



UNIVERSIDADE
NOVA
DE LISBOA



GUARDA NACIONAL REPUBLICANA



MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

Dissertação de Mestrado

**“O dever de obediência a ordens ilegais
na Guarda Nacional Republicana”**

Autor: João Almeida Duque Martinho
Capitão da Guarda Nacional Republicana

Orientador: Professor Doutor Germano Marques da Silva

Lisboa, 15 de Dezembro de 2014

(página em branco)

(página em branco)

(página em branco)



MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

Dissertação de Mestrado

**“O dever de obediência a ordens ilegais
na Guarda Nacional Republicana”**

Autor: João Almeida Duque Martinho
Capitão da Guarda Nacional Republicana

Orientador: Professor Doutor Germano Marques da Silva

Lisboa, 15 de Dezembro de 2014

(página em branco)

“Quando a ordem é injusta, a desordem é já um princípio de justiça.”

(Romain Rolland)

(página em branco)

AGRADECIMENTOS

Um trabalho de investigação é fruto essencialmente do empenhamento e esforço individual daquele que se propõe fazê-lo, mas representa também, os muitos contributos e apoios recebidos de outros.

Nesse sentido, os meus agradecimentos dirigem-se em primeiro lugar à Instituição Guarda Nacional Republicana por me proporcionar este momento de enriquecimento académico na minha carreira profissional.

Ao Instituto de Ensino Superior Militar pela qualidade da formação ministrada e pelo estímulo para as questões académico-científicas que desperta nos discentes.

À Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa pela qualidade, saber, competência, profissionalismo e incentivo permanente dos seus docentes.

A minha gratidão e reconhecimento são extensivas aos meus professores e camaradas do Curso de Promoção a Oficial Superior da GNR. A todos um bem-hajam.

Também à minha família e muito particularmente à minha mulher e ao meu filho, que representaram um estímulo constante que tornou possível este trabalho de investigação, e para os quais quero expressar o meu sincero reconhecimento.

Por fim, um agradecimento especial ao meu Orientador, o Sr. Professor Doutor Germano Marques da Silva, pela constante disponibilidade e pelos doutos conselhos que em muito contribuíram para a conclusão deste projecto.

(página em branco)

RESUMO

A Guarda Nacional Republicana é uma estrutura militar e hierarquizada onde vigora com especial acuidade a disciplina e o dever de obediência, mas que em simultâneo, o âmbito da sua actuação se prende com a salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e com a primazia do interesse público. Enquanto força de segurança de natureza militar a GNR assegura a legalidade democrática, garante a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

A questão controversa e que se encontra no âmago deste trabalho, prende-se com o balanceamento entre a hierarquia e a lei escrita. A hierarquia, também ela instituída por lei, com poderes atribuídos, existe para fazer cumprir a lei. No entanto, o primado da lei, num estado de direito, tem excepções, também elas previstas na lei. Qual o instituto a valorar com prioridade, a hierarquia ou a lei. E dentro da lei, as suas regras ou as excepções. Quem decide?

O militar da Guarda tem o dever de obediência às leis e regulamentos e obriga-se a cumprir com exactidão e oportunidade as determinações, ordens e instruções emanadas de superior hierárquico, proferidas em matéria de serviço, desde que o respectivo cumprimento não implique a prática de crime.

O militar da Guarda que desempenhe funções de comando exerce o poder de autoridade inerente a essas funções, bem como a correspondente competência disciplinar, sendo responsável pelos actos que por si ou por sua ordem forem praticados.

Identificar as situações de excepção ao cumprimento da lei, as situações em que se deve obediência às ordens ilegais, é tarefa difícil e ingrata, que por um lado exige autoridade conferida e por outro eleva o peso da responsabilidade pelas decisões e ordens emanadas.

(página em branco)

ABSTRAT

The Republican National Guard (GNR) is a military structure and hierarchical force where discipline and obedience is a serious matter, but at the same time, the scope of its activity relates to the protection of the rights, freedoms and guarantees of citizens and the primacy of public interest. While security force, GNR ensures democratic law, guarantee the internal security and the rights of citizens.

The controversial issue that lies at the heart of this work its related with the balance between the hierarchy and the written law. The hierarchy, also established by law, with given powers, exist to apply the law. However, the rule of law has exceptions. Which institute to prioritize, hierarchy or the law. And within the law, its rules or the exceptions. Who decides?

The GNR's officers have to obey the laws and regulations and comply with the accuracy and timeliness determinations, orders and instructions issued by a superior, given in terms of service, as long as does not involve the practice of crime.

The GNR's officer with command tasks exercises power of authority inherent in these functions, and the corresponding disciplinary authority, being responsible for acts by himself or by his order are practiced.

Identify situations of exception to law enforcement, the situations in which one must obey illegal orders, is difficult and thankless, it requires conferred authority and raises the weight of responsibility for decisions and orders issued.

(página em branco)

ÍNDICE

Agradecimentos	9
Resumo	11
Abstrat	13
Índice	15
Lista de Siglas e Abreviaturas	17

Capítulo I – Enquadramento Institucional

1. A Guarda Nacional Republicana	19
2. A hierarquia militar e a disciplina na GNR	29
3. O dever de obediência	33
4. Da hierárquica e da responsabilidade individual na GNR	36

Capítulo II – O Dever de Obediência

5. Dever de Obediência a Ordens Legais - A Presunção da Legalidade	41
6. A Exceção ao Princípio da Legalidade	43
7. Da exclusão da ilicitude e da culpa	46

Capítulo III – O Regime da Responsabilidade

8. Da responsabilidade	53
------------------------	----

Capítulo IV – Conclusões

9. Conclusões	61
---------------	----

Bibliografia	65
--------------	----

(página em branco)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AR – Assembleia da República

BGECM - Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar

CPA - Código de Procedimento Administrativo

CJM – Código de Justiça Militar

CP – Código Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

EMGNR – Estatuto dos Militares da GNR

GNR – Guarda Nacional Republicana

LDNFA - Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas

LOGNR - Lei orgânica da Guarda Nacional Republicana

LSI - Lei de Segurança Interna

PSP - Polícia de Segurança Pública

RCHM - Regulamento de Continências e Honras Militares

RDPSP - Regulamento de Disciplina da PSP

RESEE - Regime do estado de sítio e do estado de emergência

RGSGNR – Regulamento Geral de Serviço da GNR

RRCEEDEP - Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais

Entidades Públicas

(página em branco)

Capítulo I – Enquadramento Institucional

1. A Guarda Nacional Republicana

Nos termos do artigo 1º da Lei n.º 63 / 2007 de 6 de Novembro¹, a Guarda Nacional Republicana (GNR), é “uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”.

Apesar de se encontrar sob a tutela do Ministro da Administração Interna, as forças da GNR podem ser colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu Comandante-Geral, nos casos e termos previstos na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas² e do regime do estado de sítio e do estado de emergência³, dependendo, nesta medida, do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento.

A vasta missão atribuída, que vai desde a Segurança Interna até à Defesa Nacional, passando pela Proteção Civil, assim como a dupla dependência ministerial e ainda o facto de ser constituída por militares, atribui à GNR um lugar ímpar na organização das forças do Estado, sendo por isso apelidada de “força de charneira” ou de terceira força.

Esta característica remonta às suas origens, pois o Decreto de 12 de Outubro de 1910, que extinguiu a Guarda Municipal de Lisboa e do Porto e criou a Guarda Republicana, estabeleceu uma comissão para estudar a organização da GNR enquanto corpo da segurança pública para todo o país.

Posteriormente, o artigo 1.º do Decreto de 3 de Maio de 1911, que aprovou a primeira Lei Orgânica da GNR, dispunha que “*é organizado um corpo especial de tropas para velar pela segurança pública, manutenção da ordem e proteção das propriedades públicas e particulares em todo o país, que se denominará Guarda nacional*”.

¹ Lei orgânica da Guarda Nacional Republicana (LOGNR).

² Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro - Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA).

³ Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro - Regime do estado de sítio e do estado de emergência.

Republicana”, sendo hoje considerada no plano institucional como um ponto forte em sede de síntese da análise interna expressa pela SWOT⁴.

No âmbito da Lei de Segurança Interna⁵, a GNR é uma força de segurança⁶ e como tal é um organismo público, exclusivamente ao serviço do povo português, rigorosamente apartidária, que concorre para garantir a segurança interna desempenhando funções do mesmo tipo e com uma organização única em todo o território nacional⁷.

Dispõe na sua hierarquia, definida em Lei Orgânica⁸, de funcionários em posição hierárquica superior, com competências específicas atribuídas por lei, considerados Autoridades de Polícia⁹, que organizam e determinam as medidas de polícia executadas pela GNR no âmbito das missões que lhe estão atribuídas¹⁰.

Deste modo, os direitos dos cidadãos não são apenas um limite da actividade de polícia (n.º 2); constituem também um dos próprios fins dessa função.

Conforme referem J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA no que diz respeito às medidas de polícia¹¹ prevêem-se dois importantes princípios materiais:

- (a) o princípio da *tipicidade legal* das mesmas;
 - (b) o princípio da *proibição do excesso*, designadamente para as medidas de segurança.
- O princípio da tipicidade legal significa que os actos de polícia, além de terem um fundamento necessário na lei, devem ser medidas ou procedimentos individualizados e com conteúdo suficientemente definido na lei, independentemente da natureza dessas medidas: quer sejam *regulamentos gerais* emanados das autoridades de polícia, *decisões concretas e particulares* (autorizações, proibições, ordens), *medidas de coerção* (utilização da força, emprego de armas) ou *operações de vigilância*, todos os procedimentos de polícia estão sujeitos ao princípio da precedência da lei e da tipicidade legal. O princípio da *proibição do excesso* — «não devendo ser utilizadas

⁴ GNR - Plano de Atividades de 2011: p. 42. SWOT = Strengths (forças / pontos fortes) Weaknesses (debilidades / pontos fracos) Opportunities (Oportunidades) Threats (ameaças).

⁵ Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto – LSI.

⁶ Vd. N.º 1 e N.º 2 do artigo 25.º da Lei de Segurança Interna.

⁷ Vd. N.º 3 do artigo 2.º da Lei de Segurança Interna.

⁸ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro – Lei Orgânica da GNR (LOGNR).

⁹ Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto - Lei de Segurança Interna.

¹⁰ Art.º 3 da LOGNR.

¹¹ Constituição da Republica Portuguesa Anotada, Volume II, 4a edição revista, Agosto 2010, pág. 857.

para além do estritamente necessário» — significa que as medidas de polícia devem obedecer aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade.

Como força de segurança, a GNR, nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP), compete-lhe defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos¹², devendo ser considerada uma polícia administrativa geral, uma vez que não desenvolve uma atividade policial específica em exclusivo.

Para MARCELO CAETANO¹³, numa perspetiva funcional, polícia é «o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir».

SÉRVULO CORREIA¹⁴ apresenta uma definição similar de Polícia, considerando-a, em sentido funcional, como «a atividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e a prática de atos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de atos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica». Independentemente destas perspetivas doutrinárias, considera-se que toda a polícia é administrativa em virtude da previsão constitucional onde estão inseridas, no âmbito do título relativo à Administração Pública¹⁵.

Do ponto de vista organizacional, a GNR dispõe de uma estrutura organizativa¹⁶ fortemente hierarquizada e especialmente habilitada para o uso de meios coercivos, constituindo-se desta forma como um dos pilares do edifício da Administração Pública¹⁷.

¹² Art.º 272º da CRP.

¹³ CAETANO, Marcelo, Manual de Direito Administrativo, 9.ª ed., Vol. II, Coimbra: Almedina, 1980, p. 1150.

¹⁴ CORREIA, Sérvulo, Polícia, In: Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. VI, Lisboa, 1994, p. 394.

¹⁵ Art.º 272º da CRP.

¹⁶ LOGNR.

¹⁷ RAPOSO, João. Direito Policial I: Introdução, Noções Fundamentais, a Polícia em sentido institucional, Coimbra, Almedina; 2006, p. 41.

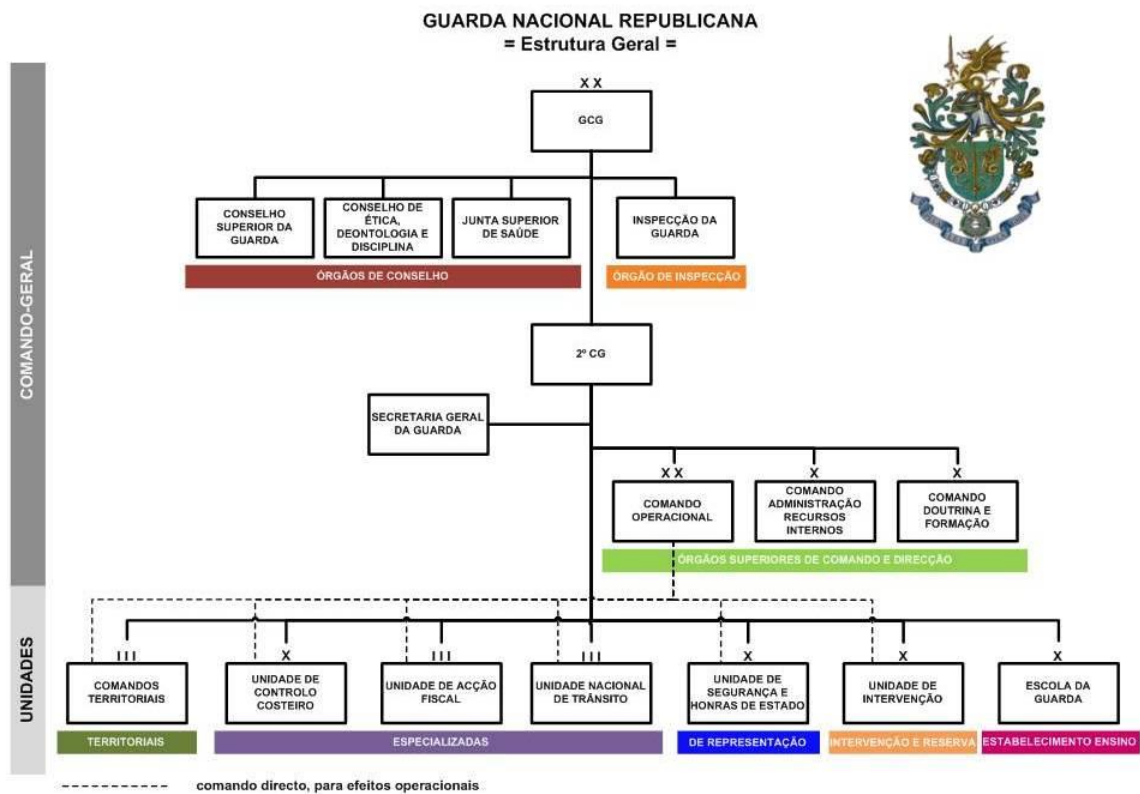


Fig. 1: Organograma da Guarda Nacional Republicana

Apresenta um Comando-Geral sediado na capital com três órgãos superiores de comando e direcção – o Comando Operacional (CO), o Comando de Administração de Recursos Internos (CARI) e o Comando de Doutrina e Formação (CDF) perfazendo um total de doze direcções de serviço e a quarenta divisões ou equivalente.

Na dependência directa do Comandante-Geral da GNR encontram-se os Órgãos de Conselho e de Inspeção, que têm por missão, entre outras: coadjuvar o Comandante-Geral no exercício das suas funções; elaborar estudos e planeamento; consultadoria jurídica; relações públicas; desenvolvimento de ações inspetivas e de auditoria ao nível superior da Guarda; controlo e avaliação da atividade operacional, da formação, da administração dos meios humanos, materiais e financeiros e do cumprimento das disposições legais aplicáveis e dos regulamentos e instruções internos, bem como no estudo e implementação de normas de qualidade. Funciona ainda na directa dependência do comandante-geral, a Escola da Guarda, unidade vocacionada para a formação moral, cultural, física, militar e técnico-profissional dos militares da GNR.

As atribuições da Guarda são prosseguidas em todo o território nacional e no mar territorial, numa extensão que se estende desde a costa até às 12 milhas¹⁸, estando descentralizada ao nível distrital com vinte comandos territoriais, incluindo as regiões autónomas dos Açores e da Madeira. As subunidades operacionais dos comandos territoriais são os destacamentos, que se articulam localmente em subdestacamentos ou postos, apresentando uma distribuição geográfica similar a organização administrativa estatal local, estando os destacamentos ligados aos municípios e os postos às freguesias. Desta forma, os 594 postos territoriais e os 85 destacamentos territoriais cobrem cerca de 86 597,4 km² (93,9% do território nacional) abrangendo aproximadamente 5 756 027 residentes (53,8% da população residente)¹⁹, tendo responsabilidade sobre 40% das cidades, 98% das vilas, a totalidade das aldeias do país e 98 500 Km de itinerários correspondendo a cerca de 98% da rede estradal.

Para além do dispositivo territorial, a GNR dispõe de unidades especializadas e de representação, com responsabilidade nacional, que cumprem missões específicas de forma autónoma ou em reforço e complementaridade do dispositivo territorial. A Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE) é uma unidade de representação responsável pela proteção e segurança às instalações dos órgãos de soberania e de outras entidades que lhe sejam confiadas e pela prestação de honras de Estado. A Unidade de Intervenção (UI) é uma unidade da Guarda especialmente vocacionada para as missões de manutenção e restabelecimento da ordem pública, resolução e gestão de incidentes críticos, intervenção tática em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco, segurança de instalações sensíveis e de grandes eventos, inativação de explosivos, proteção e socorro e aprontamento e projeção de forças para missões internacionais. A Unidade de Ação Fiscal (UAF) é uma unidade especializada de âmbito nacional com competência específica de investigação para o cumprimento da missão tributária, fiscal e aduaneira cometida à Guarda. A Unidade Nacional de Trânsito (UNT) é a unidade especializada, no âmbito da fiscalização ordenamento e disciplina do trânsito, responsável pela uniformização de procedimentos e pela formação contínua dos militares.

¹⁸ art.º 5º n.º 5 da LOGNR. O mar territorial corresponde a uma área de 12 milhas marítimas (21,936 quilómetros) contadas a partir da linha de baixa-mar ao longo da costa: artigos 5º e 6º da Lei n.º 34/2006 de 28 de Julho sobre a soberania nacional nas zonas marítimas, DR 1ª série – n.º 145, p. 5374-5376. Convenção da Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de Dezembro de 1982.

¹⁹ In: GNR – Relatório de atividades de 2012.

A GNR enquanto corpo especial de tropa é constituída por militares organizados hierarquicamente, com a finalidade estabelecer as relações de autoridade e subordinação entre os militares, em todas as circunstâncias, e é determinada pelos postos, também designados por patentes, antiguidades e precedências, a respeitar mesmo fora do desempenho das funções²⁰.

São três as categorias profissionais²¹ – de oficiais, de sargentos e de guardas – e dentro destas existem subcategorias, a que corresponde um total de dezanove postos. Dois na subcategoria de oficial general, três na subcategoria de oficial superior, um na subcategoria de oficial capitão, dois na subcategoria de oficial subalterno, seis na categoria de sargento e cinco na categoria de guarda. A compartimentação dos postos em categorias e subcategorias, assim como, o número substancial de postos em cada categoria, é ilustrativo da verticalidade hierárquica e da separação estatutária de responsabilidades e funções atribuídas a cada militar.

Assim, os 21772²² militares que compõem o efetivo orgânico da GNR estão articulados em 806 oficiais, 2598 sargentos e 18368 guardas, perfazendo uma taxa de enquadramento de 01 oficial para 3.2 sargentos e para 22.7 guardas.

Militares estes que operam diariamente 5641 veículos terrestres, incluindo 20 viaturas blindadas e 71 embarcações, auxiliados por 463 solípedes e 303 canídeos e que têm ainda à sua guarda 685 quartéis acrescido de 678 casas do estado.

Diariamente²³, o efetivo territorial da GNR realiza em média, 2934 ações de patrulhamento realizando uma média de 231.097 km que se traduz em cerca de 25 detenções, 07 apreensões de armas e 04 apreensões de viaturas. No que diz respeito ao controlo da circulação rodoviária, são efetuadas diariamente 437 ações de patrulhamento que se traduzem em 54 detenções. No ano de 2013, no âmbito da missão de investigação criminal, foram atribuídos à GNR 150.538 processos-crime tendo sido concluídos 142.018.

²⁰ Art.º 28 do Estatuto do Militares da GNR (EMG NR).

²¹ Art.º 29 do EMG NR.

²² In: Divisão de Comunicação e Relações Pública (DCRP) da GNR, 2014.

²³ In: Divisão de Comunicação e Relações Pública (DCRP) da GNR, 2014.

No âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção a GNR tem como missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da Lei.

Decorrem da missão geral e das atribuições previstas em lei orgânica, as seguintes missões parcelares:

Missões Policiais

Compreende as missões de Polícia Criminal e de Polícia Administrativa Geral e Especializada, onde, por sua vez, as ações são desenvolvidas com vista a assegurar a observância e a defesa da ordem jurídica globalmente considerada e a garantir a segurança e ordem públicas, a fiscalização e ordenamento da circulação rodoviária, o combate às infrações fiscais-aduaneiras e a vigilância das fronteiras.

Polícia Criminal

Como Órgão de Polícia Criminal (OPC), a Guarda desenvolve um conjunto de ações que visam prevenir a criminalidade em geral e efetuar as diligências necessárias tendentes a investigar a existência de um crime, proceder à recolha de prova, determinar os seus agentes, e a sua responsabilidade e efetuar as consequentes detenções.

Polícia Administrativa

Neste âmbito, a Guarda desenvolve todo um conjunto de atividades com vista a garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

É pois muito amplo e variado o campo de atuação dos militares da Guarda Nacional Republicana, abrangendo, praticamente, todas as possíveis infrações de natureza administrativa, não obstante a existência, nalguns serviços administrativos, de órgãos com competências policiais (inspeção e fiscalização) específicas.

No âmbito da Polícia Administrativa, destacam-se ainda os seguintes tipos de missões específicas, para algumas das quais a Guarda dispõe de unidades ou forças especializadas:

- Segurança e Ordem Pública;
- Fiscalização e Ordenamento da Circulação Rodoviária;
- Polícia Fiscal e Aduaneira;
- Proteção da Natureza e do Ambiente.

Missões de Proteção e Socorro

As missões de proteção e socorro são desempenhadas por todas as Unidades da Guarda e inserem-se na obrigatoriedade de prestação de auxílio às pessoas em perigo, quer se encontrem isoladas, quer no caso de catástrofes naturais ou outras situações de acidente grave ou calamidade.

Nestas circunstâncias, a Guarda, por sua iniciativa ou em colaboração com outras entidades, pode executar as seguintes missões:

- Isolar e garantir a manutenção da Lei e da Ordem nas áreas afetadas;
- Garantir o controlo do tráfego, a abertura de corredores de emergência e o controlo de acesso às áreas afetadas;
- Coordenar as operações de movimentação das populações;
- Definir e implementar, em colaboração com as autoridades civis, os processos de identificação e credenciação do pessoal ligado às operações de socorro em situação de emergência;
- Colaborar nas ações de mortuária;
- Receber e guardar os espólios dos cadáveres;
- Coordenar as ações tendentes a permitir a movimentação de pessoas e bens através das fronteiras;

-
- Colaborar nas ações de aviso, alerta e mobilização do pessoal envolvido nas operações de socorro e no aviso e alerta às populações, cedendo, sempre que necessário e possível, meios humanos e materiais;
 - Efetuar buscas de pessoas soterradas ou desaparecidas, com recurso às suas equipas cinotécnicas especializadas para este tipo de missões.

Mais recentemente, com a criação do Grupo de Intervenção Proteção e Socorro (GIPS)²⁴, a GNR viu esta área da missão significativamente desenvolvida e qualificada, especialmente no âmbito da primeira intervenção em fogos florestais.

Missões Honoríficas e de Representação de Estado (Honras Militares)

Consistem na prestação de Guardas e Escoltas de Honra, a Altas Entidades nacionais, a Altas Entidades estrangeiras em visita ao nosso País e aos embaixadores entre nós acreditados, abrangendo, ainda, a representação nacional no estrangeiro, em cerimónias militares.

Integram-se também nestas missões honoríficas, as guardas aos edifícios onde funcionam e se alojam os principais Órgãos de Soberania do Estado, como a Presidência da República, a Assembleia da República e a Residência Oficial do Primeiro-Ministro.

Missões Militares

Como Corpo Militar que é desde as suas mais remotas origens, as Unidades de Infantaria e de Cavalaria da Guarda podem articular-se para o combate, respetivamente, em subunidades de atiradores e subunidades de reconhecimento a cavalo e motorizado.

As missões militares que podem ser confiadas à Guarda são, principalmente, as seguintes:

- Ações táticas limitadas de defesa e ataque;
- Missões de vigilância e de ligação entre forças fixas ou móveis;
- Ações no âmbito da segurança da área de retaguarda;

²⁴ Decreto-Lei n.º 22/2006 de 2 de Fevereiro.

-
- Ações de contraguerrilha como força de quadrícula;
 - Ocupação e defesa de pontos sensíveis; combate de ruas;
 - Lançamento de patrulhas de reconhecimento, de ligação e de contra infiltração;
 - Ações no âmbito do controlo de danos;
 - Controlo das populações, de refugiados e de transviados;
 - Fiscalização da circulação, abertura e segurança de itinerários e proteção e regulação do movimento de colunas auto.

Missões Internacionais

Decorrente das relações internacionais, multilaterais ou bilaterais estabelecidas pela Instituição, diretamente ou através da tutela, podemos, genericamente, dividir o espectro do envolvimento da Guarda, no plano internacional, em missões de gestão civil de crises, de paz e humanitárias e em missões de cooperação técnica e operacional.

No que concerne às primeiras, mercê da sua dupla característica, militar e policial, a GNR está apta a desempenhar um alargado conjunto de missões e tarefas no âmbito das denominadas Operações de Apoio à Paz, que podem ir desde as missões militares, em complemento ou em cooperação com as FFAA, às missões puramente policiais.

2. A hierarquia militar e a disciplina na GNR

MONIZ BARRETO - Carta a El-Rei de Portugal, 1893

"Senhor, umas casas existem, no vosso reino onde homens vivem em comum, comendo do mesmo alimento, dormindo em leitos iguais. De manhã, a um toque de corneta, se levantam para obedecer. De noite, a outro toque de corneta, se deitam obedecendo. Da vontade fizeram renúncia como da vida.

Seu nome é sacrifício. Por ofício desprezam a morte e o sofrimento físico. Seus pecados mesmo são generosos, facilmente esplêndidos. A beleza de suas ações é tão grande que os poetas não se cansam de a celebrar. Quando eles passam juntos, fazendo barulho, os corações mais cansados sentem estremecer alguma coisa dentro de si. A gente conhece-os por militares...

Corações mesquinhos lançam-lhes em rosto o pão que comem; como se os cobres do pré pudessem pagar a liberdade e a vida. Publicistas de vista curta acham-nos caros demais, como se alguma coisa houvesse mais cara que a servidão.

Eles, porém, calados, continuam guardando a Nação do estrangeiro e de si mesma. Pelo preço de sua sujeição, eles compram a liberdade para todos e os defendem da invasão estranha e do jugo das paixões. Se a força das coisas os impede agora de fazer em rigor tudo isto, algum dia o fizeram, algum dia o farão. E, desde hoje, é como se o fizessem.

Porque, por definição, o homem da guerra é nobre. E quando ele se põe em marcha, à sua esquerda vai coragem, e à sua direita a disciplina".

A GNR é constituída por militares organizados num corpo especial de tropas, com uma cultura institucional própria, subordinada ao poder político, que apresenta três elementos essenciais que a caracterizam e que estão intrinsecamente ligados à condição militar: os deveres estatutários; as restrições de direitos constitucionais e a deontologia, militar e policial.

A condição militar, encontra-se plasmada na Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar (LBGECM)²⁵, onde se inclui aos militares da GNR²⁶, e que se caracteriza, entre outros:

- Pela subordinação ao interesse nacional;

²⁵ Art.º 2º da Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar (BGECEM).

²⁶ Art.º 5º do EMGNR.

-
- Pela permanente disponibilidade para lutar em defesa da Pátria, se necessário com o sacrifício da própria vida;
 - 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;
 - Pela permanente disponibilidade para o serviço, ainda que com sacrifício dos interesses pessoais;
 - Pela restrição, constitucionalmente prevista, do exercício de alguns direitos e liberdades;
 - 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; (...)»

A condição profissional dos militares da GNR está ainda subordinado a um regime estatutário específico, o Estatuto dos Militares da GNR (EMGNR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 297 / 2009 de 14 de Outubro, e a diversos institutos jurídicos, conforme decorre do seu n.º 1 do artigo 5.º e do n.º 1 do artigo 19.º da sua Lei Orgânica e que se indicam a seguir:

- As bases gerais do estatuto da condição militar²⁷;
- O Código de Justiça Militar²⁸;
- O Regulamento de Disciplina Militar, que se aplica à GNR, subsidiariamente, com as devidas adaptações e na parte não incompatível²⁹;
- O Regulamento de Honras e Continências Militares³⁰;
- O Regulamento da Medalha Militar e das Medalhas Comemorativas das Forças Armadas³¹;

No que diz respeito a direitos constitucionalmente consagrados, verificamos que os militares da GNR estão sujeitos a algumas restrições, nomeadamente ao de liberdade de

²⁷ artigo 16.º da BGECM.

²⁸ Lei n.º 100/2003 de 15 de Novembro – Código de Justiça Militar (CJM).

²⁹ Art.º 7.º do Regulamento de Disciplina da GNR.

³⁰ Decreto-Lei n.º 331/80 de 28 de Agosto – Regulamento de Continências e Honras Militares (RCHM).

³¹ Decreto-Lei n.º 316/2002 de 27 de Dezembro - Regulamento da Medalha Militar e das Medalhas Comemorativas das Forças Armadas.

expressão (artigo 37.º), de reunião e manifestação (artigo 45.º), de associação (artigo 46.º), de petição coletiva (artigo 52.º) e de capacidade eleitoral passiva (artigo 48.º) nos termos do artigo 47.º da Lei Orgânica n.º 1-B/2009 de 7 de Julho, que aprova a Lei de Defesa Nacional.

Conforme plasmado no Manual de Operações da GNR³², da tradição da Instituição Militar faz parte integrante e, dir-se-ia, caracterizadora, o culto e a prática de valores axiológicos tais como o amor à Pátria e consequente dedicação pelo serviço, a consciência de missão, o acatamento voluntário e generoso da disciplina e da obediência, a camaradagem baseada na lealdade e na disponibilidade, a pré-disposição para aceitar o sacrifício e o risco traduzida no conceito, mais genérico, de coragem, física e moral, a fidelidade e a honradez, princípios morais estes que são o cerne da conduta do homem da Guarda.

Integrado numa Instituição ao serviço da Comunidade, que detém poderes de Autoridade Pública para melhor servir, o homem da Guarda está sujeito a critérios de grande exigência quer no interior quer no exterior da Instituição e rege-se por um Código de Conduta especialmente severo de que se transcrevem os princípios fundamentais:

- Cumprir a Missão de acordo com a causa Pública, o interesse Público e a Lei;
- Servir a Coletividade Nacional e proteger todas as pessoas contra os atos ilegais;
- Respeitar e proteger a dignidade humana;
- Defender e proteger os direitos fundamentais de toda a pessoa;
- Só aplicar a força em último caso e apenas na medida em que o exigir o cumprimento da sua missão;
- Só recorrer às armas de fogo em legítima defesa, quando o presumido delincente opuser resistência armada e se não for possível a utilização de outros meios;
- Não divulgar informações de carácter confidencial a não ser no cumprimento das suas funções ou quando as necessidades de justiça o exigirem;

³² Volume I, CAPÍTULO II, REFERÊNCIAS ÉTICAS E PRINCÍPIOS DE CONDUTA, aprovado por despacho do General Comandante-Geral da GNR de 01 de Janeiro de 1997.

-
- Não infligir, instigar ou tolerar atos de tortura ou de qualquer outro tipo de castigo cruel, inumano ou degradante;
 - Não praticar o abuso de autoridade;
 - Combater e opor-se vigorosamente a todos os atos de corrupção.

A prática destes princípios com o rigor próprio da condição militar, caracteriza a Guarda Nacional Republicana no conjunto das demais forças de segurança e é também fator orientador da ação de cada um dos seus militares, que, em obediência ao seu estatuto de profissional, devem esforçar-se por melhorar em cada dia o seu desempenho em busca da meta inatingível, mas sempre perseguida que é a perfeição.

Conforme refere JOÃO FREIRE³³, a forma de encarar e viver a disciplina militar nas forças armadas portuguesas é distinta entre os ramos que a compõem. No Exército cultiva-se a disciplina orientada para a coesão das tropas, por forma a incutir mecanismos de “...naturalização e automatização da relação de comando-obediência que enlaça os militares de diferentes patentes, que liga o superior ao subordinado de uma maneira inequívoca e, em situação de urgência, diríamos mesmo, absoluta.”. Na Marinha, a disciplina cede lugar à aptidão técnico profissional, na medida que o combate naval se trava entre máquinas e não diretamente entre homens. Para além disso, as missões da Marinha vão mais além que o combate, da guerra, passando pelo controlo das pescas, pelas missões de salvamento, entre outras, incutindo nos seus militares um sentimento de serviço público, de militares profissionais. Por último, a disciplina na Força Área é marcada pelo individualismo que caracteriza o piloto aviador nas suas missões de combate, assim como, com a convivência com o perigo e o desprezo pelo risco de morte.

Tendo por base esta conceção doutrinária, diríamos que na GNR a disciplina caracteriza-se pela existência de dois vetores, a Hierarquia e a Lei. O Comando porque se trata de uma instituição militar, vertical, com um “ser” semelhante ao Exército e a Lei na medida que todas as ações da GNR se submetem ao princípio da legalidade. Para

³³ FREIRE, João, A coordenação, a disciplina e as culturas militares - Instituições Militares, Poder Político e Sociedade - Sociólogo, Professor Catedrático Aposentado do ISCTE e Antigo Oficial da Armada, 2009.

além disso, os militares da GNR têm na sua identidade genética o saber “fazer” orientado para a prestação de serviço aos cidadãos, jazendo jus ao seu lema “*Pela Lei e pela Grei*”.

A dicotomia militar/polícia é de facto o elemento mais caracterizador dos militares da GNR e o que os distingue de todos os outros militares. A disciplina militar consiste assim na exata observância das leis e regulamentos, bem como das ordens e instruções emanadas dos legítimos superiores hierárquicos em matéria de serviço, em obediência aos princípios inerentes à condição de militar.

A larguíssima dispersão territorial aliada ao empenhamento diário, vinte e quatro horas sobre os sete dias da semana, não permite o enquadramento hierárquico presencial e permanente. Esta característica obriga a que o militar da GNR seja extremamente responsável e responsabilizável pelos seus atos individuais, que possua uma forte formação cívica e técnico-profissional e que aceite de forma voluntária e conscienciosa os regulamentos e as leis que enquadram a sua atividade diária.

Assim, todos os atos levados a efeito pela Guarda Nacional Republicana, além de terem um fundamento necessário na lei, constituem medidas ou procedimentos individualizados e com conteúdo suficientemente definido na lei. Todos os procedimentos de atuação estão pois sujeitos à precedência da lei, pelo que, tendo em vista a proibição do excesso, todas as medidas tomadas devem obedecer aos requisitos da necessidade, exigibilidade, adequabilidade, oportunidade e proporcionalidade. E o aproveitamento máximo e a eficácia da capacidade operacional dos meios disponíveis só é possível mediante a ação coordenada de todas as forças por forma a convergirem os seus esforços tendo em vista um objetivo comum, o cumprimento da missão dentro do escrupuloso cumprimento da lei. Essa coordenação só se obtém através da unidade de doutrina, do comando e da hierarquia.

3. O dever de obediência

Neste número procuraremos enquadrar o dever de obediência dos militares da GNR sob o ponto de vista do edifício jurídico especificamente criado para esta Instituição, assim como de outras normas jurídicas substantivas daquelas.

A importância do conceito legal da disciplina na GNR é percebida desde logo pelo facto de ser o primeiro artigo do Regulamento de Disciplina da GNR a seguir ao âmbito de aplicação, consistindo “... *na exata observância das leis e regulamentos, bem como das ordens e instruções emanadas dos legítimos superiores hierárquicos em matéria de serviço, em obediência aos princípios inerentes à condição de militar...*”, sendo claramente perceptível a dicotomia atrás referida do peso da Lei conjugado com a Hierarquia.

No que diz respeito ao dever de obediência, o primeiro dos deveres³⁴, consiste “na obrigação de acatamento pronto e leal das ordens e determinações dos superiores hierárquicos dadas em matérias de serviço e na forma legal”.

O dever de zelo³⁵ é outro artigo do RDGNR que refere os dois vetores, referidos no ponto anterior, que caracterizam a disciplina na GNR ao estatuir “*o cumprimento diligente dos preceitos legais e regulamentares e das ordens e instruções relativas ao serviço dimanadas dos superiores hierárquicos*”.

São os princípios gerais de comando que definem os conceitos em que se devem basear as normas para alcançar a disciplina. Os escalões de Comando são os primeiros responsáveis pela disciplina (artigos 2.º e 3.º do Capítulo I da Parte II do RGSGNR³⁶).

As características inerentes a uma instituição militar enformam necessariamente o conteúdo e exercício do direito disciplinar.

Toda a atividade do militar da Guarda está assim subordinada a um princípio de comando que postula um especial dever de obediência. A disciplina militar visa garantir a estreita cooperação entre todos os militares da Guarda na prossecução dos objetivos comuns.

A natureza específica da Guarda, definida por lei, como força de segurança constituída por militares organizados num corpo especial de tropas, exige, naturalmente, que aquela seja dotada dos meios necessários à manutenção da disciplina, sem prejuízo das garantias dos direitos de defesa dos militares arguidos em processo disciplinar.

³⁴ Art.º 9º do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR).

³⁵ Art. 12º do RDGNR.

³⁶ Regulamento Geral do Serviço da GNR - Despacho n.º 13-A/10 de 05 de Maio de 2010 do Comandante-Geral da GNR.

Em termos estatutários, surge como primeiro dever a Defesa da Pátria³⁷ e de seguida o Dever de Obediência³⁸ – “...a subordinação à disciplina baseia-se no integral e pronto cumprimento de leis e regulamentos e no dever de obediência aos superiores hierárquicos, bem como no dever do exercício responsável de autoridade. O militar da Guarda deve obediência às leis e regulamentos e obriga-se a cumprir com exatidão e oportunidade as determinações, ordens e instruções emanadas de superior hierárquico, proferidas em matéria de serviço, desde que o respetivo cumprimento não implique a prática de crime...”

No âmbito do Código de Justiça Militar³⁹, aplicável aos militares da GNR por força do seu Artigo 4º - Conceito de militar, a recusa ou incumprimentos de ordens consubstancia uma infração criminal, com uma moldura penal variável entre 01 mês em tempo de paz até aos 25 anos em tempo de guerra.⁴⁰

No artigo 2º do RGSGNR⁴¹ refere-se que “em todos os seus atos o militar da Guarda deve manifestar dotes de carácter, espírito de obediência” e que “obriga -se a nortear a sua atuação em conformidade com os códigos de conduta e demais deveres estatutários e disciplinares.” Relativamente aos princípios de atuação⁴², o mesmo normativo interno refere que os militares da GNR regem-se pelo “respeito absoluto pelos preceitos legais contidos na Constituição da República e demais legislação em vigor; obediência

³⁷ Art. 7º do EMGNR.

³⁸ Art. 8º do EMGNR.

³⁹ Lei n. 100/2003 de 15 de Novembro - Código de Justiça Militar (CJM).

⁴⁰ Artigo 87º - Insubordinação por desobediência - CJM

1 — O militar que, sem motivo justificado, recusar ou deixar de cumprir qualquer ordem que, no uso de atribuições legítimas, lhe tenha sido dada por algum superior é punido:

- a) Com pena de prisão de 15 a 25 anos, em tempo de guerra, se a desobediência consistir na recusa de entrar em combate;
- b) Com pena de prisão de 8 a 16 anos, em tempo de guerra e na área de operações, fora do caso referido na alínea anterior;
- c) Com pena de prisão de 5 a 12 anos, em tempo de guerra, em ocasião a bordo de veículo, navio ou aeronave, que afete a segurança dos mesmos;
- d) Com pena de prisão de 2 a 8 anos, em tempo de guerra, fora dos casos referidos na alínea anterior;
- e) Com pena de prisão de 2 a 8 anos, em tempo de paz, se for na ocasião referida na alínea c);
- f) Na pena de 1 a 4 anos de prisão, em tempo de paz e em presença de militares reunidos;
- g) Com pena de prisão de 1 mês a 1 ano, em todos os demais casos.

2 — Quando a recusa ou incumprimento forem cometidos por dois ou mais militares a quem a ordem tenha sido dada, as penas são agravadas de um quarto do seu limite máximo.

3 — Havendo recusa, seguida de cumprimento voluntário da ordem, as penas são reduzidas a metade na sua duração máxima e mínima.

⁴¹ Art. 2º do Despacho n.º 13-A/10 do Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana.

⁴² Art. 7º do Despacho n.º 13-A/10 do Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana.

rigorosa às ordens legítimas e legais, bem como às determinações dadas, nos termos da lei, por superior hierárquico”.

Nos termos do Código Deontológico do Serviço Policial⁴³, os membros das Forças de Segurança acatam e cumprem prontamente as ordens legítimas e legais de superior hierárquico. A obediência que os membros das Forças de Segurança devem aos seus superiores hierárquicos não os isenta da responsabilidade pela execução de tais ordens que constituam, manifestamente, violações à lei. Nenhuma sanção disciplinar pode ser aplicada a um membro das Forças de Segurança que se tenha recusado a cumprir uma ordem ilegal e ilegítima.

Comparando os conceitos de disciplina e de obediência plasmados na legislação aplicável à Polícia de Segurança Pública (PSP), verificamos que nesta a disciplina⁴⁴ está cingida à *“exata observância das leis gerais do País, das regras especialmente aplicáveis aos elementos da PSP e das determinações que de umas e outras legalmente derivem”* não valorizando a hierarquia e o comando no que à disciplina diz respeito, e a obediência⁴⁵, terceiro dos deveres, *“consiste em acatar e cumprir prontamente as ordens de superior hierárquico, dadas em matéria de serviço e na forma legal.”*

Em termos estatutários⁴⁶, na PSP, nada vem referido sobre deveres especiais de disciplina e/ou obediência hierárquica na Secção II – Deveres, Incompatibilidades e Regime Disciplinar.

4. Da hierárquica e da responsabilidade individual na GNR

Para J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA a hierarquia⁴⁷ é o modelo de organização administrativa vertical, constituído por dois ou mais órgãos e agentes com atribuições comuns, ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direcção e impõe ao subalterno o dever de obediência.

A hierarquia, ou o modelo hierárquico, caracteriza-se pelos seguintes traços específicos:

⁴³ Art. 9.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002.

⁴⁴ Art. 2.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (RDPSP).

⁴⁵ Art. 10º do RDPSP.

⁴⁶ Decreto-lei n.º 299/2009 de 14 de Outubro – Estatuto do Pessoal da PSP.

⁴⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes e Vital Moreira, Constituição da Republica Portuguesa Anotada, Volume II, 4a edição revista, Agosto 2010.

-
- *Existência de um vínculo entre dois ou mais órgãos e agentes administrativos*: para haver hierarquia e indispensável que existam, pelo menos, dois órgãos administrativos ou um órgão e um agente (superior e subalterno);
 - *Comunidade de atribuições entre os elementos da hierarquia*: na hierarquia e indispensável que tanto o superior como o subalterno actuem para a prossecução de atribuições comuns;
 - *Vínculo jurídico constituído pelo poder de direcção e pelo dever de obediência*: entre superior e subalterno há um vínculo jurídico típico, chamado relação hierárquica.

Dando corpo à hierarquia, o superior hierárquico possui poderes que são, basicamente, três: o poder de direcção, o poder de supervisão e o poder disciplinar.

- O poder de direcção consiste na *faculdade de o superior dar ordens e instruções, em matéria de serviço, ao subalterno*. De salientar que *o poder de direcção não carece de consagração legal expressa*, tratando-se de um poder inerente ao desempenho das funções de chefia.
- O poder de supervisão consiste na *faculdade de o superior revogar ou suspender os actos administrativos praticados pelo subalterno*.
- O poder disciplinar, por último, consiste na *faculdade de o superior punir o subalterno*, mediante a aplicação de sanções previstas na lei em consequência das infracções a disciplina da função pública cometidas.

A responsabilidade é uma qualidade intrinsecamente ligada à atividade da GNR quer seja de um ponto de vista individual quer seja da relação hierárquica funcional sobre os subordinados.

A responsabilidade individual dos militares tem força jurídica constitucional⁴⁸, sendo” *responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”.

⁴⁸ N.º 1 do Art.º 271º da CRP.

Também no Código Deontológico do Serviço Policia (CDSP) verificamos que⁴⁹ “os membros das Forças de Segurança assumem, prontamente, os seus erros e promovem a reparação dos efeitos negativos que, eventualmente, resultem da ação policial”.

A responsabilidade do comando ou do superior hierárquico está sobejamente plasmada em quase todos os normativos legais que enquadram a atividade da GNR.

O edifício jurídico da responsabilidade na emanção de ordens no âmbito da administração pública em geral tem força constitucional⁵⁰ referindo-se à “*exclusão de responsabilidade do funcionário ou agente que atue no cumprimento de ordens ou instruções emanadas de legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço, se previamente delas tiver reclamado ou tiver exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito.*”, onde, numa interpretação em sentido contrario, se entende a responsabilidade pela emanção da ordem.

No que diz respeito aos militares em concreto, e em especial àqueles que possuem responsabilidade de comando, constata-se que a subordinação à disciplina manifesta-se por um dever do exercício responsável de autoridade⁵¹, e que, os princípios gerais de comando definem os conceitos em que se devem basear as normas para alcançar a disciplina, estimular a iniciativa, exigir responsabilidades, zelar pelos subordinados e formular a orientação geral que visa atingir os objetivos do serviço da Guarda.

A responsabilidade, no seio da GNR, é assim consequência da autoridade de que se está investida, cabendo ao superior, por outro lado, o indeclinável dever de assegurar o cumprimento exato das suas ordens.

Do ponto de vista estatutário⁵² o “*exercício dos poderes de autoridade implica a responsabilidade dos atos que por si ou por sua ordem forem praticados*” sendo que disciplinarmente⁵³ “*o exercício responsável do comando passa por assumir a inteira responsabilidade dos atos que sejam praticados em conformidade com as suas ordens*”.

⁴⁹ N.º 1 do Art.º 10 do Código Deontológico do Serviço Policial (CDSP).

⁵⁰ N.º 2 do Art.º 271º da CRP.

⁵¹ N.º 1 do Art.º 9º da Lei de Bases do Estatuto de Condição Militar.

⁵² N.º 3 do Art.º 13 do EMGNR.

⁵³ Art.º 11º do RDGNR.

Voltando ao CDSP constata-se que⁵⁴ a hierarquia de comando é responsável pelos atos e omissões, executados ou ordenado, em violação das normas legais e regulamentares.

Comparativamente, na PSP, “*é excluída a responsabilidade disciplinar do funcionário ou agente que atue no cumprimento de ordem ou instrução emanada de superior hierárquico em matéria de serviço. Cessa o dever de obediência sempre que o cumprimento de ordem ou instrução implique a prática de crime.*”⁵⁵

⁵⁴ N.º 1 do Art.º 10 do Código Deontológico do Serviço Policial.

⁵⁵ Art. 42º do Regulamento de Disciplina da PSP.

(página em branco)

Capítulo II – O DEVER DE OBEDIÊNCIA

5. O Dever de Obediência a Ordens Legais - A Presunção da Legalidade

Os serviços da Administração Pública, onde se insere a Guarda Nacional Republicana, devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos⁵⁶, competindo-lhes prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos⁵⁷. O militar da Guarda, no exercício das suas funções, está exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido na lei ou, com base nela, pelos órgãos competentes⁵⁸.

Nesse âmbito, os militares exercem os poderes de autoridade inerentes ao desempenho das funções de comando, direção, inspeção e superintendência, bem como da correspondente competência disciplinar, estando implícito na autoridade conferida, a responsabilidade dos atos que por si ou por sua ordem forem praticados⁵⁹.

Como vimos no capítulo anterior, a subordinação à disciplina militar baseia-se no cumprimento das leis e regulamentos respetivos e no dever de obediência aos escalões hierárquicos superiores, bem como no dever do exercício responsável da autoridade. O dever de 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 crime⁶⁰.

No âmbito do funcionamento da GNR, a ordem de um superior hierárquico consubstancia a manifestação de vontade do titular de uma função pública a um militar, que lhe é subordinado, no sentido de que realize uma determinada conduta. É assim, uma manifestação de um poder atribuído por lei com vista ao funcionamento da

⁵⁶ Art.º 3º do Código de Procedimento Administrativo (CPA).

⁵⁷ Art. 4º do CPA.

⁵⁸ Art. 6º do EMGNR.

⁵⁹ Art. 9º da Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar.

⁶⁰ Art. 4º da BGECEM.

administração, em sentido lato, mas também da consequente responsabilização pela adoção dessa conduta⁶¹.

Assim, ao militar subordinado compete-lhe a obrigação de acatamento pronto e leal das ordens e determinações dos superiores hierárquicos dadas em matéria de serviço e na forma legal⁶², resultando desta noção os seguintes requisitos:

- (i) que a ordem provenha de superior hierárquico;
- (ii) que diga respeito a matéria de serviço;
- (iii) que seja comunicada na forma legal;

acrescido dos limites impostos pelo n.º 2 do artigo 8.º do Estatuto dos Militares da GNR:

- (iv) que o seu cumprimento não implique a prática de um crime.

O não cumprimento da ordem emanada, estejam assegurados os requisitos supracitados, coloca o militar subordinado em situação passível de incorrer em responsabilidade disciplinar⁶³ ou, eventualmente, em responsabilidade criminal⁶⁴.

Outro cenário não seria admissível, nem viável, não se vislumbrando possibilidade de outorgar ao subordinado o poder de sindicância da ordem legal emanada por superior hierárquico em razão de serviço. Tal facto criaria o caos na máquina administrativa, que se traduziria, inevitavelmente, em graves prejuízo para a prossecução do interesse público. E no caso da GNR em particular, provocaria graves prejuízos para a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção de pessoas e bens. Para além disso, parece impossível conceber uma Instituição militar que não assente no princípio da disciplina e da hierarquia, tutelado no respeito pelo superior hierárquico, não somente no que concerne à integridade física, mas também relativamente à autoridade, ao prestígio e ao decoro.

⁶¹ Art.º 41.º do EMGNR.

⁶² Art.º 9.º do RDGNR.

⁶³ Al. a), n.º2, do art.º 9 do RDGNR.

⁶⁴ Art.º 87.º do Código de Justiça Militar.

A ordem é assim um ato administrativo que goza de presunção de legalidade. Presunção essa que decorre do princípio da legalidade, que, nos Estados de Direito⁶⁵, enforma toda a atuação da administração estatal, em sentido lato.

Concluindo, a ordem de um superior hierárquico dada a um subalterno, em razão de serviço e sob a forma legal, é um ato administrativo que não necessita de fundamentação⁶⁶ e que se presume legal até decisão em contrário por tribunal competente⁶⁷.

6. A Exceção ao Princípio da Legalidade

O problema do dever de obediência a ordens ilegais prende-se com o conflito de deveres a que o subordinado se vê sujeito aquando confrontado com uma ordem ilegal de um legítimo superior hierárquico. Saber o que prevalece sobre o subordinado, se a hierarquia ou a lei, obriga-o a fazer um juízo de valor, relativizando o interesse público, a urgência do ato e o dever de obediência. Para além disso, deve ajuizar sobre a manifesta ilegalidade da ordem ou se a mesma conduz à prática de um crime.

No âmbito da administração pública é princípio fundamental a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, estando os órgãos e agentes administrativos subordinados à Constituição e à lei, ao bloco da legalidade como um todo, devendo atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé⁶⁸.

Há no entanto, um preceito constitucional⁶⁹ que se constitui como uma exceção ao princípio da legalidade e que expressamente legitima, eventualmente obriga, o dever de obediência às ordens ilegais desde que estas não impliquem a prática de um crime. O dever de obediência a ordens ilegais é, na verdade, uma exceção ao princípio da legalidade, mas é uma exceção que é legitimada pela própria Constituição.

⁶⁵ Art.º 2º da CRP.

⁶⁶ N.º2 do art.º 124º do CPA.

⁶⁷ Art.º 3º do CPA.

⁶⁸ Art. 266º da CRP.

⁶⁹ Nº 3 do Art. 271º da CRP.

É assim a própria Constituição que determina o cumprimento de ordens, independentemente da sua legalidade, desde que estas não conduzam à prática de um crime, exigindo para efeito de exclusão de responsabilidade a previa reclamação ou exigência da sua transmissão ou confirmação por escrito⁷⁰.

Conforme referem J.J GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA⁷¹, nos n.ºs 2 e 3 do art.º 271.º, a Constituição tomou posição quanto ao problema da relação entre a responsabilidade e o dever de obediência hierárquica dos funcionários ou agentes do Estado e outras pessoas colectivas públicas.

Conclui-se que a obediência só isenta de responsabilidade em relação a ordens ou instruções emanadas do legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço (e desde que em forma legal, como acrescenta a lei) e desde que tenha havido reclamação previa ou pedido de comunicação ou confirmação por escrito.

No entanto, importa referir que no enquadramento jurídico geral dos militares e específico dos militares da GNR não se encontra prevista a faculdade da reclamação prévia ou pedido de comunicação ou confirmação por escrito.

Ao contrario do que acontece expressamente previsto no estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas⁷² onde “*É excluída a responsabilidade disciplinar do trabalhador que actue no cumprimento de ordens ou instruções emanadas de legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço, quando previamente delas tenha reclamado ou exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito.*”

A este respeito não podemos deixar que ressalvar que este enquadramento, por vontade expressa do legislador, não se aplica aos funcionários que possuem estatuto disciplinar especial⁷³, como por exemplo, os militares da GNR.

A solução para que o militar possa “reclamar” de uma ordem ilegal parece passar pelo *Direito de Respeitosa Representação*, como ensina GOMES CANOTILHO, “*Enfim, o subalterno pode agora exercer o seu direito de representação sempre que considere*

⁷⁰ N.º 2 do Art. 271.º da CRP.

⁷¹ CANOTILHO, J. J. Gomes e Vital Moreira, Constituição da Republica Portuguesa Anotada, Volume II, 4a edição revista, Agosto 2010, pág. 850.

⁷² Art.º5 da Lei n.º 58/2008 de 9 de Setembro - Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas

⁷³ N.º3 do art.º 1 da Lei n.º 58/2008 de 9 de Setembro.

ilegais, sob qualquer aspecto, as ordens recebidas, e não apenas (como sucedia no regime anterior) no caso de as ordens emanarem de autoridade incompetente, ou de serem manifestamente contrarias a letra da lei”.

Verificados esses requisitos, o dever de obediência hierárquica — e portanto a exclusão da responsabilidade — estende-se quer as ordens legais quer as ilegais, *salvo quando as ordens ou instruções conduzam a prática de um crime* (nº 3 do art.º 271.º da CRP) pois, neste caso, cessa o dever de obediência sempre que o cumprimento de ordens ou instruções implique a prática de qualquer crime. A Constituição acolheu assim, em matéria criminal, a melhor doutrina, que já na ordem constitucional de 1933 defendia a prevalência do princípio da legalidade sobre o princípio hierárquico.

Portanto, a responsabilidade criminal não é excluída por efeito do dever de obediência (cfr. Código Penal, art.º 36º). E quanto à responsabilidade civil, o dever de obediência só a exclui quando o funcionário tenha reclamado da ordem ou tenha exigido a sua transmissão por escrito (nº 2 do art.º 271.º da CRP). Na ausência deste requisito, o funcionário não está isento da responsabilidade pelos actos que praticar, mesmo que por ordem de superior hierárquico.

No caso específico de cumprimento de ordens por parte de militares da GNR, acresce que no exercício da sua missão, estão sujeitos à condição militar e à hierarquia de comando, tendo, por conseguinte, os seus direitos e liberdades limitados pelas restrições constitucionalmente previstas, com o âmbito pessoal e material que consta da Lei de Bases do Estatuto da Condição Militar e do Estatuto dos Militares da GNR⁷⁴. E que, a subordinação à disciplina baseia-se no integral e pronto cumprimento de leis e regulamentos e no dever de obediência aos superiores hierárquicos, obrigando-se a cumprir com exatidão e oportunidade as determinações, ordens e instruções emanadas de superior hierárquico, proferidas em matéria de serviço, desde que o respetivo cumprimento não implique a prática de crime⁷⁵.

Isso não significa que a ordem ilegal quando cumprida se torna legal. A ilegalidade mantêm-se, mesmo quando tenha de ser acatada, responsabilizando nomeadamente, o seu autor e, eventualmente, também a própria Administração. No seio da GNR, o maior

⁷⁴ Preâmbulo do EMGNR.

⁷⁵ N.º 1 e 2 do Art. 8º do EMGNR.

rigor no pronto e cabal cumprimento das ordens, obriga a uma maior responsabilidade de quem as emite, recaindo as suas consequências no plano jurídico sobre este, e não ao subordinado, sendo inexigível conduta diversa deste relativamente a uma ordem que não constitua um crime⁷⁶.

7. Da exclusão da ilicitude e da culpa

Regra geral, a exclusão da ilicitude de uma conduta penal ilícita realizada por um militar da GNR num cumprimento de uma ordem proveniente de um superior hierárquico, dada em matéria de serviço e por motivo do mesmo, apenas poderá ocorrer quando essa ordem seja legítima⁷⁷.

A ilicitude penal do facto típico preenchido pelo militar subordinado aquando a execução da ordem do superior hierárquico não é afastada ainda que essa conduta esteja conforme sob o ponto de vista do ordenamento jurídico que regula as relações hierárquicas internas. De salientar que o dever de obediência hierárquica cessa quando conduzir à prática de um crime⁷⁸.

Perante a conduta ilícita tem lugar naturalmente a responsabilidade penal respectiva, que ficará dependente da existência da culpa. Neste caso, no dever de obediência a ordens ilegítimas, importa apurar se a culpa poderá ser excluída com que fundamento e sob que pressupostos.

Existem duas vias genéricas e abstratas, desconsiderando a inimputabilidade, para fundamentar a exclusão da culpa, são elas a inexigibilidade e o erro.

A exclusão da culpa por inexigibilidade está diretamente relacionada com a existência de teorias doutrinárias desculpacionistas que admitem a existência de ordens ilegítimas obrigatórias. Estas teorias assentam no pressuposto que sendo imposto ao militar um especial dever de obedecer, é evidente que o mesmo não pode ser censurado pela execução do facto ordenado, dado não lhe ser exigível outro comportamento. Este pressuposto dificilmente encontra fundamentação no espírito ou na letra da lei, podendo apenas encontrar enquadramento numa situação limite enquadrado pelo art.º 35º do

⁷⁶ N.º 2 e N.º 3 N.º 2 do Art. 271º da CRP.

⁷⁷ Art.º 31º do Código Penal.

⁷⁸ Art.º 36º do Código Penal.

CP⁷⁹, verificados os pressupostos do art.º 13.º do CJM⁸⁰, e o militar subordinado seja coagido, física ou psicologicamente, a executar essa ordem⁸¹. Fora destes casos não poderá ser equacionada uma exclusão da culpa assente na inexigibilidade do dever de obediência a uma ordem ilegal.

No que diz respeito ao erro, este representa uma falsa representação da realidade. O conceito tem vindo a evoluir desde uma clara distinção entre o erro de facto e o erro de direito, hoje considerado tecnicamente incorreto, até ao conceito jurídico-penal atual da distinção entre o erro sobre elementos do facto típico ou de tipo ou *erro sobre as circunstâncias do facto*, na terminologia legal do art.º 16º, e o *erro sobre a ilicitude*, nos termos do art.º 17º ambos do Código Penal.

O erro sobre as circunstâncias de facto assume duas variantes distintas, o erro-ignorância e o erro-suposição.

O desconhecimento, a errada representação ou a ignorância, sobre um elemento tipo, que se trate de um elemento descritivo quer de um elemento normativo, tem como consequência o afastamento do dolo.

Assim, o militar confrontado com a ordem do legítimo superior hierárquico, dada na forma legal e sobre matéria de serviço, que não representou tratar-se de uma ordem ilegal, afasta o dolo, porque há erro sobre um elemento do tipo (art.º 16º, n.º1, primeira parte).

No entanto, se essa falha de representação ocorreu por falta do cuidado devido, entramos no âmbito da negligência, nos termos do n.º3 do art.º 16º.

⁷⁹ Artigo 35º CP - Estado de necessidade desculpante.

1 - Age sem culpa quem praticar um facto ilícito adequado a afastar um perigo actual, e não removível de outro modo, que ameace a vida, a integridade física, a honra ou a liberdade do agente ou de terceiro, quando não for razoável exigir-lhe, segundo as circunstâncias do caso, comportamento diferente.

2 - Se o perigo ameaçar interesses jurídicos diferentes dos referidos no número anterior, e se verificarem os restantes pressupostos ali mencionados, pode a pena ser especialmente atenuada ou, excepcionalmente, o agente ser dispensado de pena.

⁸⁰ Artigo 13º CJM – Perigo

O perigo iminente de um mal igual ou maior não exclui a responsabilidade do militar que pratica o facto ilícito, quando este consista na violação de dever militar cuja natureza exija que suporte o perigo que lhe é inerente.

⁸¹ Nuno Brandão, A Obediência Desculpante do Direito Penal Militar Português e Comparado, assistente da faculdade de direito da universidade de Coimbra, pág., 6.

O *erro-suposição* sobre elementos do tipo ocorre quando se supõe a existência de determinado elemento do tipo que na realidade não existe. Voltando à temática do dever de obediência a ordens ilegais na GNR, o militar que proceda a uma busca domiciliária, ordenada por superior hierárquico, pressupondo a existência de mandado judiciário que o autorize ou o consentimento do proprietário, quando na realidade estes não existem, tratando-se de uma eventual ordem ilegal, estamos perante um erro-suposição. O militar supôs a existência da autorização, praticando o ato na convicção de que praticava um facto lícito, não querendo cometer a introdução ilegal no domicílio, sendo o erro relevante e afastando deste modo o dolo.

Neste caso, o militar não quer cometer um crime, nem representa cometê-lo, porque supõe a existência de uma situação de facto que justifica o seu ato ou o desculpa, entrando no âmbito do erro sobre os pressupostos de uma causa de justificação ou de exclusão da culpa (art.º 16.º, n.º2).

Como ensina o Prof. GERMANO MARQUES DA SILVA, o erro do art.º 16.º é um erro de conhecimento da ilicitude do ato sobre a tipicidade (art.º 16.º, n.º 1) ou sobre os pressupostos de uma causa de justificação (art.º 16.º, n.º 2). Em virtude do erro o agente não sabe que o facto é típico e não justificado.

O erro do art.º 17.º é um erro sobre o dever jurídico de cumprir o imperativo legal, um erro de consciência ético-jurídica, enfim, um erro sobre a ilicitude⁸².

O cumprimento de um dever

Dever e crime, comportamento devido e comportamento criminoso, são antíteses: onde existe cumprimento de dever legal não é possível a prática de crime (*iuris executio non habet iniuriam*).

O dever de obediência hierárquica é uma forma do dever de obediência a ordem legítima da autoridade, caracterizada pela existência de um vínculo de subordinação hierárquica.

Conforme refere o Prof. GERMANO MARQUES DA SILVA, o facto praticado no cumprimento do dever só é justificado quando obedeça aos limites a que está

⁸² SILVA, Germano Marques da, “Direito Penal Português – Teoria do Crime”, Universidade Católica Editora, 2012, p. 118.

subordinado, quando o facto consista na observância efetiva do dever de agir ou não agir.⁸³

O cumprimento do dever constitui desta forma uma causa de justificação, excluindo a ilicitude do facto.

Fora dos limites traçados por lei, já não há cumprimento do dever, pode quando muito haver excesso e eventualmente sob a aparência do cumprimento do dever há facto absolutamente alheio ao conteúdo do dever.

O conflito de deveres

Estamos perante um conflito de deveres quando pende sobre o militar o cumprimento de dois ou mais deveres, sendo o cumprimento de todos impossível.

Caberá ao militar cumprir aquele que se apresente de valor superior, estando justificado o incumprimento do outro. A problemática levanta-se no caso específico dos militares e do edifício jurídico que os enquadra, nomeadamente no crime de insubordinação por recusa ou incumprimento de qualquer ordem que, no uso de atribuições legítimas, lhe tenha sido dada por algum superior⁸⁴.

O âmbito deste incumprimento consubstancia a causa de justificação prevista no art.º 36.º do Código Penal.

A obediência indevida desculpante

A especificidade do art.º 37.º do CP face ao regime geral do erro sobre a ilicitude, resulta numa maior amplitude da exclusão da culpa e assim, sempre que no quadro das circunstâncias representadas pelo subordinado a questão da ilicitude do facto se revelar discutível, controvertida, obscura ou mesmo só pouco clara estamos perante uma situação de causa de exclusão da culpa.

A obediência desculpante indevida dirige-se as situações em que o militar não representa a factualidade que forma a ilicitude e não está, por isso, sequer em condições para poder avaliar a ilicitude do facto que comete.

⁸³ SILVA, Germano Marques da, “Direito Penal Português – Teoria do Crime”, Universidade Católica Editora, 2012, p. 207.

⁸⁴ Vide pág.17.

No entanto, se a ordem se revela manifestamente desconforme com a legalidade penal, segundo critérios de dever-ser jurídico-penal representados pelo militar médio, há lugar ao dever de tomar as providências necessárias e possíveis para confirmar essa desconformidade. Caso representada, pelo militar subordinado, a realidade circunstancial que consubstancia a ilegalidade da ordem deve este empregar o cuidado devido, advertindo para essa circunstancialidade. Conduta distinta será, em princípio, merecedora de censura pela violação do dever de esclarecimento que nestas circunstâncias lhe é imposto. E neste caso, o militar subordinado conformou-se com a ilegalidade da ordem cabendo-lhe desta forma um juízo de censura jurídico-penal.

A exclusão da culpa definida nos termos do art.º 37º do CP traduz assim as circunstâncias em que ilegitimidade da ordem não seja evidente perante critérios de razoabilidade perante um militar médio e o ilícito-típico por ele cometido não representa a expressão de uma atitude de descuido ou leviandade perante o dever ser jurídico-penal que caracteriza o tipo de culpa negligente. É essa a razão para que a lei determine a exclusão da culpa do militar.

Noutra prespetiva, divergindo da aproximação da obediência indevida desculpante ao erro sobre as circunstâncias do facto, FIGUEIREDO DIAS aponta-a para o domínio do erro sobre a ilicitude do art.º 17.º do CP, visando encontrar equilíbrio entre a impossibilidade legal do subordinado de justificar o desconhecimento da ilegalidade da ordem com a eficácia da prestação do serviço, afirmando que *“é dever do Estado cuidar também da eficácia dos serviços que lhe incumbe prestar; e esta ficará severamente posta em causa se o subordinado hierárquico que recebe a ordem estiver sempre, ao cumpri-la, com um «um pé na prisão»*⁸⁵, “do que se trata pois é, em último termo, de uma regulamentação especial do problema da falta de consciência do ilícito do subordinado que recebeu e cumpriu a ordem”⁸⁶.

Para GERMANO MARQUES DA SILVA, “o art.º 37.º consagra uma causa de exculpação do funcionário que cumpre uma ordem do superior hierárquico sem

⁸⁵ DIAS, Jorge de Figueiredo, Direito Penal. Parte Geral, Tomo I: Questões Fundamentais. A Doutrina Geral do Crime, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, 24.º Cap., § 2.

⁸⁶ DIAS, Jorge de Figueiredo, Direito Penal. Parte Geral, Tomo I: Questões Fundamentais. A Doutrina Geral do Crime, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, 24.º Cap., § 5.

conhecer que ela conduz à prática de um crime, não sendo isso evidente no quadro das circunstâncias por ele representadas”⁸⁷.

Neste caso é a própria culpa que é excluída desde que a ordem do superior hierárquico não seja manifestamente ilegal, ocorrendo uma presunção da licitude e o correspondente dever de obediência à ordem.

O racional deste entendimento prende-se com o princípio da confiança hierárquica e com a presunção natural na licitude das ordens emanadas pelos superiores hierárquicos. A existir este enquadramento é razoável que não exista uma sindicância permanente da legalidade da ordem para bem do funcionamento da administração pública, em especial da instituição militar.

⁸⁷ SILVA, Germano Marques da, “Direito Penal Português – Teoria do Crime”, Universidade Católica Editora, 2012, p. 291.

(página em branco)

Capítulo III – O REGIME DA RESPONSABILIDADE

8. Da responsabilidade

No número anterior vimos as causas de exclusão da ilicitude e da culpa do militar que praticou facto ilícito em cumprimento de uma ordem do seu superior hierárquico. Importa agora abordar a responsabilidade de quem praticou o facto e de quem o ordenou.

Esta matéria encontra sustentação constitucional e neste contexto, o art.º 271º articula-se com outros preceitos e desenvolve alguns princípios da administração de um Estado de direito democrático-constitucional (cfr. art.º 266.º):

- (i) o *princípio da responsabilidade* civil, criminal e disciplinar dos funcionários e agentes;
- (ii) o *princípio da proibição da garantia administrativa* ou da autorização hierárquica;
- (iii) o *princípio da cessação do dever de obediência* no cumprimento de ordens ou instruções sempre que este cumprimento implique a prática de um crime (nº 3);
- (iv) e o *princípio de regresso do Estado* contra os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes (nº 4).

Conforme referem J.J GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA⁸⁸, a Constituição considerou a responsabilidade do Estado e dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes como um *problema jurídico-constitucional* e não apenas como uma questão de responsabilidade civil da administração a regular pelo direito ordinário. A elevação deste problema a dignidade constitucional formal e material teve naturalmente em conta a génese histórica do instituto e respectivas modelações concretas, mas, na filosofia do texto republicano de 1976, a responsabilidade do Estado foi explicitamente concebida como uma dimensão básica da *constituição dos direitos* (cfr. art.º 22º) e como um

⁸⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes e Vital Moreira, Constituição da Republica Portuguesa Anotada, Volume II, 4a edição revista, Agosto 2010, pág. 850.

princípio estruturante da *constituição organizadora do poder* (expressa neste art.º 271º), o que significa que ele é uma dimensão típica da *juridicidade* estatal.

O princípio geral ínsito nas várias normas do art.º 271º e, assim, o *princípio da responsabilidade subjectiva* dos funcionários ou agentes do Estado ancorado noutros princípios constitucionais, como, por exemplo, o princípio do Estado de direito, o princípio da constitucionalidade e da legalidade, o princípio da protecção jus fundamental do cidadão.

A responsabilização subjectiva assenta nas ideias de ilicitude e de culpa, baseada num juízo de censura sobre o comportamento do causador do dano que, podendo e devendo ter optado por outra conduta, escolheu aquela que era censurável e potencialmente danosa.

No âmbito da **Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas**⁸⁹, a ilicitude consiste numa ação ou omissão violadora: de princípios e regras constitucionais, legais ou regulamentares; de regras técnicas; de deveres objetivos de cuidado; ou resultante do funcionamento anormal do serviço, que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos de alguém⁹⁰.

A culpa deve ser apreciada pela diligência e aptidão que seja razoável exigir, em função das circunstâncias de cada caso, de um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor⁹¹.

A culpa pode revestir duas modalidades:

- Culpa grave, quando o autor da conduta ilícita haja atuado com dolo ou diligência e zelo manifestamente inferiores àquele a que se encontrava obrigado em razão do cargo⁹².
- Culpa leve, não estando definida na lei, ocorre quando o autor da conduta ilícita haja atuado com diligência e zelo inferiores, mas não manifestamente inferiores àqueles a que se encontrava obrigado. Será ainda presumido este tipo de culpa, por aplicação dos

⁸⁹ Lei 67/2007, de 31 de Dezembro - Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (RRCEEDEP).

⁹⁰ artigo 9.º do RRCEEDEP.

⁹¹ artigo 10.º do RRCEEDEP.

⁹² N.º 1 do artigo 8.º do RRCEEDEP

princípios gerais da responsabilidade civil, sempre que tenha havido incumprimento de deveres de vigilância⁹³.

Apurada a culpa, importa determinar a repartição da responsabilidade do Estado, podendo esta ser exclusiva ou solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes.

Assim, a responsabilidade assumida pelo Estado é exclusiva:

- Quando o ato lesivo é cometido com culpa leve, pelos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, no exercício da função administrativa e por causa desse exercício⁹⁴.
- Quando os danos causados sejam imputáveis ao funcionamento anormal do serviço, mas não tenham resultado de um comportamento concretamente determinado ou não seja possível apurar a respetiva autoria⁹⁵.

Por outro lado, existe responsabilidade solidária, dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, com o Estado, quando estes atuem com dolo ou diligência e zelo manifestamente inferiores a que se encontravam obrigados em razão do cargo, no exercício das suas funções e por causa desse exercício⁹⁶.

No entanto, havendo responsabilidade solidária, o Estado encontra-se vinculado a exigir o direito de regresso, adotando as providências necessárias à efetivação desse direito, sem prejuízo do eventual procedimento disciplinar⁹⁷.

Concluindo, para se verificar a responsabilidade subjetiva do Estado devem estar reunidos cinco pressupostos:

Facto voluntário: quer se trate de uma ação ou omissão. Do primeiro constam os regulamentos, atos e atuações administrativas ou reais, e para o segundo, a abstenção de um dever de agir considerado relevante. Do segundo é necessário que se verifique um dever jurídico de praticar a ação omitida, aquilo a que se chama o “dever de garante”.

⁹³ N.º 3 do artigo 10.º do RRCEDEP.

⁹⁴ N.º 1 do artigo 7.º do RRCEDEP.

⁹⁵ N.º 3 do artigo 7.º do RRCEDEP.

⁹⁶ N.º 2 do artigo 8.º do RRCEDEP.

⁹⁷ N.º 1 do artigo 6.º e N.º 3 do artigo 8.º do RRCEDEP.

Ilicitude: será ilícito o ato ou omissão que viole a legalidade, compreendendo esta, os princípios, regras legais, regulamentares, mas também o que infrinja as normas constitucionais ou de direito internacional que ofendam direitos subjetivos, ou interesses legalmente protegidos. Havendo ilicitude, poderá esta encontrar-se abrangida por uma causa de justificação ou de exclusão da ilicitude. Nomeadamente: no cumprimento de um dever⁹⁸; no estado de necessidade⁹⁹; no consentimento do lesado¹⁰⁰; ou na legítima defesa¹⁰¹.

Culpa: – consiste no juízo de censura que se faz ao autor de um facto típico e ilícito, por não ter agido de outro modo, quando podia e lhe era exigido que agisse em conformidade com o Direito.

Dano: – corresponde à diminuição ou extinção de uma vantagem que é objeto de tutela jurídica. Este compreenderá os danos emergentes, lucros cessantes, danos presentes e futuros, patrimoniais e morais.

Nexo de causalidade: - é necessário que se estabeleça uma relação entre a conduta humana e o resultado verificado. A causa de um determinado evento é a que for mais adequada ou idónea para o produzir¹⁰².

Ao contrário da responsabilização subjetiva do Estado, a responsabilidade objetiva não radica num juízo de censura sobre o comportamento do causador do prejuízo, mas antes num instrumento de repartição de encargos. Repartição entre aquele que adota um comportamento vantajoso mas causador de prejuízo a terceiro, associando o prejuízo causado pela conduta aos benefícios decorrentes desta. Na perspetiva do Estado, trata-se de comportamentos em prol do interesse da coletividade e para satisfazer necessidades desta.

⁹⁸ N.º 2 do Artigo 271º da CRP.

⁹⁹ N.º 2 do Artigo 3º do CPA e Artigo 339º do Código Civil

¹⁰⁰ Artigo 340º do Código Civil

¹⁰¹ Artigo 21º da CRP e N.º 1 do Artigo 337º do Código Civil

¹⁰² **Teoria conditio sine qua non:** que não se pode imputar o resultado se, ao retirarmos a condição, aquele resultado não se verificaria; **Teoria da causalidade adequada** (art.º 10º, n.º 1, Código Penal): que só haverá responsabilização penal quando seja previsível, após um juízo de prognose póstuma feita por terceiro, que aquela ação desencadearia aquele resultado; **Teoria da criação ou não diminuição do perigo proibido:** Se o agente, com a sua ação ou omissão, criou ou não diminuiu o risco proibido, será responsabilizado; **Teoria do escopo da norma violada:** determina que para o estabelecimento do nexo de causalidade é necessário verificar se os danos correspondem às utilidades frustradas pela norma de proteção.

Sendo que, quando destes resultem prejuízos para os particulares, não será justo que estes suportem a totalidade do prejuízo. Por esta razão, o dano é, no essencial, transferido para a coletividade, por via do pagamento de uma indemnização, financiada com o dinheiro dos contribuintes.

Assim, a lei determina que, fora do contexto da ilicitude, o Estado e outras entidades públicas sejam responsáveis pelos prejuízos causados por *atividades, coisas ou serviços administrativos particularmente perigosos*, determinando desta forma a responsabilização pelo risco¹⁰³, ou seja, que haja um “*perigo acentuado, e não apenas um perigo vulgar*” o que demonstra uma ideia de potenciação de risco que vai para além da normalidade social e que exige, assim, um juízo do caso concreto e não de um juízo em abstrato. Ou seja, para haver responsabilização pelo risco é necessário que o resultado decorra de atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, que cause um dano e que se estabeleça um nexo de causalidade entre ambos. Pode ainda haver lugar a uma responsabilização pelo sacrifício, quando o Estado, *por razões de interesse público*, impõe encargos ou cause danos especiais e anormais¹⁰⁴.

Havendo lugar à reparação do dano¹⁰⁵, a situação deve ser reconstituída à forma que existiria se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação. Sempre que a reconstituição não for possível, por se tornar impossível, ou não repare integralmente, ou seja demasiado onerosa, haverá lugar a indemnização em dinheiro, apurado nos termos gerais da lei civil¹⁰⁶.

O direito à indemnização¹⁰⁷, assim como o direito de regresso, prescrevem no prazo de três anos¹⁰⁸ a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete, sendo que se o facto ilícito constituir crime para o qual a lei estabeleça prescrição sujeita a prazo mais longo, é este o prazo aplicável.

¹⁰³ N.º 1 do artigo 11.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (RRCEEDEP).

¹⁰⁴ Artigo 16.º do RRCEEDEP.

¹⁰⁵ Artigo 3.º do RRCEEDEP

¹⁰⁶ Artigos 496º, 562º e 566º do Código Civil.

¹⁰⁷ Artigo 5.º do RRCEEDEP.

¹⁰⁸ Artigos 498º, 562º e 566º do Código Civil.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, foi tornado mais claro, mais abrangente e mais exequível.

A extensão e alcance deste Regime são vastos e comportam conceitos que elevam sobremaneira a responsabilidade dos atos, ou omissões, ordenados ou executados no âmbito da atividade, interna e externa, da GNR.

O *Dever de Zelo*, o *Dever de Vigilância*, o *Dever de Fiscalização* são apenas exemplos de tipo de responsabilidade subjetiva que poderá ser acometida a GNR por eventuais danos provocados por inobservância daqueles deveres. Desde a simples instrução a cavalo onde determinado instrutor, não zeloso, ordenou exercícios desenquadrados com o propósito da instrução, ou sem as condições de segurança adequadas, passando pela inexistente ou deficiente vigilância hierárquica dos procedimentos financeiros para aquisição de bens, pela ausência de fiscalização das condições higiene-sanitárias das messes e bares, ou ainda, por uma simples apreensão de veículo, de forma irregular ou ilegal, que provoca danos patrimoniais, ou não patrimoniais, na esfera jurídica do particular.

Produzido o dano¹⁰⁹, encontrar-se-ão estes casos no âmbito do Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, na pessoa da GNR, haverá culpa funcional ou pessoal. Terão os militares agido com dolo ou culpa grave sendo solidariamente responsabilizados pelos danos provocados.

Como vimos, a GNR, enquanto serviço da administração direta do Estado¹¹⁰, ver-se-á obrigada a indemnizar os lesados nos casos em que o dano ocorrer por *culpa do serviço* ou nos casos em que for produzido com culpa leve dos seus militares. No entanto, nos casos em que ocorre culpa pessoal, grave, haverá lugar à responsabilização individual, originando de igual forma a obrigação de reposição do dano por parte da GNR, mas acionando-se de imediato, e de forma obrigatória, a responsabilização solidária e o direito de regresso, sem prejuízo do procedimento disciplinar.

¹⁰⁹ Artigo 2º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (RRCEDEP).

¹¹⁰ Decreto-Lei n.º 126-B/2011 de 29 de Dezembro, Lei Orgânica do MAI

Parece existir nesta solução uma margem de risco, uma “almofada”, pelo erro eventual inerente à atuação da GNR, que fruto das múltiplas e diversas solicitações, crescentemente complexas, urgentes e sujeitas a elevado escrutínio, pode gerar situações propícias à existência de falhas, funcionais ou pessoais.

Pretende-se desta maneira evitar o temor dos militares, confrontados com a possibilidade de se arruinarem ao causarem prejuízos a terceiros por atos seus, eventualmente por deficiente avaliação das circunstâncias - quantas vezes originada pela urgência de uma decisão - passem a hesitar, optando por consultar o seu superior hierárquico, enfim, acabando por não adotar conduta alguma, provocando com tal omissão ainda mais danos¹¹¹.

No respeitante à culpa individual, será esta apurada pela falta de rigor, de descuido e de imprevidência por parte dos militares, individualmente considerados, de acordo com a imputação individual efetuada em relação a cada um, se a título de dolo ou culpa grave, ou a título de mera culpa ou negligência, segundo padrões médios de diligência e aptidão, razoáveis de exigir a um militar zeloso e cumpridor. Um padrão ajustado ao serviço que desempenha, ao meio profissional onde se insere e aos seus conhecimentos.

O acréscimo de responsabilidade transversal, a todo o tipo de serviço e a todos os militares, que este Regime imputa, obriga à existência, na estrutura de comando da Guarda Nacional Republicana, de um processo de decisão administrativo, eficaz e eficiente, de escalões hierárquicos claramente definidos, com competências perfeitamente atribuídas e articuladas entre si, responsáveis e responsabilizáveis, onde exista supervisão e controlo, e de militares proficientes da sua missão e profundamente conhecedores da lei, do seu alcance e limites.

Apenas desta forma será possível dar cumprimento ao Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, aplicado na GNR, apurando, sempre que necessário, a ilicitude e a culpa funcional ou pessoal.

¹¹¹ JOÃO CAUPERS, em Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 236/04 in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 46, p. 20

(página em branco)

Capítulo IV – Conclusões

9. Conclusões

Na actividade diária da Guarda Nacional Republicana, a ordem de um superior hierárquico consubstancia a manifestação de vontade do titular de uma função pública a um militar, que lhe é subordinado, no sentido de que realize uma determinada conduta. É assim, uma manifestação de um poder atribuído por lei com vista ao funcionamento da administração, em sentido lato, mas também da conseqüente responsabilização pela adoção dessa conduta.

Os militares da GNR, sujeitos à condição militar e à hierarquia de comando, tendo por conseguinte os seus direitos e liberdades limitados pelas restrições constitucionalmente previstas, subordinam-se à disciplina militar que se baseia no integral e pronto cumprimento de leis e regulamentos e no dever de obediência aos superiores hierárquicos, obrigando-se a cumprir com exatidão e oportunidade as determinações, ordens e instruções emanadas de superior hierárquico, proferidas em matéria de serviço, desde que o respetivo cumprimento não implique a prática de crime.

Neste enquadramento, para o cumprimento da ordem, devem verificar-se os seguintes requisitos:

- (i) que a ordem provenha de superior hierárquico;
- (ii) que diga respeito a matéria de serviço;
- (iii) que seja comunicada na forma legal;

acrescido dos limites impostos pelo n.º 2 do artigo 8.º do Estatuto dos Militares da GNR:

- (iv) que o seu cumprimento não implique a prática de um crime.

O não cumprimento da ordem emanada, estejam assegurados os requisitos supracitados, coloca o militar subordinado em situação passível de incorrer em responsabilidade disciplinar ou, eventualmente, em responsabilidade criminal.

O problema do dever de obediência a ordens ilegais na GNR prende-se assim com o conflito de deveres a que o militar se vê sujeito aquando confrontado com uma eventual

ordem ilegal de um superior hierárquico. Cumpre a ordem ou incorre num crime de insubordinação.

Saber o que prevalece sobre o subordinado, se a hierarquia ou a lei, obriga-o a fazer um juízo de valor, relativizando o interesse público, a urgência do ato e o dever de obediência. Para além disso, deve ajuizar sobre a manifesta ilegalidade da ordem ou se a mesma conduz à prática de um crime.

É a própria Constituição que determina o cumprimento de ordens, independentemente da sua legalidade, desde que estas não conduzam à prática de um crime, exigindo para efeito de exclusão de responsabilidade a previa reclamação ou exigência da sua transmissão ou confirmação por escrito. No entanto, importa referir que no enquadramento jurídico geral dos militares e específico dos militares da GNR não se encontra prevista a faculdade da reclamação prévia ou pedido de comunicação ou confirmação por escrito. A solução para que o militar possa “reclamar” de uma ordem ilegal, que não constitua crime, parece passar desta forma pelo *direito de respeitosa representação*, devendo o militar utilizar os meios e a forma ao seu dispor para alertar para a eventual ilegalidade da ordem.

O dever de obediência a ordens ilegais é assim, na verdade, uma exceção ao princípio da legalidade, mas é uma exceção que é legitimada pela própria Constituição.

A ilicitude penal do facto típico preenchido pelo militar subordinado aquando a execução da ordem do superior hierárquico não é afastada ainda que essa conduta esteja conforme sob o ponto de vista do ordenamento jurídico que regula as relações hierárquicas internas.

Perante a conduta ilícita tem lugar naturalmente a responsabilidade penal respectiva, que ficará dependente da existência da culpa. Neste caso, no dever de obediência a ordens ilegítimas, importa apurar se a culpa poderá ser excluída com que fundamento e sob que pressupostos.

Assim, o militar confrontado com a ordem do legítimo superior hierárquico, dada na forma legal e sobre matéria de serviço, que não representou tratar-se de uma ordem ilegal, afasta o dolo, porque há erro sobre um elemento do tipo.

No entanto, se essa falha de representação ocorreu por falta do cuidado devido, entramos no âmbito da negligência.

Neste caso, o militar não quer cometer um crime, nem representa cometê-lo, porque supõe a existência de uma situação de facto que justifica o seu ato ou o desculpa, entrando no âmbito do erro sobre os pressupostos de uma causa de justificação ou de exclusão da culpa.

Quando a ilicitude do facto se revelar discutível, controvertida, obscura ou mesmo só pouco clara estamos perante uma eventual situação de causa de exclusão da culpa, desde que o militar não representa a factualidade que forma a ilicitude e não está, por isso, sequer em condições para poder avaliar a ilicitude do facto que comete.

No entanto, se a ordem se revela manifestamente desconforme com a legalidade penal, segundo critérios de dever-ser jurídico-penal representados pelo militar médio, há lugar ao dever de tomar as providências necessárias e possíveis para confirmar essa desconformidade. Caso representada, pelo militar subordinado, a realidade circunstancial que consubstancia a ilegalidade da ordem deve este empregar o cuidado devido, advertindo para essa circunstancialidade. Conduta distinta será, em princípio, merecedora de censura pela violação do dever de esclarecimento que nestas circunstâncias lhe é imposto. E neste caso, o militar subordinado conformou-se com a ilegalidade da ordem cabendo-lhe desta forma um juízo de censura jurídico-penal.

Isso não significa que a ordem ilegal quando cumprida se torna legal. A ilegalidade mantém-se, mesmo quando tenha de ser acatada, responsabilizando nomeadamente, o seu autor e, eventualmente, também a própria Administração.

No seio da GNR, o maior rigor no pronto e cabal cumprimento das ordens, obriga a uma maior responsabilidade de quem as emite, recaindo as suas consequências no plano jurídico sobre este, e não ao subordinado, sendo inexigível conduta diversa deste relativamente a uma ordem que não constitua um crime.

Neste sentido, deverá a responsabilidade ser apurada dando lugar à eventual reposição do dano ou prejuízo ou de uma equivalente compensação. O princípio geral ínsito é, assim, o *princípio da responsabilidade subjectiva* dos funcionários ou agentes do Estado.

A responsabilização subjectiva assenta nas ideias de ilicitude e de culpa, baseada num juízo de censura sobre o comportamento do causador do dano que, podendo e devendo ter optado por outra conduta, escolheu aquela que era censurável e potencialmente danosa.

Assim, nos casos em que ocorre culpa pessoal, grave, haverá lugar à responsabilização individual, originando de igual forma a obrigação de reposição do dano por parte da GNR, mas acionando-se de imediato, e de forma obrigatória, a responsabilização solidária e o direito de regresso, sem prejuízo do procedimento disciplinar.

Parece existir nesta solução uma margem de risco, uma “almofada”, pelo erro eventual inerente à atuação da GNR, que fruto das múltiplas e diversas solicitações, crescentemente complexas, urgentes e sujeitas a elevado escrutínio, pode gerar situações propícias à existência de falhas, funcionais ou pessoais.

Pretende-se desta maneira evitar o temor dos militares, confrontados com a possibilidade de se arruinares ao causarem prejuízos a terceiros por atos seus, eventualmente por deficiente avaliação das circunstâncias - quantas vezes originada pela urgência de uma decisão - passem a hesitar, optando por consultar o seu superior hierárquico, enfim, acabando por não adotar conduta alguma, provocando com tal omissão ainda mais danos.

O acréscimo de responsabilidade transversal, a todo o tipo de serviço e a todos os militares, que esta responsabilidade imputa, obriga à existência, na estrutura de comando da Guarda Nacional Republicana, de um processo de decisão administrativo, eficaz e eficiente, de escalões hierárquicos claramente definidos, com competências perfeitamente atribuídas e articuladas entre si, responsáveis e responsabilizáveis, onde exista supervisão e controlo, e de militares proficientes da sua missão e profundamente conhecedores da lei, do seu alcance e limites.

Bibliografia

- AMARAL, Diogo Freitas, Curso de Direito Administrativo, vol. I, 3.^a ed., Coimbra, 2006.
- AMARAL, Diogo Freitas, Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico, 2.^a edição. Almedina, 2005.
- BRANDÃO, Nuno, Justificação e Desculpa por Obediência em Direito Penal, Coimbra Editora, 2006.
- CAETANO, Marcelo, Manual de Direito Administrativo, 10.^a Edição, revista e actualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Almedina, 2010.
- CANOTILHO, J.J. Gomes e Vital Moreira, Constituição da República Anotada Artigos 108.^o a 296.^o, Volume II, 4.^a Edição revista, 2010.
- CORREIA, Sérvulo, Polícia, In: Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. VI, Lisboa, 1994.
- CAUPERS, João, Introdução ao Direito Administrativo, 10.^a ed., ed. Âncora, Lisboa, 2009.
- DIAS, Jorge de Figueiredo, Direito Penal. Parte Geral, Tomo I: Questões Fundamentais. A Doutrina Geral do Crime, Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- FAUSTO DE QUADROS, Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, Livraria Almedina, Coimbra, 1995.
- GERALDES, Olindo, Conflito de Deveres, Separata da Revista O Direito, Almedina, 2009.
- RAPOSO, João. Direito Policial I: Introdução, Noções Fundamentais, a Polícia em sentido institucional, Coimbra, Almedina; 2006.
- VIEIRA, Belchior, Liderança Militar, Academia Militar, 2002.

SILVA, Germano Marques da, “Direito Penal Português – Teoria do Crime”,
Universidade Católica Editora, 2012

Legislação:

BASES GERAIS DO ESTATUTO DA CONDIÇÃO MILITAR, Lei n.º 11/89 de 01 de
Junho.

CÓDIGO PENAL, Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, republicado pela Lei n.º
59/2007, de 4 de Setembro.

CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, Decreto-Lei n.º 6/96 de 31 de
Janeiro.

CÓDIGO DE JUSTIÇA MILITAR, Lei n.º 100/2003, de 15 de Novembro.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, de 2 de Abril de 1976 - Revista
pelas Leis Constitucionais n.ºs 1/82, de 30 de Setembro, 1/89, de 8 de Julho, 1/92, de
25 de Novembro, 1/97, de 20 de Setembro e 1/2001, de 12 de Dezembro, 1/2004, de
24 de Julho e 1/2005, de 12 de Agosto.

CÓDIGO DEONTOLÓGICO DO SERVIÇO POLICIAL, Resolução do Conselho de
Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002.

ESTATUTO DOS MILITARES DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA, Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro.

ESTATUTO DO PESSOAL DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA, Decreto-Lei
n.º 299/2009 de 14 de Outubro.

LEI ORGÂNICA DE BASES DA ORGANIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS, Lei
Orgânica n.º 1-A/2009 de 7 de Julho

LEI ORGÂNICA DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA, Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro.

LEI DE DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS, Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro.

REGIME DO ESTADO DE SÍTIO E DO ESTADO DE EMERGÊNCIA, Lei n.º 44/86 de 30 de Setembro.

REGULAMENTO DE CONTINÊNCIAS E HONRAS MILITARES, Decreto-Lei n.º 331/80 de 28 de Agosto.

REGULAMENTO DE DISCIPLINA DA GNR, Lei n.º 145/99 de 1 de Setembro.

REGULAMENTO DISCIPLINAR DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA, Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

REGULAMENTO GERAL DO SERVIÇO DA GNR - Despacho n.º 13-A/10 de 05 de Maio de 2010 do Comandante-Geral da GNR.

REGULAMENTO DA MEDALHA MILITAR E DAS MEDALHAS COMEMORATIVAS DAS FORÇAS ARMADAS, Decreto-Lei n.º 316/2002 de 27 de Dezembro.

REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO, Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

Trabalhos Académicos:

CALHAÇO, Maria Bernadete Rodrigues Sabina Rosa, (In)Segurança e (restrição dos) Direitos Fundamentais dos Militares, Disciplina Militar, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Março 2010.

LEITÃO, Vitor Manuel Matos, A Disciplina Como Elemento Essencial Do Funcionamento Regular Das Forças Armadas, Trabalho de Investigação Individual, Instituto de Estudos Superiores Militares, 2011.

NEVES, Ana Fernanda, O Direito Disciplinar da Função Pública, Dissertação de Doutoramento, Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 2007.

PEREIRA, Pedro Miguel Correia, A Condição Militar e a sua aplicação aos militares da Guarda Nacional Republicana, Tese de Mestrado, Academia Militar, 2010.

SIMÕES, Bruno Miguel Real, Do Exercício do Poder Disciplinar na Administração Pública, Tese de Mestrado, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2008.

Artigos de Internet:

BRANCO, Carlos Manuel Gervásio, A GNR e a Segurança Interna, Revista Militar, 2008.

BRANCO, Carlos Manuel Gervásio, Indiscutível Natureza Militar, in Operacional, 2012.

CANAS, Vitalino, A limitação de comportamentos e de posições jurídicas subjectivas pela atividade de polícia, sem data.

CANAS, Vitalino, Os limites gerais da atividade de polícia como atividade limitativa de direitos, Universidade Nova, 2013.

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, Responsabilidade da Administração Pública, comunicação apresentada no Auditório da Torre do Tombo, Março 2001.

CAVACO, Paulo Daniel Peres, A Polícia no Direito Português, Hoje, sem data.

COSTA PINTO, Frederico de Lacerda da, Erro de tipo e erro de proibição, Revista Penal, 2007.

DIAS DA SILVA, Um Olhar Sobre a Nossa Justiça Militar, in Revista da Guarda, 2014.

DIAS DA SILVA, Henrique, O Código de Procedimento Administrativo e a atividade de polícia, JURISMAT, 2013.

FERREIRA, João Brandão, Ainda a Condição Militar, 2005.

FREIRE, João, Instituições Militares, Poder Político e Sociedade, Revista Nação e Defesa, 2009.

FREIRE, João, A coordenação, a disciplina e as culturas militares, Revista Nação e Defesa, 2009.

GUEDELHA, Mário José Machado, Sistema de Segurança Interna Português - A reforma de 2008 – Forças e Fraqueza, Jornal de Defesa e Relações Internacionais, 2013.

MACHADO, Miguel, Desinstalar a Confusão, in Revista Operacional, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Trabalhos preparatórios da reforma, Coimbra Editora, 2002.

MONCADA, Luis Cabral de, A responsabilidade civil extracontratual do Estado, Universidade Lusíada, sem data.

TENREIRO, Mário Paulo, O Direito na Instituição Militar, Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, in Revista Crítica de Ciências Sociais, 1986.

RELATÓRIO ANUAL DE SEGURANÇA INTERNA, Gabinete do Secretário-Geral, Sistema de Segurança Interna, MAI, 2013.