



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

A imparcialidade da avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas

Andreia Vanessa Pinto Ramos

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

Orientadora: Professora Doutora Ana Fernanda Neves
Coorientador: Brigadeiro-General Luís Fernando Machado Barroso

Lisboa
2025

*“Para ser grande, sê inteiro: nada
Teu exagera ou exclui.
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és
No mínimo que fazes.
Assim em cada lago a lua toda
Brilha, porque alta vive.”*

Ricardo Reis, heterónimo de Fernando Pessoa

Índice

Agradecimentos	4
Resumo	5
Résumé	6
Abreviaturas.....	7
Introdução.....	8
Capítulo I – A Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas.....	13
1. A Relação Jurídica de Emprego Público	13
1.1A Hierarquia Administrativa.....	18
1.2 A Relação Jurídica de Emprego dos Militares das Forças Armadas.....	20
1.3 Restrições aos Direitos Fundamentais.....	22
1.4 Conflitos de Outros Direitos com Interesse Constitucional	23
1.5 Princípios Orientadores das Forças Armadas	25
1.6 A Condição Militar	26
1.7A Integração das Forças Armadas na Administração Pública	29
2. A Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas.....	30
2.1 Relevância da Avaliação de Desempenho dos Militares na Relação Jurídica de Emprego.....	30
2.2 O Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas	32
3. Garantias de Imparcialidade	35
3.1 As Garantias de Imparcialidade na Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores em Funções Públicas.....	37
3.2 Garantias de Imparcialidade na Avaliação do Mérito.....	43
Capítulo II – O Princípio da Imparcialidade	48
1. Caracterização	48
2. Vertentes do Princípio da Imparcialidade.....	50
3. Consequências Aplicáveis em Virtude da Violação do Princípio da Imparcialidade	52
Capítulo III – A Relevância Jurídica da Imparcialidade na Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas.....	52
1. A Imparcialidade como Condição de Possibilidade da Própria Avaliação	52
1.1A Especificidade da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas – As Figuras do Primeiro e Segundo Avaliadores.....	54
1.2As Referências à Objetividade Efetuadas no RAMMFA	56
1.3A Necessidade de Alterações ao Regime da Avaliação do Mérito	58
1.3.1Aspetos a Manter na Avaliação do Mérito.....	58

1.3.2A Consagração da Imparcialidade como Princípio da Avaliação Individual	59
1.3.3 Implementação da Contratualização de Objetivos	59
1.3.4 Implementação da Autoavaliação	61
1.3.5A Existência de um Conselho, por ramo, que Coordene a Avaliação do Mérito	61
2. A Aplicação do Regime da Avaliação do Mérito de Acordo com a Exigência de Imparcialidade	63
Conclusão	64
Bibliografia	69

Agradecimentos

Agradeço à Senhora Professora Doutora Ana Neves e ao Senhor Brigadeiro-General Luís Barroso pela disponibilidade, insofismável orientação e valioso auxílio que em muito contribuíram para a elaboração da presente dissertação de mestrado.

Agradeço ainda ao Senhor Tenente-Coronel João Barreira pela permanente partilha de conhecimento, patente de todas as vezes que lhe solicitei auxílio para uma melhor compreensão das matérias que fazem parte da presente investigação.

Aos meus pais, pelos valores e ensinamentos que diariamente me transmitem, pela possibilidade que me deram de seguir os meus sonhos e de fazer aquilo que me realiza, podendo contar sempre com o seu conselho oportuno e inestimável suporte.

Ao Paulo, pelo apoio e entusiasmo presentes em todas as pequenas vitórias que fui alcançando, sendo o adepto mais fervoroso de todas elas.

À Diana, a amiga que o Direito me deu o privilégio de conhecer e que, apesar da distância, está sempre lá, em todos os momentos, pelo quanto nos divertimos, aprendemos e entreajudamos.

Finalmente, a todos os que estiveram presentes nesta jornada e sem os quais ela não teria sido tão frutuosa e prazerosa agradeço recorrendo às palavras de Antoine de Saint-Exupéry:

*“Aqueles que passam por nós,
não vão sós,
Deixam um pouco de si,
levam um pouco de nós.”*

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo contribuir para uma análise do princípio da imparcialidade na avaliação dos militares das Forças Armadas. Assim, por forma a atingir tal desígnio, analisa-se a questão de saber se a forma como a avaliação dos militares das Forças Armadas está definida na lei garante aos avaliados que o princípio da imparcialidade foi respeitado em todas as fases do procedimento de avaliação.

Para tanto, analisa-se o sistema de avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas, delimitando previamente a relação jurídica de emprego dos militares das Forças Armadas e a garantia de imparcialidade na avaliação do mérito, escrutinando o princípio da imparcialidade nas suas vertentes e as garantias de imparcialidade na avaliação do desempenho dos trabalhadores em funções públicas. Finalmente procura-se apurar a relevância jurídica da imparcialidade na avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas, tendo concluído no sentido de a imparcialidade consubstanciar uma condição de possibilidade da avaliação, isto é, um pressuposto necessário para que cumpra a sua função e seja reconhecida como legítima, aceite e tida como justa.

A pesquisa efetuada mostra a necessidade de introduzir alterações ao regime da avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas com o intento de alcançar um maior grau de imparcialidade e transparência no procedimento avaliativo.

Palavras-chave: imparcialidade; avaliação do mérito; sistema de avaliação; Forças Armadas

Résumé

La présente dissertation a pour objectif de contribuer à une analyse du principe d'impartialité dans l'évaluation des militaires des Forces Armées. Ainsi, afin d'atteindre cet objectif, nous examinons la question de savoir si la manière dont l'évaluation des militaires des Forces Armées est définie dans la loi garantit aux évalués que le principe d'impartialité a été respecté à toutes les étapes du processus d'évaluation.

Pour ce faire, nous avons analysé le système d'évaluation du mérite des militaires des Forces Armées, en délimitant préalablement les thématiques relatives à la relation juridique d'emploi des militaires et aux garanties d'impartialité dans l'évaluation du mérite. Nous avons examiné le principe d'impartialité dans ses différentes dimensions, et avons également exposé les garanties d'impartialité dans l'évaluation de la performance des agents exerçant des fonctions publiques. Enfin, nous avons cherché à déterminer la portée juridique du principe d'impartialité dans l'évaluation du mérite des militaires, en concluant que l'impartialité constitue une condition de possibilité de l'évaluation, autrement dit, un présupposé nécessaire pour que celle-ci remplisse sa fonction, soit reconnue comme légitime, acceptée et perçue comme juste.

L'analyse menée met en évidence la nécessité d'introduire des modifications au régime d'évaluation du mérite des militaires des Forces Armées, dans le but d'assurer un plus grand degré d'impartialité et de transparence dans le processus évaluatif.

Mots-clés : impartialité ; évaluation du mérite ; système d'évaluation ; Forces Armées

Abreviaturas

C

CCA	Conselho Coordenador da Avaliação
CEM	Chefe de Estado-Maior
CEMGFA	Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
CT	Código do Trabalho

E

EMFAR	Estatuto dos Militares das Forças Armadas
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas

F

FAV	Ficha de Avaliação
-----	--------------------

L

LDN	Lei de Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

P

PGR	Procuradoria-Geral da República
-----	---------------------------------

R

RAMMFA	Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas
RDM	Regulamento de Disciplina Militar

S

SAMMFA	Sistema de Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

U

U/E/O	Unidade, Estabelecimento ou Órgão
-------	-----------------------------------

Introdução

O Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, estabelece que a avaliação do militar na efetividade de serviço tem por finalidade a apreciação do mérito desse militar, garantindo o desenvolvimento na categoria em que esteja inserido, relevando, para tal, a fundamentação na “*demonstração da capacidade militar e da competência técnica para o exercício de funções de responsabilidade de nível mais elevado*”¹. O EMFAR dispõe ainda que a avaliação dos militares das Forças Armadas deve ser realizada tendo por base a utilização de critérios objetivos no que concerne ao exercício das suas atividades e funções².

Tendo em vista a conceção de um mecanismo com efeito direto no desenvolvimento das carreiras, procedeu-se à criação de um sistema transversal de avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas, tendo por objetivo eliminar possíveis “*distorções nos fluxos de quadros equiparáveis entre ramos*”³. Assim, surgiu a 30 de novembro de 2016 e entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018⁴, o Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas (RAMMFA) substituindo a existência de um regulamento⁵ aplicável a cada ramo⁶ das Forças Armadas. Com a entrada em vigor deste regulamento, o modelo de avaliação passou a ser único para as Forças Armadas no seu todo e com ele a avaliação do mérito tornou-se “*fundamentada na demonstração da capacidade do militar e da sua competência*”⁷ técnica para o exercício de funções, sendo relevante para o desenvolvimento da sua carreira⁸. O objeto

¹ Artigo 81.º, n.º 1 do EMFAR.

² Artigo 81.º, n.º 4 do EMFAR.

³ Preâmbulo do EMFAR.

⁴ Conforme dispõe o artigo 4.º da portaria n.º 301/2016, de 30 de novembro, que aprova o RAMMFA.

⁵ A Marinha regia-se pela Portaria n.º 502/1995, de 26 de maio, o Exército pela Portaria n.º 1246/2002, de 7 de setembro, que revogou Portaria n.º 361-A/91, de 30 de outubro e a Força Aérea pela Portaria n.º 976/2004, de 3 de agosto, que revogou a Portaria n.º 292/94, de 17 de maio.

⁶ O artigo 8.º, n.º 1, alínea b) da Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto, na sua redação atual, prevê que a estrutura das Forças Armadas compreende “*os três ramos das Forças Armadas – Marinha, Exército e Força Aérea*”.

⁷ José Melo Alexandrino define competência como “o conjunto de poderes funcionais que a lei confere determinado órgão para o desempenho de uma função. É através do exercício desses poderes que a pessoa coletiva realiza as suas atribuições, ou seja, os interesses públicos que como tal lhe são confiados pelas normas jurídicas” in *Lições de Direito Constitucional*, Vol. I, aafdl, 2017, pp.149.

⁸ In <https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias/Paginas/Forcas-Armadas-vaio-ter-sistema-comum-para-Avaliacao-do-Merito.aspx>, notícia publicada a 30 de novembro de 2016.

do RAMMFA consiste em definir o Sistema de Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas (SAMMFA) e os comandos necessários à sua implementação⁹.

Em 2022, o RAMMFA sofreu a sua primeira alteração, tendo sido aditado o artigo 19.º-A, nos termos do qual, se um General intervir no procedimento avaliativo, na qualidade de avaliador, compete-lhe a homologação da avaliação individual; sofreram ainda alterações o artigo 5.º, que passou a prever uma alínea¹⁰ relativa aos militares contratados, que não tinham sido contemplados na redação anterior, o artigo 7.º referente à documentação do SAMMFA¹¹, o artigo 8.º relativo ao acesso à documentação¹², o artigo 10.º que dispõe acerca dos princípios da avaliação individual¹³, o artigo 14.º referente à avaliação periódica¹⁴, o artigo 15.º relativo à avaliação extraordinária¹⁵, o artigo 17.º respeitante ao primeiro avaliador¹⁶, o artigo 18.º relativo ao segundo avaliador¹⁷, o artigo 19.º com a epígrafe “*Comandante, diretor ou chefe*”¹⁸, o artigo 20.º relativo às competências¹⁹, o artigo 26.º que aborda os critérios gerais²⁰, o artigo 29.º que versa sobre

⁹ Artigo 1.º do RAMMFA.

¹⁰ Artigo 5.º, n.º 1, alínea f) do RAMMFA.

¹¹ Foi inserido o artigo 7.º, n.º 2 do RAMMFA, que conjugado com o artigo 39.º, n.º 3 do mesmo diploma, nos indica que o documento de registo do currículo do militar passa a poder ser substituído pelo acesso a sistemas de informação em que constem as informações relativas à identificação, antiguidade, colocações, cargos desempenhados, funções exercidas, condecorações, registo disciplinar, habilitações militares resultantes de cursos de formação, promoção, qualificação e especialização, habilitações civis e aptidão física.

¹² Tendo sido efetuada uma referência ao acesso à documentação do SAMMFA por via digital.

¹³ Foi inserida a alínea i), que dispõe o seguinte “*É elaborada e processada com recurso ao sistema de informação que a suporta, excetuando-se os casos em que tal se revele inviável e haja concordância por parte do órgão de administração de pessoal do ramo.*” nos termos da alínea i) do artigo 10.º.

¹⁴ Foram inseridas limitações à avaliação periódica, nomeadamente, nos casos em que os militares se encontrem em “*inatividade temporária*”, “*frequência de curso que habilite ao ingresso nos quadros permanentes ou ao regime de contrato*” e a “*frequência de cursos e ciclos de estudos, com duração superior a um ano, definidos por despacho do Chefe de Estado-Maior do respetivo ramo*”.

¹⁵ Clarificou determinados aspetos referentes a esta avaliação (artigo 15.º, n.º 1 alínea d), artigo 2.º, alíneas c), d) e e), todos do RAMMFA).

¹⁶ Cujo n.º 1 passou a ter uma redação mais genérica e que viu aditados a subalínea iii) do n.º 3 e a alínea g) do n.º 3, todos do artigo 17.º do RAMMFA.

¹⁷ O n.º 3 deste preceito sofreu diversas alterações na sua redação que, a nosso ver, passaram a restringir as competências do segundo avaliador porquanto exemplificando com uma alteração em concreto, a anterior versão do artigo 18.º, n.º 3, alínea b) indicava que competia ao segundo avaliador “*Pronunciar-se sobre a forma como o primeiro avaliador apreciou os avaliados do mesmo posto, considerados no seu conjunto*”, já a nova redação passou a restringir a competência do segundo avaliador relativamente a “*Pronunciar-se quanto ao modo como o primeiro avaliador apreciou o avaliado, fundamentando quando considerar essa apreciação subavaliada ou sobreavaliada*”.

¹⁸ Foi aditado um n.º 2 que prevê a possibilidade de delegação da competência para homologar a avaliação dos militares referidos na alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º do RAMMFA.

¹⁹ Tendo sido ainda alterado o anexo B que caracteriza cada uma das competências referidas neste artigo. O artigo 20.º do RAMMFA foi reformulado, desde logo no que concerne ao n.º 5 na medida em que passa a prever que não sejam avaliados na competência “*liderança*” os militares que se encontrem a desempenhar cargos ou a exercer funções militares de execução, tendo ainda sido revogado o n.º 7 deste preceito.

²⁰ Foi inserida a referência à forma de prestação de serviço como elemento a considerar para efeitos da avaliação disciplinar.

a avaliação do potencial²¹, o artigo 33.º que se refere à metodologia e quantificação da avaliação individual²², o artigo 35.º que versa sobre a metodologia e quantificação da avaliação da formação²³, o artigo 25.º relativo à metodologia e quantificação da avaliação disciplinar²⁴, o artigo 36.º referente à metodologia e quantificação da antiguidade no posto²⁵, o artigo 37.º que diz respeito à metodologia e quantificação da avaliação complementar²⁶, o artigo 38.º que se reporta à ficha de avaliação (FAV)²⁷, o artigo 39.º que discorre sobre o registo do currículo do militar²⁸, o artigo 43.º que se reporta à decisão sobre reclamação²⁹ e os Anexos A³⁰, B³¹ e C³².

Este sistema de avaliação tem como propósito definir o mérito do militar avaliado, apreciando designadamente as matérias de recrutamento e seleção, formação e

²¹ O artigo 22.º, n.º 2 do RAMMFA sofreu alterações que se prenderam essencialmente com os elementos que os avaliadores estimam para aferir da avaliação do potencial do avaliado, tendo passado a estar prevista a consideração das funções militares de exercício preferencial do avaliado e tendo sido revogada a alínea c) do n.º 2 do artigo 29.º do RAMMFA.

²² A nova redação do artigo 34.º visou a clarificação da metodologia a utilizar (através das alterações às alíneas c) e d) do n.º 1 e c) e d) do n.º 2) e abriu o leque de avaliados relativamente aos quais, em determinadas circunstâncias, esta metodologia passa a ser aplicável (artigo 33.º, n.º 3 do RAMMFA).

²³ As alterações inseridas neste artigo visaram essencialmente a introdução de uma ressalva constante da alínea c) do n.º 3 e o aditamento da alínea e) do n.º 3 do artigo 34.º do RAMMFA, nos termos da qual fica explícito que no caso de todos os militares em apreciação não serem detentores de classificação no curso, será considerada a nota de 10 valores para cada um deles.

²⁴ Foi aditado o n.º 5 ao artigo 35.º do RAMMFA, o qual dispõe que serão contabilizados os louvores e penas disciplinares e criminais que não tenham sido contabilizadas para a promoção ao posto atual.

²⁵ Foi aditado o artigo 36.º, n.º 3, que explica de forma mais detalhada os cálculos indicados no n.º 2 do mesmo artigo.

²⁶ As alterações introduzidas no n.º 1 deste preceito versaram somente a clarificação do seu teor.

²⁷ Este artigo viu introduzida somente a expressão “*quantificação*” no seu n.º 5.

²⁸ No artigo 39.º, n.º 2 foi inserida a referência “*à categoria e forma de prestação de serviço*” a que o militar pertença.

²⁹ O artigo 43.º passou a prever a possibilidade de o autor do ato revogar a avaliação individual que tenha sido produzida e poder ordenar uma nova avaliação individual e, quando tal avaliação não seja possível, por substituição do primeiro avaliador, essa competência é da responsabilidade do segundo avaliador ou, na impossibilidade deste, cabe ao autor do ato (nos termos do artigo 43.º, alínea d) do RAMMFA).

³⁰ A que se refere o artigo 7.º, alínea a) do RAMMFA.

³¹ A que se refere o artigo 20.º, n.º 2 do RAMMFA.

³² A que se refere o artigo 7.º, alínea c) do RAMMFA.

aperfeiçoamento, a promoção³³, a progressão horizontal³⁴ [que carece da vontade do militar e da concordância do Chefe de Estado-Maior (CEM) do respetivo ramo³⁵] e o desempenho de cargos e exercício de funções³⁶. O RAMMFA tem ainda como finalidade, a compatibilização das competências do avaliado com os interesses e as necessidades da instituição militar, o incentivo do cumprimento das tarefas inerentes às funções desempenhadas e a impulsão do aperfeiçoamento técnico-militar³⁷.

Após verificação junto de avaliadores e avaliados, foram identificadas algumas possíveis dificuldades no que concerne à aplicação deste sistema de avaliação, designadamente o grau de cumprimento no que diz respeito ao princípio da imparcialidade³⁸ que poderá ter na sua origem a amálgama entre questões técnicas e pessoais, a tendência de cada avaliador tentar beneficiar os trabalhadores que dependem diretamente de si por forma a que estes se sintam valorizados ou ainda a possibilidade de

³³ A promoção consiste na alteração para o posto seguinte da categoria respetiva a que a militar pertença. Esta poderá ocorrer por a) diuturnidade, isto é, quando decorre o tempo de permanência no posto e desde que se encontrem preenchidas as demais condições de promoção; b) por antiguidade, nos casos em que haja vaga para o acesso ao posto imediato e desde que estejam satisfeitas as condições inerentes à promoção; c) por escolha, tendo lugar quando exista vaga e quando as condições inerentes à promoção estejam cumpridas, sendo possível, nesta situação, a promoção do militar independentemente da posição que ocupe na escala das antiguidades. Esta modalidade visa a identificação e o reconhecimento dos militares mais aptos ao desempenho de determinadas funções, tendo esta modalidade de promoção que ser sempre fundamentada; d) por distinção, esta modalidade visa premiar os militares que revelem excepcionais virtudes e dotes de comando, direção ou chefia que tenham contribuído para a glória da Pátria ou para o prestígio da instituição militar, sendo que esta modalidade de promoção processa-se independentemente da existência de vagas, da antiguidade do militar e da satisfação das condições especiais de promoção; ou e) a título excepcional, verificando-se esta modalidade quando o militar é qualificado como deficiente das Forças Armadas ou quando o militar é reabilitado em face de procedência de recurso em processo disciplinar ou criminal, nos termos dos artigos 50.º e ss. do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio.

³⁴ A progressão horizontal poderá ter lugar se o requerimento do militar for aceite por despacho favorável do Chefe de Estado-Maior do respetivo ramo. O artigo 125.º do EMFAR remete-nos para um diploma próprio que deve regular estas situações, indicando somente que o militar que escolha esta modalidade de progressão ficará sujeito à permanência no mesmo posto e irá progredir em posições remuneratórias especificadas nessa legislação própria, apesar de, até à data, tal diploma ainda não ter sido publicado. Contudo, é possível identificar como vantagens desta progressão a permanência em funções de elevada especialização técnica, maior estabilidade familiar e o desempenho profissional na área de preferência do militar in *A carreira dos Oficiais das Forças Armadas Portuguesas e a Articulação com o Sistema de Formação Complementar*, da autoria do Coronel Nuno Augusto Teixeira Pires da Silva, Trabalho de Investigação Individual, Curso de Promoção a Oficial General, Instituto de Estudos Superiores Militares, 2010, pp.12-13 e *Carreira Militar – A Progressão Horizontal*, da autoria do Capitão José Manuel Pires das Neves, Trabalho de Investigação Individual Curso de Promoção a Oficial Superior, Instituto Universitário Militar, 2017, pp.29.

³⁵ SANTOS, L. (Coord.), 2017. Modelos de Desenvolvimento e Gestão de Carreiras nas Forças Armadas Portuguesas. Análise crítica e formas de intervenção. Coleção “ARES” n.º 16, Lisboa. Instituto Universitário Militar, pp. 488.

³⁶ Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do RAMMFA.

³⁷ Conforme estabelece o n.º 2 do artigo 5.º do RAMMFA.

³⁸ Nos termos dos artigos 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e 9.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

determinados avaliadores serem mais exigentes com os seus funcionários, havendo uma desigualdade naquilo que a escala de avaliação representa para uns e outros³⁹. No quadro destas dificuldades importa aferir se a própria validade da avaliação do desempenho poderá estar em causa, uma vez que a possibilidade legal de manipulação ou subjetivação do resultado afeta a própria possibilidade de avaliação de desempenho enquanto tal, isto é, enquanto pressuposto necessário para que cumpra a sua função e seja reconhecida como legítima, aceite e tida como justa. A avaliação do desempenho serve igualmente o propósito da melhoria do exercício funcional do sujeito avaliado, pelo que a falta de objetividade ou adesão à realidade da avaliação pode obstar à mesma.

A presente investigação pretende inquirir se o processo da avaliação dos militares das Forças Armadas se rege pelo princípio da imparcialidade. Para tal, importa perceber de que forma este princípio é acautelado, quais as suas garantias e avaliar se estas são bastantes para assegurar a imparcialidade da avaliação. Para tanto, analisa-se o sistema de avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas; consideram-se as diferentes dimensões do princípio da imparcialidade, a relevância jurídica da imparcialidade na avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas e afere-se a eventual necessidade de alterações ao atual regime de avaliação. A investigação utiliza um método essencialmente analítico que tem na sua base trabalhos doutrinários, a legislação aplicável e a jurisprudência⁴⁰.

Com este trabalho, pretende-se analisar o sistema de avaliação de desempenho dos militares, no sentido de saber se está ajustado às necessidades de avaliadores e avaliados, à luz do princípio da imparcialidade, ou se, pelo contrário, se justifica a introdução de alterações ao quadro legal aplicável.

³⁹ Dados recolhidos através de conversações efetuadas com avaliadores e avaliados.

Sobre problemas semelhantes, ver Evans, Lee A., E G. Lee Robinson, "Evaluating Our Evaluations: Recognizing and Countering Performance Evaluation Pitfalls", *Military Review*, U.S. Army, vol. 104, no. 3, May–June 2024, pp. 45–52. Os autores mostram que, apesar da profissionalização da avaliação, existem vieses cognitivos e estruturais suscetíveis de influenciar a avaliação atribuída a um oficial, pondo em causa o princípio do mérito. Defendem, também, que quanto maior for a compreensão dos mesmos, mais juridicamente apetrechado se pode estar para fazer uma avaliação correta.

⁴⁰As citações irão respeitar a as regras constantes do livro de estilo da revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – *Lisbon Law Review*.

Capítulo I – A Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas

1. A Relação Jurídica de Emprego Público

A administração pública⁴¹ consubstancia uma “*atividade administrativa tendente à satisfação dos interesses da comunidade fixados pela Política*”⁴²⁴³. Enquanto organização⁴⁴, é-lhe legalmente atribuído o desempenho da função administrativa⁴⁵. A Administração Pública - através das entidades públicas empregadoras, parte nas relações jurídicas de emprego público - atua na prossecução das necessidades coletivas, traduzidas nos interesses públicos a seu cargo⁴⁶. Por este motivo, os seus agentes deverão estar conformados com o interesse geral⁴⁷, colocando-se em primeira instância as “*necessidades superiores do serviço público*”⁴⁸. O Direito da função pública é composto pelo “*conjunto de princípios e regras jurídicos reguladores das relações de emprego na administração pública ou estabelecidas com outros entes públicos*”⁴⁹. A atividade administrativa rege-se pelos princípios da legalidade⁵⁰, da prossecução do interesse

⁴¹ Numa aceção objetiva.

⁴² PAULO VEIGA E MOURA, *A Privatização da Função Pública*, Coimbra Editora, 2004, pp. 17.

⁴³ Contudo entende-se que há interesses e necessidades que devem ser prosseguidas independentemente das escolhas definidas no exercício da função política.

⁴⁴ Em sentido subjetivo.

⁴⁵ J. M. SÉRVULO CORREIA e FRANCISCO PAES MARQUES, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª edição, Almedina, 2021, pp. 31 e FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, Vol. II, Polis, 1987, pp. 338.

⁴⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4.ª Edição, Almedina, 2015, pp.37-39.

⁴⁷ PAULO VEIGA E MOURA, *A Privatização ..., op. cit.*, Coimbra Editora, 2004, pp. 65.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Almedina, 2010, “*O direito da Função Pública*”, Ana Fernanda Neves, pp. 399.

⁵⁰ Conforme estipula o artigo 3.º do CPA.

público⁵¹ e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos⁵², da boa administração⁵³, da igualdade⁵⁴, da proporcionalidade⁵⁵, da justiça e da razoabilidade⁵⁶, da imparcialidade⁵⁷, da boa-fé⁵⁸, da colaboração com os particulares⁵⁹, da participação⁶⁰, da decisão⁶¹, pelos princípios aplicáveis à administração eletrónica, pelo princípio da gratuidade⁶², pelo princípio da responsabilidade⁶³, pelo princípio da administração aberta⁶⁴, pelo princípio da proteção dos dados pessoais e pelo princípio da cooperação leal com a União Europeia⁶⁵. A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que os agentes administrativos devem atuar com “*respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé*”⁶⁶.”

Há um regime especificamente aplicável a certas categorias de agentes administrativos, facilmente explicável atendendo à sua conexão direta e imediata com funções essenciais do Estado e relativo ao exercício de poderes de soberania⁶⁷. Assim, há uma relação jurídica de emprego público quando os sujeitos da mesma são “*um indivíduo*

⁵¹ José Pedro Fernandes define interesse público como a “*manifestação direta ou instrumental das necessidades fundamentais de uma comunidade política e cuja realização é atribuída, ainda que não em exclusivo, a entidades públicas*” In Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. V, 1993, pp. 275. Assim, tratando-se de um interesse coletivo e objetivo, não se poderá identificar com interesses próprios dos agentes administrativos. O Autor acrescenta ainda que “*numa comunidade organizada, um interesse de grupo só vai ser considerado como interesse público se for como tal reconhecido ou qualificado por uma autoridade dotada de poder normativo.*” in Dicionário ..., op. cit., pp. 276. Para José Pedro Fernandes, “*A função do interesse público mais relevante na prática manifesta-se na sua modalidade de padrão e de parâmetro de toda a atividade administrativa, em especial das intervenções autoritárias na esfera de atuação privada.*” in Dicionário ..., op. cit., pp. 280.

Jorge Miranda e Rui Medeiros, por seu turno, indicam-nos que o interesse público é responsável por orientar a totalidade da atividade administrativa, in Constituição Portuguesa Anotada, Vol. III, 2ª Edição, Universidade Católica Editora, 2020, p.495. Também Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos compartilham desta observação referindo-se ao interesse público como sendo o “*o norte da administração pública*”, in *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 1ª edição, Dom Quixote, 2004, pp. 201.

⁵² Nos termos do artigo 4.º do CPA.

⁵³ Contemplado no artigo 5.º do CPA.

⁵⁴ Ao abrigo do disposto no artigo 6.º do CPA.

⁵⁵ Conforme preceituado no artigo 7.º do CPA.

⁵⁶ Nos termos do artigo 8.º do CPA.

⁵⁷ Ao abrigo do disposto no artigo 9.º do CPA.

⁵⁸ Consagrado no artigo 10.º do CPA.

⁵⁹ Preceituado no artigo 11.º do CPA.

⁶⁰ Conforme estipula o artigo 12.º do CPA.

⁶¹ Nos termos do artigo 13.º do CPA.

⁶² Consagrado no artigo 15.º do CPA.

⁶³ Ao abrigo do disposto no artigo 16.º do CPA.

⁶⁴ Conforme estipula o artigo 17.º do CPA.

⁶⁵ Nos termos do artigo 19.º do CPA.

⁶⁶ Nos termos do n.º 2 do artigo 266.º da CRP. Na base deste artigo está contemplada a ideia de que “*a administração pública obedece não só a regras legais com pressupostos bem tipificados, mas também a princípios de justiça que densificam a ideia de direito.*” JORGE MIRANDA, e RUI MEDEIROS, MARIA DA GLÓRIA GARCIA e ANTÓNIO CORTÊS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª Edição, Universidade Católica Editora, 2020, pp. 493.

⁶⁷ Coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, *Tratado de Direito ...*, op.cit., pp. 373.

e uma pessoa coletiva integrada na Administração Pública, ou um ente público (...) [e o seu] objeto se traduz na prestação de trabalho subordinado, com caráter contínuo, a que corresponde uma contrapartida remuneratória, e disciplinada por um mínimo denominador comum de regime jus-publicista⁶⁸”.

A relação jurídica de emprego público é estabelecida entre um trabalhador e uma pessoa coletiva integrada na Administração Pública, como tal é essencial que o empregador seja um ente público⁶⁹, ou seja, uma pessoa coletiva que esteja integrada na Administração Pública⁷⁰. A qualidade de funcionário público não pode implicar um tratamento diferenciado dos restantes trabalhadores na medida em que o entendimento dos Constituintes relativo às referências à função pública foi o de que estas têm de ser subsumíveis nas restantes normas constitucionais⁷¹. O artigo 18.º, n.º 1 da CRP estipula que *“os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas”*. Assim, os atos administrativos que violem direitos fundamentais são nulos e recorríveis contenciosamente, tendo por fundamento a inconstitucionalidade dos mesmos⁷².

Atendendo às características acima referidas, a relação de emprego público é regulada pelo Direito Administrativo⁷³ ou está sujeita a vinculações jurídico-públicas, sem prejuízo da aplicação de disposições do Código do Trabalho⁷⁵. Por exemplo, o artigo 47.º, n.º 2 da CRP estatui que *“todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso”*. Como tal, o funcionário público não deixa de ser um cidadão, com a totalidade de gozo dos seus direitos fundamentais, desde logo o direito de acesso à função pública⁷⁶. O artigo 165.º da CRP sob a epígrafe *“reserva relativa de competência legislativa”*, indica que as *“bases do regime e âmbito da função pública”* correspondem a matéria que, nos seus princípios

⁶⁸ *Idem*, pp. 431.

⁶⁹ ANA FERNANDA NEVES, *O Direito Disciplinar*, Vol. I, pp.350-351.

⁷⁰ Coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, *Tratado de Direito ...*, op. cit., pp. 432.

⁷¹ JOSÉ LUÍS PEREIRA COUTINHO, *A Relação de Emprego Público na Constituição. Algumas Notas in* Coord. JORGE MIRANDA, *Estudos sobre a Constituição*, Vol. III, Livraria Petrony, 1979, pp.690.

⁷² CARLOS BLANCO DE MORAIS, ANTÓNIO ARAÚJO e ALEXANDRA LEITÃO, *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Instituto da Defesa Nacional, 2000, pp. 449.

⁷³ FREITAS DO AMARAL define Direito Administrativo como *“o ramo do direito público cujas normas e princípios regulam a organização e funcionamento da Administração Pública em sentido amplo, a sua normal atividade de gestão pública e, ainda, os termos e limites da sua atividade de gestão privada”*, in DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de ...*, op. cit., pp.122.

⁷⁴ No mesmo sentido cfr. Acórdão STA, processo n.º 044973, de 16-05-2000, disponível em disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

⁷⁵ Como se verifica no artigo 4.º da LTFP.

⁷⁶ JOSÉ LUÍS PEREIRA COUTINHO, *A Relação de Emprego Público na Constituição. Algumas Notas in* Coord. JORGE MIRANDA, *Estudos sobre Curso de ...*, op. cit., pp.696.

orientadores e fundamentais, deve ser regulada pela Assembleia da República⁷⁷ porquanto está em causa uma matéria referente à organização política e administrativa do Estado⁷⁸. As bases do regime e âmbito da função pública correspondem⁷⁹ a um nível exigente, de acordo com o qual a totalidade da regulamentação no âmbito desta matéria é da responsabilidade da Assembleia da República⁸⁰.

Atento o acima exposto, pode-se deduzir que o estatuto da função pública enquanto organização e a relação de emprego que lhe está subjacente estão sujeitos à reserva da Assembleia da República, contudo a delimitação das áreas abarcadas por esta alínea nem sempre é evidente. De qualquer das formas, pode-se afirmar que estando em análise direitos fundamentais, deve-se levar a cabo uma interpretação extensiva da norma, pertencendo à competência reservada da Assembleia da República a sua redação⁸¹. Apesar de a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP⁸²) estabelecer uma “*exaustiva disciplina sobre a relação de emprego pública*”⁸³ e “*uma exaustiva disciplina sobre a relação de emprego pública*”⁸⁴, o artigo 4.º da LTFP diz que é aplicável ao vínculo de emprego público, o disposto no Código do Trabalho, com as necessárias adaptações e enumera as várias matérias em que se aplica o estipulado no referido código. Relativamente a esta matéria, PAULO VEIGA E MOURA defende que esta remissão não é a melhor solução que poderia ter sido adotada pelo legislador na medida em que no

⁷⁷ Alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP; e o artigo 3.º da LTFP. Concordamos com a posição defendida por PAULO VEIGA E MOURA E CÁTIA ARRIMAR nos termos da qual a enumeração presente no artigo 3.º da LTFP é exemplificativa, não afastando assim a possibilidade de existência de outras bases pois se assim não fosse os princípios fundamentais em matéria de duração do trabalho ou de greve, por exemplo, teriam de ser excluídas do conceito de base constante do normativo *in* Comentários..., *op. cit.*, pp.91.

⁷⁸ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª Edição Revista – Reimpressão, Coimbra Editora, 2014, pp. 324.

⁷⁹ De acordo com GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA.

⁸⁰ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, *op.cit.*, pp.325. Os autores acrescentam que para além deste nível mais exigente em que a matéria alvo de regulamentação é da responsabilidade exclusiva da Assembleia da República, há outros dois níveis que se seguem. Um segundo nível menos exigente nos termos do qual a reserva da Assembleia da República limita-se ao regime geral (é o que sucede com as alíneas d), e) e h) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP), competindo, dessa forma, à Assembleia da República a definição do regime comum da matéria, salvaguardando-se a possibilidade de o Governo poder definir regimes especiais. E, por último, um terceiro nível abarcado nas alíneas f), g), n) e u) do artigo acima referenciado, cuja competência da Assembleia da República é reservada somente quanto às bases gerais do regime jurídico da matéria.

⁸¹ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, *op.cit.*, pp.333.

⁸² A abreviatura LTFP é estabelecida pelo artigo 2.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

⁸³ LICÍNIO LOPES MARTINS, *A Relação de Emprego Público: Nótulas sobre as Principais Vicissitudes da sua Evolução Recente e (algumas) Incoerências do Regime*, in Coord. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE e SUZANA TAVARES DA SILVA, *As Reformas do Setor Público – Perspetiva Ibérica no Contexto Pós-Crise*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2022, pp.251.

⁸⁴ Coord. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE e SUZANA TAVARES DA SILVA, *As Reformas do Setor Público ... op. cit.*, LICÍNIO LOPES MARTINS, *A Relação de Emprego Público: Nótulas sobre as Principais Vicissitudes...*, pp. 251.

Direito Privado as partes encontram-se numa posição de paridade, algo que não sucede na relação de emprego público já que neste caso uma das partes encontra-se numa posição de supremacia, com o objetivo de *“realização de interesses e fins de toda a coletividade⁸⁵”*. Através do advérbio *“nomeadamente⁸⁶”*, as matérias consagradas neste artigo são meramente explicativas⁸⁷, motivo pelo qual *“a influência do direito laboral no universo do emprego público é bem maior do que aquela que aparentemente resultaria do presente artigo⁸⁸”*. Contudo, no que concerne à legislação laboral, esta é considerada como um *“ponto de partida⁸⁹”*, havendo a possibilidade de os instrumentos de regulamentação coletiva e do contrato de trabalho poderem modificar essas disposições em sentido mais favorável aos trabalhadores, algo que não pode suceder no universo do emprego público por força da restrição da reserva relativa de competência legislativa, consagrada no artigo 165.º, n.º 1, alínea t) da CRP⁹⁰.

Atento o que precede, entendem-se que apenas poderá ser possível efetuar alterações contratuais desde que as mesmas estejam previstas expressamente na lei como sucede, por exemplo, no artigo 72.º, n.º 2 da LTFP, segundo o qual se ocorrerem em simultâneo determinadas condições, é lícito que haja um acordo que limite a atividade do trabalhador no período máximo de dois anos após a extinção do vínculo.

Também o artigo 269.º da CRP, elenca as bases aplicáveis aos funcionários públicos. Tais disposições permitem aferir⁹¹ que a função pública é um *“elemento integrante da ordem constitucional democrática, sendo os princípios que a informam autêntico direito (formal e materialmente) constitucional⁹²”*. Concorda-se com PAULO VEIGA E MOURA quando afirma que a função pública *“é uma realidade de existência constitucionalmente obrigatória, não podendo ser suprimida pelo legislador ordinário”⁹³* porquanto as normas constitucionais sobrepõem-se hierarquicamente a quaisquer outras leis.

⁸⁵ PAULO VEIGA E MOURA, *A Privatização ...*, op. cit., pp.65.

⁸⁶ Artigo 4.º, n.º 1 da LTFP.

⁸⁷ Assim, a remissão para o Código do Trabalho abrange inúmeras matérias, *“desde logo as que constem de remissões específicas”* in LICÍNIO LOPES MARTINS, *As Reformas do Setor Público ...* op. cit., pp.252

⁸⁸ PAULO VEIGA e MOURA e CÁTIA ARRIMAR, *Comentários ...*, op. cit., pp. 95.

⁸⁹ *Idem*, pp. 96.

⁹⁰ *Idem*, pp. 96.

⁹¹ Tal como reconhecem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA.

⁹² J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, op.cit., pp. 944.

⁹³ PAULO VEIGA E MOURA, *A Privatização ...*, op. cit., pp.398.

Um dos elementos caracterizadores da relação jurídica dos militares é a subordinação hierárquica. Vejamos em que termos no ponto seguinte.

1.1 A Hierarquia Administrativa

PAULO OTERO⁹⁴, FREITAS DO AMARAL⁹⁵ e JOSÉ PEDRO FERNANDES⁹⁶ definem hierarquia administrativa como o “*modelo de organização vertical da Administração Pública, através do qual se estabelece um vínculo jurídico entre uma pluralidade de órgãos da mesma pessoa coletiva, conferindo-se a um deles competência para dispor da vontade decisória de todos os restantes órgãos, os quais se encontram adstritos a um dever legal de obediência*”⁹⁷. Assim, pode-se afirmar que a hierarquia administrativa se caracteriza pela primazia da vontade do superior hierárquico em relação aos subalternos, os quais estão adstritos a um dever de obediência⁹⁸, que não é, no entanto, absoluto⁹⁹. FREITAS DO AMARAL define hierarquia administrativa como um modelo de organização administrativa vertical que contempla i) a “*existência de um vínculo entre dois ou mais órgãos e agentes administrativos*”¹⁰⁰; ii) uma “*comunidade de atribuições entre os elementos da hierarquia*”¹⁰¹; e iii) um “*vínculo jurídico constituído pelo poder de direção e pelo dever de obediência*”¹⁰² entre superior hierárquico¹⁰³ e subalterno¹⁰⁴.

No caso particular da relação de emprego dos militares das Forças Armadas, a hierarquia possui um cariz específico, sendo reforçada por normativos legais, desde logo o Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR)¹⁰⁵. Nos termos deste, as relações “*de autoridade e subordinação*”¹⁰⁶ existentes entre os diversos militares são determinadas pelos “*postos (...), patentes, antiguidades e precedências previstas na lei*”¹⁰⁷. Este conceito de hierarquia é ainda inerente à própria definição de carreira

⁹⁴ Coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, *Tratado de Direito ...*, op. cit., pp. 461.

⁹⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de ...*, op. cit., Vol. I, 4ª edição, Almedina, 2019, reimpr., p.667.

⁹⁶ Dir. JOSÉ PEDRO FERNANDES, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 1993, pp. 66.

⁹⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de ...*, op. cit., Vol. I, 4ª edição, Almedina, 2019, reimpr., p.667.

⁹⁸ *Idem*, pp.71.

⁹⁹ *Idem*, pp.78.

¹⁰⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de ...*, op. cit., pp.668.

¹⁰¹ *Idem*, pp.668.

¹⁰² *Idem*, pp.668.

¹⁰³ Designado como sujeito ativo, in Dir. JOSÉ PEDRO FERNANDES, *Dicionário Jurídico ...*, op. cit., pp.73.

¹⁰⁴ Designado como sujeito passivo, in *idem*, pp.73.

¹⁰⁵ Aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, na sua redação atual.

¹⁰⁶ Artigo 26.º, n.º 1 do EMFAR.

¹⁰⁷ *Idem*.

militar¹⁰⁸. A hierarquia dos militares é agrupada por ordem decrescente nas categorias de i) Oficiais, ii) Sargentos e iii) Praças¹⁰⁹.

O poder de direção constitui um elemento fundamental do conceito de hierarquia administrativa¹¹⁰, sendo inclusivamente referido que “*não há hierarquia administrativa sem que exista um poder de direção*¹¹¹” pois materializa a faculdade de um órgão emitir ordens¹¹² e instruções¹¹³ sobre todas as matérias atribuídas à competência dos subalternos. Para JOSÉ PEDRO FERNANDES, o poder de direção consiste na capacidade de um órgão emitir ordens referentes às atividades atribuídas aos seus agentes ou órgãos subalternos¹¹⁴. Assim, o poder de direção consubstancia a concentração da vontade de decidir no superior hierárquico, expressa através de imperativos, algo que permite afirmar que este poder acarreta uma “*legitimidade política reforçada sobre a vontade decisória dos órgãos subalternos*¹¹⁵”, não carecendo de consagração legal expressa porquanto consubstancia um poder que é intrínseco às funções de chefia¹¹⁶.

O artigo 74.º da LTFP indica que “*compete ao empregador público, dentro dos limites decorrentes do vínculo de emprego público e das normas que o regem, fixar os termos em que deve ser prestado o trabalho*”. Assim, o trabalhador que exerce funções públicas desempenha as suas funções sob a autoridade, direção e disciplina da sua entidade empregadora¹¹⁷. Atento o preceituado neste artigo, concorda-se com PAULO VEIGA E MOURA e CÁTIA ARRIMAR quando afirmam que o poder de direção permite que o empregador possa determinar “*onde, quando e como o trabalho indispensável a prossecução do interesse Público irá ser prestado*¹¹⁸.” De acordo com os mesmos Autores¹¹⁹, o poder de direção não é absoluto nem arbitrário na medida em que os serviços públicos estão vinculados ao cumprimento do princípio da legalidade e acresce ainda o facto de este poder de direção contemplar a faculdade de a entidade empregadora emanar ordens e instruções vinculativas dirigidas aos subalternos de modo que estes efetuem uma

¹⁰⁸ Cfr. artigo 27.º do EMFAR.

¹⁰⁹ Cfr. artigo 28.º do EMFAR.

¹¹⁰ Dir. JOSÉ PEDRO FERNANDES, *Dicionário Jurídico ...*, op. cit., pp.71.

¹¹¹ *Idem*, pp.73.

¹¹² As ordens traduzem-se em “comandos individuais e concretos”, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de ...*, op. cit., pp. 674.

¹¹³ As instruções traduzem-se em “comandos gerais e abstratos”, *idem*, pp. 674.

¹¹⁴ Dir. JOSÉ PEDRO FERNANDES, *Dicionário Jurídico ...*, op. cit., pp.73.

¹¹⁵ *Idem*, pp. 83.

¹¹⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de ...*, op. cit., pp. 674.

¹¹⁷ PAULO VEIGA E MOURA E CÁTIA ARRIMAR, *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, Vol. I, Coimbra Editora, 2014, pp.312.

¹¹⁸ *Idem*.

¹¹⁹ *Idem*.

determinada interpretação de uma norma ou princípio aplicável no âmbito do desempenho das suas funções¹²⁰.

Analisada a subordinação hierárquica como sendo um dos elementos caracterizadores da relação jurídica dos militares, será detalhada no ponto seguinte a relação jurídica de emprego dos militares das Forças Armadas.

1.2 A Relação Jurídica de Emprego dos Militares das Forças Armadas

Os militares e agentes militarizados possuem uma relação jurídica de emprego público com o Estado, exercendo *“uma atividade sob a direção e autoridade dos respetivos órgãos mediante remuneração¹²¹”*. Esta relação jurídica tem, no entanto, algumas particularidades.

No caso da relação jurídica de emprego dos militares das Forças Armadas, a entidade pública empregadora é o Estado que atua através dos órgãos superiores da hierarquia e através desta exerce um poder de autoridade¹²². Há hierarquia, não apenas no sentido de poder de direção, mas igualmente no que diz respeito à subordinação entre os militares, de acordo com os respetivos postos. Podemos, desta forma, concluir que a hierarquização é inerente ao conceito de emprego público militar¹²³, associada aos cargos e funções militares, enquadrada nos postos e antiguidade dos militares¹²⁴, e que os militares e agentes militarizados possuem uma relação de emprego público com o Estado, exercendo *“uma atividade sob a direção e autoridade dos respetivos órgãos mediante remuneração¹²⁵”*.

Para ANA FERNANDA NEVES¹²⁶, incluem-se no âmbito subjetivo do artigo 269.º da CRP o conjunto dos trabalhadores da administração pública, os militares e os

¹²⁰ No mesmo sentido, Parecer n.º P000621996 da Procuradoria-Geral da República, publicado a 24/10/1998 e disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

¹²¹ Coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, Tratado de ..., *op. cit.*, pp. 372.

¹²² O também designado *“ius imperium”*.

¹²³ JOSÉ MANUEL LÓPEZ GÓMEZ, *La relación laboral especial de empleo público - Estudio de su régimen jurídico tras el Estatuto Básico del Empleado Público (Estudios y Comentarios de Legislación)*, Civitas, 2009, pp.30.

¹²⁴ Conforme prevê, por exemplo, o artigo 15.º do EMFAR.

¹²⁵ Coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, Tratado de ..., *op. cit.*, pp. 372.

¹²⁶ JORGE MIRANDA, e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada ...*, *op. cit.*, 2020, pp.556.

agentes militarizados¹²⁷. O conceito de função pública pode ser definido¹²⁸ como “*a atividade ao serviço de uma pessoa coletiva de direito público regida por um regime específico, mais ou menos distinto do regime laboral comum*”¹²⁹.” O preceito legal utiliza o conceito de função pública em sentido restrito, isto é, exigindo-se uma relação de trabalho subordinada, sem deixar de reconhecer a possibilidade de estender aos titulares de cargos públicos¹³⁰ o regime dos funcionários públicos relativamente ao regime da segurança social, por exemplo. O conceito de Função Pública¹³¹ tem de ser entendido de forma a englobar todos aqueles com os quais é estabelecida, pela Administração Pública, uma relação jurídica de emprego¹³². O artigo em análise distingue os “*trabalhadores da função pública*” e “*os demais agentes do Estado e outras entidades públicas*” e há autores¹³³ que entendem que esta segunda expressão engloba os militares¹³⁴ e os agentes militarizados¹³⁵¹³⁶.

Atentos os fundamentos já elencados, pode-se depreender que os militares integram a função pública, estando a sua carreira integrada na Administração estadual e caracterizando-se como uma carreira especial¹³⁷. Assim, tendo-se verificado que os militares integram a função pública e sendo o Estado o órgão máximo da administração pública portuguesa, na medida em que é uma “*pessoa coletiva de tipo associativo, realizando os seus fins e desenvolvendo as suas atividades através de órgãos que atuam em representação do povo*”¹³⁸, os militares estão subordinados aos poderes do Estado. Pode-se ainda afirmar que o Estado é uma pessoa coletiva “*de fins múltiplos*”¹³⁹ porquanto, para além dos interesses públicos primários como a segurança, a justiça, o

¹²⁷ Acórdão n.º 662/99, do Tribunal Constitucional, processo n.º 52/99, de 7 de dezembro de 1999, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

¹²⁸ De acordo com GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA.

¹²⁹ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, op.cit., pp.837.

¹³⁰ Nos termos do artigo 50.º da CRP.

¹³¹ O STA, no âmbito do processo n.º 031135, de 14-10-1993, disponível em <https://www.dgsi.pt/>, indica-nos que no “*conceito de função pública está incluída qualquer atividade exercida ao serviço de uma pessoa coletiva pública (Estado, região autónoma, autarquia local, instituto público, associação pública, etc.)*”.

¹³² Acórdão STA, processo n.º 044973, de 16-05-2000, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

¹³³ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA.

¹³⁴ No mesmo sentido, Acórdão STA, processo n.º 044973, de 16-05-2000, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

¹³⁵ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, op.cit., pp.838.

¹³⁶ Nos termos do artigo 270.º da CRP.

¹³⁷ Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º P000032002, datado de 17 de janeiro de 2002, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

¹³⁸ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições de Direito Constitucional*, op. cit., pp.147.

¹³⁹ *Idem*, pp. 149.

bem-estar e a sustentabilidade, também se ocupa de um vasto leque de outros interesses públicos que lhe são cometidos através de normas jurídicas¹⁴⁰.

Apesar de verificada a integração dos militares na função pública, a sua carreira comporta especificidades, desde logo a possibilidade de existirem restrições aos seus direitos fundamentais, tal como se detalhará no ponto seguinte.

1.3 Restrições aos Direitos Fundamentais

Os militares são titulares dos direitos, liberdades e garantias previstos na CRP, porém existem restrições¹⁴¹ que lhes são aplicáveis por força do disposto no artigo 270.º da CRP, isto é, no que ao exercício dos direitos de expressão¹⁴², reunião¹⁴³, manifestação, associação¹⁴⁴, petição coletiva¹⁴⁵ e capacidade eleitoral passiva¹⁴⁶ diz respeito¹⁴⁷. Assim, estas restrições “*não abarcam os direitos económicos, sociais e culturais*”¹⁴⁸.

Apesar de o artigo 270.º da CRP apenas fazer referência a militares dos quadros permanentes, o serviço efetivo nas Forças Armadas pode ainda ser prestado em regime de contrato ou de voluntariado. Concorda-se com JORGE MIRANDA quando refere que este preceito deve ser entendido com recurso ao princípio da proporcionalidade¹⁴⁹, abrangendo também os militares que prestam serviço em regime de contrato ou de voluntariado pois não se poderia compreender que existissem critérios distintos para uns e para outros¹⁵⁰. Esta restrição é da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República¹⁵¹. Ora, a aprovação deste ato legislativo terá de ser

¹⁴⁰ *Idem*, pp.149.

¹⁴¹ Nesta senda pareceu-nos adequada a afirmação de VIEIRA DE ANDRADE, segundo a qual “*não há direitos ilimitados, nem mesmo os direitos fundamentais*”.

¹⁴² Consagrado no artigo 37.º da CRP.

¹⁴³ Consagrado no artigo 45.º da CRP.

¹⁴⁴ Consagrado no artigo 46.º da CRP.

¹⁴⁵ Consagrado no artigo 52.º da CRP.

¹⁴⁶ Consagrado no artigo 15.º da CRP.

¹⁴⁷ Também o artigo 275.º, n.º 4 da CRP estatui que as Forças Armadas são “*rigorosamente apartidárias e os seus elementos não podem aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da sua função para qualquer intervenção política*”.

¹⁴⁸ Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º PGRP00002940, ofício n.º 6941/CG, de 12-12-2007, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

¹⁴⁹ Em sentido inverso, Luís Pimentel conclui que há situações que ficaram por regular no artigo 270.º da CRP, nomeadamente os militares contratados e os militares que prestam serviço voluntário, cfr. LUÍS PIMENTEL, *A restrição de direitos aos militares das Forças Armadas*, AAFDL, 2008, pp. 171.

¹⁵⁰ JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição ...*, op. cit., pp. 567 e 568.

¹⁵¹ Artigo 164.º, alínea o) da CRP.

obrigatoriamente efetuada pelo plenário da Assembleia da República¹⁵² e terá de ser assegurada uma maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que esta seja superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções¹⁵³. Contudo, há que ter em conta¹⁵⁴ o facto de o artigo 165.º, n.º 1 alínea b) da CRP, referente à restrição de direitos, liberdades e garantias não “*se submeter a qualquer maioria deliberativa agravada*”¹⁵⁵, facto este que deve ser atendido com reservas uma vez que estão em causa direitos fundamentais, motivo pelo qual entende-se que o “*requisito deveria ser o da maioria qualificada*”¹⁵⁶.

Neste quadro, se é verdade que os militares estão sujeitos a «estatutos especiais» ou «relações jurídicas especiais [*]» – expressões hoje utilizadas para substituir o conceito de «relações especiais de poder»¹⁵⁷ - também é verdade que são titulares de direitos fundamentais e que as restrições ao exercício destes tem de ser tratadas com particular cautela.

Verificada a possibilidade de serem efetuadas restrições ao exercício de direitos fundamentais, entende-se como relevante particularizar os conflitos de outros direitos com interesse constitucional numa perspetiva geral e em particular no que concerne aos militares, o que se fará de seguida.

1.4 Conflitos de Outros Direitos com Interesse Constitucional

Há conflito de direitos sempre que se deva entender que a CRP protege concomitantemente dois valores ou bens jurídicos que estão em contradição¹⁵⁸. Assim, coloca-se a questão de saber como resolver a contradição relativa ao caso em concreto uma vez que estão em causa dois bens protegidos como fundamentais¹⁵⁹. Concorda-se

¹⁵² Artigo 168.º, n.º 4 da CRP.

¹⁵³ Artigo 168.º, n.º 6, alínea e) da CRP.

¹⁵⁴ De acordo com JORGE BACELAR GOUVEIA.

¹⁵⁵ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Defesa Nacional e Forças Armadas – Uma Perspetiva do Direito Militar da Segurança em Estado Constitucional Democrático*, Almedina, 2022, pp. 195.

¹⁵⁶ *Idem*.

¹⁵⁷ Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 83/2007, VII, § 2, disponível em disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

¹⁵⁸ VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª edição, Almedina, 2012, pp. 299.

¹⁵⁹ Há vários exemplos de situações que ocorrem diariamente como, por exemplo, a liberdade de imprensa e a intimidade à vida privada.

com a teoria segundo a qual deverá ser utilizado um “juízo de ponderação, não dos valores em si, mas das formas ou modos de exercício específicos dos direitos, nas circunstâncias do caso concreto¹⁶⁰”, procurando a solução que seja o mais conforme possível relativamente ao “conjunto dos valores constitucionais¹⁶¹”. Contudo, sucede que são raras as situações em que é possível “graduar as soluções em termos correspondentes, ponto por ponto, à escala de proteção dos respetivos bens no caso concreto¹⁶²”, assim, regra geral, é necessário estabelecer a prevalência de um direito ou bem jurídico. Atento o que precede, aplica-se o princípio da “prevalência do interesse preponderante¹⁶³” ou o “princípio da prevalência do interesse superior¹⁶⁴”, ou seja, cabe ao juiz estabelecer “uma relação de preferência específica, condicionada pelas circunstâncias do caso e expressa por uma posição determinada¹⁶⁵”.

Há autores que defendem que apenas devemos falar em restrição de direitos “quando há uma efetiva limitação do âmbito de proteção desses direitos¹⁶⁶”. Por seu turno, há quem¹⁶⁷ defenda que apesar de dever subsistir o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, tal facto não torna necessariamente ilegítima a restrição que efetivamente afete esse conteúdo essencial. Assim, tendo como exemplo o direito à liberdade, este poderá ser restringido até à privação da mesma¹⁶⁸. Para outros autores¹⁶⁹, “as restrições são as ações normativas que afetam desfavoravelmente o conteúdo ou o efeito de proteção de um direito fundamental previamente delimitado. Através delas, são colocados novos limites ao âmbito de proteção ideal do direito, em virtude dos quais é fixado o seu âmbito de proteção efetivo¹⁷⁰”. Pode-se ainda reconhecer¹⁷¹ que há justificação para que as restrições que não estejam expressamente autorizadas pela

¹⁶⁰ VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição ...*, op. cit., pp. 303.

¹⁶¹ *Idem*.

¹⁶² *Idem*.

¹⁶³ Nos termos do artigo 135.º, n.º 3 do Código do Processo Penal.

¹⁶⁴ Nos termos do artigo 335.º do Código Civil.

¹⁶⁵ VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição ...*, op. cit., pp. 304.

¹⁶⁶ LUÍS PIMENTEL, *A restrição ...*, op. cit., pp. 158.

¹⁶⁷ VIEIRA DE ANDRADE. Este autor diz-nos ainda que devemos atender às situações em que, por força das novas facetas de determinados direitos, liberdades e garantias, em razão do desenvolvimento da sociedade, não se pode limitar o estudo do conflito de direitos às situações segundo as quais os tribunais têm de “aplicar diretamente” normas constitucionais. Como tal, devem aplicar-se as “leis harmonizadoras”, isto é, as leis que apesar de não estarem constitucionalmente autorizadas a restringir direitos “visam consagrar, de forma geral e abstrata, soluções para resolução de conflitos” in VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Almedina, 2012, pp. 298.

¹⁶⁸ VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição ...*, op. cit., pp. 297.

¹⁶⁹ JOSÉ MELO ALEXANDRINO.

¹⁷⁰ JOSÉ MELO ALEXANDRINO, *O discurso dos direitos*, 2ª edição, Petrony Editora, 2024, pp. 247-248.

¹⁷¹ Como faz GOMES CANOTILHO.

Constituição sejam admissíveis, desde que esteja em causa a “*salvaguarda de outros direitos e bens*”¹⁷²”.

No respeitante aos direitos fundamentais dos militares, a lógica aplicável é a mesma, isto é, verificada a existência de dois direitos em contradição como, por exemplo, a liberdade de expressão e informação e a coesão e disciplina das Forças Armadas ou ainda o dever de sigilo relativamente a matérias cobertas pelo segredo de justiça ou pelo segredo de Estado¹⁷³. Entende-se que nestas situações pode operar a restrição de direitos fundamentais dos militares pois, tal como verificado anteriormente, estes possuem uma carreira que comporta especificidades legalmente consagradas, contudo tais restrições deverão ser aplicadas no respeito pelo princípio da proporcionalidade¹⁷⁴”.

Aqui chegados, é possível discorrer que “*não há direitos ilimitados, nem mesmo os direitos fundamentais*”¹⁷⁵”, pelo que importa agora abordar os princípios que regulam o funcionamento das Forças Armadas, o que se fará de seguida.

1.5 Princípios Orientadores das Forças Armadas

As Forças Armadas não desempenham “*função política alguma, nem sequer a de garantia da Constituição*”¹⁷⁶”, mas regulam-se por diversos princípios elencados quer na CRP¹⁷⁷, quer na Lei de Defesa Nacional¹⁷⁸. JORGE BACELAR GOUVEIA identifica como princípios que devem reger as Forças Armadas, os seguintes: o princípio da

¹⁷² J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5ª edição, Almedina, 2002, pp.1277.

¹⁷³ Artigo 28.º, n.º 2 da Lei de Defesa Nacional (LDN), aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho.

¹⁷⁴ O Conselho da Europa pronunciou-se quanto à matéria das restrições de liberdade de expressão aplicáveis aos militares, tendo referido que “*The exercise of these freedoms by (...) members of the armed forces, carries with it duties and responsibilities. It may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and necessary in a democratic society in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority or impartiality of the judiciary. Such measures should be proportionate, should not be arbitrary and should be reasonably foreseeable*” in Recommendation of the committee of ministers and explanatory memorandum, human rights of members of the forces, council of europe, disponível em chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2016/06/CoE-Guidelines-on-Human-Rights-of-members-of-the-armed-forces.pdf?x96812, pp.13.

¹⁷⁵ VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais ...*, op. cit., pp. 274.

¹⁷⁶ JORGE MIRANDA, e RUI MEDEIROS, *Constituição ...*, op. cit., pp. 615.

¹⁷⁷ Artigo 275.º CRP.

¹⁷⁸ Artigo 22.º LDN.

exclusividade, o princípio da obediência¹⁷⁹, o princípio do interesse português¹⁸⁰, o princípio do apartidarismo, o princípio da nacionalidade, o princípio da estadualidade e o princípio da unidade organizacional¹⁸¹. Assim, podemos observar que as Forças Armadas Portuguesas são únicas no território nacional¹⁸²¹⁸³.

Tendo em conta esta singularidade, importa dissecar um dos elementos caracterizadores da função militar, a condição militar. O que se fará no ponto seguinte.

1.6 A Condição Militar

A condição militar¹⁸⁴ é caracterizada por comportar as “*exigências próprias da função militar*”, impondo aos militares “*restrições ao exercício de alguns direitos fundamentais e especiais deveres funcionais e deontológicos, submetendo-os a uma «relação especial¹⁸⁵»*” e tem “*subjacente o reconhecimento de um feixe de direitos e deveres que se justificam por quem serve na função militar¹⁸⁶*”. A dimensão mais significativa da condição militar reporta-se ao facto de a Constituição “*admitir uma restrição subjetiva especial nos direitos fundamentais dos militares¹⁸⁷*”. A Lei n.º 11/89, de 1 de junho, estabelece as bases gerais do estatuto da condição militar e no seu artigo 2.º são elencadas as características inerentes a esta condição¹⁸⁸. Os militares estão

¹⁷⁹ A LDN refere expressamente, artigo 23.º, n.º 2, que o Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) “*depende diretamente do Ministro da Defesa Nacional, nos termos das competências previstas na lei*”.

¹⁸⁰ O artigo 22.º, n.º 3 da LDN indica expressamente que “as Forças Armadas estão ao serviço dos Portugueses”.

¹⁸¹ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Defesa Nacional e Forças Armadas*, Almedina, 2022, pp.163.

¹⁸² *Idem*, pp.183.

¹⁸³ Artigo 275.º, n.º 2 da CRP.

¹⁸⁴ VÍTOR PRATA GIL, *Direito Militar – Função Militar e Justiça Militar*, Almedina, 2019, pp.55.

¹⁸⁵ GOMES CANOTILHO fala em relações especiais para designar aquelas situações em que determinadas pessoas são “*colocadas numa situação especial geradora de mais deveres e obrigações do que aqueles que resultam para o cidadão como tal*”, mencionando como exemplo a situação dos militares, in Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR), ofício n.º 2166, datado de 09 de maio de 2003.

¹⁸⁶ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Defesa Nacional e Forças Armadas – Uma Perspetiva do Direito Militar da Segurança em Estado Constitucional Democrático*, Almedina, 2022, pp. 191.

¹⁸⁷ *Idem*, pp. 164.

¹⁸⁸ De acordo com o artigo 2.º da Lei n.º 11/89, de 1 de junho, a condição militar caracteriza-se: “*a) Pela subordinação ao interesse nacional; b) Pela permanente disponibilidade para lutar em defesa da Pátria, se necessário com o sacrifício da própria vida; c) Pela sujeição aos riscos inerentes ao cumprimento das missões militares, bem como à formação, instrução e treino que as mesmas exigem, quer em tempo de paz, quer em tempo de guerra; d) Pela subordinação à hierarquia militar, nos termos da lei; e) Pela aplicação de um regime disciplinar próprio; f) Pela permanente disponibilidade para o serviço, ainda que com sacrifício dos interesses pessoais; g) Pela restrição, constitucionalmente prevista, do exercício de alguns*

adstritos a “*pautar o seu procedimento pelos princípios da ética e da honra*”, cabendo-lhes assegurar a dignidade e o prestígio das Forças Armadas e aceitar, “*se necessário com sacrifício da própria vida os riscos decorrentes das suas missões de serviço*¹⁸⁹.” A condição militar acarreta ainda o cumprimento de deveres especiais¹⁹⁰, nomeadamente: i) o dever de obediência¹⁹¹ que comporta o cumprimento cabal das ordens proferidas pelo superior hierárquico, em matéria de serviço, com a ressalva de que o cumprimento dessas ordens não acarrete a prática de um crime. Assim, pode-se afirmar que as Forças Armadas comportam uma “*vincada hierarquia e uma disciplina exigente, isto é, um especial dever de obediência cujo cumprimento pode exigir o sacrifício da própria vida*¹⁹²”, ii) o dever de autoridade que se caracteriza pela promoção da disciplina, da coesão, da segurança, do valor e da eficácia das Forças Armadas, “*mantendo uma conduta esclarecida e respeitadora da dignidade humana e das regras de direito*¹⁹³”, iii) o dever de disponibilidade que consiste “*na permanente prontidão para o serviço, ainda que com sacrifício dos interesses pessoais*¹⁹⁴”. Atento o que precede, não é aplicável aos militares o designado dever de abstenção de contacto¹⁹⁵, nos termos do qual “[o] empregador tem o dever de se abster de contactar o trabalhador no período de descanso, ressalvadas as situações de força maior”; iv) o dever de tutela “*consiste em zelar pelos interesses dos subordinados e dar conhecimento, através da via hierárquica, dos problemas de que o militar tenha conhecimento e àqueles que digam respeito*¹⁹⁶”; v) o dever de lealdade¹⁹⁷, nos termos do qual o militar deverá guardar respeito pela Constituição, pela lei e pelos

direitos e liberdades; h) Pela adoção, em todas as situações, de uma conduta conforme com a ética militar, por forma a contribuir para o prestígio e valorização moral das forças armadas; i) Pela consagração de especiais direitos, compensações e regalias, designadamente nos campos da Segurança Social, assistência, remunerações, cobertura de riscos, carreiras e formação”.

¹⁸⁹ Artigo 11.º, n.º 1 do Regulamento de Disciplina Militar (RDM).

¹⁹⁰ Efetuando uma análise dos diferentes deveres militares, é possível verificar que o conteúdo destes “*não surge expressamente definido, tal como o exige o artigo 29.º, n.º 3 da CRP. Os deveres a que os militares estão sujeitos aparecem definidos através de conceitos abertos, suscetíveis de múltiplas e contrárias interpretações. Na prática, isto significa que um mesmo facto pode ser considerado infração ou não, consoante o aplicador, desaparecendo todo o carácter de certeza e previsibilidade que a norma sancionatória deve ter. Esta enunciação põe, ainda, em causa o princípio da igualdade, previsto no artigo 13.º da CRP, na medida em que a factos materialmente idênticos podem corresponder diferentes penas, consoante o livre arbítrio de quem conclui o processo e determina a pena aplicável*”, cfr. Acórdão n.º 229/12 do Tribunal Constitucional, de 2 de maio, pp.108, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/reserved/ebook_html5/tc_acordaos_0084/108/.

¹⁹¹ Artigo 12.º do RDM.

¹⁹² VÍTOR PRATA GIL, *Direito Militar ...*, op. cit., pp.158.

¹⁹³ N.º 1 do artigo 13.º do RDM.

¹⁹⁴ N.º 1 do artigo 14.º do RDM.

¹⁹⁵ N.º 1 do artigo 199.º-A da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, que aprova o Código do Trabalho.

¹⁹⁶ Artigo 15.º do RDM.

¹⁹⁷ Artigo 16.º RDM.

superiores hierárquicos e atuar com correção e imparcialidade; vi) o dever de zelo¹⁹⁸ que pressupõe que o militar atue com responsabilidade, cuidado e cautela em todas as tarefas para as quais esteja incumbido; vii) o dever de camaradagem¹⁹⁹ que consiste num dever fundamental, sendo desenvolvido desde o momento em que o militar ingressa na instituição uma vez que promove o espírito de entreajuda, fundamental para que a missão, seja ela qual for, seja cumprida; viii) o dever de responsabilidade²⁰⁰ cuja incumbência é a de consciencializar os militares de que na sua atuação, seja ela qual for, terão de ter constantemente consciência de que as suas atitudes e comportamentos têm consequências, como tal ser-lhes-ão assacadas responsabilidades pelas mesmas; ix) o dever de isenção política traduz-se no apartidarismo, não podendo os militares “*usar a sua arma, o seu posto ou a sua função para qualquer intervenção política, partidária ou sindical*”²⁰¹. Este dever assume particular relevância pelo facto de as Forças Armada estarem ao serviço do povo português num Estado de direito “*assente na democracia política e no pluripartidarismo*”²⁰². Assim, o militar deve assumir uma posição de “*neutralidade e imparcialidade*”²⁰³ relativamente a qualquer interesse partidário; x) o dever de sigilo²⁰⁴ implica que o militar guarde segredo relativamente a factos e matérias de que tenha tido conhecimento em virtude do exercício das suas funções e que não devam ser revelados; xi) o dever de honestidade²⁰⁵ pressupõe que o militar atue munido de independência face à existência de possíveis interesses, não retirando qualquer vantagem pelo facto de exercer determinadas funções; xii) o dever de correção²⁰⁶ consiste no tratamento respeitoso, quer entre militares, quer entre estes e os restantes cidadãos; xiii) o dever de aprumo consubstancia a “*correta apresentação pessoal, em serviço ou fora dele, nomeadamente quando se faça uso de uniforme*”²⁰⁷. Para o cumprimento exímio deste dever, os militares devem consultar o Regulamento de Uniformes²⁰⁸ que contempla todas as regras a adotar para que haja uniformidade entre os diversos militares.

¹⁹⁸ N.º 1 do artigo 17.º do RDM.

¹⁹⁹ Artigo 18.º do RDM.

²⁰⁰ Artigo 19.º do RDM.

²⁰¹ Artigo 20.º do RDM.

²⁰² VÍTOR PRATA GIL, *Direito Militar ...*, op. cit., Almedina, 2019, pp.60.

²⁰³ *Idem*.

²⁰⁴ Artigo 21.º do RDM.

²⁰⁵ N.º 1 do artigo 22.º do RDM.

²⁰⁶ N.º 1 do artigo 23.º do RDM.

²⁰⁷ N.º 1 do artigo 24.º do RDM.

²⁰⁸ Existem, o Regulamento de Uniformes dos Militares da Marinha, aprovado pela Portaria n.º 234/2022, de 09-09, o Regulamento de Uniformes do Exército, aprovado pela Portaria n.º 345/2019, de 02-10 e o Regulamento de Uniformes da Força Aérea, aprovado pela Portaria n.º 226/2023, de 21 de julho.

Tendo sido investigada a figura da relação jurídica de emprego público, a subordinação hierárquica como um dos elementos caracterizadores da relação jurídica de emprego dos militares, a relação jurídica de emprego dos militares das Forças Armadas, as restrições aos direitos fundamentais, os conflitos de outros direitos com interesse constitucional, os princípios orientadores das Forças Armadas e a especificidade da condição militar, importa agora concluir acerca da integração das Forças Armadas na administração pública, o que se fará no ponto seguinte.

1.7 A Integração das Forças Armadas na Administração Pública

A estrutura orgânica das Forças Armadas é constituída pelo Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), como “*quartel-general das Forças Armadas*²⁰⁹” e o órgão hierárquico máximo é o Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA)²¹⁰. A estrutura orgânica das Forças Armadas comporta uma hierarquia externa, no que concerne aos aspetos administrativos (uma vez que, no âmbito do Estado enquanto pessoa coletiva, existem vínculos jurídicos de superioridade e de subordinação entre órgãos²¹¹) e uma hierarquia interna, no respeitante aos aspetos militares²¹² (designada por alguns Autores como hierarquia militar e de comando²¹³).

A administração militar prima pela sua menor procedimentalização²¹⁴, estando as Forças Armadas completamente integradas²¹⁵ na Administração direta do Estado²¹⁶ por via da sua inclusão orgânica no Ministério da Defesa Nacional²¹⁷²¹⁸. Como tal, tanto os militares dos quadros permanentes²¹⁹ como os militares em regime de contrato ou em

²⁰⁹ Artigo 7.º da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto.

²¹⁰ Artigo 8.º da LOBOFA.

²¹¹ *Idem*, pp. 460.

²¹² *Idem*, pp. 515.

²¹³ *Idem*, pp. 460 e 461.

²¹⁴ MORAIS, CARLOS BLANCO DE, ARAÚJO, ANTÓNIO e LEITÃO, ALEXANDRA, *Disciplina legal, organização administrativa e jurisdicional* in Coord. MIRANDA, JORGE e MORAIS, CARLOS BLANCO, *O Direito da Defesa Nacional ...*, *op. cit.*, pp. 449.

²¹⁵ Artigo 23.º, n.º 1 da Lei de Defesa Nacional, Aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, na sua redação atual, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1 da Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

²¹⁶ Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas, dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, nos termos da alínea d) do artigo 199.º da CRP.

²¹⁷ *Idem*, pp. 514.

²¹⁸ Este ministério é “a estrutura do Estado responsável pela componente política das Forças Armadas, ou seja, pela Defesa (militar) da Nação” in J. LOUREIRO DOS SANTOS, *Forças Armadas em Portugal*, Ensaio da Fundação, 2012, pp. 36.

²¹⁹ Ao abrigo do disposto no artigo 4.º do EMFAR.

regime de voluntariado²²⁰, são titulares de um vínculo de emprego público. As Forças Armadas são compostas por três ramos, a Marinha, o Exército e a Força Aérea e todos eles possuem autonomia administrativa e a sua missão primordial consiste em participar na defesa militar da República, conforme estatuído legalmente²²¹.

Tendo os militares uma relação jurídica de emprego especial, o regime jurídico da avaliação do seu desempenho reflete-o, como se verá de seguida.

2. A Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas

2.1 Relevância da Avaliação de Desempenho dos Militares na Relação Jurídica de Emprego

Tal como analisado no ponto 1.2 do Capítulo I, na relação jurídica de emprego dos militares das Forças Armadas é inerente, à entidade empregadora, o poder de autoridade, encontrando-se os militares e agentes militarizados subordinados ao mesmo. Esta relação jurídica de emprego comporta especificidades, desde logo, a restrição de alguns direitos fundamentais e a sujeição a determinadas exigências e deveres inerentes à função militar, motivo pelo qual podemos considerar que estamos perante uma “*relação especial*”²²².

Apesar das especificidades presentes na relação jurídica de emprego dos militares das Forças Armadas, existem determinados aspetos que são comuns aos restantes funcionários públicos, falamos em específico da subordinação a um sistema de avaliação do desempenho²²³. Este sistema consiste num mecanismo que permite a medição da

²²⁰ Nos termos do artigo 267.º do EMFAR.

²²¹ Artigo 15.º, n.º 1 da LOBOFA.

²²² GOMES CANOTILHO *apud* Parecer do Conselho Consultivo da PGR, ofício n.º 2166, *cit.*

²²³ A avaliação de desempenho é definida como “*el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados. Luego son dos los elementos diferenciados de medición y valoración: la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados.*” VERÓNICA PASTORA CALLE in *La evaluación del desempeño en el estatuto básico del empleado público. Aproximación a algunos de sus aspectos más destacados*, 2011, pp. 8. A mesma autora indica “*El sistema de evaluación no es una finalidad en sí mismo, sino un instrumento de apoyo a una estrategia de cambio más amplia del modelo de gestión, tanto de la organización en general como del sistema de recursos humanos en particular.*” VERÓNICA PASTORA CALLE in *La evaluación del desempeño ...*, *op. cit.*, pp. 15-16.

Para Zerilli, “*la evaluación del rendimiento es un proceso que consiste en la identificación, medición y gestión del rendimiento, permitiendo la determinación de los aspectos que se deben conocer para medir el rendimiento de los individuos en aquellas áreas de la organización donde pueda ser crítica o relevante para los objetivos de ésta. Esa medición va a permitir conocer con exactitud el rendimiento de estos individuos, es decir, cuánto se ha rendido en una determinada área de la organización y diferenciar quiénes han obtenido mejores o peores rendimientos*” in MARÍA JOSÉ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *La evaluación del desempeño en el ámbito público: un recorrido*, 2022, pp.77, citando ZERILLI, *Valoración*

atividade realizada pelos trabalhadores em razão das necessidades do serviço, configurando-se como um fator de motivação pessoal e de controlo interno²²⁴. Assim, a avaliação do desempenho visa auxiliar o procedimento de melhoria do desempenho dos trabalhadores e da qualidade de serviço que a Administração Pública presta²²⁵, incentivando o desenvolvimento profissional, identificando e recompensando²²⁶ o mérito dos trabalhadores. Desse modo, é necessário estimular os trabalhadores para que estes cumpram de forma eficiente as suas funções, melhorando a eficácia do sistema²²⁷.

No caso em concreto dos militares das Forças Armadas, a lógica por detrás do sistema de avaliação é semelhante porquanto este visa a apreciação do mérito dos militares, garantindo o desenvolvimento das suas carreiras e tendo na sua base, especificamente, a “*demonstração da capacidade militar e da competência técnica para o exercício de funções para as quais é exigível um nível de responsabilidade especialmente elevado*”²²⁸. Assim, a avaliação de desempenho dos militares é fulcral na respetiva relação jurídica de emprego pois funciona como um mecanismo de controlo das competências que o militar possui e que são essenciais para o funcionamento eficiente das Forças Armadas no cumprimento das missões que lhe são atribuídas.

Tendo-se abordado a relevância da avaliação do desempenho dos militares das Forças Armadas, importa examinar o Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas, o que se fará no ponto seguinte.

*del personal, Ediciones Deusto, 1987, pp.55-58. Segundo o autor, para la Administración, los resultados de la evaluación le van a ofrecer una información válida y fiable del potencial del capital humano de su organización, permitiéndole, además, identificar los/ las empleados/as que necesitan actualización o perfeccionamiento en determinadas áreas de actividad, adaptando los planes formativos internos a las necesidades apreciadas. Pero más aún, le va a permitir una mayor dinámica a la política de recursos humanos implantando oportunidades de progreso y de desarrollo personal). Y, en caso de optarse por una evaluación ligada a la consecución de objetivos le permitirá a la organización el proceso reflexivo de analizar hacia dónde deba encaminar su estrategia.” in MARÍA JOSÉ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *La evaluación ...*, op. cit., pp. 89.*

²²⁴ CABRAL, ÁNGEL LUIS, *El Modelo de Evaluación del Desempeño del Principado de Asturias*, in VIEIRA DE ANDRADE e SUZANA TAVARES DA SILVA, *As Reformas do Setor Público ... op. cit.*, pp. 316.

²²⁵ Artigo 1.º, n.º 2 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

²²⁶ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 41/2012, de 21 de fevereiro, que procede à 11.ª alteração do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril.

²²⁷ VIEIRA DE ANDRADE e SUZANA TAVARES DA SILVA, *As Reformas do Setor Público ... op. cit.*, *El Modelo de Evaluación del Desempeño del Principado de Asturias*, pp. 315.

²²⁸ Preâmbulo da Portaria n.º 301/2016, de 30 de novembro, que aprova o Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas (RAMMFA)

2.2 O Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas

O Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas (RAMMFA)²²⁹, aplica-se a todos os militares que se encontrem na situação de efetividade de serviço, salvo se estes militares tiverem o posto de Almirante/General, Vice-almirante/Tenente-general, Contra-almirante ou Major-general dos quadros especiais, quando estes sejam os postos mais elevados²³⁰. O RAMMFA define o Sistema de Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas (SAMMFA), que abarca todos os intervenientes no processo de avaliação e tem por objetivo a determinação do mérito do avaliado, por forma a assegurar uma *“correta gestão dos recursos humanos nos ramos das Forças Armadas”*²³¹. A avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas serve para aferir do mérito militar, tendo em conta uma adequada gestão dos recursos humanos, tentando *“compatibilizar as competências do avaliado com os interesses e as necessidades da instituição”*²³², visando o cumprimento das tarefas e uma melhoria tanto dos conhecimentos técnico-militares como do potencial dos militares avaliados.

O RAMMFA rege-se pelos princípios da obrigatoriedade, da continuidade, da independência (relativamente a avaliações anteriores), da fundamentação, da obrigatoriedade de notificação do avaliado, do tempo mínimo de observação, que corresponde a 120 dias seguidos, sendo *“condicionada pela forma de prestação de serviço militar efetivo e pela categoria e posto”*²³³. A avaliação individual não pode servir como único elemento valorativo em matéria de promoções²³⁴, uma vez que para o cálculo do valor da média do militar em matéria de promoções são consideradas: (1) a avaliação individual²³⁵, que se traduz na avaliação do desempenho do militar em determinado cargo ou função, podendo ser periódica ou extraordinária, consoante ocorra nas datas previstas no quadro referido no artigo 14.º, n.º 5 do RAMMFA, ou fora das mesmas. Na avaliação individual, regra geral²³⁶, intervêm dois avaliadores (designados como primeiro e

²²⁹ RAMMFA, aprovado em anexo à Portaria n.º 301/2016, de 30 de novembro.

²³⁰ Artigo 2.º do RAMMFA.

²³¹ Artigo 5.º, n.º 1 do RAMMFA.

²³² Artigo 5.º do RAMMFA.

²³³ Artigo 10.º do RAMMFA.

²³⁴ Artigo 10.º, alínea g) do RAMMFA.

²³⁵ Que representa um peso relativo entre 25% e 40% do total da avaliação (tabela anexa ao artigo 32.º, n.º 1 do RAMMFA).

²³⁶ Utiliza-se a expressão *“regra geral”* porquanto o artigo 18.º, n.º 2 do RAMMFA estipula as condições em que não há segundo avaliador, ou seja, quando o primeiro avaliador: *“a) For oficial general; b) Estiver diretamente subordinado ao CEMGFA ou ao CEM do ramo; c) Estiver diretamente subordinado a vice-almirante (VALM)/tenente-general (TGEN) e tal for definido pelo CEMGFA ou pelo CEM do respetivo*

segundo avaliador), assim como do Comandante, Diretor ou Chefe da Unidade, Estabelecimento ou Órgão (U/E/O) de colocação do avaliado²³⁷. O primeiro avaliador é determinado com base no “*princípio da subordinação direta do avaliado*”²³⁸ e o segundo avaliador é o militar de quem depende o primeiro avaliador, quer seja hierárquica ou funcionalmente²³⁹. Há uma série de competências²⁴⁰ que são apreciadas, numa escala de um a cinco²⁴¹; (2) a avaliação da formação²⁴², que comporta os resultados alcançados por cada militar em cursos, estágios e tirocínios, no âmbito da formação²⁴³ nas Forças Armadas²⁴⁴; (3) a avaliação disciplinar²⁴⁵, que tem em consideração os louvores, eventuais penas disciplinares e/ou criminais²⁴⁶ de que o militar tenha sido alvo²⁴⁷; (4) a antiguidade no posto²⁴⁹, consubstanciando o período temporal a partir do qual o militar foi promovido ao posto em questão²⁵⁰ e, eventualmente (5) a avaliação complementar que é composta pelos elementos explanados no currículo do militar e pela avaliação do potencial daquele²⁵¹.

ramo; d) For titular de cargo situado no topo da hierarquia funcional de uma entidade não inserida na estrutura das Forças Armadas”.

²³⁷ Artigo 16.º RAMMFA.

²³⁸ Artigo 17.º RAMMFA.

²³⁹ Artigo 18.º RAMMFA.

²⁴⁰ As competências que poderão ser avaliadas, dependendo do posto, são: adaptabilidade, autodomínio, comunicação, cultura geral, cultura militar, decisão, determinação e perseverança, iniciativa, julgamento, liderança militar, planeamento e organização, relações humanas e cooperação, sentido do dever e disciplina, técnico-profissional e qualidade global do desempenho (artigo 20.º, n.º 1 do RAMMFA).

²⁴¹ Artigo 20.º RAMMFA.

²⁴² Com peso relativo entre 25% e 30% no total da avaliação (tabela anexa ao artigo 32.º, n.º 1 do RAMMFA).

²⁴³ Estando a metodologia e quantificação respetivas contidas no artigo 34.º do RAMMFA.

²⁴⁴ Artigos 23.º e 24.º, ambos do RAMMFA.

²⁴⁵ Com peso relativo de 10% no total da avaliação (tabela anexa ao artigo 32.º, n.º 1 RAMMFA).

²⁴⁶ Cujas quantificação consta do quadro referido no artigo 35.º, n.º 4 do RAMMFA.

²⁴⁷ Não sendo considerados quaisquer processos pendentes sobre os quais não tenha sido proferida decisão definitiva.

²⁴⁸ Artigos 25.º e 26.º, ambos do RAMMFA.

²⁴⁹ Face à quantificação elencada no artigo 36.º do RAMMFA e com peso relativo de 25% no total da avaliação (tabela anexa ao artigo 32.º, n.º 1 do RAMMFA).

²⁵⁰ Artigos 30.º e 31.º, ambos do RAMMFA.

²⁵¹ Atenta a metodologia de quantificação acolhida pelo artigo 37.º do RAMMFA.

Atualmente, e já desde 1 de janeiro de 2018²⁵², a avaliação dos militares das Forças Armadas é realizada de forma totalmente eletrônica, sendo assegurado ao avaliado o direito à reclamação²⁵³ e ao recurso hierárquico²⁵⁴.

Este recurso serve como um reexame da questão acerca da qual o órgão *a quo* havia decidido, podendo ainda pronunciar-se acerca de questões que não haviam sido suscitadas pelo recorrente ou que o órgão *a quo* não tenha resolvido²⁵⁵. Contudo, quando um militar presta serviço fora da estrutura das Forças Armadas, a sua avaliação individual é da responsabilidade do órgão hierárquico do qual depende, nos termos do artigo 10.º, alínea f) do RAMMFA²⁵⁶. O RAMMFA estabelece que “*nenhuma avaliação individual pode, por si só, determinar qualquer ato de administração de pessoal em matéria de promoções*”²⁵⁷. Quer isto dizer que a avaliação individual tem o propósito de apoiar os processos de promoção²⁵⁸, contudo é necessário que as condições gerais de promoção comuns a todos os militares e constantes do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR)²⁵⁹ se verifiquem, ou seja, o militar tem de cumprir os respetivos deveres, exercer de forma meritosa as funções inerentes ao seu posto, possuir qualidades e capacidades intelectuais, profissionais e pessoais necessárias face ao posto seguinte e finalmente, tem de possuir aptidão física e psíquica considerada “*adequada*”²⁶¹.

Por forma a que seja possível aferir da verificação das condições gerais, o órgão de gestão de pessoal do respetivo ramo verifica a classificação obtida na avaliação de mérito do militar²⁶², analisa o registo disciplinar, verifica quaisquer outros documentos constantes do processo individual do militar e aprecia a aptidão física e psíquica do

²⁵² Data em que a portaria iniciou a sua produção de efeitos (artigo 4.º da portaria n.º 301/2016, de 30 de novembro).

²⁵³ A reclamação deve ser realizada por escrito, no prazo de quinze dias contados a partir do momento em que o avaliado teve conhecimento do resultado da avaliação (artigo 42.º RAMMFA), sendo individual e dirigida ao autor do ato (artigo 109.º EMFAR).

²⁵⁴ O recurso hierárquico deve ser interposto no prazo de 30 dias contados nos termos do artigo 44.º do RAMMFA, sendo necessário na medida em que tem na sua origem um ato praticado por uma “*chefia militar*”²⁵⁴, nos termos do artigo 110.º, n.º 1 do EMFAR.

²⁵⁵ In Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, processo n.º 035340, datado de 13-11-1997, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

²⁵⁶ In Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, processo n.º 07906/11, de 19-12-2013, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

²⁵⁷ Artigo 10.º alínea h) do RAMMFA.

²⁵⁸ Artigo 9.º, alínea e) do RAMMFA.

²⁵⁹ Assim designado conforme estipula o artigo 4.º do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, na sua redação atual, que aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas.

²⁶⁰ Artigo 58.º EMFAR.

²⁶¹ Cfr. artigo 58.º, alínea d) do EMFAR.

²⁶² Artigo 81.º e ss. do RAMMFA.

militar, tendo por base os registos constantes do processo individual daquele²⁶³. Se o militar não satisfizer qualquer uma das condições gerais de promoção acima elencadas fica excluído de forma temporária da promoção, tal como preconiza o artigo 60.º, n.º 1 do EMFAR, cabendo essa decisão ao Chefe de Estado-Maior (CEM) do respetivo ramo.

Após a análise da especificidade da avaliação do desempenho dos militares, urge compreendermos as garantias da imparcialidade administrativa, algo que veremos no próximo ponto.

3. Garantias de Imparcialidade

O Código do Procedimento Administrativo (CPA), no capítulo II, secção III²⁶⁴ refere-se às garantias de imparcialidade, identificando as figuras do impedimento, da escusa e da suspeição. Também a CRP evidencia a definição legal de incompatibilidades como garantia da imparcialidade administrativa. O impedimento consiste numa proibição de atuação “*em procedimento administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado*²⁶⁵” por parte de “*titulares de órgãos da Administração Pública e respetivos agentes*²⁶⁶”, assim como outras entidades que exerçam os poderes públicos face às quais se verifique a existência de uma situação de conflito de interesses, salvo as exceções previstas na lei²⁶⁷. As causas de impedimento estão previstas de forma taxativa na lei, algo que não sucede com as causas que podem dar lugar à escusa ou à suspeição porquanto seria impensável que o legislador conseguisse prever todas as circunstâncias que podem originar a escusa ou a suspeição²⁶⁸. O impedimento consiste em toda a “impossibilidade material ou jurídica, que vem afetar a autoridade pública ou o funcionário, impossibilitando-o do exercício do seu cargo ou das suas funções²⁶⁹.” A escusa traduz-se num pedido de dispensa de intervenção no procedimento, em ato ou contrato de direito público ou privado quando se verifique uma circunstância, externa à

²⁶³ Nota de assentamentos (para os militares da Marinha), Folha de matrícula (para os militares do Exército). e Nota de assentos (para os militares da Força Aérea).

²⁶⁴ Artigo 69.º a 76.º do CPA.

²⁶⁵ Artigo 69.º, n.º 1 do CPA.

²⁶⁶ *Idem*.

²⁶⁷ PAULO OTERO, *Direito...*, *op. cit.*, pp.188.

²⁶⁸ FERNANDO GONÇALVES, MANUEL ALVES e outros, *Novo Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, 9ª edição, 2024, pp.250.

²⁶⁹ PLÁCIDO E SILVA, *Vocabulário Jurídico*, Vol. II, Editora Forense, 1ª edição, 1963, pp. 788.

função desempenhada, que permita, com razoabilidade, fazer duvidar de forma séria da imparcialidade da decisão que venha a ser proferida ou da conduta a ser adotada²⁷⁰ e cuja formulação cabe aos “*titulares de órgãos da Administração Pública e respetivos agentes, bem como a quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos*”²⁷¹. A suspeição possui um fim semelhante ao da escusa, diferindo desta figura somente pelo facto de o pedido ser formulado por “*qualquer interessado na relação jurídica procedimental*”²⁷² em desencadear a questão do conflito de interesses alheios à função²⁷³. A incompatibilidade²⁷⁴, por seu turno, funciona como um limite à acumulação de empregos e cargos públicos, visando a prevenção de situações em que predominem conflitos de interesses e delimita²⁷⁵ possíveis acumulações de cargos públicos, salvo quando tais casos estejam expressamente admitidos na lei²⁷⁶. Assim, pode-se admitir que resulta desta disposição que cada trabalhador ou agente do Estado e restantes entidades públicas apenas poderá ocupar um cargo público²⁷⁷. Como garante da imparcialidade administrativa por forma a que se obtenha uma decisão justa poder-se-á proceder à separação entre quem decide e quem procede à direção do procedimento, nomeadamente através da figura da delegação de competência de direção do procedimento²⁷⁸.

Após análise das várias garantias da imparcialidade administrativa, urge particularizar a pesquisa no que concerne à realidade presente na avaliação do desempenho dos trabalhadores em funções públicas, o que se fará no ponto seguinte.

²⁷⁰ PAULO OTERO, *Direito ...*, *op. cit.*, pp.189.

²⁷¹ Artigo 73.º, n.º 1 CPA.

²⁷² Artigo 73.º, n.º 4 CPA.

²⁷³ PAULO OTERO, *Direito ...*, *op. cit.*, pp.189.

²⁷⁴ Existem diversos diplomas legais que estabelecem regimes específicos de incompatibilidades, nomeadamente, a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto que aprova a Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (artigo 19.º, n.º2), a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (artigo 19.º e ss.), e a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho que aprova o Regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (artigo 6.º).

²⁷⁵ Artigo 269.º, n.º 4 da CRP.

²⁷⁶ PAULO OTERO, *Direito ...*, *op. cit.*, pp.188.

²⁷⁷ JJ. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, *op. cit.*, pp.841.

²⁷⁸ Neste sentido cfr. o artigo 55.º, n.º 2 do CPA que se distingue da delegação de poderes prevista no artigo 44.º do CPA porquanto esta visa a prática do ato administrativo por outro órgão ou agente, desde que esteja habilitado legalmente para esse efeito, ao passo de que no artigo 55.º do CPA procura-se “*reequacionar a distribuição das tarefas de direção do procedimento (e não apenas da instrução) e de decisão. A mera faculdade de delegação da competência de direção do procedimento, por parte do órgão competente para decidir, tal como se encontrava estabelecida no n.º 2 do artigo 86.º do anterior Código, converte-se agora num dever de delegação, embora rodeado de prudentes cláusulas de salvaguarda (n.º 2 do artigo 55.º). A separação entre a responsabilidade de promover a tramitação do procedimento e a tarefa decisória aproxima o sistema de uma solução hoje perfilhada em largas partes do globo e apresenta-se como mais idónea para assegurar a imparcialidade do decisor*”, in Preâmbulo do CPA.

3.1 As Garantias de Imparcialidade na Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores em Funções Públicas

Tal como verificado, há vários institutos de cariz garantístico da imparcialidade²⁷⁹, são eles: o impedimento, a escusa, a suspeição e a incompatibilidade. Estes mecanismos, presentes no CPA²⁸⁰ e na CRP²⁸¹, estão também consagrados na legislação laboral, como se irá verificar atempadamente.

O CPA²⁸² proíbe os titulares dos órgãos, os agentes e outras entidades que exercem poderes públicos, independentemente da sua natureza, de intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado²⁸³ sempre que esteja em causa alguma das situações elencadas no artigo 69.º, n.º 1 do CPA²⁸⁴. Assim, quando se verifique uma causa de impedimento, deve o titular do órgão ou agente comunicar o facto ao superior hierárquico ou ao presidente do órgão colegial, os quais conhecem da existência do impedimento e declaram-no²⁸⁵. A arguição do impedimento tem como consequência a suspensão de atividade²⁸⁶. Se o impedimento for declarado, o impedido será substituído, salvo se ocorrer a avocação pelo órgão competente²⁸⁷. Nos casos de escusa ou suspeição²⁸⁸, quando se verifica a existência de alguma circunstância que possa dar lugar a uma dúvida séria sobre a imparcialidade do titular do órgão, agente ou de entidades no exercício de poderes públicos, independentemente da sua natureza, estes devem pedir dispensa de intervirem no procedimento²⁸⁹, podendo qualquer interessado na relação jurídica deduzir suspeição. A competência para decidir a escusa ou suspeição cabe ao superior hierárquico ou ao presidente do órgão colegial²⁹⁰, devendo esta decisão ser proferida no prazo de oito dias. Os atos ou contratos em que tenham intervindo titulares de órgãos ou agentes impedidos são, regra geral, anuláveis²⁹¹, salientando-se que

²⁷⁹ PAULO OTERO, *Direito do ...*, *op. cit.*, pp. 188.

²⁸⁰ Artigos 69.º a 76.º do CPA.

²⁸¹ Artigo 269.º, n.º 4 da CRP.

²⁸² Artigo 69.º do CPA.

²⁸³ Nos casos do artigo 69.º, alíneas a) a f) do n.º 1 do CPA.

²⁸⁴ PAULO OTERO, *Direito do ...*, *op. cit.*, pp. 188.

²⁸⁵ Artigo 70.º do CPA.

²⁸⁶ Artigo 71.º do CPA.

²⁸⁷ Artigo 72.º do CPA.

²⁸⁸ Artigo 73.º do CPA.

²⁸⁹ Com base no disposto no artigo 73.º, n.º 1, alíneas a) a e) CPA.

²⁹⁰ Artigo 75.º do CPA.

²⁹¹ Salvo quando estejam em causa atos que tenham sido praticados com desvio de poder para fins de interesse provado, nos termos do artigo 161.º, n.º 2, alínea e) do CPA, situação em que esses atos são considerados nulos.

a inexistência de decisão negativa de suspensão não afasta a invocação da anulabilidade dos atos ou contratos celebrados quando resulte “*dúvida séria*” acerca da imparcialidade da atuação do órgão²⁹². A figura da suspeição valoriza predominantemente o efeito de perda de confiança criado na opinião pública, não sendo dado relevo à valorização subjetiva da conduta em análise e distingue-se da escusa pelo facto de o pedido ser realizado por qualquer interessado na relação em causa, não sendo assim efetuado pelo titular do órgão ou agente²⁹³. A incompatibilidade²⁹⁴, por seu turno, consiste numa situação em que se procura prevenir situações de conflitos de interesses, onerando-se “*os titulares de órgãos públicos pelas funções que exercem*”²⁹⁵. Existem ainda outras garantias de imparcialidade²⁹⁶ que não estão previstas no CPA nem na CRP como, por exemplo, a declaração de rendimentos e de património²⁹⁷ ou a proibição de receber presentes²⁹⁸. Também a LTFP assegura a imparcialidade através das incompatibilidades e das declarações de interesses²⁹⁹. As garantias de imparcialidade constantes da LTFP são: i) incompatibilidades³⁰⁰ e impedimentos³⁰¹, ii) acumulação com funções públicas ou atividades privadas³⁰² e iii) proibições específicas³⁰³. Da análise dos preceitos acima mencionados destaca-se a exclusividade tanto do interesse público inerente aos trabalhadores em funções públicas como do regime de exclusividade a que estes trabalhadores estão sujeitos, existindo, contudo, exceções a esta regra, isto é, quando exista “*manifesto interesse público*”³⁰⁴ na acumulação de funções³⁰⁵ ou quando as

²⁹² Artigo 76.º do CPA.

²⁹³ PAULO OTERO, *Direito do ...*, op. cit., pp.189.

²⁹⁴ Artigo 269.º, n.º 4 da CRP.

²⁹⁵ PAULO OTERO, *Direito do ...*, op. cit., pp.187-188.

²⁹⁶ CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES e TIAGO SERRÃO, *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Vol. I, 5ª edição, AAFDL, 2020, pp. 768.

²⁹⁷ Artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

²⁹⁸ Artigo 73.º, n.º 1 alínea c) do CPA, articulado com o Artigo 297.º, n.º 3 alínea j) da LTFP e com o artigo 8.º, n.º 2 do Código de Conduta do XXIV Governo Constitucional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2024, de 24 de abril, nos termos do qual se entende que há um condicionamento da imparcialidade e da integridade do exercício de funções quando haja aceitação de bens de valor estimado igual ou superior a €150,00.

²⁹⁹ *In Comentários ao Novo ...*, op. cit., pp.531.

³⁰⁰ Estas incompatibilidades entre o exercício de cargos públicos e o de outras atividades estão consagradas no n.º 5 do artigo 269.º da CRP. No mesmo sentido veja-se o Acórdão n.º 155/2009, do Tribunal Constitucional, de 25 de março, no âmbito do processo n.º 981/2007, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090155.html?impressao=1>, consultado a 22/10/2024

³⁰¹ Artigos 19.º e 20.º da LTFP.

³⁰² Artigos 22.º e 23.º da LTFP.

³⁰³ Artigo 24.º da LTFP.

³⁰⁴ Artigo 21.º da LTFP.

³⁰⁵ A acumulação de funções depende de prévia autorização da entidade competente, nos termos do artigo 23.º, n.º 1 da LTFP.

funções ou atividades privadas não sejam “*similares ou conflituantes com as funções públicas*”³⁰⁶ que o trabalhador desempenhe. A LTFP define proibições aplicáveis especificamente aos trabalhadores em funções públicas centrando-se, para aferir da existência destas proibições, no conceito de “*direta influência*”. Com o atual quadro normativo, o legislador visou prevenir que os trabalhadores em funções públicas fossem influenciados por qualquer promessa de vantagem no futuro mediante a disponibilização de informações a que tivessem acesso por via do desempenho das suas funções³⁰⁷.

“*A avaliação do desempenho é o instrumento jurídico de objetivação da valia da prestação do trabalhador, num determinado período de tempo, para o serviço e inerentes interesses do empregador Público*”³⁰⁸. No que concerne à avaliação do desempenho, a Administração atua no exercício de poderes discricionários, sendo delimitada pelos limites impostos por lei³⁰⁹, como tal os mecanismos existentes na legislação relativa à avaliação do desempenho dos trabalhadores em funções públicas nem sempre permitem que as garantias de imparcialidade sejam observadas. Assim, a avaliação funciona como um garante do cumprimento das obrigações do trabalhador³¹⁰. Por exemplo, a avaliação dos trabalhadores em funções públicas, regulada pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro³¹¹, na sua redação atual, contempla o princípio da transparência e imparcialidade³¹², indicando que para o cumprimento destes princípios deverão ser utilizados “*critérios objetivos e públicos*”³¹³, com base em “*indicadores de desempenho*”³¹⁴. Como tal, a Administração deve ministrar a sua atuação assegurando o respeito pela “*utilização de critérios objetivos e públicos na gestão do desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores, assente em indicadores de desempenho*”³¹⁵, quer isto dizer que, apesar de a Administração atuar munida da discricionariedade técnica, fá-lo no cumprimento dos limites que lhe são impostos por lei³¹⁶. Acresce ainda o facto de que se forem definidos antecipadamente os parâmetros a serem avaliados e se ocorrer a

³⁰⁶ Artigo 22.º da LTFP.

³⁰⁷ In *Comentários ao Novo ...*, op. cit., pp.533.

³⁰⁸ Coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, *Tratado de ...*, op. cit., pp. 489.

³⁰⁹ In acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, processo n.º 02504/10.8BEPRT, datado de 06-12-2013, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

³¹⁰ Coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, *Tratado de ...*, op. cit., pp. 490.

³¹¹ Lei que estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).

³¹² No artigo 5.º, alínea d) da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

³¹³ *Idem*.

³¹⁴ *Idem*.

³¹⁵ *Idem*.

³¹⁶ Ac. da primeira secção do Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte, de 06 de dezembro de 2013, processo n.º 02504/10.8BEPRT, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

negociação dos mesmos, entre avaliador e avaliado, previamente ao procedimento avaliativo, com respeito pelo princípio da transparência, tal facto irá ter um papel preponderante na prevenção de conflitos de interesses³¹⁷. Esta predeterminação “*mostrase passível de garantir o princípio da imparcialidade no exercício da autonomia pública administrativa permitida pela lei*³¹⁸”.

O princípio da transparência tem por finalidade impedir situações em que se verifique a existência de favoritismos e, para tal, socorre-se dos mecanismos de publicidade e do dever de fundamentação³¹⁹. A transparência consubstancia uma ferramenta preventiva de conflitos de interesses, tendo assumido o papel de “*garantia preventiva da imparcialidade*³²⁰”. Assim, a garantia de imparcialidade na avaliação de desempenho irá verificar-se através da definição de critérios objetivos e públicos, anteriores ao processo de avaliação propriamente dito, motivo pelo qual a contratualização dos parâmetros de avaliação é fundamental para que haja maior grau de justiça³²¹ no procedimento uma vez que tanto avaliador como avaliado deverão estar de acordo com esses parâmetros, promovendo a transparência do procedimento.

Tendo ainda como ponto de partida a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, urge investigar se o conselho coordenador da avaliação (CCA) poderá servir como garante da imparcialidade da avaliação, o que se fará seguidamente.

A direção do CCA³²² é assegurada pelo dirigente máximo do serviço³²³. Este facto “*suscita reservas*³²⁴” desde logo porque o dirigente máximo do serviço é simultaneamente o órgão com competência para a homologação da avaliação oriunda quer do avaliador quer do próprio conselho coordenador da avaliação, o que faz com que seja altamente improvável que o dirigente máximo do serviço “*se afaste dela ou que possa ter o distanciamento necessário em relação à mesma*³²⁵”. Acresce ainda o facto de os restantes membros do conselho coordenador serem inferiores hierárquicos do dirigente máximo do serviço, ficando estes limitados no que concerne à sua “*liberdade de*

³¹⁷ PAULO OTERO, *Direito...*, *op. cit.*, pp.192.

³¹⁸ Ac. da segunda subsecção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, de 03 de fevereiro de 2004, processo n.º 030/04, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

³¹⁹ PAULO OTERO, *Direito ...*, *op. cit.*, pp.191.

³²⁰ Acórdão do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal.

Administrativo, de 1 de outubro de 2003, processo n.º 048035, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

³²¹ Coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, *Tratado de Direito ...*, *op. cit.*, pp. 490.

³²² Cujas atribuições constam do artigo 58.º da Lei n.º n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

³²³ Artigo 58.º, n.º 2 da Lei n.º n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

³²⁴ ANA FERNANDA NEVES, *Direito do Emprego Público Local*, Volume I, AEDREL, 2020, pp.446.

³²⁵ *Idem*.

*apreciação e decisão*³²⁶". Os membros do CCA não podem ser concomitantemente avaliadores e controlar a sua própria avaliação, daí que quando que estejamos perante tal situação, há um "*conflito de interesses que determina que não possam exercer uma das respetivas funções*³²⁷". Parece correto afirmar que "*as previsões organizativas têm de ser ajustadas ao princípio da imparcialidade*³²⁸", sendo exigíveis "*soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção*³²⁹".

Tendo em vista o exemplo italiano, nos termos do qual a função de avaliação do desempenho é executada por organismos independentes, não podem "*os membros destes [conselhos] ser indicados de entre os trabalhadores da administração em questão ou de entre titulares de cargos públicos eletivos ou cargos em partidos políticos ou em organizações sindicais ou que mantenham relações de colaboração ou consultoria contínuas com as organizações acima mencionadas ou que tenham ocupado posições ou cargos similares ou tenham tido relações semelhantes nos três anos anteriores*³³⁰". Entende-se que a intervenção de organismos independentes no procedimento avaliativo será a opção mais correta do ponto de vista do respeito pelo princípio da imparcialidade e da transparência, como tal, pensa-se que seria uma mais-valia a aplicação em Portugal da intervenção de organismos independentes no referido procedimento, fixando as suas competências nas tarefas de monitorização do sistema de avaliação, sem que este organismo possua um papel ativo no procedimento avaliativo de *per se* uma vez que há determinados aspetos de carácter subjetivo que requerem a existência de uma relação de avaliação contínua que apenas será possível desempenhar mediante acompanhamento prolongado no tempo do trabalhador a ser avaliado.

A comissão paritária, órgão com competência consultiva, não serve como garante da imparcialidade na avaliação dos trabalhadores em funções públicas porquanto a sua constituição³³¹ contempla quatro vogais, dois deles atuam como representantes da Administração³³², sendo designados pelo dirigente máximo do serviço e os restantes dois são representantes dos trabalhadores por eles eleitos. A existência de um membro da comissão paritária que é simultaneamente membro do CCA fere o princípio da

³²⁶ *Idem.*

³²⁷ *Idem.*

³²⁸ *Idem.*

³²⁹ Artigo 9.º CPA.

³³⁰ ANA FERNANDA NEVES, *Direito do ...*, op. cit., pp.447.

³³¹ Consagrada no artigo 59.º, n.º 2 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

³³² Um deles é membro do CCA.

imparcialidade pelo facto de este membro, mesmo sem intenção, ser influenciado pela decisão prévia do CCA de atribuição de determinada menção ao trabalhador que solicita apreciação da sua nota junto da comissão paritária. Acresce o facto de os membros do CCA serem superiores hierárquicos dos representantes dos trabalhadores nomeados como vogais da comissão paritária, facto que poderá influenciar a apreciação das propostas de avaliação que lhes forem submetidas.

Por outro lado, entende-se que a publicitação³³³ consubstancia um mecanismo de salvaguarda do princípio da transparência e da imparcialidade na medida em que assegura que a informação relativa às orientações do conselho coordenador da avaliação na fase de planeamento³³⁴, a ata deste conselho que enumera os critérios para a ponderação curricular e respetiva valoração³³⁵, o reconhecimento de desempenho excelente³³⁶ e o resultado global da aplicação do SIADAP, com o número das menções atribuídas por carreira e categoria³³⁷ sejam do conhecimento de todos os trabalhadores avaliados.

O Código do Trabalho (CT), quando alude às garantias do trabalhador³³⁸, refere que é proibido ao empregador obstaculizar o exercício, pelo trabalhador, de outra atividade profissional, *“salvo com base em fundamentos objetivos, designadamente segurança e saúde ou sigilo profissional, ou tratá-lo desfavoravelmente por causa desse exercício”*³³⁹, contudo o trabalhador não ficará isento do estipulado em legislação especial quanto a impedimentos e incompatibilidades³⁴⁰.

Tendo-se verificado que há garantias de imparcialidade presentes na avaliação do desempenho dos trabalhadores em funções públicas e que estas são fundamentais para garantir uma avaliação o mais justa e equitativa possível, justifica-se um enquadramento das garantias de imparcialidade relativamente à situação específica da avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas, o que se fará no ponto seguinte.

³³³ Artigo 77.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

³³⁴ Artigo 77.º, n.º 1, a) da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

³³⁵ Artigo 77.º, n.º 1, b) da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

³³⁶ Artigo 77.º, n.º 1, c) da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

³³⁷ Artigo 77.º, n.º 1, e) da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

³³⁸ Artigo 129.º do CT.

³³⁹ Artigo 129.º, n.º 1, alínea k) do CT.

³⁴⁰ Artigo 129.º, n.º 2 do CT.

3.2 Garantias de Imparcialidade na Avaliação do Mérito

O RAMMFA³⁴¹ não menciona o conceito de imparcialidade, contudo refere-se ao conceito de objetividade³⁴². Como tal, importa aferir da relação entre estas duas noções. O artigo 9.º do CPA estabelece “*A Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.*” ANA NEVES³⁴³ refere que a objetividade³⁴⁴ requer a lealdade aos fins próprios do exercício de poderes administrativos, a utilização dos interesses plasmados na lei e a utilização de “*critérios técnicos de razoabilidade*”³⁴⁵ adequados ao fim para o qual o poder tenha sido conferido. A imparcialidade consiste no tratamento de forma isenta dos particulares que se relacionam com a Administração Pública, atento o preceituado no artigo 9.º do CPA, abarcando assim o conceito de objetividade. A objetividade requer o respeito pelos fins que transmitem o exercício dos poderes administrativos, a consideração dos interesses juridicamente tutelados respeitando-se, para o efeito, os critérios que a lei estabeleça e finalmente a utilização de critérios de razoabilidade³⁴⁶. O princípio da objetividade visa “*o conhecimento informado do trabalho do avaliado por parte do avaliador, a possibilidade de demonstração do juízo avaliativo e a garantia de não intercorrência de motivo que possa obstar a uma avaliação justa (imparcial e isenta)*”³⁴⁷. Como referido, o RAMMFA autonomiza a objetividade da avaliação individual³⁴⁸, sendo esta uma condição ou elemento basilar da avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas pois pretende evitar: (1) que a impressão causada por uma das competências em avaliação influencie a avaliação das restantes,

³⁴¹ Ao contrário do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP), aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na sua redação atual e designado como SIADAP, nos termos do artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, consagra explicitamente o princípio da imparcialidade [nos termos do seu artigo 5.º, alínea d)] como um princípio fundamental da avaliação de desempenho. Estabelece que implica a utilização de critérios objetivos e públicos na gestão do desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores, assente em indicadores de desempenho.

³⁴² Artigo 12.º do RAMMFA.

³⁴³ Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERÃO, *Comentários ao Novo Código ...*, op. cit., pp. 522.

³⁴⁴ A objetividade postula i) fidelidade aos fins que informam o exercício dos poderes ou competências, ii) a ponderação de tais interesses no respeito dos critérios legais, in CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERÃO, *Comentários ...*, op. cit., pp. 763.

³⁴⁵ *Idem*.

³⁴⁶ *Idem*, pp. 522.

³⁴⁷ Coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, *Tratado de ...*, op. cit., pp. 490-491.

³⁴⁸ O artigo 12.º do RAMMFA.

contudo, pensa-se que tal objetividade seja difícil de aferir quando estão em causa juízos de valor, mesmo que tentem ser o mais precisos possível.

Existem quinze competências, são elas: adaptabilidade, autodomínio, comunicação, cultura geral, cultura militar, decisão, determinação e preservação, iniciativa, julgamento, liderança militar, planeamento e organização, relações humanas e cooperação, sentido do dever e disciplina, técnico-profissional e qualidade global do desempenho. As competências em avaliação compreendem níveis de classificação balizados de um a cinco. O nível um corresponde a “*mau*” e tem lugar quando o avaliado não cumpre os descritivos referentes aos indicadores, o nível dois corresponde a “*insuficiente*” e verifica-se quando o avaliado evidencia falhas passíveis de correção no cumprimento dos descritivos referentes aos indicadores, o nível três corresponde a “*suficiente*” e ocorre quando o avaliado cumpre o nível dos descritivos referentes aos indicadores, o nível quatro corresponde a “*bom*” e verifica-se quando o avaliado ultrapassa o cumprimento da maior parte dos descritivos referentes aos indicadores e finalmente o nível cinco corresponde a “*muito bom*” e para obter tal classificação, o avaliado necessita de cumprir em grau excecional todos os descritivos referentes aos vários indicadores, nos termos do artigo 21.º do RAMMFA; (2) que o avaliador atribua um nível de desempenho acima ou abaixo do evidenciado pelo avaliado, atuando, dessa forma, com excessiva benevolência ou rigor, respetivamente. Estas consequências são extremamente difíceis de identificar, não só pelos intervenientes no procedimento de avaliação como por qualquer outro indivíduo externo ao mesmo, porquanto a avaliação do mérito dos militares pressupõe um determinado nível de discricionariedade que é inerente a qualquer sistema de avaliação do desempenho³⁴⁹, o que dificulta a identificação de eventuais obstáculos à objetividade da avaliação; (3) que o avaliador se utilize a si mesmo como “*padrão de referência para a avaliação*”³⁵⁰, espelhando a classificação do avaliado com base na perceção que tem da avaliação que faz de si relativamente às competências em avaliação. A utilização deste “*padrão*” poderá ser consideravelmente difícil de averiguar na medida em que, tal como no ponto anterior, também aqui a atuação

³⁴⁹ “*A chamada discricionariedade técnica, sendo balizada na sua atuação pela vinculação que a lei lhe impõe em aspetos determinados.*” In Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, processo n.º 02504/10.8BEPRT, datado de 06-12-2013, , disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

³⁵⁰ Artigo 12.º, alínea e) do RAMMFA.

do avaliador é realizada dentro da margem de “*discricionariedade técnica*”³⁵¹; (4) que sejam tidos em consideração aspetos que não são alvo de escrutínio na ficha de avaliação. Assim, convém esclarecer que a ficha de avaliação (FAV) consubstancia o documento através do qual são registadas as análises avaliativas resultantes do processo de avaliação³⁵². A inclusão de qualquer aspeto que não seja alvo de escrutínio nesta ficha será passível de identificação no “*ponto 7.*” da FAV, descrito como “*parecer do primeiro avaliador*” na parte referente à fundamentação da avaliação, contudo se estes aspetos forem tidos em consideração nas diferentes competências de forma a servirem como referência para a classificação de um a cinco de qualquer uma delas, mas sem justificação no “*ponto 7.*” da FAV, tal situação será muito difícil de confirmar; (5) que se leve a cabo um “*juízo não correspondente ao nível da competência avaliada*”, podendo o mesmo estar relacionado com diversos fatores, desde logo pelas possibilidades já referidas da excessiva benevolência e/ou do excessivo rigor; (6) que o avaliador confira avaliações elevadas e que se sinta pressionado para manter esse padrão, sendo que tal situação apenas é possível de controlar se ocorrer uma comparação das diversas avaliações que o avaliador efetua aos diferentes militares. Os aspetos acabados de enunciar mostram que o legislador está ciente da dificuldade de realizar uma avaliação objetiva, isto é, não influenciada por pré-compreensões, perspetivas pessoais e motivos alheios ao objeto e objetivos da avaliação.

Acresce referir que a imparcialidade da avaliação interfere na igualdade dos avaliados, pelo que se procedeu à criação do mecanismo de harmonização³⁵³, com o objetivo de assegurar a equidade do procedimento avaliativo. Contudo, após análise da metodologia da harmonização encontraram-se alguns aspetos que ficam aquém do pretendido, isto é, a harmonização opera tendo por base o cálculo da média, por categoria, da avaliação individual atribuída pelo primeiro avaliador³⁵⁴ e o desvio padrão

³⁵¹ In Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, processo n.º 02504/10.8BEPRT, datado de 06-12-2013, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

³⁵² Artigo 38.º do RAMMFA.

³⁵³ O RAMMFA prevê anualmente, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 33.º do SIAMMFA, um mecanismo de harmonização³⁵³ de notas cuja metodologia é definida por despacho do CEM do respetivo ramo, cabendo a operacionalização dessa metodologia à Direção de Pessoal, nos casos da Marinha e da Força Aérea e à Direção de Administração e Recursos Humanos, no caso do Exército.

³⁵⁴ O primeiro avaliador, é ele mesmo alvo de um processo de “avaliação” na medida em que é realizado um perfil do mesmo que se traduz no cálculo da média das avaliações que aquele atribui e o respetivo desvio-padrão. Quer isto dizer que se o avaliador tiver, por exemplo, como perfil uma média de 4, 5 valores (escala de 1 a 5), isto significa que naquela categoria o avaliador em questão, regra geral atribui 4, 5 valores de nota aos seus avaliados. Assim, decorrente do processo de harmonização, se esse o avaliado obtiver 4, 62, a sua nota harmonizada poderá baixar para 3,74 valores [nota harmonizada = (nota bruta – média

correspondente³⁵⁵, por forma a aumentar a igualdade no procedimento e a ocorrer esta harmonização, a investigação realizada verificou que deveria ser tida em conta a média, por posto, da avaliação individual atribuída pelo primeiro avaliador³⁵⁶. Desta forma, o cálculo seria mais justo, porquanto as funções desempenhadas por cada militar dentro da mesma categoria são díspares, ao passo que no mesmo posto, há maior grau de similitude no que concerne às tarefas desempenhadas e ao grau de dificuldade das mesmas, apesar de certas especificidades inerentes a determinadas funções.

O artigo 20.º, n.º 6 do RAMMFA estabelece que caso não existam elementos suficientes que permitam ao avaliador efetuar um “*juízo de valor preciso e objetivo sobre o desempenho do avaliado relativamente às competências previstas, pode apreciá-las como «não observado», com carácter excecional, justificando obrigatoriamente essa opção*”. Com esta disposição, o legislador procurou salvaguardar o cumprimento do princípio da imparcialidade, ainda que tal situação possua carácter excecional. Entende-se que a omissão do RAMMFA relativamente às garantias de imparcialidade consagradas no CPA e na CRP, isto é, a não referência às figuras do impedimento, da escusa, da suspeição e da incompatibilidade, nem a sua remissão para a legislação aplicável consubstancia uma matéria que deverá ser reavaliada na medida em que as garantias de imparcialidade são fundamentais para que os cidadãos e, neste caso em específico, os militares, percecionem que há verdadeiro respeito pelo princípio da imparcialidade no procedimento avaliativo. Esta alteração, aliada às garantias de transparência³⁵⁷ será determinante para assegurar a equidade no procedimento avaliativo.

Contudo, entende-se como sendo relevante para a prossecução da imparcialidade a análise das garantias impugnatórias, que podem ser definidas³⁵⁸ como “*os meios de impugnação de atos administrativos perante órgãos da Administração Pública*³⁵⁹”, assim

partida) / desvio padrão partida x 0,4 + 3,5], sendo os valores 0,4 e 3,5 fixados por despacho do CEM do ramo.

³⁵⁵ Despacho n.º 78/23, de 28 de novembro, do Almirante CEMA, parte II., ponto 2., alínea a). Despacho n.º 27/CEME/2020, de 14 de fevereiro, do General CEME, ponto 1., alínea c). A Força Aérea, até à presente data, ainda não aprovou o despacho que estipula as instruções para a aplicação do processo de harmonização.

³⁵⁶ Salvo nos casos em que o primeiro avaliador atribui menos de 30 avaliações na categoria do avaliado, sendo, dessa forma, “*o perfil de partida da nota bruta construído com todas as avaliações dadas na sua categoria por avaliadores nas mesmas condições que o seu perfil*” in Revista da Armada n.º 606, Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas – O caso prático do processo de harmonização, maio de 2025, pp.9.

³⁵⁷ A transparência traduz-se em algo que é “*evidente e claro à perceção humana*” in *As Reformas do Setor Público ... op. cit.*, SUZANA TAVARES DA SILVA, *O princípio da transparência: da revolução à necessidade de regulação*, pp.149.

³⁵⁸ De acordo com FREITAS DO AMARAL.

³⁵⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de ..., op. cit.*, pp. 618.

face a um ato administrativo, os interessados têm o direito de impugná-lo com o objetivo de que o mesmo seja revogado, anulado ou substituído³⁶⁰. As principais espécies de garantias impugnatórias são a reclamação³⁶¹ e o recurso hierárquico³⁶². A reclamação tem por base a ideia de que os atos administrativos podem, regra geral, ser revogados ou anulados pelo órgão que os praticou³⁶³, já o recurso hierárquico tem como pressuposto que o superior hierárquico do autor do ato ou omissão poderá revogar, anular ou substituir o referido ato ou omissão, contudo se a competência do autor do ato recorrido for exclusiva e o superior hierárquico “*der provimento ao recurso, só pode ordenar ao subalterno a prática de atos que se lhe afigurarem adequados*”³⁶⁴. Entende-se que as garantias impugnatórias poderão ser elementares para a prossecução da imparcialidade na medida em que se pressupõe que quem irá decidir irá fazê-lo da forma que considere o mais justa possível, munindo-se de todas as informações relevantes face à situação em concreto, existindo a possibilidade de o decisor alterar o sentido da decisão proferida em primeira instância. Também o RAMMFA prevê³⁶⁵ a reclamação e o recurso hierárquico, contudo, de forma a evitar a burocratização e o desperdício de recursos (humanos e materiais), o aspeto primordial a ter em conta será o de inserir as garantias de imparcialidade no normativo que compõe o RAMMFA.

Aqui chegados e após a constatação de que deverão ser implementadas novas disposições no RAMMFA por forma a prever as garantias de imparcialidade na avaliação do mérito, cumpre efetuar a caracterização do elemento primordial da presente investigação, isto é, o princípio da imparcialidade, como tal irá ser abordada a sua definição tendo por base o testemunho de vários Autores, perscrutar-se-á acerca dos momentos em que regra geral este princípio é utilizado, procurar-se-á verificar para que serve e finalmente identificar-se-ão as suas vertentes e dimensões, o que se fará no capítulo seguinte.

³⁶⁰ Artigo 184.º, n.º 1 do CPA.

³⁶¹ É feita perante o autor do ato impugnado, nos termos do artigo 191.º, n.º 1 do CPA.

³⁶² É feito perante o superior hierárquico do autor do ato impugnado, nos termos do artigo 193.º, n.º 1 do CPA. Quando a impugnação é feita perante autoridades administrativas “*que exercem sobre o autor do ato impugnado poderes de supervisão, estaremos perante um recurso hierárquico impróprio; se a impugnação é feita perante uma entidade tutelar, exerce sobre esta poderes de tutela administrativa, então estaremos perante um recurso tutelar*”, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de ...*, op. cit., pp.618.

³⁶³ *Idem*, pp. 619.

³⁶⁴ *Idem*, pp. 622 conjugada com o artigo 197.º, n.º 1 do CPA.

³⁶⁵ Artigo 41.º a 44.º do RAMMFA.

Capítulo II – O Princípio da Imparcialidade

1. Caracterização

O artigo 9.º do CPA com a epígrafe princípio da imparcialidade, preceitua “*A Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção*”. Este preceito legal destaca uma “*exigência de objetividade da ação administrativa*”³⁶⁶, impondo que esta atue de forma isenta para com os particulares. O princípio da imparcialidade determina que a Administração Pública possua um comportamento isento e “*equidistante em relação a todos os particulares, assegurando a igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos, através de um critério uniforme de prossecução do interesse público, não tendo campo de aplicação no domínio da ponderação do peso relativo de interesses públicos e privados conflitantes*”³⁶⁷. Pode-se afirmar que deste princípio resulta uma proibição de considerar os interesses que não sejam relevantes para o interesse público³⁶⁸, assim, “*a administração é necessariamente parcial na prossecução do interesse público, mas é também necessariamente imparcial na ponderação dos interesses públicos e privados sobre os quais a sua atuação se repercute*”³⁶⁹. Este princípio “*do mesmo passo que visa pôr o administrado a salvo de decisões iníquas, quer proteger a confiança dos cidadãos na capacidade de a Administração tomar decisões justas*”³⁷⁰ e a sua violação “*basta-se com o mero perigo ou risco de favorecimento*”³⁷¹. Assim, podemos afirmar que o princípio da imparcialidade procura salvaguardar a confiança dos cidadãos no que concerne à idoneidade da Administração Pública para

³⁶⁶ FERNANDO GONÇALVES, JOÃO MANUEL ALVES, VÍTOR MANUEL FREITAS VIEIRA, RUI MIGUEL GONÇALVES, BRUNO CORREIA e VIOLANTE MARIANA GONÇALVES, *Novo Código do Procedimento Administrativo anotado e comentado*, 8.ª edição, 2023, pp.107.

³⁶⁷ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 12 de julho de 2007, no âmbito do processo n.º 1950/03, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

³⁶⁸ MARCELO REBELO DE SOUSA, e ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, Introdução e princípios fundamentais, 2ª edição, Dom Quixote, 2006, pp. 214.

³⁶⁹ *Idem*.

³⁷⁰ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 22 de fevereiro de 2011, no âmbito do processo n.º 0936/10, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

³⁷¹ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 09 de outubro de 2006, no âmbito do processo n.º 0781/08, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

tomar decisões justas³⁷². Este princípio pressupõe que a Administração Pública tome decisões fundadas em “*critérios objetivos de interesse público, adequados ao cumprimento das suas funções específicas*”³⁷³, não podendo esses critérios ser influenciados por quaisquer outros interesses que não o interesse público que lhes está subjacente. O objetivo principal do princípio da imparcialidade³⁷⁴ consiste na inexistência de “*razões para suspeitar, à partida, da imparcialidade dos órgãos competentes que vão tomar a decisão*”³⁷⁵. O princípio da imparcialidade diz respeito essencialmente às relações entre a Administração Pública e os particulares, devendo aquela “*atuar com isenção na determinação da prevalência do interesse público, de modo a não sacrificar desnecessária e desproporcionadamente os interesses particulares*”³⁷⁶, assim como “*atuar em face dos vários cidadãos, exigindo-se igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos através de um critério uniforme de prossecução do interesse público*”³⁷⁷. É fundamental a ideia nos termos da qual “*a imparcialidade diz respeito à relação direta entre a decisão e cada um dos elementos exteriores*”³⁷⁸, não englobando “*critérios de ponderação entre interesses*”³⁷⁹. As tendências das posições doutrinárias portuguesas no que ao princípio da imparcialidade diz respeito, destacam “*a tendência para considerar o princípio da imparcialidade um princípio jurídico vinculativo de toda a atividade administrativa, ainda que parte significativa da doutrina não deixe de restringir o princípio ao exercício do poder discricionário e reconheça a sua especial importância como limite da discricionariedade administrativa*”³⁸⁰. Há Autores que defendem a tese segundo a qual “*a imparcialidade deve ser entendida mais amplamente como comando de tomada em consideração e ponderação, por parte da administração, dos interesses públicos e privados relevantes para cada concreta atuação sua*”³⁸¹. O princípio da imparcialidade está consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tal facto demonstra a importância da atuação das instituições, dos órgãos

³⁷² PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Almedina, 2016, pp.186 e Ac. STA – Pleno da 1.ª Secção, de 16 -11-1995, in AD, n.º 411, p. 372 e ss. e, em especial, p. 376.

³⁷³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, op. cit., pp. 122.

³⁷⁴ Para FREITAS DO AMARAL.

³⁷⁵ *Idem*, pp. 128.

³⁷⁶ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, op. cit., pp.802.

³⁷⁷ *Idem*.

³⁷⁸ DAVID DUARTE, *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, Almedina, 1996, pp.313.

³⁷⁹ *Idem*, pp.314.

³⁸⁰ MARIA TERESA DE RIBEIRO MELO, *O princípio da imparcialidade na Administração Pública*, Almedina, 1996, pp.109.

³⁸¹ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral. Introdução e Princípios Fundamentais*. Lisboa, 2004, pp. 213.

e organismos segundo este corolário. Atento o que precede, pode-se afirmar que o princípio da imparcialidade visa “colocar o administrado a salvo de decisões iníquas e, simultaneamente, proteger a confiança dos cidadãos na capacidade de a Administração Pública tomar decisões justas³⁸²”.

Tendo sido elencada a caracterização do princípio da imparcialidade, a qual permitiu aferir-se da importância deste princípio, surge agora a necessidade de detalhar as suas diferentes vertentes, o que se fará no ponto seguinte.

2. Vertentes do Princípio da Imparcialidade

A imparcialidade administrativa possui: i) uma vertente negativa, de acordo com a qual a Administração deve agir com equidistância ou neutralidade face a interesses privados que possam relacionar-se com o interesse público que cabe à Administração prosseguir³⁸³. De acordo com esta vertente, os agentes da Administração Pública estão impossibilitados de atuar em processos, atos ou contratos que possam reportar-se a questões que possam estar relacionadas com o “*seu interesse pessoal ou da sua família, ou de pessoas com quem tenham relações económicas de especial proximidade, a fim de que não possa suspeitar-se da isenção ou retidão da sua conduta*³⁸⁴”. Tal como verificado anteriormente, considera-se que os impedimentos englobam situações mais graves do que aquilo que sucede quando estamos perante a figura da suspeição, na medida em que, no primeiro caso, terá necessariamente de operar a substituição do órgão ou agente administrativo impedido legalmente, ao passo de que perante uma situação de suspeição, não há uma obrigatoriedade de substituição do órgão ou agente administrativo, havendo a necessidade de que aquele peça escusa de participar no procedimento ou de que o particular requeira a substituição do órgão ou agente³⁸⁵. A vertente negativa veda a administração de “*ponderar interesses públicos ou privados que, à luz do fim legal a prosseguir, sejam irrelevantes para a decisão*³⁸⁶.”; e ii) uma vertente positiva, que visa a

³⁸² PAULO OTERO, *Direito do ...*, op. cit., pp.186.

³⁸³ *Idem*, pp.183.

³⁸⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de ...*, op. cit., pp. 123.

³⁸⁵ *Idem*.

³⁸⁶ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo ...*, op. cit., pp. 214. Os Autores dão-nos inclusivamente um exemplo prático da violação da dimensão negativa do princípio da imparcialidade, de acordo com o qual se um órgão administrativo ao determinar o valor pecuniário a atribuir a uma sanção contraordenacional ponderar a necessidade de arrecadar receitas.

ponderação harmonizada dos interesses, quer sejam públicos ou privados, relevantes em cada situação de modo que se alcance uma decisão equitativa, centrada “*em parâmetros racionais, objetivos e transparentes*”³⁸⁷. Esta vertente implica que a Administração considere todo o leque de interesses públicos e privados que sejam relevantes para a decisão, devendo esta ponderação ser prévia à decisão a tomar³⁸⁸. Assim, no que concerne à vertente positiva podemos afirmar que a imparcialidade “*significa o dever, por parte da Administração Pública, de ponderar todos os interesses públicos secundários e os interesses privados legítimos, equacionáveis para o efeito de certa decisão, antes da sua adoção*”³⁸⁹.

O princípio da imparcialidade comporta uma dimensão subjetiva que se traduz no dever de agir no respeito pela lei, isto é, de não desfavorecer ou favorecer determinada pessoa³⁹⁰. A dimensão negativa do dever de ponderação está relacionada com o princípio da imparcialidade como isenção por parte da Administração Pública³⁹¹, nos termos do artigo 9.º do CPA. Também a transparência³⁹² é uma dimensão essencial do princípio da imparcialidade na medida em que a Administração, ao atuar munida de transparência irá projetar para os cidadãos uma “*imagem de objetividade, isenção e equidistância em relação aos interesses*”³⁹³ em apreço.

Após análise das várias vertentes do princípio da imparcialidade, terá lugar a descrição das consequências aplicáveis em virtude da violação do referido princípio, o que se fará no ponto seguinte.

³⁸⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de ...*, op. cit., pp. 123.

³⁸⁸ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo ...*, op. cit., pp. 214.

³⁸⁹ MARCELO REBELO DE SOUSA, *O concurso público na Formação do Ato Administrativo*, Lex – Edições Jurídicas, 1994, p. 41.

³⁹⁰ *In* Comentários ao Novo ..., op. cit., pp.522.

³⁹¹ *Idem*, pp.523.

³⁹² O Acórdão do STA, processo n.º 030/04, de 13-02-2004, disponível em <https://www.dgsi.pt/>, refere que o princípio da transparência “*constitui uma garantia preventiva da imparcialidade, impõe que a Administração atue de forma a dar uma imagem de objetividade, isenção e equidistância dos interesses em presença, de molde a projetar para o exterior um sentimento de confiança*”.

³⁹³ *In* Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 0936/10, de 22-02-2011, cit.

3. Consequências Aplicáveis em Virtude da Violação do Princípio da Imparcialidade

A violação do princípio da imparcialidade comporta consequências, desde logo: i) a anulabilidade dos atos ou contratos em que tenha existido intervenção por parte de titulares de órgãos ou agentes que estivessem impedidos à data da prática dos factos; ii) a “*falta grave para efeitos disciplinares*”³⁹⁴ que opera quando há “*omissão do dever de comunicação quando se verifique causa de impedimento em relação a qualquer titular de órgão ou agente da administração pública*”³⁹⁵; iii) o dever de indemnizar, tanto a Administração Pública como terceiros de boa-fé, relativamente aos danos que possam resultar da anulação do ato ou contrato³⁹⁶; iv) a nulidade do ato administrativo³⁹⁷, que se verifica quando o ato foi praticado com desvio de poder para fins de interesse privado.

Do ponto de vista da avaliação do desempenho dos trabalhadores em funções públicas procurou-se, no presente capítulo, proceder à análise das vertentes do princípio da imparcialidade, as suas dimensões e as consequências aplicáveis face à violação do princípio da imparcialidade, pelo que se entende como necessária a exploração da relevância jurídica do princípio da imparcialidade na avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas, o que se fará no capítulo que se segue.

Capítulo III – A Relevância Jurídica da Imparcialidade na Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas

1. A Imparcialidade como Condição de Possibilidade da Própria Avaliação

Tal como indicado no ponto 3.2 do Capítulo I – garantias de imparcialidade na avaliação do mérito –, a imparcialidade, através da expressão “*objetividade*” é mencionada no artigo 12.º do RAMMFA, contudo poderão existir mecanismos que

³⁹⁴ VÍTOR MANUEL FREITAS VIEIRA, *O Novo Código do Procedimento Administrativo – Guia Prático de Perguntas e Respostas*, Almedina, 2016, pp. 216.

³⁹⁵ *Idem*.

³⁹⁶ Quando o agente atue em violação do disposto nos n.ºs 3 a 5 do artigo 69.º do CPA, *in idem*.

³⁹⁷ Artigo 161.º, n.º 2, alínea e) do CPA.

permitam que seja equacionada como uma condição de possibilidade da avaliação, isto é, um requisito inerente à própria avaliação.

O SAMMFA³⁹⁸ tem por bases: i) a avaliação individual, ii) a avaliação da formação, iii) a avaliação disciplinar, a antiguidade no posto e iv) a avaliação complementar. A avaliação individual traduz-se na avaliação do desempenho demonstrado na execução de cargos e funções³⁹⁹. A avaliação da formação traduz-se na análise dos resultados alcançados pelos militares na frequência de cursos referentes ao ensino e formação nas Forças Armadas⁴⁰⁰. A avaliação disciplinar traduz-se na análise das penas disciplinares e militares aplicadas, assim como na apreciação dos louvores⁴⁰¹. A antiguidade no posto consiste na “*valoração do tempo de permanência no respetivo posto, determinada pela data fixada no documento oficial de promoção*”⁴⁰². A avaliação complementar observa os elementos do currículo e a avaliação do potencial do militar⁴⁰³, cujo parecer é emitido pelo primeiro avaliador⁴⁰⁴. Cada uma destas bases consagra critérios gerais da avaliação que lhe diz respeito, assim, a avaliação individual estabelece como critérios gerais as competências demonstradas no exercício de funções⁴⁰⁵, quantificadas em níveis que requerem a observação de indicadores⁴⁰⁶. Esta avaliação deve obedecer a “*juízos de valor precisos e objetivos*”⁴⁰⁷. A avaliação da formação, por seu turno, identifica como critérios gerais a frequência de cursos de formação inicial⁴⁰⁸, os cursos de promoção⁴⁰⁹ e os “*cursos de especialização, atualização, aperfeiçoamento e valorização*”⁴¹⁰. A avaliação disciplinar evidencia como critérios gerais os louvores individuais, as penas disciplinares e criminais, não sendo tidos em consideração quaisquer processos que se encontrem pendentes no momento da avaliação do militar⁴¹¹. A avaliação complementar comporta como critérios gerais a análise de diversos elementos constantes do processo individual do militar que sejam considerados relevantes como,

³⁹⁸ Artigo 6.º do RAMMFA.

³⁹⁹ Artigo 6.º, n.º 2 do RAMMFA.

⁴⁰⁰ Artigo 6.º, n.º 3 do RAMMFA.

⁴⁰¹ Artigo 6.º, n.º 4 do RAMMFA.

⁴⁰² Artigo 6.º, n.º 5 do RAMMFA.

⁴⁰³ Artigo 6.º, n.º 6 do RAMMFA.

⁴⁰⁴ Artigo 17.º, n.º 3, alínea d) do RAMMFA.

⁴⁰⁵ Artigo 11.º, n.º 1 do RAMMFA.

⁴⁰⁶ Artigo 11.º, n.º 2 do RAMMFA.

⁴⁰⁷ Artigo 12.º do RAMMFA.

⁴⁰⁸ Artigo 24.º, n.º 1, alínea a) do RAMMFA.

⁴⁰⁹ Artigo 24.º, n.º 1, alínea b) do RAMMFA.

⁴¹⁰ Artigo 24.º, n.º 1, alínea c) do RAMMFA.

⁴¹¹ Artigo 26.º do RAMMFA.

por exemplo⁴¹², a qualidade do desempenho das funções do militar, quer no posto em que se encontra no momento da avaliação, quer no posto anterior⁴¹³ ou a participação em atividades no âmbito de situações de treino operacional⁴¹⁴.

Tendo sido abordada a possibilidade de a imparcialidade ser, ela mesma, uma condição de possibilidade da avaliação, serão referidas, nos pontos seguintes, as especificidades da avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas, isto é, as figuras do primeiro e segundo avaliadores e a figura da objetividade.

1.1 A Especificidade da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas – As Figuras do Primeiro e Segundo Avaliadores

Na avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas, regra geral, tem lugar a intervenção de um primeiro avaliador e de um segundo avaliador⁴¹⁵, que se devem prover “*de todos os elementos objetivos que permitam formular uma apreciação justa sobre o avaliado*”⁴¹⁶. A escolha do primeiro avaliador é determinada com recurso ao “*princípio da subordinação direta do avaliado*”⁴¹⁷ e cabe-lhe⁴¹⁸ atribuir os valores (de um a cinco) correspondentes a cada uma das competências⁴¹⁹ aplicáveis ao avaliado. Se estiverem em causa avaliados oficiais, qualquer que seja o seu posto, os avaliadores ocuparão⁴²⁰:

- i) O posto de primeiro-tenente ou superior (ou segundo-tenente, quando atue na qualidade de comandante), no que concerne à Marinha;
- ii) O posto de capitão ou superior (ou subalterno quando atue na qualidade de comandante e desempenhe um cargo a que corresponda o posto igual ou superior a capitão), no respeitante ao Exército;
- iii) O posto de tenente ou superior, no caso da Força Aérea.

⁴¹² O artigo 28.º do RAMMFA não enumera um elenco taxativo quanto aos elementos constantes do processo individual que poderão ser considerados para a avaliação complementar do mesmo, antes utilizando a expressão “designadamente”.

⁴¹³ Artigo 28.º, alínea a) do RAMMFA.

⁴¹⁴ Artigo 28.º, alínea e) do RAMMFA.

⁴¹⁵ Artigo 16, n.º 1 do RAMMFA.

⁴¹⁶ Artigo 16.º, n.º 2, 1ª parte do RAMMFA.

⁴¹⁷ Artigo 17.º, n.º 1, 1ª parte do RAMMFA.

⁴¹⁸ Entre outras competências, plasmadas no artigo 17.º, n.º 3 do RAMMFA.

⁴¹⁹ Consagradas no artigo 20.º do RAMMFA.

⁴²⁰ Informação constante da tabela referida no artigo 17.º, n.º 1 do RAMMFA.

Por outro lado, se estiverem em causa avaliados sargentos:

- i) Até primeiro-sargento:
 - a. Se for oficial, o avaliador terá de ter pelo menos dois anos de serviço após a promoção, se for sargento, sargento-chefe ou superior, terá de ter pelo menos dois anos de serviço após a promoção, no que concerne à Marinha;
 - b. O posto de capitão ou superior (ou subalterno quando atue na qualidade de comandante e desempenhe um cargo a que corresponda o posto igual ou superior a capitão), no respeitante ao Exército;
 - c. Se for oficial, o posto de tenente ou superior, se for sargento, o posto de sargento-ajudante ou superior, no caso da Força Aérea.
- ii) Superior a primeiro-sargento:
 - a. O posto de primeiro-tenente ou superior (ou segundo-tenente, quando atue na qualidade de comandante), no que concerne à Marinha;
 - b. O posto de capitão ou superior (ou subalterno quando atue na qualidade de comandante e desempenhe um cargo a que corresponda o posto igual ou superior a capitão), no respeitante ao Exército;
 - c. Se for oficial, o posto de tenente ou superior, se for sargento, o posto de sargento-ajudante ou superior, no caso da Força Aérea.

Se os avaliados forem praças:

- i) O posto de primeiro-tenente ou superior (ou segundo-tenente, quando atue na qualidade de comandante), no que concerne à Marinha;
- ii) O posto de capitão ou superior (ou subalterno quando atue na qualidade de comandante e desempenhe um cargo a que corresponda o posto igual ou superior a capitão), no respeitante ao Exército;
- iii) Se for oficial, o posto de tenente ou superior, se for sargento, o posto de sargento-ajudante ou superior, no caso da Força Aérea.

O segundo avaliador é o militar “*de quem depende hierárquica ou funcionalmente o primeiro avaliador, tendo em regra, no mínimo, o posto de capitão-tenente ou major*⁴²¹”. Não é aplicável a figura do segundo avaliador sempre que o primeiro avaliador: i) seja oficial general⁴²²; ii) esteja diretamente subordinado ao CEMGFA ou ao

⁴²¹ Artigo 18.º, n.º 1 do RAMMFA.

⁴²² Artigo 18.º, n.º 2 alínea a) do RAMMFA.

CEM do respetivo ramo⁴²³; iii) esteja diretamente subordinado ao vice-almirante ou ao tenente-general e tal situação seja definida superiormente⁴²⁴; iv) seja titular de um “*cargo situado no topo da hierarquia funcional de uma entidade não inserida na estrutura das Forças Armadas*”⁴²⁵”. Cabe ao segundo avaliador a emissão de parecer relativamente ao potencial do avaliado em comparação com “*o potencial percecionado no universo dos outros militares do mesmo posto, a ser considerado na avaliação complementar*”⁴²⁶”. Na pronúncia relativamente à avaliação realizada pelo primeiro avaliador pode o segundo avaliador considerar que o avaliado foi subavaliado ou sobreavaliado⁴²⁷.

1.2 As Referências à Objetividade Efetuadas no RAMMFA

É possível verificar que são inúmeras as referências acerca da objetividade plasmadas ao longo do RAMMFA. Por vezes, estas referências dizem respeito à avaliação de *per se*, mas também podem ser relativas às competências inerentes aos avaliadores. No primeiro caso, um exemplo bastante concreto traduz-se na norma segundo a qual a avaliação deve obedecer a “*juízos de valor precisos e objetivos*”⁴²⁸”, isto é, através deste preceito o RAMMFA tenta inserir como elemento da própria avaliação a objetividade. Contudo, pensa-se que tal objetividade é difícil de aferir quando estão em causa juízos de valor, mesmo que estes tentem ser o mais precisos possível. O RAMMFA faz ainda uma ressalva relativamente à objetividade nos termos da qual estabelece que na ausência de elementos que permitam ao avaliador “*formular um juízo de valor preciso e objetivo*”⁴²⁹” relativamente ao desempenho do avaliado, as competências podem ser apreciadas, excepcionalmente, como não observadas, sendo obrigatória a fundamentação dessa opção. No segundo caso, temos como exemplo a competência do primeiro avaliador, aquando do preenchimento da FAV, de “*elaborar um juízo ampliativo objetivo de modo a fundamentar a avaliação atribuída*”⁴³⁰”. Esta referência aos “*juízos*” que os avaliadores devem efetuar sugere que tal expressão poderá prejudicar a finalidade dos preceitos legais

⁴²³ Artigo 18.º, n.º 2 alínea b) do RAMMFA.

⁴²⁴ Artigo 18.º, n.º 2 alínea c) do RAMMFA.

⁴²⁵ Artigo 18.º, n.º 2 alínea d) do RAMMFA.

⁴²⁶ Artigo 18.º, n.º 3 alínea a) do RAMMFA.

⁴²⁷ Artigo 18.º, n.º 3 alínea b) do RAMMFA.

⁴²⁸ Artigo 12.º do RAMMFA.

⁴²⁹ Artigo 20.º, n.º 6 do RAMMFA.

⁴³⁰ Artigo 17.º, n.º 3, alínea b) do RAMMFA.

de integrar a objetividade como um requisito da avaliação de mérito dos militares das Forças Armadas na medida em que um juízo não deixa de comportar um grau de subjetividade do qual não se pode dissociar. Contudo, este “juízo” poderá permitir que se infiram informações relevantes acerca da pessoa do avaliador, isto é, referentes ao seu potencial⁴³¹ uma vez que o seu perfil também é objeto de consideração no procedimento avaliativo⁴³².

Tal como referido anteriormente, entende-se que o conceito de imparcialidade abarca o conceito de objetividade, uma vez que a imparcialidade consiste no tratamento de forma isenta dos particulares que se relacionam com a Administração Pública, atento o preceituado no artigo 9.º do CPA, ao passo que o conceito de objetividade, nas palavras de ANA NEVES, requer a lealdade aos fins próprios do exercício de poderes administrativos, a utilização dos interesses plasmados na lei e a utilização de “*critérios técnicos de razoabilidade*”⁴³³

Entende-se que o RAMMFA não explana em toda a sua potencialidade a imparcialidade desde logo pelo facto de as referências efetuadas no que concerne à objetividade serem insuficientes para garantir efetiva imparcialidade ao procedimento. Esta insuficiência, aliada ao papel pouco interventivo do segundo avaliador no procedimento avaliativo tem repercussões que poderão obstaculizar a possibilidade de o processo possuir maior grau de imparcialidade.

Atento o que precede, entende-se que a integração da imparcialidade como um requisito da própria avaliação de mérito é essencial para que todo o processo seja conduzido com o máximo de transparência e objetividade possível.

Pelo exposto, torna-se necessário refletir sobre os aspetos que devem ser mantidos no RAMMFA, bem como examinar possíveis alterações a este regime. Por conseguinte, serão detalhados os aspetos a manter na avaliação do mérito, o que se fará no ponto seguinte.

⁴³¹ Sendo a avaliação do potencial descrita como um “juízo subjetivo que visa uma projeção do desempenho verificado durante o período avaliado, em futuras circunstâncias que encerrem níveis específicos de maior responsabilidade”, nos termos do artigo 29.º, n.º 1 do RAMMFA.

⁴³² Desde logo no que ao processo de harmonização diz respeito.

⁴³³ CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERÃO, *Comentários ..., op. cit.*, pp. 763.

1.3 A Necessidade de Alterações ao Regime da Avaliação do Mérito

1.3.1 Aspetos a Manter na Avaliação do Mérito

Existem determinados aspetos presentes na avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas que devem ser preservados, desde logo a existência de dois avaliadores, a predeterminação de critérios gerais⁴³⁴ e a não existência de uma quota máxima quanto à classificação obtida, porquanto: i) a existência de um primeiro e de um segundo avaliador permite que o princípio da imparcialidade seja salvaguardado uma vez que o segundo avaliador é uma figura que, apesar de estar relativamente próxima do avaliado pois sabe qual a função deste e as respetivas tarefas que lhe cumpre realizar, não deixa de estar “distanciado”⁴³⁵ do mesmo, uma vez que não trabalha lado a lado diariamente com o avaliado, algo que não sucede no que diz respeito ao primeiro avaliador, daí que o juízo de valor deste possa ser mais parcial do que o emitido pelo segundo avaliador. No entanto, verifica-se que o papel do segundo avaliador é pouco interventivo na medida em que este tem, entre outras atribuições, a responsabilidade de pronúncia relativamente a uma eventual subavaliação ou sobrevalorização do avaliado que tenha sido realizada pelo primeiro avaliador⁴³⁶; ii) a predeterminação de critérios gerais, por seu turno, é elementar para que o procedimento avaliativo seja o mais transparente possível já que, através destes critérios gerais, o universo dos militares em avaliação sabe, antes mesmo de o referido procedimento se iniciar, qual o leque de critérios através do qual será avaliado, bem como qual o valor que é atribuído a cada um dos critérios; iii) a inexistência de uma quota máxima a atribuir aos militares relativamente à classificação por estes obtida permite que o processo avaliativo seja mais justo na medida em que podem existir X militares com a classificação global de 4,50 ou 5 valores, sem que as suas notas careçam de harmonização pelo facto de haver um número máximo de avaliados com determinada classificação.

Verificados os aspetos a manter no RAMMFA, de seguida irão apresentar-se possíveis alterações ao regime da avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas,

⁴³⁴ Na avaliação individual (artigo 11.º do RAMMFA), na avaliação da formação (artigo 24.º do RAMMFA), na avaliação disciplinar (artigo 26.º do RAMMFA) e na avaliação complementar (artigo 28.º do RAMMFA).

⁴³⁵ Situação que pode não se verificar caso existam ligações anteriores ou pessoais entre ambos.

⁴³⁶ Artigo 18.º, n.º 3, alínea b) do RAMMFA.

tendo em vista o aumento do grau de imparcialidade presente neste regime de avaliação. Assim, abordar-se-á a possibilidade de consagração do princípio da imparcialidade no RAMMFA, a implementação da contratualização de objetivos, a criação do mecanismo de autoavaliação e a existência de um conselho por ramo, que coordene a avaliação do mérito.

1.3.2 A Consagração da Imparcialidade como Princípio da Avaliação Individual

A avaliação individual rege-se pelos princípios da obrigatoriedade, da continuidade, da independência (relativamente a avaliações anteriores), da fundamentação, da obrigatoriedade de notificação do avaliado, do tempo mínimo de observação, que corresponde a cento e vinte dias seguidos, sendo “*condicionada pela forma de prestação de serviço militar efetivo e pela categoria e posto*”⁴³⁷. Apesar de o RAMMFA consagrar a objetividade da avaliação individual⁴³⁸, entende-se que a inserção do princípio da imparcialidade como estando consagrado na parte referente à avaliação individual é essencial na medida em que tal definição permitirá acautelar a utilização deste princípio, fundamental para que a avaliação possua um caráter justo e transparente.

1.3.3 Implementação da Contratualização de Objetivos

A inserção de objetivos como parâmetro de contabilização⁴³⁹, sendo os mesmos negociados com o primeiro avaliador e homologados pelo segundo avaliador, aos quais se juntariam evidências a serem inseridas na plataforma SIAMMFA, seria fundamental para que o princípio da imparcialidade fosse respeitado plenamente. A caracterização das competências seria a mesma, isto é, abarcaria a adaptabilidade, o autodomínio, a comunicação, a cultura geral, a cultura militar, a decisão, a determinação e perseverança, a iniciativa, o julgamento, a liderança militar, o planeamento e organização, as relações humanas e cooperação, o sentido do dever e disciplina, o técnico-profissional e a

⁴³⁷ Artigo 10.º do RAMMFA.

⁴³⁸ Artigo 12.º do RAMMFA.

⁴³⁹ À semelhança do que sucede no subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3) – artigo 36.º e ss. da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na sua redação atual.

qualidade global do desempenho⁴⁴⁰. A escala de classificação poderia manter-se, isto é, de um a cinco valores⁴⁴¹, entendendo-se o nível um como “mau⁴⁴²”, o nível dois como “insuficiente⁴⁴³”, o nível três como “suficiente⁴⁴⁴”, o nível quatro como “bom⁴⁴⁵” e o nível cinco como “muito bom⁴⁴⁶”. A pontuação final a atribuir a este parâmetro seria a média aritmética das pontuações obtidas nos resultados de todos os objetivos⁴⁴⁷. Deveria ser assegurada uma redação dos objetivos clara e rigorosa, que tivesse em consideração o tempo disponível para o seu cumprimento, bem como os meios de que o avaliado dispusesse para a sua execução⁴⁴⁸. Deveria existir um número mínimo de objetivos, assim como um número máximo, e este valor deveria ser aplicável de forma igual a todos os avaliados conforme o posto que detivessem, isto é, deveria ser aprovada uma tabela que estabelecesse: para o posto X o número mínimo de objetivos é de Y e o número máximo corresponde a Z, por forma a que fosse possível a todos os avaliados que se encontrassem no mesmo posto obter o máximo de igualdade aquando do procedimento avaliativo. Sempre que se verificasse que algum dos objetivos estava desajustado face à conjuntura aplicável, deveria ser realizada uma nova reunião entre o primeiro avaliador e o avaliado por forma a que operasse a substituição do objetivo ou, se não houvesse desrespeito pelo número mínimo de objetivos estabelecidos na tabela geral, poderia o mesmo ser eliminado. Contudo, qualquer que fosse a decisão obtida nessa reunião, deveria ser adquirido o acordo do segundo avaliador, que homologaria a decisão. Se não houvesse acordo entre o primeiro avaliador e o avaliado, prevaleceria o entendimento do segundo avaliador face à situação em concreto, devendo o mesmo ser sempre fundamentado. Entende-se que esta ação por parte do segundo avaliador não só permitiria maior imparcialidade na medida em que haveria um terceiro interveniente no processo de avaliação, mas também proporcionaria um papel mais interventivo por parte daquele.

⁴⁴⁰ Artigo 20.º, n.º 1 do RAMMFA.

⁴⁴¹ Artigo 20.º, n.º 2 do RAMMFA.

⁴⁴² Alínea e) do artigo 21.º do RAMMFA.

⁴⁴³ Alínea d) do artigo 21.º do RAMMFA.

⁴⁴⁴ Alínea c) do artigo 21.º do RAMMFA.

⁴⁴⁵ Alínea b) do artigo 21.º do RAMMFA.

⁴⁴⁶ Alínea a) do artigo 21.º do RAMMFA.

⁴⁴⁷ À semelhança do disposto no n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na sua redação atual.

⁴⁴⁸ À semelhança do disposto no n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na sua redação atual.

1.3.4 Implementação da Autoavaliação

A autoavaliação funcionaria como uma espécie de mecanismo de audição dos interessados na medida em que através dela os avaliados poderiam pronunciar-se sobre aquele que é o seu entendimento relativamente ao desempenho que obtido durante o período de avaliação. Esta autoavaliação deveria permitir ao avaliado a junção de documentos que entendesse serem relevantes para a justificação dos valores inseridos e permitiria tanto ao primeiro como ao segundo avaliadores, estarem munidos de mais elementos que suportassem a decisão final. Pensa-se que a implementação da autoavaliação consubstanciaria um mecanismo que asseguraria ao avaliado, uma fase prévia de demonstração do seu entendimento, algo que poderia, em última *ratio*, servir como um mecanismo de “prevenção” de reclamações a ocorrer em fase ulterior na medida em que quer o primeiro, quer o segundo avaliadores teriam conhecimento da visão do avaliado acerca do desempenho das suas funções e, se o entendimento daqueles fosse diferente do entendimento do avaliado, poderiam fundamentar de forma mais detalhada e fundamentada em mais evidências o(s) motivo(s) que sustenta(m) a sua decisão.

1.3.5 A Existência de um Conselho, por ramo⁴⁴⁹, que Coordene a Avaliação do Mérito

Estes conselhos deveriam funcionar ao nível dos ramos das Forças Armadas, isto é, deveriam ser constituídos três conselhos (um no aplicável à Marinha, outro no aplicável ao Exército e um terceiro no aplicável à Força Aérea) e o seu propósito consistiria na criação de um mecanismo de auditoria à avaliação do mérito. A principal função desses conselhos seria a verificação da conformidade das evidências inseridas no SIAMMFA com o propósito de certificar se as mesmas estariam em sintonia com a fundamentação atribuída à classificação do avaliado, isto é, caberia a estes conselhos comprovar se a classificação atribuída aos militares relativamente aos objetivos em concreto, contratualizados entre o primeiro avaliador e o avaliado e homologados pelo segundo avaliador, estaria em sintonia com a fundamentação apresentada na ficha de avaliação.

⁴⁴⁹ O artigo 8.º, n.º 1, alínea b) da Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto, na sua redação atual, prevê que a estrutura das Forças Armadas compreende “os três ramos das Forças Armadas – Marinha, Exército e Força Aérea”.

Tornar-se-ia inoportuno em termos de recursos humanos que existisse um único órgão cuja responsabilidade fosse a de validar todas as avaliações que decorrem anualmente. Assim, este órgão deveria funcionar durante um período restrito no tempo e circunscrever a sua atuação a um número pré-definido de avaliações a serem alvo de escrutínio e cujo processo de seleção deveria ser aleatório. Esse número deveria ser uniforme por posto e a serem detetadas anomalias, deveria esse conselho transmitir a informação recolhida a uma comissão independente para desencadear as diligências que entendesse serem pertinentes para regularizar a situação. Esta proposta não se pode confundir com os já existentes conselhos de classes na Marinha⁴⁵⁰, conselhos de Armas e Serviços no Exército⁴⁵¹ e conselhos de especialidades na Força Aérea⁴⁵², na medida em que estes não procedem a qualquer harmonização das classificações, antes propõem a ordenação dos oficiais e sargentos dos quadros permanentes que são considerados como elegíveis para as promoções por escolha⁴⁵³, prestam o apoio necessário relativamente à apreciação das avaliações dos oficiais, sargentos e praças⁴⁵⁴, independentemente da forma de prestação de serviço, auxiliam na verificação das condições gerais de promoção de ingresso na respetiva categoria⁴⁵⁵ e elaboram as listas de promoção, tendo em conta o estipulado no EMFAR⁴⁵⁶. Por forma a operacionalizar estas alterações, deveriam ser introduzidos novos artigos ao RAMMFA que contemplariam a consagração do princípio da imparcialidade, o mecanismo de contratualização de objetivos, a implementação da autoavaliação e a existência de um conselho, por ramo, que coordenasse a avaliação do mérito, nos termos acima descritos, com a finalidade de incrementar o respeito pela imparcialidade neste regime de avaliação.

⁴⁵⁰ Cujas composição, competências, funcionamento e processo eleitoral é definido pelo Decreto-Lei n.º 29/2016, de 24 de junho.

⁴⁵¹ Cujas composição, competência e funcionamento estão regulados no Decreto-Lei n.º 200/93, de 3 de junho.

⁴⁵² Criados pelo Decreto-Lei n.º 201/93, de 3 de julho.

⁴⁵³ Artigo 2.º, alínea a) do Decreto-Lei n.º 29/2016, de 24 de junho, conjugado com o artigo 2.º, alínea a) do Decreto-Lei n.º 200/93, de 3 de junho e com o artigo 2.º, alínea a) do Decreto-Lei n.º 201/93, de 3 de junho.

⁴⁵⁴ A Marinha e a Força Aérea também se referem à categoria de praças, na medida em que possuem quadros permanentes para praças. O exército ainda não efetuou essa inserção pelo facto de a criação do quadro permanente de praças ser um processo relativamente recente (Decreto-Lei n.º 77/2023, de 4 de setembro).

⁴⁵⁵ Artigo 2.º, alíneas b) e c) do Decreto-Lei n.º 29/2016, de 24 de junho, conjugado com o artigo 2.º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 200/93, de 3 de junho e com o artigo 2.º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 201/93, de 3 de junho.

⁴⁵⁶ Artigo 2.º, alínea e) do Decreto-Lei n.º 29/2016, de 24 de junho, conjugado com o artigo 2.º, alínea c) do Decreto-Lei n.º 200/93, de 3 de junho e com o artigo 2.º, alínea a) do Decreto-Lei n.º 201/93, de 3 de junho.

Examinadas algumas das possíveis alterações a inserir no RAMMFA, iremos analisar de seguida como é que a aplicação do regime da avaliação do mérito se pode correlacionar com a exigência de imparcialidade.

2. A Aplicação do Regime da Avaliação do Mérito de Acordo com a Exigência de Imparcialidade

O mérito dos militares das Forças Armadas traduz-se no nível que o militar alcança face ao desempenho das suas funções⁴⁵⁷ e decorre das competências evidenciadas⁴⁵⁸, do “*grau do potencial estimado para enfrentar níveis crescentes de responsabilidades*”⁴⁵⁹, dos resultados que o militar obtenha nos cursos frequentados⁴⁶⁰, de eventuais medidas disciplinares e penais que lhe possam ter sido aplicadas⁴⁶¹, de outras informações referidas no seu currículo⁴⁶² e da antiguidade do militar no posto⁴⁶³. Aliadas a estes requisitos e por forma a respeitar a exigência de imparcialidade na aplicação do regime da avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas deverão ser tidos em consideração os aspetos já elencados no ponto anterior, isto é, a inserção da imparcialidade como princípio da avaliação individual, a implementação da contratualização de objetivos, a implementação da autoavaliação e a criação de um conselho que coordene a avaliação do mérito. Adicionalmente, a jurisprudência defende que a predeterminação de critérios consubstancia uma garantia essencial do princípio da imparcialidade⁴⁶⁴ pois, “*à Administração não basta ser imparcial, exigindo-se também que pareça imparcial*”⁴⁶⁵. Assim, a existência de objetivos mensuráveis fixados no momento anterior ao do início do ciclo avaliativo, aliada à necessidade de o seu cumprimento não depender da atribuição discricionária dos dirigentes seriam elementos conciliadores com a objetividade e, por conseguinte, poderiam, aliados às restantes

⁴⁵⁷ Artigo 4.º do RAMMFA.

⁴⁵⁸ Artigo 4.º, alínea a) do RAMMFA.

⁴⁵⁹ Artigo 4.º, alínea b) do RAMMFA.

⁴⁶⁰ Artigo 4.º, alínea c) do RAMMFA.

⁴⁶¹ Artigo 4.º, alínea d) do RAMMFA.

⁴⁶² Artigo 4.º, alínea e) do RAMMFA.

⁴⁶³ Artigo 4.º, alínea b) do RAMMFA.

⁴⁶⁴ “Viola os princípios da transparência e da imparcialidade o procedimento que antecedeu o acto de avaliação no âmbito do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública), aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28.12 (SIADAP) em que os indicadores de medida do desempenho não foram estabelecidos dados a conhecer ao visado até ao início do período de avaliação.” *In Ac. TCAN*, no âmbito do processo n.º 00568/14.4BEPRT, de 03/11/2023, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

⁴⁶⁵ *Ac. STA*, no âmbito do processo n.º 0730/04, de 13/01/2005, disponível em <https://www.dgsi.pt/>.

propostas de alteração ao RAMMFA, incrementar o grau de imparcialidade na avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas.

As Forças Armadas possuem inúmeros protocolos de colaboração com diversas entidades externas, estando disponíveis vagas institucionais para a frequência de vários cursos. Como tal, nas reuniões com os avaliados esta deveria ser uma prioridade, ou seja, dever-se-ia procurar melhorar o grau de conhecimento do trabalhador relativamente à matéria alvo de avaliação, munindo-o de todas as ferramentas necessárias para desempenhar a sua função com sucesso.

Adicionalmente, deveriam ser ministradas ações de formação aos avaliadores por forma a evitar a subvalorização ou a sobrevalorização dos seus avaliados e na parte da “*fundamentação da avaliação*”⁴⁶⁶ o avaliador deveria mencionar evidências que comprovassem o cumprimento dos indicadores, dando exemplos em concreto de tarefas, comportamentos ou atitudes que o militar tivesse demonstrado e que justificassem o valor atribuído, salvaguardando-se a imparcialidade e transparência, elementares no procedimento avaliativo.

Conclusão

Com a presente investigação concluiu-se que a forma como a avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas está concebida não assegura que haja efetiva imparcialidade no decorrer do procedimento avaliativo. Para esta realidade contribuem: a relação de proximidade entre o primeiro avaliador e o avaliado, comportando um inevitável grau de parcialidade na avaliação que aquele efetua, o papel pouco interventivo do segundo avaliador e as deficiências do mecanismo de harmonização cujo funcionamento não tem por base as classificações obtidas por posto, mas sim as obtidas na categoria, cujo leque comporta situações diferentes, mas que acabam por ser tratadas de forma igual.

Tendo por base a ideia segundo a qual a imparcialidade tem como seus corolários a objetividade, a neutralidade e a transparência, procurou-se, ao longo do presente trabalho, retratar a avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas, com as especificidades que lhe são inerentes. Para tal, analisou-se, primeiramente, a relação

⁴⁶⁶ Ponto 7.4 da ficha de avaliação.

jurídica de emprego dos militares das Forças Armadas, o que desde logo permitiu verificar que a mesma é uma relação jurídica de emprego público, enquadrada no âmbito subjetivo do artigo 269.º da CRP. Nos termos deste preceito e do artigo 266.º da CRP, os trabalhadores devem “*agir com imparcialidade na defesa com parcialidade do interesse público*”⁴⁶⁷.

No caso particular da relação de emprego dos militares das Forças Armadas, a figura da hierarquia possui um cariz específico que é reforçado através de normativos legais, nomeadamente pelo Estatuto dos Militares das Forças Armadas que estabelece as relações de autoridade e subordinação, sem prejuízo de os militares serem titulares de direitos, liberdades e garantias previstos constitucionalmente. Apesar disso, verifica-se que há restrições que lhes são aplicáveis, nomeadamente no que concerne ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação, petição coletiva e capacidade eleitoral passiva por força da condição militar a que estão sujeitos.

Tendo presente os vários deveres militares, o trabalho debruçou-se sobre o RAMMFA, tendo elencado os seus princípios e regras jurídicos e analisado a especificidade inerente à avaliação do desempenho dos militares das Forças Armadas. De seguida, consideraram-se as garantias de imparcialidade presentes nesta avaliação e foi possível verificar que estas são menos evidentes do que as garantias de imparcialidade referidas tanto na CRP como no CPA. Seguiu-se a definição das figuras do impedimento, da escusa, da suspeição e da incompatibilidade e foi possível verificar que o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, por seu turno, consagra explicitamente o princípio da imparcialidade ao passo de que o RAMMFA não menciona este princípio. Neste mesmo capítulo tornou-se perceptível que o legislador está consciente da dificuldade em realizar uma avaliação liberta de pré-compreensões e de viés pessoais alheios aos objetivos inerentes à avaliação.

Foi analisado o mecanismo de harmonização, o qual parece ter o objetivo de servir como uma “reposição” da imparcialidade no procedimento avaliativo, contudo, o facto de a harmonização operar tendo por base o cálculo da média, por categoria, da avaliação individual atribuída pelo primeiro avaliador e o desvio padrão correspondente, ao invés de aumentar a salvaguarda do princípio da imparcialidade e da igualdade, tem como consequência a diminuição destas garantias na medida em que estão a ser harmonizadas realidades completamente díspares no procedimento. Assim, a manter-se ativo este

⁴⁶⁷ PAULO OTERO, *Direito ...*, op. cit., pp.182.

mecanismo de harmonização, o mesmo deveria passar a ter em conta a média, por posto, da avaliação individual atribuída pelo primeiro avaliador, permitindo que o cálculo fosse mais justo, porquanto as funções desempenhadas por cada militar dentro da mesma categoria são díspares, ao passo que, no mesmo posto, há maior grau de similitude no que concerne às tarefas desempenhadas e ao grau de dificuldade das mesmas, apesar de certas especificidades inerentes a determinadas funções.

Considera-se ainda que a reclamação e o recurso hierárquico podem ser fulcrais para a prossecução da imparcialidade pois consubstanciam meios que comportam, em si mesmos, a possibilidade de o decisor alterar o sentido da decisão proferida em primeira instância, munindo-se dos elementos que já constavam do processo, mas também de possíveis novos factos juntos pelo interessado.

Chegados aqui, o passo seguinte foi o de dissecar o princípio da imparcialidade, nas suas vertentes e dimensões, assim como detalhar as garantias de imparcialidade que a avaliação do desempenho dos trabalhadores em funções públicas comporta. Esta análise permitiu aferir que a imparcialidade consiste, no essencial, numa atuação isenta por parte da Administração Pública. O princípio da imparcialidade está consagrado no CPA e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e determina que a Administração Pública atue com isenção perante os cidadãos. Este princípio, aliado aos princípios da audiência dos interessados e da fundamentação das decisões consubstancia o suporte para a existência de um processo equitativo. Assim, o princípio da imparcialidade funciona como um garante da confiança dos particulares perante as decisões tomadas pela Administração Pública⁴⁶⁸. A imparcialidade administrativa, na vertente negativa, impõe que a Administração atue com neutralidade em relação a interesses privados que sejam passíveis de relação com o interesse público que a Administração deve prosseguir. Por seu turno, a vertente positiva do princípio da imparcialidade visa a ponderação dos vários interesses, públicos e privados, relevantes em causa de modo que resulte uma decisão equitativa e transparente. O princípio da imparcialidade compreende ainda uma dimensão subjetiva que consiste no dever de atuar com isenção, não desfavorecendo ou favorecendo determinada pessoa.

Na Lei do SIADAP, a definição antecipada dos parâmetros a serem avaliados, aliada à negociação dos objetivos entre avaliador e avaliado, possui um papel preponderante na prevenção de eventuais conflitos de interesses. Destacou-se o papel

⁴⁶⁸ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 22 de fevereiro de 2011, no âmbito do processo n.º 0936/10, *cit.*

preventivo do princípio da transparência, aliado ao dever de fundamentação, no combate a possíveis favoritismos. Ainda na senda da Lei do SIADAP, procurou-se responder à questão de saber se o conselho coordenador da avaliação poderia servir como um garante da imparcialidade da avaliação do desempenho e concordou-se com ANA NEVES quando afirma que uma possível intervenção de organismos independentes no procedimento de avaliação seria a forma mais acertada de assegurar o respeito pelo princípio da imparcialidade e da transparência, na medida em que o dirigente máximo do serviço é, concomitantemente, o órgão que possui competência para homologar a avaliação (quer a avaliação oriunda do avaliador, quer a avaliação proposta pelo conselho coordenador da avaliação, no âmbito da aplicação das regras da Lei do SIADAP) e o órgão que preside ao conselho coordenador da avaliação, o que faz com que a probabilidade de modificar a decisão tomada anteriormente seja consideravelmente reduzida. Perscrutamos a realidade de os membros do conselho coordenador da avaliação serem, eles mesmos, avaliadores, o que pode consubstanciar um conflito de interesses pois, mesmo que os avaliadores não se pronunciem sobre as matérias respeitantes aos seus avaliados, acabam por formular juízos quanto aos restantes avaliados tendo por base a sua intenção de que a nota por eles atribuída aos seus avaliados se mantivesse.

A violação do princípio da imparcialidade dispensa “*os interessados da prova da verificação da concreta parcialidade de uma conduta da administração, servindo a violação das garantias como seu indicador objetivo*”⁴⁶⁹. À luz do regime legal, as consequências aplicáveis à violação do princípio da imparcialidade são: a anulabilidade dos atos ou contratos em que tenha tido lugar a intervenção por parte de titulares de órgãos ou agentes que estivessem impedidos à data da prática dos factos, a denominada falta grave para efeitos disciplinares que se verifica sempre que há omissão do dever de comunicação e esteja em causa uma situação de impedimento por parte de titulares de órgãos ou agentes da Administração Pública e o dever de indemnização da Administração Pública e/ou dos terceiros de boa-fé no que concerne aos danos que resultem da anulação do ato ou contrato. Em certos casos pode ainda operar a nulidade do ato administrativo, em face de um ato praticado com desvio de poder para fins de interesse privado.

No terceiro capítulo do trabalho, que versa sobre a relevância jurídica da imparcialidade na avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas, dissecou-se a importância da imparcialidade como condição de possibilidade da própria avaliação e a

⁴⁶⁹ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo ...*, op. cit., pp.217.

especificidade na avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas das figuras do primeiro e do segundo avaliadores. No que diz respeito à objetividade, e tendo em conta as inúmeras referências que lhe são efetuadas no RAMMFA, constata-se que há uma tentativa de inserir como elemento da própria avaliação o conceito de objetividade. Contudo, dado que a avaliação consiste num juízo valorativo, a objetividade visada não deixa de comportar um certo grau de subjetividade do qual não se consegue dissociar.

Defendeu-se a necessidade de alterações legislativas, entre estas, a possibilidade de consagração da imparcialidade como princípio da avaliação individual, por forma a acautelar a utilização do mesmo, garantindo o maior grau de equidade e transparência possível ao procedimento de avaliação, referiram-se os benefícios inerentes à implementação da contratualização de objetivos após acordo entre primeiro e segundo avaliadores e o avaliado aos quais se juntariam evidências do seu cumprimento na plataforma SIAMMFA, mencionou-se ainda a implementação da autoavaliação que funcionaria como um mecanismo de audição dos interessados porquanto através dela seria possível que os avaliados dissessem o que lhes aprouvesse acerca do seu desempenho, sendo também possível, nesta fase, a junção de documentos e demais evidências que pudessem suportar os dados inseridos pelos avaliados aquando do preenchimento da ficha de autoavaliação e finalmente mencionou-se a possibilidade de existência de um conselho, por ramo, responsável pela coordenação da avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas, cujo propósito seria o de verificação da conformidade ou desconformidade das evidências inseridas no SAMMFA de modo a assegurar a correspondência da classificação atribuída aos avaliados com as evidências juntas ao processo. No entanto, atendendo à escassez de recursos humanos apresenta-se como necessário que tal conselho funcione durante um período restrito no tempo e que a verificação por ele realizada se circunscreva a determinado número de situações, definidas previamente e face a avaliações escolhidas de forma aleatória.

Finalmente, reportou-se a aplicação do regime da avaliação do mérito de acordo com a exigência de imparcialidade, na qual se destacou a importância de serem ministradas ações de formação aos avaliadores por forma a evitar a subvalorização e a sobrevalorização dos avaliados.

Bibliografia

Monografias e artigos

ALEXANDRINO, JOSÉ MELO

- *Lições de Direito Constitucional*, Vol. I, aafdl, 2017
- *O discurso dos direitos*, 2ª edição, Petrony Editora, 2024

AMARAL, DIOGO FREITAS DO

- *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4.ª Edição, Almedina, 2015
- *Direito Administrativo*, Vol. II, Polis, 1987

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE

- *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª edição, Almedina, 2012

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE / SILVA, SUZANA TAVARES DA

- *As Reformas do Setor Público – Perspetiva Ibérica no Contexto Pós-Crise*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2022
- *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Almedina, 2012,

CALLE, VERÓNICA PASTORA

- *La evaluación del desempeño em el estatuto básico del empleado público. Aproximación a algunos de sus aspectos más destacados*, 2011

CANOTILHO, J.J. GOMES

- *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5ª edição, Almedina, 2002

CANOTILHO, J.J. GOMES / MOREIRA, VITAL

- *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª Edição Revista – Reimpressão, Coimbra Editora, 2014

CORREIA, J. M. SÉRVULO / MARQUES, FRANCISCO PAES

- *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª edição, Almedina, 2021

DUARTE, DAVID

- *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, Almedina, 1996

FERNANDES, JOSÉ PEDRO

- *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 1993

GIL, VÍTOR PRATA

- *Direito Militar – Função Militar e Justiça Militar*, Almedina, 2019

GOMES, CARLA AMADO / NEVES, ANA FERNANDA / SERRÃO, TIAGO

- *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Vol. I, 5ª edição, AAFDL, 2020

GÓMEZ, JOSÉ MANUEL LÓPEZ

- *La relación laboral especial de empleo público - Estudio de su régimen jurídico tras el Estatuto Básico del Empleado Público (Estudios y Comentarios de Legislación)*, Civitas, 2009

GONÇALVES, FERNANDO / ALVES, MANUEL / VIEIRA, VÍTOR MANUEL FREITAS / GONÇALVES, RUI MIGUEL BRUNO CORREIA / GONÇALVES, VIOLANTE MARIANA

- *Novo Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, 9ª edição, 2024

GOUVEIA, JORGE BACELAR

- *Defesa Nacional e Forças Armadas – Uma Perspetiva do Direito Militar da Segurança em Estado Constitucional Democrático*, Almedina, 2022

HERNÁNDEZ, MARÍA JOSÉ GONZÁLEZ

- *La evaluación del desempeño em el ámbito público: un recorrido*, 2022

MELO, MARIA TERESA DE RIBEIRO

- *O princípio da imparcialidade na Administração Pública*, Almedina, 1996

MIRANDA, JORGE

- *Estudos sobre a Constituição*, Vol. III, Livraria Petrony, 1979

MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI

- *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª Edição, Universidade Católica Editora, 2020

MIRANDA JORGE / MEDEIROS RUI, GARCIA, MARIA DA GLÓRIA / CORTÊS, ANTÓNIO

- *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª Edição, Universidade Católica Editora, 2020

MORAIS, CARLOS BLANCO DE / ARAÚJO, ANTÓNIO / LEITÃO, ALEXANDRA

- *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Instituto da Defesa Nacional, 2000

MOURA, PAULO VEIGA E

- *A Privatização da Função Pública*, Coimbra Editora, 2004

MOURA, PAULO VEIGA / ARRIMAR, CÁTIA

- *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, Vol. I, Coimbra Editora, 2014

NEVES, ANA FERNANDA

- *O Direito Disciplinar*, Vol. I

- *Direito do Emprego Público Local*, Volume I, AEDREL, 2020

NEVES, JOSÉ MANUEL PIRES DAS

- *Carreira Militar – A Progressão Horizontal*, Instituto Universitário Militar, 2017

OTERO, PAULO / GONÇALVES, PEDRO

- *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Almedina, 2010
- *Direito do Procedimento Administrativo*, Almedina, 2016

PIMENTEL, LUÍS

- *A restrição de direitos aos militares das Forças Armadas*, AAFDL, 2008

SANTOS, LOUREIRO DOS

- *Modelos de Desenvolvimento e Gestão de Carreiras nas Forças Armadas Portuguesas. Análise crítica e formas de intervenção*. Coleção “ARES” n.º 16, Lisboa. Instituto Universitário Militar, 2017
- *Forças Armadas em Portugal*, Ensaios da Fundação, 2012

SILVA, NUNO AUGUSTO TEIXEIRA PIRES DA

- *A carreira dos Oficiais das Forças Armadas Portuguesas e a Articulação com o Sistema de Formação Complementar*, Instituto de Estudos Superiores Militares, 2010

SILVA, SUZANA TAVARES DA

- *O princípio da transparência: da revolução à necessidade de regulação*

SOUSA, MARCELO REBELO DE

- *O concurso público na Formação do Ato Administrativo*, Lex – Edições Jurídicas, 1994

SOUSA, MARCELO REBELO DE / MATOS, ANDRÉ SALGADO

- *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 1ª edição, Dom Quixote, 2004

VIEIRA, VÍTOR MANUEL FREITAS

- *O Novo Código do Procedimento Administrativo – Guia Prático de Perguntas e Respostas*, Almedina, 2016

Jurisprudência

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, processo n.º 035340, de 13 de novembro de 1997, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão n.º 662/99, do Tribunal Constitucional, processo n.º 52/99, de 7 de dezembro de 1999, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990662.html>

Acórdão n.º 229/12 do Tribunal Constitucional, de 2 de maio de 2012, pp.108, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/reserved/ebook_html5/tc_acordaos_0084/108/

Acórdão n.º 155/2009, do Tribunal Constitucional, processo n.º 981/2007, de 25 de março de 2009, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090155.html?impressao=1>

Acórdão Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 044973, de 16 de maio de 2000, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 031135, de 14 de outubro de 1993, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 044973, de 16 de maio de 2000, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 048035, de 1 de outubro de 2003, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 01950/03, de 12 de julho de 2007, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 0936/10, de 22 de fevereiro de 2011, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 0781/08, de 09 de outubro de 2006, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 030/04, de 13 de fevereiro de 2004, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 0936/10, de 22 de fevereiro de 2011, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 0730/04, de 13 de janeiro de 2005, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, processo n.º 02504/10.8BEPRT, de 06 de dezembro de 2013, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão da primeira secção do Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte, processo n.º 02504/10.8BEPRT, de 06 de dezembro de 2013, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão da segunda subsecção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 030/04, de 03 de fevereiro de 2004, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão Tribunal Central Administrativo Norte, processo n.º 00568/14.4BEPRT, de 03 de novembro de 2023, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, processo n.º 02504/10.8BEPRT, de 06 de dezembro de 2013, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, processo n.º 07906/11, de 19 de dezembro de 2013, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Pareceres

Parecer n.º P000621996, da Procuradoria-Geral da República, publicado a 24 de outubro de 1998, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Parecer n.º P000032002, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 17 de janeiro de 2002, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Parecer n.º PGRP00002940, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, ofício n.º 6941/CG, de 12 de dezembro de 2007, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Parecer n.º 83/2007, da Procuradoria-Geral da República, publicado a 29 de maio de 2008, disponível em <https://www.dgsi.pt/>

Documentos não normativos

Recommendation of the committee of ministers and explanatory memorandum, human rights of members of the forces, council of europe, disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2016/06/CoE-Guidelines-on-Human-Rights-of-members-of-the-armed-forces.pdf?x96812> , pp.13

<https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias/Paginas/Forcas-Armadas-vao-ter-sistema-comum-para-Avaliacao-do-Merito.aspx>, notícia publicada a 30 de novembro de 2016

Revista da Armada n.º 606, *Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas – O caso prático do processo de harmonização*, maio de 2025