

Os Valores Militares e a Subordinação das Forças Armadas

Almirante
José Manuel Castanho Paes



“A obediência do oficial de Marinha não é um automatismo de subordinado, mas a consciência da necessidade de cumprir e a confiança no saber de quem manda”.

Almirante V. Almeida De Eça

Porque a questão da subordinação das Forças Armadas ao poder político tem sido versada em algumas declarações e espaços de debate público, passíveis de gerar justificáveis confusões a quem pouco ou nada conheça desta matéria, julgamos tornar-se oportuno procurar esclarecê-la com base no normativo constitucional e legal aplicável.

Desde logo, importa clarificar que as Forças Armadas não têm que ser *submissas* ao poder político, tal como nenhuma outra organização do Estado português tem, por imperativo legal, que ficar submissa a qualquer autoridade. Na verdade, a Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que “as Forças Armadas obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei” (n.º 3 do Art. 275.º), o que é semanticamente diferente. Se consultarmos qualquer dicionário de língua portuguesa, constatamos que o substantivo “submissão” (ou o adjetivo “submisso”) têm vários sinónimos, em que, para além, do da obediência, surgem outros como humildade, humilhação, passividade, subserviência, docilidade ou servilismo, o que faz com que o uso daquelas expressões seja compreensivelmente associado a formas de relacionamento social pouco dignas. Aceitemos, portanto, o termo constitucionalmente consagrado de “obediência”, embora o mais adequado, em nossa opinião, por ser o que faz parte do léxico comum das organizações, devesse ser o de “subordinação”.

Se os militares (tal como os cidadãos em geral) têm que estar *submetidos* a alguma coisa, é aos deveres que a lei, a moral ou a consciência lhes impõem e não a quaisquer cidadãos, mesmo quando eles se constituem em órgãos colectivos ou unipessoais

investidos de autoridade.

Há então que analisar como é que as Forças Armadas efectivamente “obedecem” (ou se subordinam) aos órgãos de soberania competentes, e aqui temos que descer ao edifício legislativo que regula a organização, o funcionamento e a disciplina das Forças Armadas.

Começando pela Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, constata-se que no seu Art. 19º é repetido *ipsis verbis* o preceito constitucional atrás referido, mas acrescenta-se no nº 3 do seu Art. 22º que “a actuação das Forças Armadas desenvolve-se no respeito pela Constituição e pelas leis em vigor, em execução da política de defesa nacional definida e do conceito estratégico de defesa nacional aprovado, e por forma a corresponder às normas e orientações estabelecidas nos níveis seguintes: a) conceito estratégico militar; b) missões das Forças Armadas; c) sistemas de forças; d) dispositivo”. Mais adiante, no seu Art. 35º, está estabelecido que: “1 - As Forças Armadas inserem-se na administração directa do Estado através do Ministério da Defesa Nacional; 2 - Dependem do Ministro da Defesa Nacional: a) O Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas; b) Os Chefes de Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea; ...”.

Passando-se agora à Lei das Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar (Lei nº 11/89), pode logo verificar-se no seu Art. 2º que a condição militar se caracteriza, entre outros factores: “... d) Pela subordinação à hierarquia militar, nos termos da lei; ...”. E estabelece-se ainda, no seu Art. 4º que: “1 - A subordinação à disciplina militar baseia-se no cumprimento das leis e regulamentos respectivos e no dever de obediência aos escalões hierárquicos superiores, bem como no exercício responsável da autoridade; 2 - O dever da obediência consiste em cumprir, completa e prontamente, as leis e regulamentos militares e as determinações que de umas e outros derivam, bem como as ordens e instruções dimanadas de superior hierárquico, dadas em assuntos de serviço, desde que o seu cumprimento não implique a prática de um crime”.

Também o Estatuto dos Militares das Forças Armadas, no seu Art. 12º, caracteriza o dever da obediência da seguinte forma: “O dever da obediência decorre do disposto nas leis e regulamentos militares e traduz-se no integral e pronto cumprimento das suas normas, bem como das determinações, ordens e instruções dimanadas de superior hierárquico proferidas em matéria de serviço, desde que o respectivo cumprimento não implique a prática de crime”.

Por fim, no que ao Regulamento de Disciplina Militar (RDM) respeita, mais uma vez se constata que, no nº 1 do seu Art. 12º, também está definido o dever da obediência em termos aproximadamente semelhantes aos anteriores, concretamente os seguintes: “1 - O dever da obediência consiste em cumprir, completa e prontamente, as ordens e instruções dimanadas de superior hierárquico, dadas em matéria de serviço, desde que o seu cumprimento não implique a prática de um crime”.

Podemos então concluir destes excertos legislativos (os mais relevantes para a análise da questão em apreço) que:

1º - As Forças Armadas, enquanto órgão inserido na administração directa do Estado, estão subordinadas ao Governo através do Ministério da Defesa Nacional.

2º - Essa subordinação se concretiza através da dependência hierárquica que o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e os Chefes de Estado-Maior dos Ramos têm do Ministro da Defesa Nacional. De facto, dentro da estrutura das Forças Armadas, só esses militares dependem efectivamente do Ministro da Defesa Nacional e a ele devem obediência.

3º - Todos os demais militares, no cumprimento das suas obrigações ao serviço das Forças Armadas, estão exclusivamente subordinados quer aos seus superiores hierárquicos, definidos na cadeia hierárquica organicamente estabelecida para os órgãos militares onde prestam serviço, quer às normas decorrentes das leis e regulamentos militares que se lhes apliquem.

Existe ainda uma outra relação de dependência das Forças Armadas relativamente ao Presidente da República na sua qualidade, por inerência do cargo, de Comandante Supremo das Forças Armadas (Art.ºs 120º e 134º da CRP). Trata-se, contudo, de uma dependência simbólica, uma vez que a Constituição nada refere relativamente ao conteúdo das funções ou às responsabilidades respeitantes ao exercício desse cargo atribuído ao Presidente da República, a não ser, de forma muito indirecta, pela sua competência de nomeação dos Chefes de Estado-Maior, sob proposta do Governo, ou ainda através da presidência do Conselho Superior de Defesa Nacional onde os referidos chefes militares também têm assento. Isto não quer dizer que o Presidente da República não possa também usar do seu magistério de influência e aconselhamento sobre o Governo em matéria de Forças Armadas e ouvir as Chefias Militares, sempre que o entenda ou considere oportuno.

Há, no entanto, uma outra questão que se levanta relativamente às restrições aos direitos e liberdades dos militares, constitucionalmente previstas na CRP (Art. 270º) e que são por isso objecto de normas específicas da legislação militar. Trata-se aqui de saber em que condições e extensão se pode estabelecer esse tipo de restrições e a que universo de militares elas efectivamente se aplicam. A análise desta questão é relevante porque permite perceber as substanciais diferenças que existem nas relações de subordinação e nos estatutos disciplinares aplicáveis aos militares na efectividade do serviço ou aos que se encontram fora da efectividade do serviço.

A CRP é bastante clara nesta matéria ao definir no seu Art. 270º que “a lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respectivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança e, no caso destes, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical”. Ficam, portanto, excluídos deste tipo de restrições não só os militares dos quadros permanentes fora da efectividade do serviço (situações de licença ilimitada, licença registada, comissão especial, reserva fora da

efectividade do serviço e reforma), mas também os militares nos regimes de contrato e de voluntariado.

Por outro lado, pelo actual RDM, conforme consta no nº 2 do seu Art. 5º, os militares fora da efectividade do serviço não estão obrigados ao cumprimento dos deveres militares, com as excepções que constam dos números seguintes do mesmo artigo: “3 - Pela sua condição de militares, os militares, no activo e na reserva, fora da efectividade do serviço estão sujeitos à disponibilidade própria da sua situação, nos termos previstos no respectivo Estatuto, e ao dever de aprumo, quando façam uso de uniforme nos termos legalmente admitidos; 4 - Pela sua condição de militares, os militares na reforma estão sujeitos ao dever do aprumo, quando façam uso de uniforme nos termos legalmente admitidos”.

Conclui-se assim desta sucinta análise normativa que os militares fora da efectividade do serviço não estão praticamente sujeitos, em termos disciplinares, ao cumprimento dos deveres militares, nem lhes são aplicáveis quaisquer restrições ao exercício de direitos e liberdades que sejam legitimamente impostas aos militares na efectividade do serviço.

Ora como esta distinção não é geralmente percebida pelo cidadão comum não familiarizado com a instituição militar, pode de facto acontecer que comportamentos impróprios, pouco dignos ou controversos por parte de militares fora da efectividade do serviço possam ser prejudiciais á imagem das Forças Armadas, quando efectivamente ultrapassem o código deontológico da instituição militar ou as fronteiras da tolerância estabelecidas pelo senso comum. Mas sobretudo neste último caso podemos entrar em óbvias apreciações subjectivas que tornam naturalmente muito difícil a tarefa de procurar estabelecer até onde podem ir os limites dessas fronteiras.

Quanto a nós, a honra, o respeito pela Pátria e a dignidade, a coesão e a disciplina das Forças Armadas no cumprimento das suas missões constituem valores muito caros aos militares conscientes da sua condição, pelo que não deveriam ser tolerados comportamentos de militares que de forma clara e objectiva os manchem, estejam eles em que situação estiverem. Ora na verdade acontece que, no actual quadro constitucional e legislativo, existe uma quase total impunidade disciplinar para os militares fora da efectividade do serviço, embora estes possam ser punidos por comportamentos que firam gravemente os valores por que se rege a instituição militar sempre que se configurem como crimes previstos no Código de Justiça Militar, alguns deles aplicáveis mesmo a todo e qualquer cidadão. É o caso dos crimes contra a Pátria (traição, violação de segredo, ultraje à Bandeira Nacional ou outros símbolos nacionais), de corrupção activa ou passiva relacionadas com o serviço das Forças Armadas, de deserção, de extravio, furto e roubo de material de guerra, de insubordinação colectiva e outros, que não impliquem necessariamente a efectiva prestação de serviço militar na altura do seu cometimento.

Todavia, não se quer com isto defender, de modo algum, que aos militares fora da efectividade do serviço se deva aplicar qualquer regime de restrições aos direitos e liberdades, tal como acontece em relação aos militares na efectividade do serviço, mas

entendemos que lhes deveria ser aplicável, para além dos deveres do apurmo e da disponibilidade, um dever definido no RDM que respeita estritamente à dignidade e disciplina das Forças Armadas, concretamente o *dever da correcção*, conforme definido nas seguintes alíneas do seu Art. 23º: “a) Não praticar, no serviço ou fora dele, acções contrárias à moral pública, ao brio, ao decoro militar e às práticas sociais; b) Ser moderado na linguagem, respeitar por todas as formas as ordens de serviço e não se referir a outros militares por qualquer forma que denote falta de respeito”.

Note-se, no entanto, que consideramos, nesta eventual ampliação de deveres aplicáveis aos militares fora da efectividade do serviço, ser de todo injustificável que se caísse na tentação de, por esta via, procurar indirectamente restringir-lhes os direitos e liberdades constitucionalmente consagrados em pé de igualdade com o cidadão comum, como, por exemplo, quaisquer limitações ao direito de manifestação, à liberdade de expressão em relação aos órgãos de soberania e seus titulares ou à liberdade de participação política activa. Aliás, é nosso entendimento que tais limitações seriam claramente inconstitucionais.

No que respeita ao RDM, surge ainda uma outra questão que não podemos deixar de abordar, na medida em que a consideramos bastante mal tratada. Respeita à forma como, na actual versão deste regulamento, se faz referência e se enunciam os valores fundamentais que guiam a instituição militar, o que constitui, em nossa opinião, um lamentável retrocesso relativamente a qualquer uma das suas anteriores versões.

É nossa firme convicção que o legislador revelou nesta matéria um insuficiente conhecimento não só do código deontológico que rege quaisquer forças militares regulares de países civilizados, mas também dos conceitos que teoricamente distinguem valores, princípios, deveres e objectivos, misturando-os numa amálgama pouco coerente que, consciente ou inconscientemente, menosprezou importantes especificidades da instituição militar.

Quando se fala de valores associados a comportamentos ou a princípios e normas de conduta, parece-nos que conceptualmente só deveriam ser considerados nesse âmbito valores de carácter essencialmente ético ou deontológico. Dito por outras palavras, os princípios e normas de conduta dos militares devem orientar-se pela obediência e em conformidade com determinados valores éticos e deontologicamente relevantes para o funcionamento eficiente e eficaz da instituição militar. Ora, nesta perspectiva, o Art. 1º do RDM deveria enumerar como valores militares fundamentais todos os que relevem para orientar e enquadrar o comportamento e normas de conduta dos militares, que é afinal o objecto exclusivo deste regulamento.

Seguindo esta linha de raciocínio, entendemos que os valores fundamentais da instituição militar são a Pátria, a virtude, a honra e a coesão e disciplina das Forças Armadas. Ora destes valores só a coesão e a disciplina são mencionados no Art. 1º. Nele não está, portanto, incluído o valor Pátria (o primeiro que devia ser mencionado em consideração à missão fundamental das Forças Armadas que é a da sua defesa militar), muito embora no Art. 3º se refira como sentido da disciplina, entre outros, o “objectivo supremo da defesa

da Pátria”, referência que, quanto a nós, não é suficiente para justificar tal omissão. Também no Art. 1º se omitem os valores da virtude e da honra, embora estes sejam remetidos para o Art. 2º como princípios éticos da condição militar, solução que não sendo, sob o nosso ponto de vista, a melhor, a consideramos minimamente aceitável.

Quanto aos demais “valores” referidos no Art. 1º, não os consideramos de facto como valores, mas antes como princípios a seguir ou objectivos a atingir na organização e funcionamento das Forças Armadas, ou ainda como deveres dos militares que nelas prestam serviço.

A missão e a hierarquia são conceitos importantíssimos para as Forças Armadas mas que, em nossa opinião, não se constituem como valores, por falta de relevante conteúdo ético ou deontológico, mas sim como princípios basilares da organização militar, que permitem assegurar o regular funcionamento das Forças Armadas no exercício das suas competências.

De facto, toda a actividade militar deve obedecer por regra ao *princípio da missão*, ou seja, consubstanciar-se no *dever do cumprimento das missões* que, em cada momento e situação, foram legitimamente atribuídas a cada nível hierárquico de execução, através de um harmonioso encadeamento entre elas. Ora neste sentido (e não vejo que outro lhe possa ser dado), parece-me impróprio considerar que as *missões* sejam encaradas como valores, devendo, isso sim, ser assumidas como tarefas concretas a executar para se atingirem determinados propósitos, na sequência de ordens específicas emanadas do competente escalão hierárquico superior de comando, direcção ou chefia, e normalmente formalizadas em documento escrito.

Relativamente ao *princípio da hierarquia*, este é inequivocamente indispensável para se assegurarem os valores da coesão e da disciplina, uma vez que nele se sustentam os deveres da autoridade e da obediência. Na realidade, sem uma hierarquia formal devidamente organizada em escalões hierárquicos sucessivos, bem articulados entre si e investidos da necessária autoridade para o exercício das suas competências, não há Forças Armadas que se possam considerar dignas desse nome.

No que respeita à segurança, igualmente entendemos estar perante um conceito que não configura um verdadeiro valor, mas antes um desejável objectivo a atingir, quer ao nível da segurança nacional, quer ao nível da segurança interna das Forças Armadas, o que pressupõe a existência de meios humanos e materiais adequados e bem dimensionados, organizados e treinados, para prevenirem e enfrentarem as ameaças e riscos expectáveis.

Por fim, quanto à obediência aos competentes órgãos de soberania, torna-se evidente que também não estamos perante um valor, mas sim de um dever a que as chefias supremas das Forças Armadas (e só estas) estão naturalmente submetidas no cumprimento das ordens, directivas e orientações politico-estratégicas que lhes sejam transmitidas pelo Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, no âmbito das missões atribuídas às Forças Armadas. Como já dissemos, o dever da obediência para os demais militares cinge-se ao cumprimento das ordens, directivas e instruções relativas ao serviço,

emanadas dos seus superiores hierárquicos ou decorrentes das leis e regulamentos militares. O destaque dado a este dever (afinal só respeitante aos quatro Chefes de Estado-Maior), colocando-o no elenco dos valores militares fundamentais, resulta, em nossa opinião, de um complexo psicológico, a que certamente não é alheia a História portuguesa do século XX, mas que talvez também radique em alguma má consciência política relativamente à forma como as Forças Armadas e os seus servidores têm vindo a ser tratados ao longo dos últimos anos. E afinal, o Ministro da Defesa Nacional nem sequer pode punir disciplinarmente um Chefe militar que lhe desobedeça, mas pode obviamente propor a sua exoneração do cargo. E para isso não precisa do RDM.

Em conclusão, o que julgamos importante referir é que a subordinação das Forças Armadas aos órgãos de soberania competentes, nos termos e condições constitucionalmente estabelecidos, não está nem nunca esteve em causa, pelo que me parece totalmente desnecessário invocar este dever essencial, a que só as Chefias militares estão submetidas, nas leis e regulamentos que respeitam à disciplina militar. Cito a propósito doudas palavras do Cardeal Mercier: *“O chefe, para que a eficiência da hierarquia seja assegurada, deve abster-se de dar directrizes a outras pessoas que não sejam os seus subordinados directos; não deve imiscuir-se nos domínios dos seus subordinados, uma vez definidas as suas atribuições e poderes”*.

Por outro lado, o poder político tem naturalmente toda a legitimidade para procurar alterar o conceito estratégico de defesa nacional e o conceito estratégico militar, redefinir as missões das Forças Armadas e reestruturá-las e redimensioná-las em conformidade, mas o que não pode é alterar, de ânimo e leve e ao sabor das conjunturas efémeras dos ciclos político-partidários, o código deontológico da instituição militar e os valores em que ele assenta, cujas raízes remontam por vezes a épocas longínquas da História e cujo conteúdo ético foi solidamente construído sobre o saber e experiência de muitas gerações, frequentemente à custa de sangue derramado na defesa desses mesmos valores. Valores, que na nossa sociedade e não só, bem parece estarem a ser crescentemente menosprezados e ultrapassados por outros, de cariz essencialmente material e conteúdo ético mais do que duvidoso, em que a instituição militar definitivamente se não revê.

* Ex-Presidente do Supremo Tribunal Militar.