

# A relação de hierarquia na Administração civil e na Administração militar – o regime jurídico do dever de obediência

HENRIQUE DIAS DA SILVA \*

**Resumo:** *Estudo comparativo do conteúdo da relação de hierarquia na Administração Pública Civil. Os conceitos de função pública e de condição militar. Análise dos poderes do superior hierárquico e dos deveres do subordinado na administração civil e na administração militar, em especial no que respeita à obediência. As relações especiais de poder e a relação de hierarquia. Os limites imanentes aos direitos fundamentais, as restrições aos direitos fundamentais e o dever de obediência. O direito de respeitosa representação. Análise dos deveres dos subordinado hierarquicamente na administração civil e na administração militar.*

## Introdução

Procedemos neste trabalho a um breve estudo comparativo do conteúdo da relação de hierarquia na Administração Civil e na Administração Militar.<sup>1</sup> Na prossecução deste objetivo importa atender aos conceitos de função pública e de condição militar, descrever e analisar os poderes do superior hierárquico na administração civil e na administração militar. Terminando com o estudo dos deveres dos servidores do

---

JURISMAT, Portimão, n.º 3, 2013, pp. 227-259. ISSN: 2182-6900.

\* Docente no ISMAT e na Universidade Autónoma de Lisboa.

<sup>1</sup> Quando nos referimos à Administração Militar não temos em vista o serviço ou a especialidade de Administração Militar (“oposto” às armas de infantaria e de cavalaria), também considerada como o serviço logístico encarregado das áreas da intendência e das finanças, mas todo o setor militar em oposição ao setor civil, ou não militar.

Estado quer na administração civil, quer na administração militar, com particular incidência no dever obediência.

A hierarquia é um conceito com raízes na igreja,<sup>2</sup> cuja organização se baseia na relação de hierarquia. Este modelo de organização influenciou a própria organização estadual, nomeadamente a “constituição administrativa” napoleónica.<sup>3</sup>

Note-se que este modelo de organização e de relação encontra-se presente em estudos de comportamento animal comparado nas áreas da etologia e da sociobiologia, considerando alguns autores que não é de afastar a possibilidade de o fenómeno da hierarquia se fundar não apenas em razões culturais, mas também na biocultura.<sup>4</sup>

A hierarquia pode ser analisada em diversas perspetivas designadamente como modelo de organização administrativa, como relação jurídico funcional e, por último, como processo de decisão<sup>5</sup>. Neste nosso estudo vamos ter particularmente em atenção a hierarquia como relação jurídico funcional.

Sobre a construção do conceito de hierarquia existem doutrinas monistas e dualistas, para as primeiras um único elemento é suscetível de caracterizar este tipo de relação, enquanto para as segundas há necessidade de conjugar vários elementos para traduzir a relação de hierarquia.<sup>6</sup>

Sem entrar nesta discussão doutrinal optamos por seguir a posição perfilhada por Paulo Otero que caracteriza a relação de hierarquia entre dois órgãos da mesma pessoa coletiva, com base no poder de direção, na supremacia da vontade do superior pois este tem o poder de realizar a sua vontade face aos seus subordinados que se encontram sujeitos a um dever de obediência.<sup>7</sup>

A relação de hierarquia está relacionada com o dever de obediência, este é essencial para a operacionalização daquela relação, pelo que este dever também será objeto do nosso estudo.

<sup>2</sup> Paulo OTERO, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra Editora, 1992, págs. 303 e segs.

<sup>3</sup> Charles DEBBASH e Frédéric COLIN, *Droit Administratif*, 7.<sup>a</sup> Edição, Ed. Economica, Paris, 2004, pág. 46.

<sup>4</sup> João Pereira NETO, *Hierarquia*, in: *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Volume III, 2.<sup>a</sup> Edição, Editorial Verbo, Lisboa – São Paulo, 1999, pág. 222, 2.<sup>a</sup> coluna.

<sup>5</sup> Tudo isto na sequência da síntese de Paulo OTERO, *Hierarquia Administrativa*, in: *Dicionário da Administração Pública*, Lisboa, 1993, págs. 66 e segs. Ver igualmente Quadro I em anexo.

<sup>6</sup> Paulo OTERO, op. cit., págs. 66 e segs.

<sup>7</sup> Paulo OTERO, op. cit., pág. 71.

Também não é possível analisar a relação de hierarquia sem ter presente as relações especiais de poder e ainda diversos aspetos relacionados com os limites iminentes aos direitos fundamentais e as restrições a esses direitos.

Como adiante se dirá, a relação de hierarquia é estruturante para a organização da Administração pública e, em certos moldes, da própria sociedade se atendermos à tipificação do crime de desobediência do artigo 348.º do Código Penal, embora neste último caso não esteja em foco a relação de hierarquia mas a “autonomia intencional do Estado”.<sup>8</sup>

### A Administração Pública e a hierarquia

A Constituição da República no artigo 182.º estabelece que o Governo é o órgão superior da administração pública e no artigo 199.º ao enunciar as competências administrativas do Governo refere-se na alínea d) ao poder de dirigir a “...administração direta do Estado, civil e militar...”. Temos, assim, uma expressa referência constitucional a duas modalidades de Administração e um órgão com competência sobre ambas.

Este poder de direção do Governo sobre a administração direta envolve precisamente os poderes do superior hierárquico, existindo entre aquele órgão de soberania e os servidores do Estado (funcionários ou militares) que integram a administração direta, uma relação de hierarquia.<sup>9</sup> Note-se que o poder de direção do Governo abrange, desde a 1.ª revisão constitucional<sup>10</sup> ocorrida em 1982, quer a área civil quer a área militar.

<sup>8</sup> Cristina Líbano MONTEIRO, in: *Comentário Conimbricense ao Código Penal- Parte Especial*, Tomo III, dirigido por Jorge de Figueiredo DIAS, Coimbra Editora, 2001, pág. 350.

<sup>9</sup> Segundo José Pedro MACHADO, *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*, III Volume, 7.ª Edição, Livros Horizonte, Lisboa, 1995, pág. 223, o substantivo hierarquia tem a sua etimologia no vocábulo grego *hierarchia* (ἱεραρχία), proveniente da palavra *hierós* (ἱερός) que significa sagrado e do termo *archía* (ἀρχή) que tem o sentido de ordem ou comando.

<sup>10</sup> A 26 de Fevereiro de 1976, o Movimento das Forças Armadas (cujo programa consta da Lei n.º 3/74, de 14 de Maio), celebrou um pacto – 2.ª Plataforma de Acordo Constitucional – com os partidos políticos onde se previa que a Constituição da República, nos primeiros anos da sua vigência, consagrasse um órgão constituído por militares para exercer determinadas funções, designadamente para dirigir a Administração militar, este órgão desapareceria passado esse período transitório (ver Jorge Bacelar GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Volume I, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 501). Este órgão de soberania, designado por Conselho da Revolução, presidido pelo Presidente da República tinha, nos termos do artigo 148.º da versão original da Constituição, competência política e legislativa em matéria militar. A 1.ª revisão constitucional – Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro – procedeu à extinção do Conselho da Revolução. As competências militares deste Conselho da Revolução, ou pelo menos parte delas, passaram para o Governo e para o Presidente da República.

Até à entrada em vigor da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, as Forças Armadas funcionavam no que Freitas do Amaral designa por regime de auto-administração.<sup>11</sup>

Desde a vigência daquela Lei e agora com a nova Lei de Defesa Nacional aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho, designadamente do seu artigo 23.º, as Forças Armadas integram-se na administração direta do Estado através do Ministério da Defesa Nacional.

Na exposição dos “principais carateres do Estado e da sua administração direta” Freitas do Amaral refere a existência de duas características de grande importância para o nosso tema, a “instrumentalidade” e a “estrutura hierárquica”.<sup>12</sup>

A característica da “instrumentalidade” significa que a administração do Estado não é independente, nem autónoma, mas subordinada ao poder de direção do Governo. Esta característica da “instrumentalidade” constitui a razão de ser do dever da obediência dos funcionários relativamente aos governantes.

A característica da “estrutura hierárquica” decorre do modelo de organização da administração direta do Estado, onde encontramos um conjunto de “...órgãos e agentes ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direção e ao subalterno o dever de obediência”.<sup>13</sup>

Esta estruturação hierárquica da Administração pública é motivada por razões de eficiência, devido ao grande número de trabalhadores que exercem funções públicas e em consequência da anterior característica da “instrumentalidade”, pois a Administração direta é um instrumento do Governo para a prossecução das atribuições do Estado e do interesse público.

Haverá agora que proceder à distinção, dentro do nosso quadro legal, entre Administração civil e Administração militar.

### **A Administração “Civil”**

A lei não define em que consiste a Administração civil que tem sido delimitada negativamente pelos limites da Administração militar. A questão pode ser discutida

<sup>11</sup> Diogo Freitas do AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Volume I, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2006, págs. 231, nota 220.

<sup>12</sup> Diogo Freitas do AMARAL, op. cit., pág. 230.

<sup>13</sup> Diogo Freitas do AMARAL, op. cit., pág. 231.

por diversos ângulos designadamente o da caracterização das funções ou pelo estatuto do pessoal, como de seguida se descreve.

### **As funções administrativas civis**

A função administrativa prossegue o interesse público tal como este se encontra definido na lei procurando a satisfação das **necessidades coletivas públicas**.<sup>14</sup> Entre estas<sup>15</sup> avulta a necessidade de segurança onde se inclui a defesa, a segurança interna e a proteção contra catástrofes e acidentes, as restantes necessidades coletivas são o “bem-estar” que engloba a educação, creches, infantários, escolas e universidades, a “saúde”, os centros de saúde e hospitais, a “segurança social” os institutos de assistência, os centros de emprego, a habitação social, a “cultura” intelectual e artística com bibliotecas, arquivos, teatros e cinema e a cultura desportiva com centros desportivos e equipamentos desportivos.

Enquanto as necessidades coletivas públicas em matéria de defesa e parcialmente em matéria de segurança interna são desempenhadas por serviços de natureza militar e por militares.

As necessidades coletivas públicas em matéria de segurança interna (parcialmente), de bem-estar, saúde, segurança social e cultura são satisfeitas por serviços e instituições de feição civil e por funcionários civis.

### **O Estatuto dos funcionários civis do Estado**

Neste estudo importa ter em consideração o estatuto dos funcionários civis do Estado constituído pelos diplomas que contêm os direitos e deveres destes servidores do Estado bem como pelo seu respetivo estatuto disciplinar que adiante se descreve.

Nos termos da alínea t) do artigo 165.º da nossa Lei Fundamental, a matéria de “Bases do regime e âmbito da função pública” é de reserva relativa de competência da Assembleia da República. Nestas bases gerais inclui-se a organização e relação de emprego público bem como a indicação das áreas em que os serviços e os trabalha-

<sup>14</sup> Confundem-se de certo modo com os fins do Estado. O Estado prossegue o bem comum que compreende a conservação, a justiça e o bem-estar, cfr. Adriano MOREIRA, *Os Fins do Estado*, in: Estudos Políticos e Sociais, Vol. VI, n.º 1, 1968, pág. 6.

<sup>15</sup> A justiça não está integrada neste rol pois, por força do princípio da separação de poderes pertence ao poder jurisdicional, cfr. Henrique Dias da SILVA, *Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX*, pág. 68, in: Jurimat-Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes, n.º 1, Portimão – Outubro de 2012.

dores que exercem funções públicas estão sujeitos àquele regime.<sup>16</sup> Aliás, a doutrina considera que o significado daquela alínea se pode encontrar atendendo às respetivas “normas de fundo” designadamente no artigo 269.º da Constituição.<sup>17</sup>

Consideram os nossos publicistas que a função pública e funcionalismo não são assuntos extraconstitucionais mas elementos da ordem constitucional pelo que devem estar regulados na Constituição, designadamente nos seus aspetos essenciais.<sup>18</sup>

Para a caracterização do regime jurídico da função pública temos em primeiro lugar a Constituição da República que no seu artigo 269.º estabelece o respetivo “estatuto comum” constituído por diversas regras sobre a função pública, designadamente no que respeita ao exercício de direitos políticos, às garantias em processo disciplinar, e à acumulação de empregos ou cargos públicos, estabelecendo a reserva de lei para outras matérias como sucede com as incompatibilidades.

Por último a Constituição enuncia as principais regras relativas à responsabilidade dos funcionários, e agentes da administração pública.

Na lei ordinária o estatuto da função pública integra em primeiro lugar o “Regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas”, aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro. Revestindo-se de particular importância o regime de vinculação prevê as modalidades de nomeação e de contrato de trabalho em funções públicas no n.º 1 do artigo 9.º. A nomeação pode ser definitiva ou provisória e o contrato pode ser por tempo indeterminado ou a termo, certo ou incerto conforme o disposto respetivamente nos artigos 11.º e 21.º.

O artigo 3.º desta Lei n.º 12-A/2008, sob a epígrafe “Âmbito de aplicação subjetivo” praticamente exclui os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana do mencionado “Regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas”.

Assume particular importância neste domínio a Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o “Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas” este extenso diploma inclui dois anexos, o primeiro com o referido regime e o segundo com o “Regulamento do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas”.

<sup>16</sup> J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª Edição, Wolters Kluwer – Coimbra Editora, 2010, pág. 333, nota XX ao artigo 165.

<sup>17</sup> Jorge MIRANDA e Rui de MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pág. 533, nota I ao artigo 165.º.

<sup>18</sup> J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *op. cit.*, pág. 837, nota I ao artigo 269.º.

### **O Estatuto Disciplinar dos Funcionários**

A Constituição versa sobre esta matéria do processo disciplinar<sup>19</sup> nos artigos 269.º n.º 3, estabelecendo garantias de audiência e de defesa e no artigo 271.º regras sobre a responsabilidade dos funcionários e agentes.

Os funcionários públicos têm conforme previsto no n.º 2 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 56/2008, de 9 de Setembro,<sup>20</sup> os deveres de prossecução do interesse público, isenção, imparcialidade, informação, zelo, obediência, lealdade, correção, assiduidade e pontualidade.

Este Estatuto contém igualmente os ilícitos disciplinares passíveis de ser cometidos pelos trabalhadores que exercem funções públicas, ilícitos esses que podem ser punidos com uma sanção disciplinar que pode ir desde a repreensão até à pena de demissão.

### **O Dever de Obediência**

No que respeita ao dever de obediência e na estrutura hierárquica da Administração pública temos, por parte de certos trabalhadores que exercem funções públicas, o poder de direção ou de emitir ordens e instruções dirigidas a trabalhadores que na hierarquia ocupam uma posição inferior e que lhes estão subordinados, e por parte destes trabalhadores o dever de obedecer e cumprir aquelas ordens. Ou seja, o subordinado deve com a sua atuação realizar o que foi pré determinado pelo seu superior hierárquico.

A doutrina administrativa considera como pressupostos constitutivos do dever de obediência:

- A existência de uma ordem;
- Emitida pelo legítimo superior hierárquico;
- Sobre um objeto de serviço;

<sup>19</sup> Além de outras regras, designadamente o n.º 10 do artigo 32.º da nossa Lei Fundamental que alarga, em certos termos, as garantias do processo criminal a outros processos sancionatórios, onde se inclui necessariamente o processo disciplinar.

<sup>20</sup> O Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas sucedeu ao Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

- E na forma legal.<sup>21</sup>

Reunidos todos os pressupostos acima indicados, o funcionário a quem a ordem foi dada deve obedecer cumprindo essa mesma ordem. Todavia existem diversas situações em que a ordem não deve ser cumprida ou não deve ser cumprida de imediato.

Conforme se determina no n.º 3 do artigo 271.º da Constituição o dever de obediência cessa se a ordem se traduzir na prática de um crime.

O dever de obediência cessa, de acordo com a jurisprudência e a doutrina, no caso de a ordem ser nula.<sup>22</sup> Tal decorre do regime da nulidade previsto no artigo 134.º do Código do Procedimento Administrativo, em especial do n.º 1 onde se declara que o ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração da sua nulidade.

Sobre esta questão os administrativistas dividem-se, uns consideram face ao regime jurídico da nulidade que ninguém deve obediência a um ato nulo.<sup>23</sup> Marcelo Caetano afirma perentoriamente que "...os próprios funcionários podem desobedecer, sem infração disciplinar, à ordem contida no ato nulo...".<sup>24</sup> Posição que é também a de Freitas do Amaral quando descreve as consequências da nulidade.<sup>25</sup>

Outros, como Esteves de Oliveira optam pela prevalência do dever de obediência sobre o princípio da legalidade<sup>26</sup>. Também Sérvulo Correia considera que os funcionários mantêm o dever de obediência no caso das ordens nulas baseado no argumento de que o artigo 271.º da Constituição unicamente dispensa os funcionários do

<sup>21</sup> Paulo Veiga e MOURA, *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública – Anotado*, 2.ª Edição, Coimbra Editora-Grupo Wolters Kluwer Portugal, 2011, pág. 62, nota 16 ao artigo 3.º.

<sup>22</sup> Ana Fernanda NEVES, *O Direito da Função Pública*, in: Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume IV, coordenadores Paulo OTERO e Pedro GONÇALVES, Edições Almedina, Coimbra, 2010, pág. 522, sendo de realçar a jurisprudência referida na nota 569.

<sup>23</sup> António Francisco de SOUSA, *Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado*, 2.ª Edição, Quid Juris, Lisboa, 2010, pág. 433, nota 5 ao artigo 134.º.

<sup>24</sup> Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª Edição (Reimpressão), Tomo I, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, pág. 516.

<sup>25</sup> Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 443. Ver também João CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª Edição, Ancora Editora, Lisboa, 2009, págs. 256 e 257; Marcelo Rebelo de SOUSA e André Salgado de MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, Lisboa, 2007, pág. 47; António Francisco de Sousa, *Direito Administrativo*, Editora Prefácio, Lisboa, 2009, pág. 600;

<sup>26</sup> Mário Esteves de OLIVEIRA, Pedro Costa GONÇALVES e João Pacheco de AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, pág. 652, nota 1 ao artigo 134.º.

dever de obediência quando o cumprimento da ordem implique a prática de um crime.<sup>27</sup>

Porém, ainda que o cumprimento de uma ordem não acarrete o cometimento de um crime, a mesma pode violar a lei, ficando o funcionário perante o dilema de cumprir a lei ou de cumprir a ordem!

Estamos perante um conflito entre o dever de cumprir a lei (dever de prossecução do interesse público) e o dever de cumprir a ordem (dever de obediência), previstos respetivamente nas alíneas a) e f) do n.º 2 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas. A colocação em primeiro lugar do dever de prossecução do interesse público face as restantes nove deveres constitui um primeiro argumento na resolução deste conflito de deveres.

Marcelo Caetano expõe magistralmente as doutrinas sobre a solução a dar a esta questão, designando uma por “corrente hierárquica” e a outra por “corrente legalista”.

Os que defendem a doutrina hierárquica consideram que o funcionário não tem o poder de apreciar a legalidade da ordem recebida, se o subordinado pudesse discutir as ordens recebidas a consequência seria a destruição da ordem hierárquica. O funcionário caso duvide da legalidade da ordem recebida apenas pode “representar respeitosamente” sobre essas dúvidas ao superior hierárquico que deu a ordem, tendo de a cumprir se a mesma for reiterada.<sup>28</sup>

Os que pugnam pela doutrina “legalista” sustentam que o funcionário não tem de obedecer às ordens que considere ilegais, existindo nesta linha três orientações. A orientação “restritiva” diz-nos que o funcionário só pode desobedecer se o cumprimento das ordens implicar a prática de qualquer crime. A orientação “intermédia” afirma que o funcionário não tem de obedecer quando a ordem recebida seja nitidamente ilegal por contrária à letra ou ao espírito da lei. Por último temos a orientação “ampliativa” que defende não ser devida obediência por parte do funcionário a qualquer ordem ilegal, “...pois acima dos superiores está a lei...” não sendo o subordinado uma máquina mas um ser consciente que deve agir em conformidade com a lei.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> J. M. Sérvulo CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, Editora Danúbio Lda., Lisboa, pág. 363.

<sup>28</sup> Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 9.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, pág. 732.

<sup>29</sup> Marcello CAETANO, *op. cit.*, Tomo II, 9.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, pág. 733.

Ponderando os argumentos em presença e as vantagens e inconvenientes de cada uma destas doutrinas Marcelo Caetano pronuncia-se a favor da corrente “hierárquica” que perfilha a prevalência da ordem dada pelo superior hierárquico, mas aceitando algumas das soluções da orientação “legalista”, posição que tinha acolhimento legal.

Tinha-se então presente aquele instituto jurídico do “direito de respeitosa representação” decorrente de outros deveres dos funcionários designadamente dos deveres de zelo e de lealdade.

Recorde-se que o dever de zelo obriga o funcionário a uma “...permanente vigilância da legalidade dos seus atos...”<sup>30</sup> e o conhecimento das normas legais e regulamentares. Recorde-se que este dever de zelo é anterior ao dever de obediência na enunciação dos deveres gerais dos trabalhadores contida no n.º 2 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas.

Por outro lado, o dever de lealdade impõe ao subordinado a obrigação de este esclarecer o seu superior, numa atitude de colaboração, sobre a ilegalidade da ordem ou instrução recebida.<sup>31</sup>

De acordo com este instituto jurídico, perante uma ordem ilegal, compete ao funcionário sobre quem impende o dever de cumprir a ordem, de dela reclamar ou pedir a sua transmissão ou confirmação por escrito nos termos do artigo 5.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, mantendo-se, por conseguinte, o dever de obediência mesmo no caso das ordens ilegais.

É esta a solução tradicional do nosso ordenamento jurídico e que encontramos desde o século XIX em diversos textos legais.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Paulo Veiga e MOURA, *op. cit.*, 2.ª Edição, Coimbra Editora-Grupo Wolters Kluwer Portugal, 2011, pág. 87, nota 1 ao artigo 5.º.

<sup>31</sup> Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 9.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, pág. 735.

<sup>32</sup> Na Reforma Judicial decretada em 21 de Maio de 1841, afirmava-se que “A ordem judicial é hierárquica, mas os superiores não poderão ordenar aos subalternos coisa alguma contrária à lei, neste caso o inferior representará respeitosamente ao superior, e se este positivamente lhe ordenar que obedeça, aquele cumprirá e dará parte ao governo”. O Código Administrativo de 1842 (dito de Costa Cabral) no seu artigo 355.º, depois de afirmar o princípio da hierarquia e o dever de obediência, consagrava o direito de respeitosa representação. Encontramos a mesma solução no artigo 374.º do Código Administrativo de 1878 e no artigo 435.º do Código de 1896. O Código Penal de 1886, no seu artigo 303.º prevê o crime de desobediência dos funcionários, estabelecendo no § 3.º a possibilidade de o funcionário exercer o direito de representação, esclarecendo ainda que durante o interim entre a representação e a resposta à mesma a ordem se encontra suspensa. O artigo 502.º do Código Administrativo de 1940, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31 095, de 31 de Dezembro de 1940, previa, no seu artigo 502.º o direito de respeitosa representação, estabelecendo a possibilidade de o funcionário solicitar a transmissão da ordem

Há, todavia, que atender a outros diplomas que embora tenham natureza setorial abrangendo apenas uma parte da Administração, consagram soluções diferentes, é o caso do Código Deontológico do Serviço Policial, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 28 de Fevereiro, aplicável à Guarda Nacional Republicana e à Polícia de Segurança Pública.

A aplicabilidade deste Código aos militares da Guarda Nacional Republicana encontra-se agora diretamente prevista no n.º 1 do artigo 5.º do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro.

O n.º 3 do artigo 9.º deste Código Deontológico do Serviço Policial dispõe no sentido de que nenhuma sanção pode ser aplicada a um membro das forças de segurança que se tenha recusado a cumprir uma ordem ilegal e ilegítima. Por outro lado, o dever de obediência nos termos do n.º 1 daquele artigo apenas existe se a ordem for legítima e legal.

Por conseguinte, devemos considerar que para os membros das Forças de Segurança, ou pelo menos para os militares da Guarda Nacional Republicana, vigora a orientação “legalista” segundo a qual não é devida obediência a ordens ilegais.<sup>33</sup>

Do ponto de vista constitucional coloca-se a possibilidade da existência de um conflito entre o princípio de legalidade e o princípio da hierarquia. Perante uma ordem ilegal dada por um legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço, e que não conduza à prática de um crime nem seja nula, deve o funcionário ou o militar obedecer em homenagem ao princípio da hierarquia ou recusar-se a cumprir em obediência ao princípio da legalidade?

---

por escrito, ou a sua confirmação, quer no caso de a ordem ser ilegal, quer noutras situações nomeadamente se a ordem tiver sido dada em virtude de comportamento doloso ou de errada informação ou quanto da sua execução se devam recear graves males que o superior não houvesse podido prever. O artigo 472.º do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, aprovado pelo Decreto n.º 46982, de 27 de Abril de 1966, contemplava, no seu artigo 472.º, o direito de respeitosa representação, dispondo do mesmo modo que o Código Administrativo de 1940, mas prevendo agora a hipótese de a ordem ter sido dada inicialmente por escrito caso em que o funcionário poderia pedir a sua confirmação.

<sup>33</sup> Sob o ponto de vista formal um texto legal aprovado por uma Resolução do Conselho de Ministros nunca poderia prevalecer sobre o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro, ou sobre o Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado pela Lei 145/99, de 1 de Setembro, porém aquele texto foi considerado aplicável à Guarda Nacional Republicana pelo n.º 1 do artigo 5.º do respetivo Estatuto dos seus Militares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro. Questão importante mas que não cabe neste nosso estudo é a da compatibilidade desta solução com a regra do n.º 5 do artigo 112.º da Constituição.

Qual destes dois princípios deve prevalecer? Se estiver em causa um direito fundamental a resposta não oferece dúvidas, O funcionário ou militar deve obediência ao princípio da legalidade porque este, no contexto dos direitos fundamentais, assume direto conteúdo constitucional.<sup>34</sup>

Esta questão pode ser analisada de outra perspetiva, designadamente no que respeita às relações especiais de poder, aos estatutos especiais, às restrições aos direitos fundamentais, o que de seguida é objeto deste estudo.

### **As relações especiais de poder e a relação de hierarquia**

A relação de hierarquia na Administração integrava-se num determinado tipo de relações que os publicistas designam por relações especiais de poder pelo que importa analisar o seu regime, bem como a sua evolução posterior no âmbito dos limites imanentes e implícitos aos direitos fundamentais.

Com o advento do Estado de Direito e o constitucionalismo do século XIX submeteu-se a atuação da Administração à lei, no sentido de assegurar que o exercício do poder executivo estivesse devidamente legitimado, sucede que o princípio da legalidade não logrou abranger toda a atividade administrativa.

Em determinadas áreas, o poder continuou a exercer-se como antes da submissão da Administração ao princípio da legalidade ou seja, sem que a relação entre o poder e o cidadão fosse regida por uma norma.<sup>35</sup>

Em certas situações os particulares que se integravam na própria Administração viam a sua posição de cidadãos como que enfraquecida pela existência de uma relação muito forte com o poder executivo, tal sucedia designadamente com os militares, os funcionários públicos, os detidos, os estudantes e os utentes dos estabelecimentos públicos.<sup>36</sup>

Neste tipo de relações encontravam submetidas apenas a "...normas de carácter interno, não jurídico...", sendo estas situações caracterizadas pela irrelevância da reserva

<sup>34</sup> Luís Cabral de MONCADA, *Lei e Regulamento*, Coimbra Editora, 2002, pág. 981 e segs.

<sup>35</sup> Luís Cabral de MONCADA, op. cit., pág. 432 e 433

<sup>36</sup> Luís Cabral de MONCADA, *As Relações Especiais de Poder no Direito Português*, SPB Editores e Livreiros, Lisboa, 1977, pág. 8. J. J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2002, pág. 461.

de lei e dos direitos, aplicação de normas internas e insidicabilidade judicial, foram designadas por relações especiais de poder.<sup>37</sup>

Nestas relações especiais que se verificavam não no domínio externo mas no domínio interno da atividade estadual onde vigora a força institucional do poder estadual imune à regra legislativa, as relações regem-se por “ordens de serviço” e não por regras jurídicas.<sup>38</sup> Tal justificar-se-ia pelas necessidades funcionais do serviço onde se integram os meios humanos em causa, designando alguns esta situação por “relações de sujeição orgânica”.<sup>39</sup>

Estas relações especiais de poder eram excluídas “do próprio mundo jurídico... A função das ‘instituições’, enquanto sistema de ordenação específicos de relações, só podia cumprir-se se as estruturas organizadas que os suportam operassem numa base de confiança, de eficiência e sobretudo de disciplina incompatíveis com os obstáculos resultantes da consideração individual de cada pessoa enquanto titular de direitos fundamentais”.<sup>40</sup>

Aliás, a figura jurídica das relações especiais de poder foi criada para evitar a aplicação do princípio da legalidade e da intervenção dos tribunais a este domínio interno da Administração.

Numa segunda fase destas relações especiais de poder considerava-se que as mesmas estavam subordinadas ao princípio da legalidade mas entendia-se que a proteção de interesses e bens da comunidade explicava a compressão de direitos daqueles que por sua livre vontade, por decisão da lei ou do juiz participavam nessa missão.<sup>41</sup>

Numa terceira fase que na Alemanha ocorreu em 1972, por força de um aresto relativo à situação dos presos, que recusou a limitação de direitos sem intermediação legislativa, de que resultou o desaparecimento das relações especiais de poder como categoria jurídica.<sup>42</sup>

Ficam assim postergadas as conceções que tomavam como ponto de partida a existência de uma relação especial de poder para daí retirarem como consequência a eliminação ou a restrição especial de direitos fundamentais. Atualmente o caminho é

<sup>37</sup> Luís Cabral de MONCADA, *Lei e Regulamento*, pág. 434.

<sup>38</sup> Luís Cabral de MONCADA, *op e loc. cit.*

<sup>39</sup> J. J. Gomes CANOTILHO, *op e loc. cit.*

<sup>40</sup> José Carlos Vieira de ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2004, pág. 314 e 315.

<sup>41</sup> José Carlos Vieira de ANDRADE, *op. cit.*, págs. 440 e 441.

<sup>42</sup> Luís Cabral de MONCADA, *Lei e Regulamento*, *loc. cit.*

o inversos pois só partindo da lei se pode chegar a uma restrição de um direito fundamental.<sup>43</sup>

Ou, dito de outro modo, não podemos colocar o princípio da hierarquia a par do princípio da legalidade “...como fundamento autónomo das condutas administrativas, afastando o alcance deste último a pretexto do espaço interno da administração”.<sup>44</sup>

A importância destas relações especiais de poder reside agora precisamente na sua utilização como fundamento da limitação imanente dos direitos fundamentais.<sup>45</sup>

Esta resposta consiste em “deslocar” esta questão das relações especiais de poder para a matéria dos limites imanentes aos direitos.<sup>46</sup> Não estamos agora perante restrições ao exercício de direitos fundamentais mas perante a delimitação do âmbito do próprio direito fundamental<sup>47</sup>. Tendo esta delimitação “...de resultar da necessidade de conjugar ou compatibilizar os direitos fundamentais com outros direitos ou bens constitucionais”.<sup>48</sup>

Seguindo e aplicando este raciocínio à matéria que era objeto das relações especiais de poder somos levados a considerar que determinados grupos de servidores do Estado - em especial os militares - têm certos direitos “naturalmente” limitados ou comprimidos por força da necessidade de proteção de bens constitucionais como a independência nacional e a necessária funcionalidade e eficiência das Forças Armadas.

<sup>43</sup> Luís Cabral de MONCADA, op. cit. pág. 448

<sup>44</sup> Luís Cabral de MONCADA, op. cit. pág. 981.

<sup>45</sup> Jorge Reis NOVAIS, *As restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.<sup>a</sup> Edição, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010, págs. 510 e 511.

<sup>46</sup> Luís Cabral de MONCADA, op. cit. pág. 446.

<sup>47</sup> J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.<sup>a</sup> Edição, Coimbra Editora, 2007, pág. 388, nota VII ao artigo 18.º.

<sup>48</sup> J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, op. cit., pág. 390, nota VII ao artigo 18.º. J. J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2002, págs. 1259 e 1262 a 1265. A figura dos limites imanentes aos direitos fundamentais é criticada por Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva quando escrevem “O que já não parece aceitável é utilizar o conceito para contornar o problema suscitado pela falta de autorização constitucional expressa. Ou dito de outra forma, gorada a tentativa para encontrar uma autorização constitucional expressa para certa restrição – ou porque não estão de todo previstas restrições ao direito em causa ou porque essa restrição, em particular, não está autorizada – reabrir novamente o processo de delimitação do direito e convocar para o efeito mais um ou outro limite imanente.” Jorge MIRANDA e Rui de MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.<sup>a</sup> Edição, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010, pág. 368, nota XXXIX ao artigo 18.º.

Outra abordagem possível, e não contraditória com a anterior, será a de considerar que os direitos fundamentais formam uma unidade com os deveres fundamentais<sup>49</sup> com particular expressão no domínio militar.

Será destes limites imanescentes, pelo menos em parte, aos direitos fundamentais que decorre o estatuto especial aplicável aos militares, que a doutrina também considera em termos de auto restrição aos direitos fundamentais,<sup>50</sup> devido às exigências próprias de determinadas instituições de que são exemplo as Forças Armadas e determinadas forças de segurança.

### **As restrições aos direitos fundamentais e a relação de hierarquia**

As situações que se incluíam nas relações especiais de poder consideram-se agora submetidas à Constituição e ao regime jurídico decorrente dos direitos fundamentais, ou, mais precisamente ao regime das restrições aos direitos fundamentais.<sup>51</sup>

Ou seja, os limites aos direitos dos subordinados naquela relação especial de poder que integra a relação de hierarquia apenas podem ser limitados de acordo com o regime das restrições aos direitos fundamentais.

Na relação de hierarquia pode estar em causa o direito fundamental à liberdade, precisemos esta nossa ideia. O direito fundamental à liberdade dos cidadãos "...consiste em não serem obrigados a fazer o que a lei não manda, nem a deixar de fazer o que ela não proíbe...".<sup>52</sup> Ora, implicando a relação de hierarquia a obediência do subalterno, obediência que pode ir – em certos casos – até ao cumprimento de ordens ilegais, tal constitui uma restrição à liberdade de não ser obrigado a fazer o que a lei não manda.

Todavia, como se disse, em determinados casos este direito fundamental sofre restrições, diretamente previstas pela própria Constituição como decorre do artigo 271.º n.º 3.

A doutrina distingue as restrições aos direitos fundamentais em comuns, particulares e especiais. Sendo as comuns para todas as pessoas, as particulares só afetam direitos

<sup>49</sup> Jorge MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 5.ª Edição, Coimbra Editora, 2012, pág. 92.

<sup>50</sup> *Idem*, op. cit., págs. 426 e 427.

<sup>51</sup> Luís Cabral de MONCADA, *Lei e Regulamento*, cit., págs. 968 e seg.

<sup>52</sup> Era este o texto do artigo 2.º da Constituição de 1822. O § 1.º do artigo 145.º da Carta Constitucional "Nenhum cidadão pode ser obrigado a fazer, ou a deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da Lei", praticamente as mesmas palavras encontramos no § 1.º do artigo 3.º da Constituição de 1911.

em relação a certas categorias de pessoas, constituindo o que alguns designam por “estatutos especiais de poder” (artigos 269.º n.º 4 e 270.º da Constituição) e as restrições especiais respeitam aos direitos de pessoas que se encontram em certas situações (n.ºs 2 e 4 do artigo 30.º da nossa Lei Fundamental).<sup>53</sup>

Ainda neste âmbito temos restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição. A propósito desta modalidade de restrições aos direitos fundamentais e no que tange aos assuntos anteriormente abrangidos pelas relações especiais de poder, a doutrina considera que “...a necessidade de garantia de capacidade funcional das respetivas instituições funciona, não apenas como habilitação constitucional...” para a restrição de direitos fundamentais, “...à luz da necessária compatibilização dos interesses constitucionais em conflito, ou seja, os interesses da liberdade, de um lado, e a garantia da eficiência e capacidade funcional das instituições, do outro”.<sup>54</sup>

### **A Administração Militar**

A Constituição da República reflete na sua sistemática a tradicional distinção entre segurança interna<sup>55</sup> no n.º 1 do artigo 272.º sob a epígrafe “Polícia” e a segurança contra ameaças ou agressões externas, um dos objetivos da defesa nacional nos termos do n.º 2 do artigo 273.º. Encontrando-se na Parte III – Organização do Poder Político, a segurança interna no Título IX – Administração Pública e a segurança contra ameaças externa no Título X – Defesa Nacional.

A instituição militar reparte-se entre estes dois setores atendendo a que, além das Forças Armadas constituídas pelo Exército, a Marinha e a Força Aérea,<sup>56</sup> temos a Guarda Nacional Republicana como força de segurança.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Jorge MIRANDA, Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 5.ª Edição, Coimbra Editora, 2012, págs. 410 e seg.

<sup>54</sup> Jorge Reis NOVAIS, *As restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª Edição, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010, pág. 520.

<sup>55</sup> Esta dicotomia entre segurança interna e defesa, contra ameaças externas, encontra-se em crise por motivos que se prendem com a realidade posterior aos acontecimentos de 11 de Setembro de 2002, por outro lado é a própria Constituição da República na alínea i) do artigo 163.º que alude ao empenhamento de forças de segurança no estrangeiro.

<sup>56</sup> A Constituição no Título X – Defesa Nacional, da Parte III – Organização do Poder Político não menciona o Exército, a Marinha e a Força Aérea, todavia a alínea p) do artigo 133.º, sobre a competência do Presidente da República relativamente a outros órgãos, refere a existência dos três ramos das Forças Armadas.

<sup>57</sup> Veja-se a Lei de Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 31 de Agosto e a Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana, aprovada pela Lei 63/2007, de 6 de Novembro.

Por conseguinte, a instituição militar como que se divide entre o Ministério da Defesa Nacional e o Ministério da Administração Interna.

A Administração militar distingue-se da Administração civil por duas ordens de razões, a sua missão e o estatuto do seu pessoal.

A missão da Administração militar é a primeira e a mais importante de todas as funções de soberania do Estado, trata-se de garantir a independência nacional e a segurança contra qualquer agressão ou ameaça externa.

Parte da Administração militar tem também a seu cargo a segurança interna, tal sucede com a Guarda Nacional Republicana. De notar que o facto de esta polícia ser constituído por militares não retira "... o carácter civil à missão que desempenha ...".<sup>58</sup> Assim, esta força de segurança constituída por militares não se distingue da Administração civil no que respeita à sua função.

Elemento comum à Administração militar com função militar e à Administração militar com função civil é o facto de o seu pessoal se encontrar submetido a um regime jurídico especial<sup>59</sup> que decorre em primeiro lugar do Estatuto da Condição Militar, do Regulamento de Disciplina Militar ou do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, do Código de Justiça Militar.

### **O Direito Especial Militar**

A existência de normas jurídicas dedicadas à Administração Militar começa na própria Constituição da República, de que são exemplos o artigo 15.º onde se reserva o serviço nas Forças Armadas unicamente para os cidadãos portugueses, na alínea d) do n.º 3 do artigo 27.º prevendo a prisão para militares por infração disciplinar, no artigo 270.º a possibilidade a lei estabelecer para os militares restrições ao exercício dos direitos fundamentais de expressão, reunião, manifestação, associação, petição coletiva, greve e à sua capacidade eleitoral passiva.

A doutrina distingue o Direito Administrativo Geral do Direito Administrativo Especial, incluindo neste as normas aplicáveis a cada um dos setores específicos da

<sup>58</sup> Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 9.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, pág. 1159.

<sup>59</sup> Carlos BRANCO, *Desafios à Segurança e Defesa e os Corpos Militares de Polícia*, Edições Sílabo, Lisboa, 2000, págs. 93 e segs.

Administração Pública, sendo um destes direitos administrativos especiais o Direito Administrativo Militar.<sup>60</sup>

Este Direito Administrativo Militar engloba a própria organização das forças armadas a que corresponde a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de Julho), o regime jurídico da defesa nacional (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho), normas impostas por razões de defesa nacional aos cidadãos, designadamente a Lei do Serviço Militar (Lei n.º 174/99, de 21 de Setembro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2008, de 6 de Maio), regras próprias de funcionamento das instituições militares, nomeadamente o Estatuto da Condição Militar (Lei n.º 11/89, de 1 de Junho) e o regulamento de disciplina militar (Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de Julho).

### **A Condição Militar**

Aos militares são aplicáveis um conjunto de normas reguladoras do exercício de determinados direitos e o cumprimento dos deveres militares, estas normas encontram-se em vários diplomas designadamente no já referido Estatuto da Condição Militar e no Estatuto do Militar das Forças Armadas.<sup>61</sup>

A condição militar envolve uma restrição de direitos, estas restrições devem constar de lei conforme se admite no artigo 270.º da Constituição, que não tem paralelo para os restantes cidadãos designadamente os trabalhadores que exercem funções públicas.

A Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, veio estabelecer as “Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar”, caracterizando esta “condição”, designadamente pela subordinação à hierarquia militar e à aplicação de um regime disciplinar próprio.

Como adiante se poderá verificar não só esta hierarquia militar tem um conteúdo diferente da hierarquia civil, como o regime disciplinar próprio funciona como reforço desta particular relação de hierarquia.

<sup>60</sup> Diogo Freitas do AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Volume I, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2006, pág. 178.

<sup>61</sup> Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de Junho, com as alterações e retificações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 10-BI/99, de 31 de Julho, Lei n.º 25/2000, de 23 de Agosto, Decreto-Lei n.º 232/2001, de 25 de Agosto, Decreto-Lei n.º 197-A/2003, de 30 de Agosto, Decreto-Lei n.º 70/2005, de 17 de Março e Decreto-Lei n.º 166/2005, de 23 de Setembro.

Também funciona, neste meio castrense, como reforço da relação de hierarquia o regime jurídico a que os militares estão submetidos no que respeita ao direito de queixa ao Provedor de Justiça.

A Lei n.º 19/95, de 13 de Maio, estabelece o regime de queixa ao Provedor de Justiça em matéria de defesa nacional e de Forças Armadas, prevendo-se no n.º 1 do artigo 2.º que sendo queixosos os militares ou agentes militarizados das Forças Armadas a queixa só pode ser apresentada ao Provedor de Justiça uma vez esgotadas as vias hierárquicas estabelecidas na lei.

Esta norma foi objeto do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 404/2012,<sup>62</sup> na sequência de um requerimento do Provedor de Justiça onde se pedia a declaração com força obrigatória geral, entre outras, daquela norma da Lei n.º 19/95, de 13 de Maio.

Neste Acórdão foi dada particular importância ao “estrito enquadramento hierárquico” dos militares e a sua subordinação “não ao princípio geral de direção e chefia comum à generalidade dos serviços públicos, mas a um peculiar princípio de comando em cadeia, implicando um especial dever de obediência”,<sup>63</sup> considerando que “...representaria um desnecessário apoucamento e desconsideração do papel da hierarquia” a possibilidade de reclamar perante o Provedor de Justiça sem esgotar a via hierárquica.

### **O Direito Disciplinar Militar**

O direito disciplinar dos militares é muito diferente do direito disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, essas diferenças encontram quer ao nível das medidas preventivas e sanções, quer ao nível das regras procedimentais.

É a própria Constituição da República, como já se referiu, que na alínea d) do n.º 2 do artigo 27.º relativo ao direito à liberdade e à segurança prevê, como exceção ao princípio de que ninguém pode ser privado da liberdade a não em consequência de sentença judicial condenatória ou de aplicação judicial de medida de segurança, a prisão disciplinar imposta a militares.

<sup>62</sup> O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 404/2012, publicado na 1.ª Série do Diário da República, de 8 de Outubro (Processo n.º 773/11).

<sup>63</sup> Ver Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 103/87, publicado na 1.ª Série do Diário da República, de 6 de Maio (Processo n.º 74/83).

Ou seja, os militares das Forças Armadas são os únicos cidadãos que podem ser privados da liberdade em virtude de uma pena aplicada por uma decisão não jurisdicional.

### **A Justiça Militar**

Pode parecer deslocado falar de Justiça Militar num trabalho jurídico de análise comparativa de uma relação jurídica que é a relação de hierarquia todavia, a desobediência no meio militar pode dar origem a um crime que será julgado por tribunais judiciais com um juiz militar ou mesmo, numa situação de conflito armado por um Tribunal Militar.

É a própria Constituição da República que, no n.º 3 do artigo 211.º, prevê a existência de um juiz militar nos tribunais judiciais que julguem crimes de natureza estritamente militar.

Um desses crimes é precisamente o crime de desobediência previsto no artigo 87.º do Código de Justiça Militar, que consiste numa perturbação da relação de hierarquia devido ao incumprimento de um dos deveres que caracterizam este tipo de relação que é precisamente o dever de obediência ou de acatamento e cumprimento das ordens dadas pelo superior hierárquico.

Esta é, talvez, a mais relevante diferença entre a relação de hierarquia civil e a hierarquia militar. Na verdade, no âmbito da Administração civil do Estado, o incumprimento do dever de obediência que numa relação de direito público entre subordinado e superior hierárquico tem como consequência um ilícito disciplinar. Enquanto, no âmbito da Administração militar do Estado se subordinado e superior hierárquico forem militares a violação do dever de obediência pode constituir um crime.

### **A comparação jurídica entre a administração militar e a administração civil**

A comparação jurídica da Administração militar com a Administração civil pode incidir sobre diversas vertentes, desde os objetivos de cada uma destas, passando pelos seus modelos organizativos ou pelo estatuto do seu pessoal.

É precisamente sobre este último aspeto que recai o nosso esforço, todavia constrangimentos de tempo e de espaço obrigam-nos a restringir a comparação à hierarquia como modelo de organização e à relação de hierarquia no âmbito do estatuto do pessoal de cada um destes setores da Administração e mesmo neste caso limitando a nossa análise ao estudo comparativo do dever de obediência.

### A Relação de Hierarquia

A relação de hierarquia é uma das três relações que podem estar presentes na Administração, as outras são as relações de superintendência e a relação de tutela como podemos concluir pela leitura da alínea d) do artigo 199.º da Constituição onde se prevê que compete Governo “Dirigir os serviços da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma”.

A doutrina refere a propósito da relação hierárquica a existência de uma hierarquia entre órgãos e de uma hierarquia entre agentes.

Assim, há hierarquia sempre que um agente administrativo possa dar ordens a outros agentes administrativos e estes estejam constituídos no dever jurídico de respeitar essas mesmas ordens.

Temos uma hierarquia que existe em função de um “estatuto laboral que impõe ao funcionário de categoria ou classe inferior o dever de obedecer ao seu superior”.

Também temos uma outra hierarquia que é a que existe “em virtude de uma repartição de competências entre dois órgãos administrativos...” tendo como objetivo a realização de um único interesse.<sup>64</sup>

A relação de hierarquia não se esgota no poder de direção e no dever de obediência já que a lei se socorre desta relação para outros fins. Por exemplo, e atendendo unicamente ao Código do Procedimento Administrativo, o n.º 2 do artigo 35.º prevê que o superior hierárquico possa delegar no seu imediato inferior hierárquico a competência para a prática de atos de administração ordinária; também o n.º 2 do artigo 41.º prevê que a substituição cabe ao inferior hierárquico imediato, mais antigo, do titular a substituir; o n.º 3 do artigo 42.º determina que os conflitos de competência são resolvidos pelo órgão de menor categoria hierárquica que exerce poderes de supervisão sobre os órgãos envolvidos; o n.º 1 do artigo 47.º atribui competência ao superior hierárquico para avocar e decidir uma questão da competência de um órgão cujo titular se considere impedido; de acordo com o n.º 2 do artigo 58.º o superior hierárquico do órgão competente para o procedimento pode prorrogar até mais 90 dias o prazo de conclusão do procedimento; segundo o n.º 2 do artigo 86.º o órgão competente para a decisão pode delegar a competência para a instrução num subordinado; o n.º 1 do artigo 142.º prevê que o superior hierárquico possa revogar o ato dos seu subordinado desde que não se trate de ato da exclusiva competência deste; o

<sup>64</sup> Mário Esteves de OLIVEIRA, *Direito Administrativo*, Volume I, Livraria Almedina, Lisboa, 1980, págs. 279 e 280.

artigo 158.º refere o recurso hierárquico atribuindo ao superior o poder de, nesta sede, revogar ou modificar os atos praticados pelos seus subordinados.

Em suma, a doutrina sintetiza em três os poderes do superior hierárquico: o poder de direção, o poder de supervisão e o poder disciplinar.<sup>65</sup> O poder de direção consiste, como se disse, na possibilidade de o superior hierárquico dar ordens e instruções em matéria de serviço ao seu subordinado. O poder de supervisão é a faculdade de o superior revogar, alterar ou suspender os atos administrativos praticados pelo subalterno. O poder disciplinar consiste na faculdade de o superior hierárquico instaurar um processo disciplinar ao seu subordinado e puni-lo caso se verifique que foi cometida uma infração disciplinar.<sup>66</sup>

Além destes três poderes, a doutrina aponta ainda como integrando os poderes do superior hierárquico o poder de inspeção, o poder de decidir recursos, o poder de decidir conflitos de competência e o poder de substituição.

#### **A Relação de Hierarquia face à relação de superintendência**

A relação de superintendência caracteriza-se pelo exercício do poder de superintendência poder esse que a Constituição, na alínea d) do seu artigo 199.º confere ao Governo relativamente à Administração indireta do Estado.

Esta superintendência consiste, segundo o artigo 42.º da Lei-quadro dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro) no poder de dirigir orientações, emitir diretivas ou solicitar informações aos órgãos dirigentes dos institutos públicos sobre os objetivos a atingir na gestão do instituto e sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução.

Por conseguinte o poder de superintendência não permite que o órgão que o exerce dê uma ordem direta, relativamente a um caso concreto, ao órgão sujeito a essa superintendência.

<sup>65</sup> Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2006, pág. 815.

<sup>66</sup> No sentido de que o poder disciplinar não é um poder hierárquico veja-se J. M. Sérvulo CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, Editora Danúbio, Lisboa, 1982, págs. 200 e 201, onde o ilustre administrativista afirma que “A relação disciplinar, em cujo âmbito o superior exerce o poder de punir os subalternos pela infração de deveres a que estão vinculados como agentes da Administração, é uma relação exterior à relação hierárquica. O ato disciplinar é um ato externo, integrado numa relação externa de serviço ou de emprego. As sanções disciplinares são impugnáveis pelo destinatário (ao contrário das ordens de serviço) precisamente porque, face a elas, o agente seu destinatário é um particular em estado especial de sujeição como administrado.

A superintendência é um poder mais forte do que a tutela administrativa. Na tutela apenas se controla a atuação das entidades tuteladas, enquanto na superintendência se orienta a ação da pessoa coletiva pública sujeita à superintendência.<sup>67</sup>

A relação de superintendência não se estabelece dentro da mesma pessoa coletiva como sucede com a relação de hierarquia, mas entre duas pessoas coletivas públicas diferentes, por exemplo o Estado e um instituto público.

### **A Relação de Hierarquia face à relação de tutela**

A tutela é a menos intensa das relações entre os órgãos da Administração. Na relação de tutela o órgão tutelar exerce poder de controlo da legalidade e da adequação do funcionamento da entidade tutelada.<sup>68</sup>

A relação de tutela não se confunde com a relação de hierarquia porque a hierarquia é também um modo de organização “...no interior de cada pessoa coletiva pública...” enquanto a tutela administrativa consiste numa relação entre duas pessoas coletivas públicas distintas.<sup>69</sup>

A doutrina distingue a tutela de mérito da tutela de legalidade. A tutela de mérito é a mais intensa, nesta modalidade o órgão tutelar tem o poder de apreciar se a decisão tomada é a mais conveniente, oportuna<sup>70</sup> e correta sob as vertentes administrativa, técnica e financeira. Na tutela de legalidade o órgão tutelar apenas vai verificar se a decisão está em conformidade com a lei.<sup>71</sup>

### **A relação de hierarquia na administração civil**

A relação de hierarquia é a relação típica da Administração pública, quer no âmbito da Administração direta do Estado, quer no que respeita a cada uma das pessoas coletivas públicas que constituem a Administração indireta do Estado, quer mesmo na Administração Autónoma.

<sup>67</sup> Diogo Freitas do AMARAL, *op. cit.*, pág. 898.

<sup>68</sup> Diogo Freitas do AMARAL, *op. cit.*, pág. 901.

<sup>69</sup> Diogo Freitas do AMARAL, *op. cit.*, 3.<sup>a</sup> Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2006, pág. 881.

<sup>70</sup> Sentido idêntico nos surge no artigo 159.º do Código do Procedimento Administrativo a propósito da fundamentação das reclamações e dos recursos quando a lei se refere à “inconveniência”.

<sup>71</sup> Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 3.<sup>a</sup> Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2006, pág. 883.

Em todos estes modelos de organização da administração pública deparamos com a relação de hierarquia entre órgãos e agentes.

### **A relação de hierarquia na administração militar**

A relação de hierarquia tem de um lado o poder de direção, que na Administração militar assume a forma de “comando”<sup>72</sup> e do outro lado, o dever de obediência que entre os militares tem uma configuração especial.

A doutrina jurídica elaborada por militares quando se refere a hierarquia militar adjetiva esta realidade como “hierarquia rígida”, “hierarquia inviolável”,<sup>73</sup> estrito enquadramento hierárquico e “preceitos rigorosos de ... hierarquia”.<sup>74</sup> Todavia, não se alcança a diferença entre uma ordem dada por um dirigente civil e a ordem dada por um comandante militar.

Suponhamos que a ordem é para recolher um determinado dossiê noutra serviço, esta ordem tem o mesmo sentido quer seja dada no meio militar, quer seja dada num serviço civil. A diferença existe apenas no que respeita às consequências do seu incumprimento atendendo à severidade do direito disciplinar militar face ao direito disciplinar aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas.

De qualquer modo, o dever de obediência tem claramente um carácter especial no ordenamento jurídico militar.<sup>75</sup>

A hierarquia é considerada pelo artigo 1.º do Regulamento de Disciplina Militar,<sup>76</sup> como um dos valores em que se baseia a organização e atividade das Forças Arma-

---

<sup>72</sup> Atualmente coexistem os dois conceitos na orgânica militar. Por exemplo, na orgânica da Guarda Nacional Republicana, aprovada pela Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro, há referências frequentes aos órgãos de comando e direção. O Comandante Geral da Guarda Nacional Republicana é agora considerado como exercendo as competências próprias dos cargos de direção superior de 1.º grau (diretor geral), o que é manifestamente pouco para um “órgão de Estado”, categoria que lhe é reconhecida pela doutrina, designadamente por Diogo Freitas do AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Volume I, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2006, págs. XXX.

<sup>73</sup> Vítor Manuel Gil PRATA, *A Tutela Jurídica da Disciplina Militar*, in: Estudos de Direito e Segurança, Volume II, Almedina, Coimbra, 2012, págs. 471e 477.

<sup>74</sup> Vítor M. Gil PRATA, *A Justiça Militar e a Defesa Nacional*, Coisas de Ler Edições, Lisboa, 2012, pág. 32.

<sup>75</sup> Vítor M. Gil PRATA, *A op. cit.*, pág. 29.

<sup>76</sup> O Regulamento de Disciplina Militar (RDM) em vigor foi aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de Julho.

das, ao lado da missão, da coesão, da disciplina e da segurança. São a hierarquia e a disciplina que constituem a espinha dorsal da instituição militar.<sup>77</sup>

Nas unidades militares, quer no âmbito das Forças Armadas, quer no âmbito das forças de segurança temos o “princípio do comando” como um princípio estrutural específico.

Tal é particularmente evidente quando se atende ao direito de respeitosa representação, referimo-nos em especial à reclamação das ordens e ao seu pedido de transmissão ou confirmação por escrito, situação contemplada no n.º 2 do artigo 271.º da Constituição da República.

Recorde-se que na hierarquia militar todos os autores reconheciam como absoluto o dever de obediência dos subalternos aos seus superiores, entendendo que, tratando-se de hierarquia militar a obediência era devida em todos os casos. Um dever de obediência com esta amplitude, ou seja incondicionado seria apenas admissível naqueles serviços em que fosse necessária uma ação rápida e firme, de preferência a uma ação escrupulosamente legal.<sup>78</sup>

Ora, atualmente os regulamentos de disciplina militar, quer das Forças Armadas, quer da Guarda Nacional Republicana, são omissos no que respeita ao “direito de respeitosa representação”.

Como se disse, segundo a doutrina da respeitosa representação, caso seja transmitida ao subalterno uma ordem que pareça ilegal, não lhe deve ser reconhecido o direito de decidir sobre essa possível ilegalidade, quer se trate de uma ilegalidade formal, quer se trate de uma ilegalidade material, devendo o subordinado expor ao seu superior hierárquico que deu a ordem, as razões por que, em seu entender, a referida ordem é ilegal, só tendo o subordinado de cumprir a ordem se o seu superior hierárquico a reiterar.<sup>79</sup>

Todavia, as normas em vigor para a Administração militar em matéria de poder de direção e dever de obediência, quer as normas disciplinares, são omissas no que respeita ao direito de respeitosa representação.

<sup>77</sup> Vítor Manuel Gil PRATA, *op. cit.*, págs. 471 e 472.

<sup>78</sup> Luiz Costa da Cunha VALENTE, *A Hierarquia Administrativa*, Coimbra Editora, Coimbra, 1938, págs. 151 e 152. A doutrina da respeitosa representação terá sido formulada no início do século XIX por Nicolaus Gönner na sua obra *Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Recht und der Nationalökonomie*, Landshut 1808.

<sup>79</sup> Luiz da Costa da Cunha VALENTE, *op. cit.*, pág. 200.

Aliás, o dever de obediência dos militares é configurado de tal modo que nos permite interpretar os textos legais no sentido de excluir o direito de respeitosa representação.

As Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar, aprovadas pela Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, determinam, no n.º 2 do seu artigo 4.º que o dever de obediência consiste em cumprir, completa e **prontamente** as ordens e instruções dimanadas de superior hierárquico.

Idêntica previsão se encontra no artigo 12.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de Junho e no n.º 1 do artigo 12.º (dever de obediência) do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 22 de Julho.

No Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de Setembro, mais precisamente no seu artigo 9.º também se considera que o dever de obediência consiste na obrigação de cumprimento **pronto** e leal das ordens e determinações dos superiores hierárquicos.

O mesmo já não sucede no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro, que no n.º 8 do seu artigo 4.º, a propósito do dever de obediência não faz nenhuma referência ao cumprimento pronto da ordem.

Ora, o cumprimento pronto, ou seja, imediato da ordem é manifestamente incompatível com o exercício do direito de respeitosa representação, uma reclamação, necessariamente por escrito onde se protestaria a ilegalidade da ordem solicitando a sua revogação ou transmissão ou confirmação por escrito.

Por outro lado, um dos objetivos deste do exercício deste direito de respeitosa representação é o de excluir a responsabilidade disciplinar do funcionário que atue no cumprimento de ordens ilegais de legítimo superior hierárquico, como decorre do artigo 5.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas.

Porém, o mesmo não sucede nos estatutos aplicáveis aos militares, nestes a responsabilidade proveniente do cumprimento de uma ordem pertence, não ao militar que a cumpriu ou executou, mas ao superior hierárquico que a emitiu.

É a situação prevista no n.º 2 do artigo 10.º Estatuto dos Militares das Forças Armadas, onde se determina que o exercício dos poderes de autoridade implica a responsabilidade pelos atos que por si ou por sua ordem forem praticados.

Idêntica solução se encontra no Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro, que no n.º 3 do seu artigo 13.º dispõe no sentido de que o exercício de poderes de autoridade implica a responsabilidade dos atos que por si ou por sua ordem forem praticados.

Em suma, o militar que cumpra uma ordem não pode ser responsabilizado pela sua execução a não ser, como já se disse, que o seu cumprimento se traduza no cometimento de um crime.

### Conclusão

Deste breve estudo podemos extrair algumas conclusões relativas às diferenças entre o regime jurídico aplicável à relação jurídica na hierarquia civil e na hierarquia militar, abstraindo-nos agora das causas que originam essas diferenças.

A primeira diferença reside no modo como o dever de obediência é formulado.

Tal sucede, designadamente no Regulamento de Disciplina Militar<sup>80</sup> que no n.º 1 do seu artigo 12.º estabelece que “O dever de obediência consiste em cumprir, **completa e prontamente**, as ordens e instruções dimanadas de superior hierárquico, dadas em matéria de serviço”, e no Regulamento Geral de Serviço da Guarda Nacional Republicana,<sup>81</sup> onde depois de se aludir no n.º 1 do artigo 1.º ao “**espírito de obediência**” se refere “... a **exata observância** das leis e regulamentos, bem como das ordens e instruções emanadas dos legítimos superiores hierárquicos em matéria de serviço...”.

Orientação que contrasta com o modo como este dever é definido pelo n.º 8 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas onde se estabelece que “O dever de obediência consiste em acatar e cumprir as ordens dos legítimos superiores hierárquicos, dadas em objeto de serviço e com a forma legal”.

Note-se, enquanto no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas o dever de obediência aparece em sexto lugar depois dos deveres de prossecução do interesse público, isenção, imparcialidade, informação e zelo, no n.º 2 do artigo 11.º do Regulamento de Disciplina Militar e no n.º 2 do artigo 8.º do Regula-

<sup>80</sup> O mencionado Regulamento de Disciplina Militar foi aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de Julho.

<sup>81</sup> O Despacho n.º 10393/2010, do Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana, publicado na 2.ª Série do Diário da República, de 22 de Junho, aprovou o Regulamento Geral de Serviço da Guarda Nacional Republicana.

mento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana,<sup>82</sup> o dever de obediência surge em primeiro lugar.

A segunda diferença é relativa ao dever de respeitosa representação que se encontra previsto no artigo 5.º do referido Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, mas que se encontra omitido quer no Regulamento de Disciplina Militar, quer no Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana.

Porém, deve ter-se em atenção que este “direito de respeitosa representação” ou poder de reclamar das ordens ilegais consta do n.º 2 do artigo 271.º da Constituição, não se encontra prevista a possibilidade de restrição a este direito no artigo 270.º da nossa Lei Fundamental, pelo que os militares sempre poderão exercer este meio de garantia, a não ser que se considere que estamos perante uma restrição de um direito fundamental não expressamente prevista.

A terceira diferença é relativa à consequência da violação de dever de obediência que no âmbito do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas é punido como infração disciplinar mas que no âmbito do Regulamento de Disciplina Militar pode ser punido com uma pena de prisão (disciplinar), encontrando-se também tipificado o crime de desobediência, aliás de insubordinação por desobediência no artigo 87.º do Código de Justiça Militar,<sup>83</sup> a desobediência como crime surge também no n.º 1 do artigo 68.º do mesmo Código sob a epígrafe “Ofensas a sentinela”.

Será talvez esta a diferença mais relevante entre a desobediência na Administração civil e a desobediência na Administração militar e consequentemente um dos traços distintivos mais impressionantes entre a hierarquia civil e a hierarquia militar.

Outro dos elementos a ter em atenção, ao lado do dever de obediência é o poder de comando, poder diferente na sua intensidade do poder de direção, que conduz alguns a afirmarem que nas Forças Armadas e, em nossa opinião, na Guarda Nacional Republicana existe um “princípio de comando”.<sup>84</sup>

Este “princípio de comando” envolve regras estrita de disciplina e de sujeição a ordens, segundo uma rígida escala hierárquica, ordens essas que devem ser objeto de pronta obediência por parte dos subordinados.

<sup>82</sup> O referido Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana foi aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de Setembro.

<sup>83</sup> O Código de Justiça Militar foi aprovado pela Lei n.º 100/2003, de 15 de Novembro.

<sup>84</sup> Cfr. o já citado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 404/2012, publicado na 1.ª Série do Diário da República, de 8 de Outubro (Processo n.º 773/11), pág. 5560, 2.ª coluna, penúltimo §.

Em suma, o conteúdo da relação de hierarquia assume na organização administrativa militar uma maior densidade e uma intensidade mais forte, designadamente no que respeita ao dever de obediência do que a relação de hierarquia na administração civil.

Quadro I – A Hierarquia<sup>85</sup>

A Hierarquia como	Modelo de organização da Administração	
	Relação Jurídico Funcional	Sujeito ativo
		Sujeito passivo
	Processo de Decisão	Poder de pré-determinar a vontade decisória do subalterno
		Dever de obediência de caráter tendencialmente ilimitado

Quadro II – Relação Jurídico Funcional de Hierarquia<sup>86</sup>

Relação jurídico funcional de hierarquia	Poder de Direção	
	Poder de controlo	Poder de Inspeção
		Poder de Supervisão
		Poder Disciplinar
	Poderes dispositivos de competência	Poder de Resolução dos Conflitos de Competência
		Poder de Delegação
		Poder de Substituição Primária

<sup>85</sup> Paulo OTERO, *Hierarquia Administrativa*, in: Dicionário da Administração Pública, Lisboa, 1993, Volume V, págs. 72 e segs.

<sup>86</sup> Paulo OTERO, op. cit., págs. 73 a 75 e segs.

Quadro III – O poder de direção na hierarquia civil e na hierarquia militar

O PODER DE DIREÇÃO NA HIERARQUIA CIVIL	O PODER DE DIREÇÃO NA HIERARQUIA MILITAR
A direção	A direção e o comando
Tem como consequência o dever de obediência	Tem como consequência o poder de pronta obediência
Está sujeito ao Direito de Respeitosa Representação	Não está sujeito ao Direito de Respeitosa Representação

Quadro IV – O Dever de Obediência na Hierarquia Civil e na Hierarquia Militar

O DEVER DE OBEDIÊNCIA NA HIERARQUIA CIVIL	O DEVER DE OBEDIÊNCIA NA HIERARQUIA MILITAR
Obediência ativa	Obediência passiva
Não tem de obedecer a atos nulos	Tem de obedecer a atos nulo
Pode exercer o direito de respeitosa representação	Não está previsto o direito de respeitosa representação
A violação do dever de obediência gera responsabilidade disciplinar	A violação do dever de obediência gera responsabilidade disciplinar e penal
A responsabilidade pelo cumprimento de uma ordem ilegal pertence ao funcionário que a cumprir a não ser que tenha exercido o direito de respeitosa representação	A responsabilidade pelo cumprimento de uma ordem ilegal pertence ao superior hierárquico

**Bibliografia**

- A Lei de Defesa Nacional e das forças Armadas*, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1984;
- Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2006;
- Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2011;
- Diogo Freitas do AMARAL, *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico*, 2.<sup>a</sup> Edição, Volume I, Almedina, Coimbra, 2005;
- José Carlos Vieira de ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2004
- Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10.<sup>a</sup> Edição (Reimpressão), Tomo I, Livraria Almedina, Coimbra, 1980;
- Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 9.<sup>a</sup> Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1980;
- Marcello CAETANO, *Do Poder Disciplinar no Direito Administrativo Português*, Coimbra, 1932;
- Vitalino CANAS, Ana Luísa PINTO e Alexandra LEITÃO, *Código de Justiça Militar Anotado*, Coimbra Editora, 2004;
- J. J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2002,
- J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.<sup>a</sup> Edição, Wolters Kluwer – Coimbra Editora, 2010;
- João CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.<sup>a</sup> Edição, Âncora Editora, Lisboa, 2009;
- J. M. Sérvulo CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, Editora Danúbio Lda., Lisboa, 1980;
- Charles DEBBASH e Frédéric COLIN, *Droit Administratif*, 7.<sup>a</sup> Edição, Ed. Economica, Paris, 2004;
- Jorge Bacelar GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Volume I, 4.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2011;
- José Pedro MACHADO, *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*, III Volume, 7.<sup>a</sup> Edição, Livros Horizonte, Lisboa, 1995;
- Jorge MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 5.<sup>a</sup> Edição, Coimbra Editora, 2012;
- Jorge MIRANDA e Rui de MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006;
- Jorge MIRANDA e Rui de MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.<sup>a</sup> Edição, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010;
- Luis Cabral de MONCADA, *As relações especiais de poder no direito português*, SPB – Editores e Livreiros, Lisboa, 1997;

- Luís Cabral de MONCADA, *Lei e Regulamento*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002;
- Adriano MOREIRA, *Os Fins do Estado*, in: Estudos Políticos e Sociais, Vol. VI, n.º 1, 1968;
- Paulo Veiga e MOURA, *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública – Anotado*, 2.ª Edição, Coimbra Editora-Grupo Wolters Kluwer Portugal, 2011;
- Ana Fernanda NEVES, *O Direito da Função Pública*, in: Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume IV, coordenadores Paulo OTERO e Pedro GONÇALVES, Edições Almedina, Coimbra, 2010;
- João Pereira NETO, *Hierarquia*, in: *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Volume III, 2.ª Edição, Editorial Verbo, Lisboa – São Paulo, 1999.
- Jorge Reis NOVAIS, *As restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª Edição, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010;
- Mário Esteves de OLIVEIRA, *Direito Administrativo*, Volume I, Livraria Almedina, Lisboa, 1980;
- Mário Esteves de OLIVEIRA, Pedro Costa GONÇALVES e João Pacheco de AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra;
- Paulo OTERO, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra Editora, 1992;
- Paulo OTERO, *Hierarquia Administrativa*, in: Dicionário da Administração Pública, Lisboa, 1993, Volume V;
- Vítor Manuel Gil PRATA, *A Tutela Jurídica da Disciplina Militar*, in: Estudos de Direito e Segurança, Volume II, Almedina, Coimbra, 2012;
- Vítor M. Gil PRATA, *A Justiça Militar e a Defesa Nacional*, Coisas de Ler Edições, Lisboa, 2012;
- Henrique Dias da SILVA, *Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX*, pág. 68, in: *Jurismat* - Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes, n.º 1, Portimão – Outubro de 2012;
- António Francisco de SOUSA, *Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado*, 2.ª Edição, Quid Juris, Lisboa, 2010;
- António Francisco de SOUSA, *Direito Administrativo*, Editora Prefácio, Lisboa, 2009;
- Marcelo Rebelo de SOUSA e André Salgado de MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, Lisboa, 2007;
- Luiz C. da Cunha VALENTE, *A Hierarquia Administrativa*, Coimbra, 1939;