

DEFESA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS
Uma perspetiva do Direito Militar da Segurança
em Estado Constitucional Democrático

AUTOR

Jorge Bacelar Gouveia (jorgebacelargouveia@live.com)

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76, 78 e 80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almedina.net · editora@almedina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Abril, 2022

DEPÓSITO LEGAL

????????????/22

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusivas
responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo,
sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento
judicial contra o infrator.



ALMEDINA

GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

GOUVEIA, Jorge Bacelar, 1966-

Defesa Nacional e Forças Armadas: uma perspetiva do direito militar da
segurança em estado constitucional democrático. – 1ª ed. – (Monografias)

ISBN 978-989-40-0512-4

CDU 342

PREFÁCIO DE ANTÓNIO SILVA RIBEIRO

A presente obra do Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia – “Defesa Nacional e Forças Armadas” – presta um inestimável contributo ao conhecimento no domínio das ciências militares, que não poderia ter surgido em momento mais oportuno.

Com efeito, a diversidade dos riscos e o impacto das ameaças à segurança nacional e coletiva intensificaram-se de forma muito significativa na última década, em consequência de um enfraquecimento do multilateralismo e de uma maior crispação nas relações internacionais, que se acentuaram durante a pandemia da covid-19. Os últimos dois anos têm sido particularmente desafiantes, em resultado do incremento da confrontação geopolítica e geoeconómica, bem como da crescente assertividade de alguns atores internacionais no plano militar, traduzida no desrespeito pelo Direito Internacional, na tentativa de redefinição de fronteiras e na competição exacerbada pelo poder global, desafiando a ordem internacional vigente no pós-II Guerra Mundial, situação que culminou na invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro deste ano.

É nesta conjuntura mais complexa, ambígua, incerta e de conflitualidade real, que tem sobressaído o contributo da Defesa Nacional e, em particular, das Forças Armadas, para a segurança nacional e internacional, patente no intenso empenhamento diário dos militares portugueses, seja em missões de apoio a emergências civis, seja em operações de natureza militar, tanto em Portugal como no estrangeiro.

É, por isso, ainda mais essencial, nos dias de hoje, compreender o papel primordial que o Direito Militar desempenha, enquanto dimensão do

Direito que regula a atuação das Forças Armadas na procura das opções estruturais que, salvaguardando o necessário equilíbrio entre liberdade e autoridade, permitam maximizar a Segurança Nacional, que se constitui como o seu objetivo fundamental.

Esse é o foco central deste livro, que aborda, com grande rigor científico, a evolução do Direito Militar ao longo dos tempos até à atualidade e expõe, com enorme clareza e profundidade, as opções legislativas que foram sendo tomadas para garantir a relevância e utilidade das Forças Armadas, face às alterações de circunstâncias do ambiente estratégico.

O livro subdivide-se em duas partes, a primeira dedicada ao tema da “Segurança, cidadania e soberania na Idade Contemporânea”, contendo dois capítulos, e a segunda focada no tema da “Segurança, Defesa Nacional e Forças Armadas no Direito Português”, desenvolvida em três capítulos. Os cinco capítulos que compõem esta obra, seguidamente sumariados, complementam-se de forma harmoniosa, oferecendo uma visão global acerca do Direito Militar no quadro do conceito holístico de Segurança Nacional.

O primeiro capítulo aborda a crise do Estado Social no século XX, decorrente das fortes e constantes mudanças do mundo globalizado mais complexo e incerto, com riscos e ameaças mais diversificadas e imprevisíveis, e que sugerem a transição para um novo modelo de constitucionalismo e de Estado. Um modelo de Estado pós-contemporâneo que assuma as funções de regulação da economia, recuando na exclusividade dos sistemas públicos; que se adapte a uma intensificação da democracia participativa relativamente à representativa, por uma maior participação dos cidadãos na política nacional; que se consiga enquadrar num novo contexto de uma comunidade internacional global, pouco compatível com a noção de soberania estadual plena, da conceção vestefaliana; e que consiga enfrentar o fenómeno crescente do risco à segurança, protegendo a sociedade não só das ameaças, mas também do sentimento de medo que elas provocam.

Analisa, ainda, o paradigma da globalização e os seus efeitos nas alterações à ordem internacional, com particular incidência nas relações internacionais conflituais (que implicam a rotura com regras estabelecidas), cujo estudo é fundamental tendo em vista uma atuação preventiva

ou repressiva perante os conflitos, à luz da Carta das Nações Unidas, vista como uma Constituição Mundial. Daqui emerge o conceito de segurança humana, alargado do Estado para a sociedade e o indivíduo, mas também para a comunidade internacional e para os domínios além do militar, como o político, económico e ambiental, abrangendo a resposta aos riscos e ameaças globais, que exige uma crescente cooperação internacional.

O segundo capítulo desenvolve o conceito de segurança, tendo em consideração diferentes critérios de classificação como o sujeito protegido, os bens ou matérias a proteger, o âmbito espacial de intervenção e as estruturas que a asseguram, onde se inclui a militar, a cargo das Forças Armadas, tópico central desta obra. A cada vez maior amplitude do conceito de segurança, motivada pelos novos riscos e ameaças do século XXI, coloca novos desafios enquanto tarefa fundamental do Estado e dever dos poderes públicos. Como o autor salienta, “o reforço da segurança como o fim do Estado não pode fazer-se à custa da democracia e da liberdade dos cidadãos, criando-se um novo conjunto de opções dilemáticas em termos políticos e em termos jurídicos”. Trata-se, no fundo, de encontrar um justo equilíbrio entre segurança e liberdade, tanto ao nível do Estado como da comunidade internacional.

Para este efeito, o texto revisita o contrato social de Thomas Hobbes, evidenciando a lógica da transferência da liberdade individual para uma entidade coletiva, que governa para assegurar, por todos, uma paz instalada à custa dessa liberdade individual, prevalecendo sobre ela a segurança individual. Merece, ainda, especial destaque o inevitável debate que o autor preconiza no sentido de se repensarem certos dogmas constitucionalmente relevantes, como é o caso da intervenção das Forças Armadas na segurança interna, nomeadamente, na resposta a ameaças transnacionais.

O terceiro capítulo é inteiramente dedicado à análise do tema da segurança no quadro da lei fundamental de Portugal – a Constituição da República Portuguesa (CRP) –, que entrou em vigor a 25 de abril de 1976, tendo, até ao momento, sido alvo de sete revisões constitucionais. Embora com um tratamento assimétrico, o texto constitucional confere particular relevância à segurança nas suas diversas modalidades ou dimensões, sendo de assinalar as alterações introduzidas ao longo das

cinco primeiras revisões, que o autor apresenta de forma concisa e elucidativa, enquadrando-as no contexto político e social do momento específico em que ocorreram.

Assim, depois de elencar os aspetos marcantes da versão originária da CRP, de 1976, associados ao espírito revolucionário dessa época, de que destaca as competências políticas, legislativas e administrativas exclusivas do Conselho da Revolução, o autor aborda, individualmente, as mudanças registadas nos 25 anos que se seguiram.

O quarto capítulo aprofunda o conceito abrangente de Segurança Nacional, para o qual tem convergido a doutrina da maioria dos países membros da NATO, afastando-se da noção de Defesa Nacional que, nos termos da CRP, tende a remeter essa função exclusivamente à dimensão militar, ao delimitar o seu campo de ação às agressões ou ameaças externas. Ora, como o Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia bem realça, sobretudo depois do 11 de setembro de 2001, deixou de fazer sentido a distinção entre ameaças externas – para as quais estão especialmente preparadas as Forças Armadas – e ameaças internas, que constituem a primordial preocupação das forças policiais. Isto porque as ameaças transnacionais, como o terrorismo, o crime organizado e, com maior atualidade, os ciberataques, podem manifestar-se no interior do território nacional, independentemente da sua origem externa ou interna. Daí a importância das oportunas reflexões do autor sobre o mérito do texto constitucional vir a afeiçoar-se a uma verdadeira visão integrada de Segurança Nacional, conceito frequentemente distorcido e evitado no próprio conceito estratégico que lhe é dedicado (ainda designado de Conceito Estratégico de Defesa Nacional). Afigura-se que tal distorção resulta, essencialmente, do facto de se confundirem os fins (a segurança), com as modalidades de ação (dissuasão e defesa militar, policiamento, produção de informações, proteção civil, e outras) e os meios para os atingir (forças armadas, polícias, serviços de informações e agentes de proteção civil, entre outros).

É, neste sentido, que o Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia salienta, eloquentemente, que “a função de Segurança Nacional, vista microscopicamente em cada um [dos seus] pilares, desvenda as suas particularidades e esclarece a lógica da intervenção que o Direito prevê para cada uma delas. Só que essas funções parcelares devem ser conjugadas

macroscopicamente, todas elas contribuindo para a produção da Segurança Nacional como resultado global”. Cumpre, também, destacar a alusão que faz ao extinto “Sistema Nacional de Gestão de Crises”, cuja eventual reedificação, em moldes necessariamente distintos, merece um estudo sério e um debate alargado, tirando partido das lições aprendidas na crise pandémica da covid-19 e noutras crises que assolaram o país nos últimos anos.

O quinto e último capítulo aprofunda o estudo da Defesa Nacional e das Forças Armadas em diversas perspetivas, começando, desde logo, pelo Direito da Defesa Nacional e o da sua vertente militar, expresso sinteticamente como Direito Militar. Neste âmbito, complementa a análise da evolução constitucional apresentada no terceiro capítulo, agora com um maior enfoque nos aspetos militares, e introduz o elenco legislativo encarregado de concretizar as orientações expressas na CRP, dividindo-o em três núcleos temáticos: organização das Forças Armadas, estatuto dos militares e defesa da Pátria e serviços militar e cívico.

De seguida, aborda a função da Defesa Nacional e, nesse âmbito, o papel central das Forças Armadas na defesa militar da República e no cumprimento de missões no âmbito externo e interno, incluindo a possibilidade conferida pela CRP para o seu emprego fora do âmbito da segurança, em missões de satisfação de necessidades básicas e de melhoria da qualidade de vida das populações. Em sentido inverso, reflete sobre outras estruturas que concorrem para a Defesa Nacional na sua dimensão não militar, assunto ausente do texto constitucional e apenas vagamente mencionado na Lei de Defesa Nacional (LDN). Analisa, ainda, o direito aplicável aos militares, o direito e o dever fundamental de defesa da Pátria por todos os portugueses, e as normas jurídico-constitucionais sobre o estado de guerra. Antes, porém, dedica uma parte substancial deste último capítulo ao estudo do sistema de Defesa Nacional e da organização das Forças Armadas, à luz das atuais LDN e Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) de 2021, que deram origem às Leis Orgânicas do Estado-Maior-General das Forças Armadas, da Marinha, do Exército e da Força Aérea, aprovadas em 2022.

Este último tópico é de particular interesse, face às relevantes alterações introduzidas por este novo quadro legal, nomeadamente quanto

ao reforço da unidade de comando ao nível estratégico e operacional das Forças Armadas. De facto, a unidade de comando é um princípio fundamental, destinado a garantir a convergência de esforços militares, através da ação coordenada de todas as forças, com vista a um objetivo comum. Essa coordenação beneficia da cooperação entre vários comandantes subordinados, mas implica que se invista num único comandante militar superior, a necessária autoridade de decisão, pois só assim se obtém a melhor eficácia e eficiência no uso da força militar. Este princípio foi fortalecido na atual LDN e LOBOFA, corrigindo os problemas de falta de coerência entre as competências e a responsabilidade cometida legalmente ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e eliminando as ambiguidades normativas perturbadoras da ação militar, alterações consideradas essenciais para o cumprimento eficaz da exigente missão cometida às Forças Armadas, de garantir a defesa militar da República, contribuir para a segurança nacional e internacional e apoiar o desenvolvimento e o bem-estar das populações.

Por todos os motivos anteriormente enunciados, considero que a obra “Defesa Nacional e Forças Armadas” é imprescindível para a compreensão dos crescentes desafios associados à Segurança Nacional e para o estudo do Direito Militar, que determina os limites e as formas de atuação das Forças Armadas, tendo em vista a consecução daquele fim primordial do Estado. Foi, pois, com grande satisfação, que aceitei o honroso convite que o Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia me formulou para prefaciar esta obra, estando certo do seu valioso contributo para o conhecimento científico produzido em Portugal.

ANTÓNIO SILVA RIBEIRO
ALMIRANTE

14 de abril de 2022

NOTA PRÉVIA

1. O tema da Segurança veio infelizmente para ficar no dealbar deste terceiro milênio, condicionando as nossas vidas, individuais e coletivas, nas esferas pública, privada e social.

Têm-se multiplicado, por isso, os estudos que, no plano acadêmico, versam os seus muitos ângulos, ainda que prevaleça a maior dedicação que tem sido dada à dimensão “security” da Segurança.

Não obstante as novidades trazidas pelo controverso – mas estimulante e revolucionário – conceito de “Segurança Humana”, é inegável reconhecer o papel primordial que o Direito Militar desempenha, enquanto mais antiga dimensão do Direito da Segurança que regula as Forças Armadas na sua posição estrutural do Estado, na configuração das melhores condições em que a Segurança Nacional, seu objetivo fundamental, pode ser provida.

2. De todo o modo, o estudo do Direito Militar tem-se conservado muito confinado ao reduto das instituições castrenses, sendo certo que a sua abertura como disciplina científica, com uma indiscutível ótica extrajurídica, se impõe: pensando não apenas no proverbial dever fundamental de todos os cidadãos defenderem a sua Pátria como na interação crescente da atividade militar com as outras funções e estruturas de Segurança Nacional.

Aqui radica o propósito deste livro: *oferecer uma visão global acerca do Direito Militar, situando-o no ambiente mais largo que a Segurança Nacional assume neste tempo de Estado Constitucional de Direito; mas igualmente não*

esquecer as opções específicas que Portugal tomou no tocante à construção do seu “edifício militar”, tendo por fundamento a Constituição Militar Portuguesa.

3. Tenho a óbvia esperança de que este trabalho possa valer por si, atraindo a atenção do cidadão comum, que tem a consciência da nobreza que é ser destinatário de um dever que sobre todos impende, mesmo que em termos diversos, qual seja o de proteger a comunidade político-estadual a que pertence pelo laço jurídico da cidadania das ameaças e dos riscos que contra ela hoje se multiplicam aceleradamente.

Todavia, não posso esconder o objetivo específico de que este livro possa ser também útil para se perceber as novas e intrincadas questões que se têm colocado ao Direito Militar, num tempo em que a mudança para um Estado de Direito Democrático que a Revolução dos Cravos consumou, num mundo globalizado, faz aumentar a necessidade de se obter novos equilíbrios entre a liberdade e a autoridade, ou entre a soberania e o cosmopolitismo.

Assim se pretende ajudar e sobretudo homenagear o esforço meritório que as instituições do ensino superior militar – universitário e politécnico – vão realizando diariamente, o que se pode bem comprovar pela qualidade dos novos cursos e projetos pedagógicos e científicos, num domínio em que a interdisciplinaridade coloca não poucas vezes dilemas de árdua dilucidação.

Uma última palavra de agradecimento ao Almirante António Silva Ribeiro, Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas de Portugal, pela simpatia do *Prefácio* com que quis enriquecer esta publicação.

Lisboa, 25 de abril de 2022.

JORGE CLÁUDIO DE BACELAR GOUVEIA

www.jorgebacelargouveia.com

jorgebacelargouveia@live.com

PLANO

I – SEGURANÇA, CIDADANIA E SOBERANIA NA IDADE CONTEMPORÂNEA

Capítulo I – Segurança, Estado e Comunidade Internacional

Capítulo II – Teoria Jurídico-Política da Segurança

II – SEGURANÇA, DEFESA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS NO DIREITO PORTUGUÊS

Capítulo III – Direito Constitucional da Segurança

Capítulo IV – Estado-Poder e Segurança Nacional

Capítulo V – Defesa Nacional e Forças Armadas

ÍNDICE GERAL

PREFÁCIO DE ANTÓNIO SILVA RIBEIRO	5
NOTA PRÉVIA	11
PLANO	13

I – SEGURANÇA, CIDADANIA E SOBERANIA NA IDADE CONTEMPORÂNEA

CAPÍTULO I – SEGURANÇA, ESTADO E COMUNIDADE INTERNACIONAL

§ 1º Crise, Estado Pós-Contemporâneo e Segurança	
1. As crises do Estado Contemporâneo e o Estado Pós-Contemporâneo: o novo paradigma da “incerteza”	19
2. A crise do Estado Social e a Regulação da Economia	21
3. A crise do Estado Democrático e a nova Democracia de Participação	23
4. A crise do Estado Nacional e a Globalização	25
5. A crise do Estado Seguro e o Risco	26
§ 2º Segurança, Globalização e Comunidade Internacional de Risco	
6. A Comunidade Internacional e as suas relações; a Globalização como novo pressuposto	33
7. Os conflitos internacionais e a Segurança	35
8. A novidade da Segurança Humana	37

- | | |
|--|----|
| 9. A Comunidade Internacional de Risco e as suas ameaças | 40 |
|--|----|

CAPÍTULO II – TEORIA JURÍDICO-POLÍTICA DA SEGURANÇA

§ 3º A Elaboração da Ideia de Segurança

- | | |
|--|----|
| 10. Conceito e classificações de Segurança | 51 |
| 11. O progressivo alargamento do conceito de Segurança | 55 |
| 12. A Segurança na Filosofia Política | 60 |
| 13. A Segurança na Teoria Geral do Estado e do Direito | 63 |

§ 4º Os Desafios Políticos da Segurança

- | | |
|---|----|
| 14. Os novos rumos da Política de Segurança | 67 |
| 15. Segurança centralizada ou segurança partilhada? | 69 |
| 16. Segurança setorial ou segurança integrada? | 71 |
| 17. Segurança unilateral ou segurança cooperativa? | 72 |
| 18. Segurança pública ou segurança privada? | 73 |

II – SEGURANÇA, DEFESA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS NO DIREITO PORTUGUÊS

CAPÍTULO III – DIREITO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA

§ 5º A Constituição da Segurança

- | | |
|--|----|
| 19. A Constituição da República Portuguesa como “Constituição da Segurança” | 83 |
| 20. A “segurança” na Constituição portuguesa: polissemia significativa e assimetria regulativa | 86 |

§ 6º A Evolução da Constituição da Segurança na III República

- | | |
|---|----|
| 21. As revisões constitucionais em matéria de segurança | 89 |
| 22. A versão originária da Constituição de 1976 | 90 |
| 23. A primeira revisão constitucional de 1982 | 92 |
| 24. A segunda revisão constitucional de 1989 | 95 |
| 25. A terceira revisão constitucional de 1992 | 96 |

26.	A quarta revisão constitucional de 1997	97
27.	A quinta revisão constitucional de 2001	101
CAPÍTULO IV – ESTADO-PODER E SEGURANÇA NACIONAL		
§ 7º	A Edificação da Segurança Nacional	
28.	A “Segurança Nacional” como conceito integrado	111
29.	Os elementos categoriais da Segurança Nacional	114
30.	A Segurança Nacional na Teoria Geral das Funções do Estado	116
31.	A Segurança Nacional na Teoria Geral da Organização Administrativa	117
§ 8º	A Segurança Nacional no Direito Português	
32.	Os equívocos constitucionais da “Defesa Nacional” como “Segurança Nacional”	121
33.	A constitucionalização “implícita” e “esparça” da Segurança Nacional	125
34.	A evolução da segurança nas Constituições portuguesas	127
35.	As insuficiências do antigo “Sistema Nacional de Gestão de Crises”	130
CAPÍTULO V – DEFESA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS		
§ 9º	O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas	
36.	A revisão constitucional de 1982 e a estrutura das Forças Armadas; as revisões constitucionais subsequentes	135
37.	As revisões constitucionais de 1982 e de 1997 e o regime da prestação dos serviços cívico e militar	140
38.	Da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas de 1982 à atual Lei de Defesa Nacional de 2009	142
39.	As fontes normativas do Direito Militar	145
§ 10º	A Função de Defesa Militar	
40.	Defesa Nacional e segurança da República	149

41. As Forças Armadas como “defesa militar da República”	153
42. As missões específicas das Forças Armadas no âmbito externo	156
43. As missões específicas das Forças Armadas no âmbito interno	159
44. Defesa Nacional e segurança não militar da República	162
45. Os princípios retores das Forças Armadas	163
§ 11º O Sistema de Defesa Nacional	
46. A Política de Defesa Nacional; o conceito estratégico de Defesa Nacional	165
47. Os órgãos da Política de Defesa Nacional	169
48. Os órgãos de soberania com competência em matéria de Defesa Nacional	170
49. O Presidente da República na Defesa Nacional e nas Forças Armadas; a competência para o uso da força militar	173
50. Os órgãos administrativos com competência em matéria de Defesa Nacional	176
§ 12º A Organização das Forças Armadas	
51. A estrutura das Forças Armadas	183
52. O Estado-Maior-General das Forças Armadas	185
53. Os ramos das Forças Armadas	186
§ 13º Os Militares das Forças Armadas	
54. A condição militar dos militares das Forças Armadas	191
55. As restrições de direitos fundamentais dos militares	194
56. Os direitos e os deveres dos militares	198
57. O Direito Militar Disciplinar	203
58. O Direito Militar Penal e Processual Penal; a justiça militar não penal	212
59. O Direito Penal Militar: os “crimes estritamente militares”	216

60. O Direito Militar Processual Penal: os “juízes militares”; os tribunais militares em tempo de guerra	220
§ 14º A Defesa da Pátria	
61. O dever fundamental de defender a Pátria	229
62. Defesa da Pátria e dever de resistência	232
63. Defesa da Pátria e serviço militar	233
64. Defesa da Pátria e mobilização e requisição no interesse da Defesa Nacional	239
65. Objeção de consciência perante o serviço militar	242
66. O serviço cívico; o estatuto dos objetores de consciência	248
§ 15º O Estado de Guerra	
67. Estado de guerra e Direito Público	253
68. O Direito Constitucional e Legal da Guerra	255
69. O pressuposto do estado de guerra	258
70. O procedimento de declaração do estado de guerra	266
71. Os efeitos do estado de guerra	270
72. Estado de guerra e estado de exceção constitucional	275
BIBLIOGRAFIA	287
ÍNDICE GERAL	309