

A ADMINISTRAÇÃO MILITAR E DE SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO DE 1976 — ASPETOS RELEVANTES¹



Professor Doutor José Fontes²
PROFESSOR AUXILIAR COM AGREGAÇÃO

Resumo

O presente artigo analisa alguns princípios constitucionais sobre a organização da Administração Militar e de Segurança no âmbito da Constituição de 1976.

Palavras-chave

Constituição da República Portuguesa. Administração militar. Forças Armadas.

Abstract

This paper analyses the constitutional principles about the Portuguese military administration in the 1976's Constitution.

Keywords

Constitution of the Portuguese Republic. Military administration. The Armed Forces.

Ao longo da sua secular existência, as Forças Armadas têm sido consideradas pacificamente como uma das mais importantes e permanentes instituições do Estado português com estatuto constitucionalmente previsto. Também na vigência da Constituição democrática de 1976 esse estatuto se manteve ou nalguns casos se reforçou.

¹ Redigido segundo o *Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa*, assinado em Lisboa a 16 de dezembro de 1990 e aprovado para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 26/91, de 23 de agosto, publicada no *Diário da República* — Série I — A, n.º 193 (cfr. Retificação n.º 19/91, de 7 de novembro).

² Agregado e Doutor em *Ciências Políticas*. Mestre em *Ciências Jurídico-Políticas*. Regente das unidades curriculares de *Direito Administrativo I* e *Direito Administrativo II*. Investigador do CINAMIL.

Atenta a natureza militar do golpe que deu origem à revolução do 25 de abril de 1974 a nova Lei Fundamental veio, ainda que em período transitório, a consagrar estruturas peculiares e a atribuir um conjunto de poderes aos militares — considerados então como os garantes e os guardiães da revolução e dos seus valores. Desta forma, as Plataformas de Acordo Constitucional³, assinadas entre os militares e os partidos políticos, que *surgiram* após a revolução, previam a existência, no quadro orgânico supremo do Estado, de um *Conselho da Revolução* com a natureza de órgão de soberania.

Embora o 2.º Pacto MFA/Partidos políticos tivesse introduzido alterações significativas à plataforma inicialmente firmada continuou a prever a existência deste importante órgão ainda que com poderes mais limitados. Esta opção veio a ter consagração constitucional, na versão originária do texto constitucional, no seu artigo 113.º, n.º 1, que expressamente estipulava: «São órgãos de soberania o Presidente da República, o *Conselho da Revolução*⁴, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais». O regime jurídico-constitucional deste *especial* órgão de soberania encontrava-se previsto nos artigos 142.º a 149.º da então versão do texto constitucional.

Este órgão constitucional, composto obrigatoriamente por militares com exceção do Presidente da República que o presidia⁵, tinha importantes competências constitucionalmente atribuídas que podem sintetizar-se da seguinte forma:

- a) Órgão de conselho do Presidente da República;
- b) Órgão garante do regular funcionamento das instituições democráticas;

³ Também designadas por Pactos MFA/Partidos políticos. A 1.ª Plataforma de Acordo Constitucional veio a ser assinada em 13 de abril de 1975 e a 2.ª em 26 de fevereiro do ano seguinte.

⁴ Itálico nosso.

⁵ Atento o disposto no artigo 125.º da Constituição na sua versão originária a condição militar não era exigível como requisito para a eleição do Presidente da República. No entanto, o chefe de Estado à época era o General António Ramalho Eanes.

c) Órgão garante do cumprimento da Constituição e da fidelidade ao espírito da Revolução; e

d) Órgão político e legislativo em matéria militar.

Podemos verificar que para além de órgão legislativo com capacidade de aprovação de decretos-leis⁶ e com reserva específica em função da matéria militar assumia ainda o importante papel de garante da Constituição e, consequentemente, da constitucionalidade dos atos normativos já que não existia Tribunal Constitucional que apenas surge com a extinção do *Conselho da Revolução* na revisão constitucional de 1982⁷. Este órgão de soberania era apoiado pela Comissão Constitucional que emitia pareceres, designadamente, em matéria de constitucionalidade.

Com a extinção do *Conselho da Revolução*, que ocorre, como se referiu, com a primeira revisão constitucional em 1982, as Forças Armadas passaram a integrar a Administração Pública direta do Estado⁸ e o Governo passou, nos termos constitucionais, a ser a estrutura hierárquica de topo e, deste modo, os militares a depender unicamente do poder (dito) civil. Terminou verdadeira e definitivamente, desta forma, o período transitório revolucionário assegurando-se, constitucionalmente a partir desta data, o exercício do poder político por órgãos, única e exclusivamente, civis. A atual versão da nossa Constituição refere no seu artigo 275.º, n.º 3 que as Forças Armadas obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei e que o Executivo é o órgão

⁶ Atento o disposto no artigo 149.º, n.º 1 do então texto constitucional.

⁷ Vide a Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro.

⁸ Em termos de Teoria Geral do Estado a doutrina tem entendido que os Estados unitários ao traduzirem a ideia de convergência do poder político, atribuem as funções e a realização das atribuições estaduais a órgãos (civis) nacionais, sendo o Estado dotado de uma única Constituição e as grandes instituições, como as Forças Armadas, as Forças Policiais e o sistema prisional, entre outras, são comuns a todo o país e dependem daqueles. No entanto, importa referir que a natureza unitária do Estado nunca esteve em causa no texto originário da nossa Constituição. De referir que nos nossos dias o n.º 4, do artigo 272.º da Constituição, determina embora apenas relativamente à Polícia, que a lei fixa o regime das Forças de Segurança, sendo a organização de cada uma delas *única para todo o território nacional*.

superior da Administração Pública de acordo com o disposto constitucionalmente no artigo 182.º.

De igual modo, a lei consagra, ainda hoje, um conjunto de inelegibilidades que impede os militares e os elementos das forças militarizadas pertencentes aos quadros permanentes, enquanto prestarem serviço ativo, de se candidatarem a alguns atos eleitorais.

No entanto, dada a particularidade das atribuições que competem às Forças Armadas portuguesas e a sua importância vital para o prosseguimento das diferentes atividades regulares do Estado, quer no plano interno, quer no plano internacional, importa assinalar algumas características que permitem estabelecer algumas diferenças com os restantes corpos da Administração civil estadual. De referir ainda que às Forças Armadas incumbe satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte.

Releva notar, que a nossa História política contemporânea atesta a permanência temporal, no âmbito governamental, da existência de ministérios ligados especificamente às Forças Armadas⁹. Atualmente o Ministério da Defesa Nacional é a estrutura ou departamento governamental que tem por missão a preparação e a execução da política de Defesa Nacional, no âmbito das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição e designadamente pelas Leis de Defesa Nacional¹⁰ e Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas¹¹. Por seu lado, o Ministério da Administração Interna tem sido a estrutura política de quem dependem várias entidades na área da segurança, como sejam a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, os Serviços de Informação de Segurança (com especificidades), entre outros.

⁹ Podemos referir a existência até meados do século passado, entre outros, de ministérios como o ministério da guerra, o ministério da marinha, o ministério do exército.

¹⁰ Vide Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho.

¹¹ Vide Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho.

Estas considerações iniciais ajudam a enquadrar a temática deste artigo que se prende com uma breve análise jurídico-política da «Administração militar e de segurança» no âmbito da Constituição de 1976 que assinale alguns aspetos relevantes.

Esta análise pode fazer-se tendo em conta vários critérios, designadamente:

i. Orgânicos, que se prendem essencialmente com a estrutura e a organização deste tipo de Administração; e

ii. Materiais, que estão intimamente relacionados com a atividade e o desempenho das missões atribuídas àquele tipo de Administração ou Administrações.

O texto constitucional refere-se a ambas as perspetivas, a segunda influenciando substantivamente na primeira, mas por ora analisemos apenas a vertente orgânica.

Em primeiro lugar, importa notar que a nossa Constituição atribui, por inerência, ao chefe de Estado a função de *Comandante Supremo das Forças Armadas*, atento o disposto nos artigos 120.º e 134.º, alínea *a*), da Lei Fundamental, ou seja, outorga ao Presidente da República uma legitimidade para intervir numa área da Administração militar que não tem paralelo no âmbito da Administração Pública civil, onde o Governo é, nos termos do disposto no artigo 182.º da Lei Fundamental, o órgão superior, sem limites ou reservas que não advenham da Constituição. Mesmo a intervenção da chefia do Estado no âmbito das relações internacionais com a nomeação, designadamente, de embaixadores, sob proposta do Governo, não iguala a importância atribuída ao Presidente da República no âmbito da atividade e intervenção das Forças Armadas. Por isso, a leitura que necessariamente terá de se fazer daqueles preceitos constitucionais, no que à Administração militar¹² diga respeito, deve atender a este particular aspeto:

¹² Aqui entendida em sentido amplo.

o chefe de Estado é, por inerência de funções, e nos termos constitucionais, *Comandante Supremo das Forças Armadas*, cargo que não é apenas meramente honorífico e cujo conteúdo, em parte, se há-de encontrar na possibilidade de intervenção decisória em algumas importantes áreas de intervenção deste tipo de administração. O Governo não pode esquecer, no exercício das suas competências, esta determinante e substantiva variável. Na decorrência do que ficou dito a legislação ordinária que ordena e regula as Forças Armadas prevê a intervenção necessária do chefe de Estado em matérias muito específicas.

Por outro lado, compete ao Presidente da República, atento o disposto constitucionalmente no artigo 133.º, alínea o), presidir ao *Conselho Superior de Defesa Nacional* — importante estrutura político-constitucional relativa às questões militares e de defesa nacional — e nomear e exonerar, sob proposta do Executivo, as mais altas chefias militares, como sejam o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e o Vice-Chefe quando exista, bem como os Chefes de Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas, de acordo com o disposto na alínea p) do mesmo artigo constitucional.

Estas competências constitucionalmente consagradas atestam a importância da chefia de Estado no quadro organizacional da Defesa Nacional e das Forças Armadas portuguesas. Por outro lado, parece não ser de admitir — sem que a natureza semi-presidencial do nosso sistema de governo se altere — ou sem que se diminua (ou limite) o estatuto constitucional do Presidente da República e do Governo, a audição parlamentar prévia, como elemento essencial de designação, das futuras altas chefias militares.

Importa ainda referir que a competência para declarar a guerra e para fazer a paz cabe ao Presidente da República, atento o disposto no artigo 135.º, alínea c), da Constituição e que este processo determina a consagração de um procedimento legislativo especial consagrado nos artigos 181.º a 186.º do Regimento da

Assembleia da República¹³. Ou seja, nesta matéria, é indispensável o exercício *cooperativo* de competências entre o chefe de Estado, o Parlamento e o Executivo.

Como vimos existem amplas particularidades no que respeita a este *corpo especial e superior* da Administração Pública.

Para além disso, não podemos descurar que a Constituição de 1976 prevê, na sua Parte III, relativa à *Organização do Poder Político*, o Título X sob a epígrafe de «Defesa Nacional» que contém princípios estruturantes e reguladores peculiares sobre a Administração de Defesa Nacional, a par do título IX relativo à *Administração Pública*.

Ora, é ali que encontramos referências mais específicas sobre o supra referido *Conselho Superior de Defesa Nacional* atento o disposto constitucionalmente no artigo 274.º e sobre as Forças Armadas e o serviço militar, respetivamente, atento o disposto nos artigos 275.º e 276.º da Lei Fundamental.

Vejamos. Este órgão, presidido pelo chefe de Estado e com composição variável resultante da lei é, atento o disposto no artigo 274.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição, o órgão específico de consulta para os assuntos relativos à defesa nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas, podendo dispor da *competência administrativa* que lhe for atribuída por lei. Este particular aspeto permite verificar que, excecionalmente, o Presidente da República presidirá a um órgão a quem, poderá caber¹⁴, o exercício de poderes administrativos. Assinale-se, por isso, a particularidade de o Presidente da República que, atento o princípio da separação de poderes constitucionalmente fixado no artigo 111.º, n.º 1, não integra a Administração Pública portuguesa, poder vir a presidir (embora neste caso com ressalva constitucional) a uma estrutura que exercerá materialmente competências no âmbito administrativo.

¹³ Aprovado pelo *Regimento da Assembleia da República* n.º 1/2007, de 20 de agosto alterado pelo *Regimento da Assembleia da República* n.º 1/2010, de 14 de outubro.

¹⁴ Como se refere no texto constitucional.

Importa salientar ainda o facto de o texto constitucional apenas impor, como obrigatória, a existência de elementos eleitos pelo Parlamento remetendo para a lei a determinação e a definição da estrutura colegial do órgão.

Os princípios constitucionais relativos à orgânica constitucional da Administração militar resultam em parte do fim e da missão que, atento o constitucionalmente disposto no artigo 275.º, se prevê para as Forças Armadas, a quem incumbe a defesa militar da República, embora o artigo 276.º, n.º 1, da Lei Fundamental determine que a defesa da Pátria é direito e dever fundamental de todos os portugueses.

No que diz respeito às funções de segurança interna importa assinalar a existência, na nossa Administração Pública, de forças de diferente natureza. Podemos afirmar que estamos na presença de um verdadeiro sistema pluridimensional, já que neste campo podemos encontrar desde serviços de Informações, também conhecidos como de *Intelligence*, até corpos especiais de forças militares, como a Guarda Nacional Republicana, e policiais, como a Polícia de Segurança Pública. A Constituição consagra igualmente no artigo 272.º normas específicas sobre as funções de *Polícia*, mas estas regras constam já do Título especificamente reservado, em toda a sua amplitude, à Administração Pública.

Importa ainda referir que o artigo 275.º da atual Constituição, nos seus n.ºs 6 e 7, permite que as Forças Armadas possam ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.

Em conclusão podemos afirmar que, à semelhança de outros sistemas constitucionais comparados, a nossa Lei Fundamental não ignora, antes privilegia, a existência de Forças Armadas e de Forças de Segurança atribuindo a este(s) particular(es) corpo(s) estadual(ais) uma dignidade constitucional quer quanto à

sua estrutura e organização, quer quanto à sua missão e atividades que prossegue(m).