e liberdades fundamentais;

XXVII. Nesta sequência, a componente militar da defesa nacional é prosseguida, a título de exclusividade, pelas Forças Armadas, as quais obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei, daí resultando, como natural consequência, a opção do legislador constitucional pela integração destas na Administração direta do Estado;

XXVIII. Ora, fixando a Constituição tais imperativos teleológicos ao Estado e encontrando-se a Administração Pública adstrita à prossecução do interesse público a eles inerentes, daí decorre, também para o setor da defesa nacional e das Forças Armadas, a preferência constitucional pelo modelo hierárquico de organização administrativa, ditado por imperativos de unidade de ação e eficiência administrativa;

XXIX. Tudo visto e ponderado, forçoso é reconhecer que o modelo de organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas plasmado na LDN e na LOBOFA, no tocante às relações estabelecidas entre o Ministro da Defesa Nacional e o CEMGFA e os CEM dos ramos, ao consubstanciar uma hierarquia tendencialmente enfraquecida ou debilitada, além de colidir com o carácter específico da administração direta do Estado atinente à estrutura hierárquica, constitui um entorse ao sistema resultante da inobservância dos princípios da unidade de ação e eficiência administrativa, constitucionalmente impostos.

CONCLUSÕES

a) O atual enquadramento normativo da organização administrativa da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas reconhece uma ampla autonomia interna às Forças Armadas, patente nas normas respeitantes às competências dos respetivos CEM, e que encontra profundas raízes históricas, em diferentes contextos jurídico-políticos.

b) Autonomia que resultou, inicialmente, de uma pluralidade ministerial, caracterizada pela integração de cada ramo das Forças Armadas num departamento governamental próprio, organização que, não obstante as várias alterações de designação dos departamentos correspondentes, perdurou por um longo período temporal (1736-1974). Na fase final deste período, desponta a criação de órgãos superiores de coordenação, bem como do cargo de Ministro da Defesa Nacional, este último com uma configuração algo “tímida” enquanto coordenador dos vários titulares dos departamentos militares.

c) A este sistema sucedeu o modelo de autogoverno das Forças Armadas, na sequência do Golpe Militar de 25 de Abril de 1974, e do protagonismo político por elas assumido durante o período revolucionário, que atinge a sua máxima expressão com a criação do Conselho da Revolução e com a sua projeção na Constituição de 1976. A estrutura das Forças Armadas tornou-se, transitoriamente, independente do poder civil, cabendo ao Ministro da Defesa Nacional apenas as competências relativas à ligação entre as Forças Armadas e o Governo, e as de natureza estritamente civil dos antigos ministros militares.

d) Também este modelo cessou, por força da primeira revisão constitucional, que determinou a extinção do Conselho da Revolução e o reordenamento das competências que lhe foram conferidas pela Constituição, na sua redação originária. No tocante à organização da defesa nacional e das Forças Armadas, as opções resultantes desta revisão constitucional foram materializadas pela LDNFA, que, além de proceder à “relocalização” das Forças Armadas na estrutura do Estado, inserindo-as na sua administração direta, através de um único departamento governamental – o MDN –, e colocando os respetivos CEM na dependência do Ministro da Defesa Nacional, estabeleceu um modelo desconcentrado de distribuição de competências entre estes órgãos.

e) A Constituição confere ao Estado a atribuição de assegurar a defesa nacional, atividade instrumental na realização das suas tarefas fundamentais constitucionalmente fixadas, respeitantes à garantia, por um lado, da independência nacional e criação das condições

políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam, e, por outro, dos direitos e liberdades fundamentais.

f) Como natural consequência, foi opção do legislador constitucional a integração das Forças Armadas na Administração direta do Estado, o que é concretizado, ao nível da legislação ordinária, pela LDN e pela LOBOFA, que, em consonância com aquela opção determinam a integração das Forças Armadas – EMGFA e os ramos das Forças Armadas – na administração direta do Estado, através do MDN. Ministério que prossegue as suas atribuições, a título principal, através das Forças Armadas e dos demais serviços integrados na administração direta do Estado.

g) Dentro do Governo, cabe ao Ministro da Defesa Nacional assegurar a elaboração e a execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas, sendo politicamente responsável pela componente militar da defesa nacional, pelo emprego das Forças Armadas e pelas suas capacidades, meios e prontidão.

h) E ao qual compete dirigir, assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas e dos demais serviços e organismos integrados no MDN, e, em especial, exercer os poderes do Governo relativos à direção dos órgãos e serviços da administração direta e à tutela e superintendência sobre os órgãos e serviços da administração indireta da defesa nacional.

g) Subsistindo uma esfera ainda relevante de autonomia das Forças Armadas no seu conjunto e dos três ramos que as integram, os respetivos CEM detêm um conjunto amplo de competências próprias e exclusivas, entre elas as previstas na LOBOFA, no Decreto-Lei n.º 264/89, em matéria de pessoal civil, e no EMFAR e no RDM em matéria de pessoal militar. Isto sem prejuízo da legítima intervenção do poder político através dos órgãos competentes – Conselho Superior de Defesa Nacional e Conselho Superior Militar –, nos casos e dentro dos limites legalmente fixados. Situação esta que se reveste de alguma singularidade, quando comparada com os três ordenamentos jurídicos estrangeiros analisados, e quando confrontada com o regime jurídico vigente para algumas forças de segurança interna.

h) No âmbito das competências que lhes estão legal e exclusivamente cometidas, os CEM decidem de forma definitiva as situações jurídico-funcionais do pessoal civil e do pessoal militar dos respetivos ramos, sendo que, dos respetivos atos administrativos não cabe recurso hierárquico.

i) Sendo que, nas ações administrativas que tenham por objeto a ação ou omissão de órgãos das Forças Armadas em matérias de disciplina e de administração de pessoal, a

legitimidade passiva pertence EMGFA ou ao ramo, conforme os casos. Ou seja, não têm personalidade jurídica, embora a lei lhes atribua personalidade judiciária em determinadas circunstâncias.

j) Ou seja, por um lado, EMGFA e os ramos das Forças Armadas já não estão organizados em ministérios próprios e separados entre si, nem vigora o princípio do autogoverno, e, por outro, não são pessoas coletivas distintas do Estado, pois as suas missões ainda constituem atribuições deste, e não fins singulares que possibilitem ou justifiquem a atribuição de personalidade jurídica coletiva.

k) Conforme foi analisado, as Forças Armadas revestem-se de todos os caracteres específicos da administração direta do Estado, designadamente a estrutura hierárquica, ou seja, a estruturação de acordo com um modelo de organização administrativa constituído por um conjunto de órgãos e agentes ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direção e ao subalterno o dever de obediência.

l) Entre o Ministro da Defesa Nacional e o CEMGFA e os CEM dos ramos, enquanto órgãos da mesma pessoa coletiva pública, a lei estabelece uma relação hierárquica, face à dependência direta daqueles relativamente ao Ministro da Defesa Nacional, relação intrasubjetiva enquadrada na designada hierarquia externa, que reflete a repartição vertical de competências entre órgãos da mesma pessoa coletiva pública, pelo que tem, ainda, como pressuposto a desconcentração de competências;

m) Do ponto de vista adotado no presente estudo, relacionando os fatores em que se traduz a ampla autonomia das Forças Armadas com o conceito de hierarquia administrativa, é de concluir que o modelo de organização administrativa da defesa nacional e das Forças consubstancia uma hierarquia tendencialmente enfraquecida ou debilitada.

n) Com efeito, assim o indica a LDN ao determinar que o Ministro da Defesa Nacional dirige, assegura e fiscaliza a administração das Forças Armadas e dos serviços e organismos integrados no MDN, bem como a LOBOFA, segundo a qual dos atos administrativos praticados pelo CEMGFA e pelos CEM dos ramos não cabe recurso hierárquico, regra esta replicada no EMFAR e no RDM. A conjugação destas normas revela que, apesar da consagração do poder de direção do Ministro da Defesa Nacional, este só dispõe de um dos poderes de controlo sobre a atividade do CEMGFA e dos CEM dos ramos das Forças Armadas, que é o poder de inspeção. Ou seja, a lei nega-lhe os poderes de supervisão e disciplinar.

o) Neste sentido, afigura-se como de duvidosa constitucionalidade a consagração do poder de direção do Ministro da Defesa Nacional sobre as Forças Armadas,

desacompanhado de alguns dos poderes de controlo destinados a assegurar a sua eficácia, quando é politicamente responsável pela atividade daquelas.

p) Podendo, mesmo, afirmar-se que o modelo de organização administrativa da defesa nacional e das Forças Armadas plasmado na LDN e na LOBOFA, no tocante às relações estabelecidas entre o Ministro da Defesa Nacional e o CEMGFA e os CEM dos ramos, ao consubstanciar uma hierarquia tendencialmente enfraquecida ou debilitada, além de colidir com o carácter específico da administração direta do Estado atinente à estrutura hierárquica, constitui um entorse ao sistema resultante da inobservância dos princípios da unidade de ação e eficiência administrativa, constitucionalmente impostos.

ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE

- *Manual de Processo Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2010;
- *Manual de Processo Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2017, 3.^a edição.

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, E CADILHA, CARLOS ALBERTO FERNANDES

- *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2010, 3.^a edição.

AMARAL, DIOGO FREITAS DO

- *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1983;
- «La Constitución y las Fuerzas Armadas», in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, Madrid, abril-septiembre 1988;
- *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 1994, 2.^a edição;
- *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 2015, 4.^a edição;
- *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Coimbra, Almedina, 2016, 3.^a edição.

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE

- *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015, 4.^a edição.

CAETANO, MARCELLO

- *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 10.^a edição, 1973.

CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES

- *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a edição, 2003, Coimbra, Almedina.

CANOTILHO, GOMES E MOREIRA, VITAL

- *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, 4.^a edição.

CAUPERS, JOÃO E EIRÓ, VERA

– *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora Editora, 2016, 12.^a edição.

GARCÍA, ISIDRO FERNÁNDEZ

– «La debatida especialidad de la administración militar», in *Revista Española de Derecho Militar*, 106, Madrid, julio-diciembre 2016.

GRAÇA, ANTÓNIO FERNANDES

– «Defesa Nacional», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume III, Lisboa, 1990.

HAURIOU, MAURICE

– *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921, dixième édition.

HUESO, LORENZO COTINO

– «La resolución de un largo debate en España. La plena sujeción del derecho militar a la Constitución y la superación de clásicos dualismos sobre las Fuerzas Armadas», in *Revista de Derecho Político de la UNED*, 50, Madrid, 2001.

LEITÃO, ANTÓNIO EGÍDIO DE SOUSA

– «Forças Armadas», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume IV, Lisboa, 1991.

LLOP, JAVIER BARCELONA

– «La Organización Militar: Apuntes Jurídico-Constitucionales sobre una Realidad Estatal», in *Revista de Administración Pública*, 110, Madrid, mayo-agosto 1986.

MEALHA, ESPERANÇA

– *Personalidade Judiciária e Legitimidade Passiva das Entidades Públicas*, Publicações CEDIPRE Online-2 <http://www.cedipre.fd.uc.pt>, Coimbra, 2010.

M.-CONDE, FEDERICO TRILLO-FIGUEROA

– «Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española – Esbozo de una construcción institucional», in *Revista de Estudios Políticos*, 12, Madrid, noviembre-diciembre 1979.

MIRANDA, JORGE

- *Manual de Direito Constitucional*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, 1.^a edição;
- *Manual de Direito Constitucional*, Volume II, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, 1.^a edição;
- *Manual de Direito Constitucional*, Volume III, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, 1.^a edição.

MIRANDA, JORGE E MEDEIROS, RUI

- *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006;
- *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

MORAIS, CARLOS BLANCO DE, ARAÚJO, ANTÓNIO, E LEITÃO, ALEXANDRA

- *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Edições Cosmos, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 2000.

OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE, GONÇALVES, PEDRO COSTA, E AMORIM, J. PACHECO DE

- *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Coimbra, Almedina, 1997, 2.^a edição.

OTERO, PAULO

- *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra, Coimbra Editora, 1992;
- «Institutos Públicos», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume V, Lisboa, 1993;
- *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 2013;
- *Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, Almedina, 2003.

PINHEIRO, ALEXANDRE SOUSA, SERRÃO, TIAGO, CALDEIRA, MARCO, E COIMBRA, JOSÉ DUARTE

- *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, Coimbra, Almedina, 2016.

PINHO, JOSÉ CÂNDIDO DE

– *Breve Ensaio sobre a Competência Hierárquica*, Coimbra, Almedina, 2000.

RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ

– «La evolución democrática de la Defensa Nacional», in *Revista Española de Derecho Militar*, 87, Madrid, enero-junio 2006.

RENARD, GEORGES

– *La Théorie de l'Institution: essai d'ontologie juridique*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1930.

SEGADO, FRANCISCO FERNÁNDEZ

– «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas, in *Revista Española de Derecho Militar*, 67, Madrid, enero-junio 1996;

– «El estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo. Balance de un cuarto de siglo», in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, Madrid, enero-junio 2004.

VITORINO, ANTÓNIO

– «Defesa Nacional», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1.º Suplemento, Lisboa, 1998.

JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Secção de Contencioso Administrativo) de 21 de setembro de 2006, Processo n.º 886/06-10, publicado em apêndice ao Diário da República de 30 de abril de 2007;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Secção de Contencioso Administrativo) de 10 de maio de 2007, Processo n.º 886/06-10, publicado em apêndice ao Diário da República de 30 de abril de 2008;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Secção de Contencioso Administrativo) de 5 de julho de 2007, Processo n.º 886/06-10, publicado em apêndice ao Diário da República de 7 de maio de 2008;

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (Secção de Contencioso Administrativo, 2.º Juízo) de 23 de fevereiro de 2006, Processo n.º 596/05.

OUTRAS FONTES

Parecer n.º 2/2008, de 27 de setembro, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, homologado por despacho do Ministro da Defesa Nacional de 26 de dezembro de 2007, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 12, de 17 de janeiro de 2008.

ÍNDICE DE PÁGINAS ELETRÓNICAS

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado:

<https://www.boe.es/>

Diário da República Eletrónico:

<https://dre.pt/>

Legifrance, le service public de la diffusion du droit:

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

Ministerio de la Presidencia, relaciones con las Cortes e Igualdad – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales:

<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas>

Ministerio de la Defensa – Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural:

<https://publicaciones.defensa.gob.es/revista-espa-ola-de-derecho-militar-revistas-papel-19657.html>

Ministère des Armées:

<https://www.defense.gouv.fr/>

Normattiva, il portale della legge vigente:

<http://www.normattiva.it/>

Universidad de La Rioja:

<https://dialnet.unirioja.es/>