

Adélio G. do Rosário CÂMARA, José NORONHA RODRIGUES

*O recurso hierárquico na Guarda Nacional Republicana: entre o
necessário e a inconstitucionalidade*

Secção

Investigação Científica / Scientific Research*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review* / The articles in this section have undergone a blind peer review process.

O recurso hierárquico na Guarda Nacional Republicana: entre o necessário e a inconstitucionalidade

The hierarchical appeal in the Republican National Guard: between what is necessary and unconstitutionality

Adélio Geraldino do Rosário CÂMARA^{1/2}

José Noronha RODRIGUES³

RESUMO: Durante várias décadas, aplicou-se aos elementos da Guarda Nacional Republicana (GNR) o Regulamento de Disciplina Militar, que refletia uma clara subordinação da natureza policial desta força à condição militar herdada do Exército. Esse quadro sofreu alterações em 1999, com a aprovação do Regulamento de Disciplina da GNR, que, contudo, manteve, no artigo 124.º, o recurso hierárquico como necessário e sem efeitos suspensivos. Embora essa solução legislativa tenha sido contestada diversas vezes, inclusive no Tribunal Constitucional, ela permaneceu em vigor sem alterações substanciais por cerca de 15 anos. Entre 2014 e 2015, uma parte significativa da legislação aplicável passou a ser revista, considerando o entendimento defendido por uma parte considerável dos administrativistas, que questionavam a legalidade do recurso hierárquico necessário, por ser um obstáculo ao direito fundamental de acesso à tutela jurisdicional. Entre os diplomas alterados, figura o Regulamento de Disciplina da GNR, o qual, em certas circunstâncias, não parece ter eliminado por completo a natureza necessária dos recursos hierárquicos. Assim, diante da dificuldade de conciliar a natureza dessa impugnação com os princípios constitucionais, este

¹ Sargento-Ajudante na Guarda Nacional Republicana, licenciado pela Universidade Aberta em Ciências Sociais, *minor* em Ciência Política e Administrativa. E-mail: 2023101717@uac.pt / ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0007-5067-5427>

² O presente texto é uma adaptação de trabalho escrito apresentado na Pós-graduação em Ciências Jurídico-Forenses ministrado em parceria entre a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e a Faculdade de Economia e Gestão da Universidade dos Açores, sob orientação do Prof. Doutor José Noronha Rodrigues, no módulo “Contencioso Administrativo” cujo regente foi o Professor Doutor Vasco Pereira da Silva.

³ Professor na Universidade dos Açores, Faculdade de Economia e Gestão, Rua da Mãe de Deus, 9500-321 Ponta Delgada, Portugal. Investigador do CEDIS – Centro de I&D sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal. Vice-Presidente da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade dos Açores, Portugal, Coordenador Científico do Mestrado em Direito das Empresas e do Trabalho, bem como da Licenciatura em Direito da Universidade de Santiago - Cabo Verde, Professor Convidado do Mestrado em Direito Civil e do Mestrado em Direito Fiscal da Universidade Católica de Moçambique. Doutor em Direito *cum laude* pela Universidade de Santiago de Compostela (USC), Compostela, Espanha. Equivalência reconhecida do diploma de Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDL/UL), Lisboa, Portugal. DEA em Direito da União Europeia pela USC. Mestrado em Relações Internacionais (2004) pela Universidade dos Açores (UAc), Ponta Delgada, Portugal. É também Detentor da Cátedra do Centro de Política para a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças. E-mail: jose.n.rodrigues@uac.pt / ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7729-4954>

trabalho visa contribuir para a sua clarificação.

PALAVRAS-CHAVE: RDGNR, GNR, Recurso hierárquico necessário, CPA, CPTA

ABSTRACT: For several decades, the Military Discipline Regulations were applied to members of the Republican National Guard (GNR), which reflected a clear subordination of the police nature of this security force to the military condition inherited from the Army. This framework underwent changes in 1999 with the approval of the Discipline Regulation of the GNR, which, however, maintained the hierarchical appeal as necessary and without suspensive effects in Article 124. Although this legislative solution was challenged several times, including before the Constitutional Court, it remained in force for around 15 years without significant changes. Between 2014 and 2015, a substantial part of the applicable legal framework was reviewed, considering the understanding defended by a considerable number of administrative scholars, who questioned the legality of the necessary hierarchical appeal as an obstacle to the fundamental right of access to judicial protection. Among the amended legal instruments is the Discipline Regulation of the GNR, which, in certain circumstances, seems not to have entirely eliminated the necessary nature of hierarchical appeals. Therefore, given the difficulty of reconciling this challenge with constitutional principles, this work aims to contribute to its clarification.

KEYWORDS: RDGNR, GNR, Necessary hierarchical appeal, CPA, CPTA

1. INTRODUÇÃO

A administração pública tem como objetivo a satisfação das necessidades coletivas e, conforme o art.º 266.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP), visa a "*prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*".⁴

Embora esse objetivo seja positivo, como estabelecido no novo Código do Procedimento Administrativo (NCPA),⁵ é inevitável que a atividade administrativa possa prejudicar os direitos e interesses dos particulares.⁶ Por isso, é essencial assegurar as garantias administrativas necessárias, permitindo que os cidadãos, conforme a lei, possam reagir contra tais ações, seja perante a administração, seja no âmbito da tutela jurisdicional.

Este trabalho analisa o regime jurídico do recurso hierárquico no Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, e alterado pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, com foco na sua natureza e efeitos.⁷ A questão central refere-se à controvérsia sobre a manutenção do recurso hierárquico necessário no ordenamento jurídico-administrativo da Guarda Nacional Republicana (GNR), especialmente após as alterações legislativas de 2014 e 2015, que afetaram o RDGNR, o NCPA e o Código do Procedimento dos Tribunais Administrativos

⁴ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. *Diário da República*, n.º 86, Série I, Lisboa, 10 de abril de 1976. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>.

⁵ LEI N.º 4/2015 DE 7 DE JANEIRO. Novo Código de Procedimento Administrativo (NCPA). *Diário da República* n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07, páginas 50 - 87 Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/4-2015-66041468>

⁶ SILVA, Vasco Pereira da. *Em Busca do Ato Administrativo Perdido*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 46.

⁷ LEI N.º 145/1999, DE 1 DE SETEMBRO. Regulamento de Disciplina da GNR. *Diário da República* (165), Série I. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/66-2014-56376286>

(CPTA).⁸

Ao longo de várias décadas, a subordinação dos membros da GNR ao Regulamento de Disciplina Militar impôs uma estrutura hierárquica militar, contrastando com a função policial da força. Contudo, o Regulamento de Disciplina da GNR, aprovado em 1999, manteve a natureza necessária do recurso hierárquico, apesar das críticas, especialmente no que diz respeito ao direito fundamental de acesso à tutela jurisdicional. Essa tensão entre a disciplina militar e os direitos constitucionais de impugnação judicial tem sido um tema recorrente de debate e jurisprudência.

Embora o consenso sobre esta questão ainda não tenha sido alcançado, é possível identificar uma tendência dominante nos últimos dez anos, refletida tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Utilizando o método qualitativo de pesquisa bibliográfica e o raciocínio indutivo, o objetivo deste trabalho é alcançar algumas conclusões. O estudo será dividido em cinco etapas principais: (i) uma breve contextualização histórica da GNR como instituição militar; (ii) o enquadramento histórico e jurídico do RDGNR; (iii) a identificação dos meios de impugnação previstos no RDGNR; (iv) a análise comparativa das garantias administrativas nas funções policial e militar; (v) a análise do recurso hierárquico no RDGNR à luz do CPA, CPTA e da CRP, seguidas de considerações finais.

2. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA GNR ENQUANTO INSTITUIÇÃO MILITAR

A história da GNR, conforme resumido na sua página oficial,⁹ está intimamente ligada à evolução do próprio país. Sua origem remonta a 1383, com a criação dos Quadrilheiros por D. Fernando I, em resposta ao aumento da criminalidade em Lisboa.¹⁰ Ao longo dos séculos, a GNR passou por diversas transformações, como a Guarda Real de Polícia no século XVIII e a Guarda Municipal de Lisboa e Porto no século XIX.¹¹ Em 3 de maio de 1911, foi oficialmente criada, conforme o Diário do Governo n.º 103 de 4 de maio de 1911.¹²

É importante destacar que a GNR é a única força de segurança no país com uma natureza ambivalente, sendo uma força militar com funções policiais e de segurança pública. Essa dualidade está consagrada nos artigos 3.º e 4.º do Decreto de 1911¹³ e no artigo 1.º da Lei Orgânica da GNR (LOGNR), que define a GNR como "*uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas*".¹⁴

No contexto desta discussão, é relevante observar que, devido à falta de um regime disciplinar específico, a condição militar da GNR resultou na aplicação dos princípios da

⁸ LEI N.º 15/2002, DE 22 DE FEVEREIRO. *Diário da República* n.º 45/2002, Série I-A de 2002-02-22, páginas 1422 – 1457. Aprovação em 2002, entrada em vigor em 2004. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=439&tabela=leis

⁹ GUARDA NACIONAL REPUBLICANA. Disponível em: <https://www.gnr.pt/default.aspx>.

¹⁰ SINDICATO NACIONAL DE POLÍCIA (SINAPOL). *Do Quadrilheiro à Polícia de Segurança Pública do Século XXI*. Lisboa, 2021. Disponível em: <https://sinapol.pt/historia-quadrilheiro/>

¹¹ VENTURA, António; ANDRADE, Nuno; BORGES, João Vieira. *Origens da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: Fronteira do Caos, 2021.

¹² ANDRADE, Reinaldo Nuno Valente. *100 Anos - Guarda Nacional Republicana [1911-2011]*. Lisboa: Guerra e Paz, 2011, p. 52.

¹³ DECRETO S/N LOGNR DE 4 DE MAIO. Orgânica da Guarda Nacional Republicana. *Diário da República* (103), pp. 1813-1820. Lisboa, 1911. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/gratuitos/1s/1911/05/10300.pdf>

¹⁴ LEI N.º 63/2007, DE 6 DE NOVEMBRO. Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana. *Diário da República* (213), Série I, 2007. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2007-107794647>

disciplina e da justiça castrense, como no Exército. Embora essa abordagem reforce a componente militar, não desconsidera a função policial da GNR.¹⁵ A dicotomia entre essas funções é vantajosa, pois, em tempos de paz, a GNR complementa a PSP, e, em tempos de guerra, pode se integrar rapidamente às Forças Armadas para garantir a segurança externa do país.¹⁶ Assim, compreender as soluções regulamentares adotadas em 1999 no âmbito do RDGMR requer uma análise da natureza militar e policial da GNR, como será abordado a seguir.

3. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO-JURÍDICO DO RDGMR

O atual Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana (RDGMR), publicado em 1999, substituiu as disposições disciplinares anteriores, que continuaram em vigor para as Forças Armadas portuguesas. No entanto, o percurso disciplinar da GNR remonta a quase noventa anos.

Inicialmente, a GNR foi regida pelo Regulamento Disciplinar do Exército (RDEX), com base no art.º 42.º da Lei Orgânica da GNR (LOGNR).¹⁷ Este regulamento, nos artigos 58.º a 61.º, previa como meios de impugnação da decisão punitiva a reclamação e o subsequente recurso hierárquico, ambos necessários e sem efeito suspensivo. Estabelecia ainda que “[da] decisão que for tomada pela autoridade competente em resultado das averiguações feitas pelo estabelecido no presente artigo, não pode interpor-se recurso algum.”¹⁸

Entretanto, em 1913, foi aprovado um novo RDEX, que permaneceu em vigor até 1925,¹⁹ sem grandes alterações no regime de impugnações.

Em 1925, o Decreto n.º 11.311 criou o Regulamento de Disciplina Militar (RDM25), que, em 1929, foi alterado pelo Decreto n.º 16.963. No entanto, as alterações não impactaram o regime das impugnações, que continuaram a prever a reclamação e o recurso hierárquico, sem efeitos suspensivos, e sem a possibilidade de recurso contencioso.²⁰

O RDM de 1977 (RDM77), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/77, permaneceu em vigor por mais de três décadas após a Revolução de 25 de abril de 1974, que resultou na mudança do regime. Este regulamento introduziu a novidade da tutela jurisdicional, prevendo o recurso contencioso para o Supremo Tribunal Militar²¹ das decisões definitivas dos Chefes dos Estados-Maiores das Forças Armadas, com fundamento em ilegalidade.²² Contudo, as garantias administrativas mantiveram-se com a natureza necessária e sem efeitos

¹⁵ BRANCO, Carlos. *Desafios à Segurança e Defesa e os Corpos Militares de Polícia* (1.ª ed.). Lisboa: Sílabo, 2000, p. 57.

¹⁶ ALVES, Armando Carlos. *Contributos para uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Revista da GNR, 2011, p. 63.

¹⁷ DECRETO S/N LOGNR DE 4 DE MAIO. Orgânica da Guarda Nacional Republicana. *Diário do Governo*(103), pp. 1813-1820. Lisboa, 1911. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/gratuitos/1s/1911/05/10300.pdf>

¹⁸ DECRETO S/N RDEX DE 15 DE DEZEMBRO. Regulamento Disciplinar do Exército. *M. d. Fazenda, Legislação Penal Militar*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1875, pp. 203-204.

¹⁹ DECRETO S/N RDEX DE 16 DE MAIO. Regulamento Disciplinar do Exército. *Diário do Governo* (113). Lisboa, Portugal, 1913, p. 1808. Disponível em: <https://files.dre.pt/gratuitos/1s/1913/05/11300.pdf>

²⁰ DECRETO 16963, DE 15 DE JUNHO. Regulamento de Disciplina Militar. *Diário do Governo* (134), I Série. Lisboa, Portugal, 1925, pp. 1340-1362. Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/271364.dre.pdf>

²¹ DECRETO-LEI N.º 142/77, DE 9 DE ABRIL. Regulamento de Disciplina Militar. *Diário da República* (83), Série I. Lisboa, Portugal, 1977, pp. 742-768. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/142-1977-139918>

²² DECRETO-LEI N.º 142/77, DE 9 DE ABRIL. Regulamento de Disciplina Militar. *Diário da República* (83), Série I. Lisboa, Portugal, 1977, pp. 742-768. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/142-1977-139918>

suspensivos, com um efeito meramente devolutivo nos procedimentos disciplinares.²³

Em 1999, foi aprovado o RDGNR, que trouxe um quadro legal significativamente distinto do RDM77. A única alteração relevante ao RDGNR ocorreu em 2014, com a promulgação da Lei n.º 66/2014, que introduziu um novo regime impugnatório na GNR.

4. OS MEIOS DE IMPUGNAÇÃO PREVISTOS NO RDGNR

Analisando os artigos 117.º a 133.º do RDGNR, conclui-se que os meios de impugnação oferecidos aos militares da GNR são semelhantes às garantias previstas no regime geral para outros cidadãos. No entanto, essa conclusão não é imediata, pois o RDGNR prevê expressamente como garantias administrativas apenas o recurso hierárquico, o recurso contencioso e o recurso extraordinário de revisão, conforme os artigos 118.º, 125.º e 126.º.

Surge, então, a questão: aos militares da GNR não é permitido recorrer ou reclamar contra atos administrativos lesivos de seus direitos ou interesses? A resposta é afirmativa. Com base no princípio da aplicação subsidiária do Código de Procedimento Administrativo (NCPA) e considerando a condição militar dos GNR, conforme o Decreto-Lei n.º 30/2017²⁴ e a Lei n.º 63/2007,²⁵ os militares têm direito a recorrer às garantias de reclamação e recurso hierárquico, conforme o artigo 16.º das Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar. O artigo 5.º do referido estatuto garante, em processos disciplinares, os direitos de audiência, defesa, reclamação e recurso hierárquico e contencioso.²⁶

Embora este trabalho se concentre no recurso hierárquico do RDGNR, uma breve comparação com forças de natureza ambivalente, como as Forças Armadas (Regulamento de Disciplina Militar - RDM09)²⁷ e a Polícia de Segurança Pública (Estatuto Disciplinar - EDPSP),²⁸ será útil.

5. AS GARANTIAS ADMINISTRATIVAS ENTRE A FUNÇÃO POLICIAL E A MILITAR – ANÁLISE COMPARATIVA

Antes de analisar o RDGNR, é relevante examinar o enquadramento disciplinar de duas forças similares à GNR, considerando também as práticas nos dois países europeus mais próximos de Portugal.

²³ MOTA, Fábio Fernando dos Santos. *A inconstitucionalidade do Recurso Hierárquico Necessário. Em especial, as sanções aplicadas no âmbito do Regulamento de Disciplina Militar*. Lisboa, Portugal: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/31984/1/ulfd133536_tese.pdf.

²⁴ DECRETO-LEI N.º 30/2017, DE 22 DE MARÇO. Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana. *Diário da República* (58), Série I. Lisboa, Portugal, 2017, pp. 1507-1550. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/30-2017-106642828>

²⁵ LEI N.º 63/2007, DE 6 DE NOVEMBRO. Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana. *Diário da República* (213), Série I, 2007. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2007-107794647>

²⁶ LEI N.º 11/1989, DE 1 DE JUNHO. Bases gerais do estatuto da condição militar. *Diário da República* (126), Série I. Lisboa, Portugal, 1989, pp. 2096-2097. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/11-1989-609999>

²⁷ LEI ORGÂNICA N.º 2/2009, DE 22 DE JULHO. Regulamento de Disciplina Militar. *Diário da República* n.º 140/2009, Série I de 2009-07-22, páginas 4667 - 4684. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-organica/2-2009-493238>

²⁸ LEI N.º 37/2019, DE 30 DE MAIO. Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=3081A0001&nid=3081&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=

5.1. O CASO DO EDPSP APLICÁVEL A UMA FORÇA COM FUNÇÕES POLICIAIS

Por ser mais recente e refletir a função predominante da GNR em tempo de paz, começamos com uma análise das garantias administrativas do Estatuto Disciplinar da PSP (EDPSP), focando no recurso hierárquico.

EDPSP foi aprovado em 2019, ou seja, após a publicação do NCPA. Como tal, é importante observar que o legislador considerou a conformação do texto à realidade jurídica em vigor.

Aprovado em 2019, após a publicação do NCPA, o EDPSP foi estruturado conforme a realidade jurídica vigente. A reclamação, tal como no RDGNR, segue os termos gerais do NCPA. Semelhante ao RDGNR, o acesso aos meios de impugnação está expressamente previsto no Estatuto Disciplinar.²⁹ O artigo 104.º do EDPSP estabelece o recurso como meio de impugnação, com as seguintes especificidades: o n.º 1 esclarece que o recurso é hierárquico e depende de uma decisão prévia lesiva dos direitos ou interesses protegidos do recorrente. Ou seja, a garantia não se baseia na definitividade do ato, mas no seu caráter lesivo.³⁰

O recurso é dirigido ao diretor nacional da PSP, sendo muitas vezes um recurso *per saltum*, ou seja, "saltando" graus da hierarquia e indo diretamente à estrutura hierárquica superior.³¹ O recurso das decisões de primeiro grau do diretor nacional da PSP não tem efeito suspensivo (n.º 7 do art.º 104.º do EDPSP), salvo indicação em contrário, conforme o n.º 2 do art.º 185.º do NCPA. Já o recurso das decisões de subordinados do diretor nacional tem efeito suspensivo, salvo se o autor do ato entender que sua não execução imediata prejudicaria o interesse público (art.º 104.º, n.º 8 do EDPSP).

As alíneas a) e b) do n.º 3, 7 e 8 do art.º 104.º do EDPSP estabelecem que os recursos são facultativos, mas garantem o acesso à tutela jurisdicional efetiva, com condicionantes apenas quanto ao efeito suspensivo. Não há menções explícitas nos artigos sobre os limites da competência dos órgãos que recebem o recurso, o que implica que o órgão competente pode alterar a decisão, inclusive para agravar a pena, sem violar o princípio da *reformatio in pejus*.³²

Em resumo, o EDPSP se aplica a uma força de segurança hierarquizada e funcionalmente semelhante à GNR, porém não militar, permitindo o acesso imediato à tutela jurisdicional e, em alguns casos, dispensando a suspensão da eficácia do ato recorrido.

5.2. O CASO DO RDM APLICÁVEL A VÁRIAS FORÇAS NACIONAIS COM FUNÇÕES MILITARES

O Regulamento Disciplinar Militar (RDM77) foi aplicado à GNR até 1999, quando esta passou a ter um regulamento próprio.³³ O RDM09 ilustra a influência da hierarquia e da

²⁹ Cfr. art.º 103.º do EDPSP.

³⁰ SILVA, Vasco Pereira da. "Do Velho se Fez Novo": A Ação Administrativa Especial de Impugnação de Atos Administrativos, in Vasco Pereira da Silva; António Cândido Oliveira [et al.], *Temas e Problemas de Processo Administrativo* (2.ª ed.). Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, pp. 41-44.

³¹ FONTES, José. *Curso sobre o novo Código do Procedimento Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 210.

³² AMARAL, Diogo Freitas do. *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico* (2.ª ed., Vol. I). Coimbra: Almedina, 2005, p. 319.

³³ Cfr. Art.º 7.º do RDGNR, o RDM ainda se aplica subsidiariamente à GNR na parte que não for incompatível com o RDGNR.

natureza militar nas escolhas legislativas, especialmente no que se refere ao recurso hierárquico. Vale destacar que este regulamento é anterior à aprovação do NCPA, sendo sua interpretação feita a partir de uma perspectiva atual, onde *"um novo preceito legal [como o art.º 3.º do NCPA] pode implicar um novo entendimento de outras normas, sem diretamente alterá-las"*.³⁴

O art.º 121.º, n.º 3, do RDM09 esclarece que o recurso hierárquico não depende de reclamação prévia, alinhando-se ao regime geral do NCPA. De forma semelhante ao EDPSP, o art.º 122.º do RDM09 exige que a decisão seja lesiva para o recorrente. Contudo, o legislador manteve a natureza necessária do recurso,³⁵ exceto em decisões mais leves, em que o recurso é facultativo (art.º 123.º, n.º 3).³⁶

Segundo Hugo Silva, os efeitos jurídicos do recurso hierárquico variam conforme a pena disciplinar.³⁷ Deve-se considerar ainda que, para as penas menos graves, o n.º 3 do art.º 3 da legislação habilitante do NCPA pode implicar a derrogação da suspensão da eficácia da decisão.³⁸

O RDM09 também prevê impugnação *per saltum*, em que a decisão pode ser tomada diretamente pelo Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) ou pelo Chefe de Estado-Maior (CEM) dos ramos das Forças Armadas, após passar pelos escalões intermediários.³⁹

O princípio da *reformatio in pejus* não está proibido, ou seja, a decisão pode ser agravada, como ocorre na PSP. Apenas após a decisão do CEM, o recurso poderá ser encaminhado para a tutela jurisdicional, garantindo a definitividade vertical das decisões (art.º 125.º, n.º 2 e 133.º do RDM09).

Em resumo, a diferença principal entre o RDM09 e o EDPSP é que o RDM09 mantém o caráter necessário do recurso hierárquico nas forças militares, enquanto o EDPSP adota a natureza facultativa do recurso. Essa distinção reflete a necessidade de equilibrar valores constitucionais, como a disciplina militar e os direitos individuais dos militares. Como observou o Ministro da Defesa Nacional, Nuno Severiano Teixeira, ao apresentar a proposta de Lei n.º 34/2007 de 13 de agosto,⁴⁰ é essencial equilibrar os valores da disciplina militar com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos militares.⁴¹

Portanto, nas forças militares, o recurso hierárquico necessário é mantido, enquanto no contexto policial optou-se por uma abordagem mais flexível, com a possibilidade de acesso

³⁴ Cfr. Art.º 7.º do RDGMR, o RDM ainda se aplica subsidiariamente à GNR na parte que não for incompatível com o RDGMR.

³⁵ Cfr. n.º 1 do art.º 121.º do RDM09.

³⁶ Cfr. art.º 51.º do RDM09 sobre as penas de repreensão e repreensão agravada.

³⁷ SILVA, Hugo Alexandre das Neves Dias da. *O Recurso Hierárquico no Regulamento de Disciplina da GNR à luz do novo regime: facultativo ou (ainda) necessário?* Tese de Dissertação. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, dezembro, 2016., p. 60. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/20301/1/DiasSilva_2016.pdf.

³⁸ SILVA, Hugo Alexandre das Neves Dias da. *O Recurso Hierárquico no Regulamento de Disciplina da GNR à luz do novo regime: facultativo ou (ainda) necessário?* Tese de Dissertação. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, dezembro, 2016., p. 60. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/20301/1/DiasSilva_2016.pdf.

³⁹ Cfr. n.º 2 do art.º 124.º do RDM09: "O recurso é dirigido ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas ou ao chefe de estado-maior do ramo, conforme o caso".

⁴⁰ Lei que estabelece regime especial de suspensão cautelar de eficácia dos atos administrativos em matéria de disciplina militar.

⁴¹ PORTUGAL. *Proposta de Lei n.º 135/X*. Estabelece o regime especial dos processos relativos a atos administrativos de aplicação de sanções disciplinares previstas no Regulamento da Disciplina Militar. Lisboa: Assembleia da República, 2007. Disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/10/02/100/2007-06-29/44?pgs=44&org=PLC>.

direto à tutela jurisdicional.

5.3. O CASO DAS GENDARMERIAS EUROPEIAS: BREVE VERIFICAÇÃO SITUACIONAL

A relevância do Direito comparado para uma análise mais ampla do ordenamento jurídico é destacada por Jorge Miranda, ao afirmar que “o Direito comparado visa surpreender semelhanças e diferenças, interações e reações entre institutos jurídicos de mais de um país”.⁴² Esta perspetiva permite compreender melhor realidades jurídicas distintas em diversos contextos temporais e geográficos.

Com base nisso, é pertinente uma breve análise de duas forças de segurança do sul da Europa com estruturas e funções semelhantes às da GNR: a Guardia Civil de Espanha e a Gendarmerie Nationale de França.

Guardia Civil (Espanha): Em matéria disciplinar, o recurso hierárquico é sempre obrigatório, mas não suspende a execução da decisão. O recurso contencioso só pode ser interposto após decisão no âmbito do recurso hierárquico, conforme os artigos 90.º, 112.º e seguintes do *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*.⁴³

Gendarmerie Nationale (França): Também exige o recurso hierárquico, cuja obrigatoriedade varia conforme a sanção aplicada. À semelhança do caso espanhol, o recurso não tem efeito suspensivo e é uma condição prévia para aceder à via jurisdicional. O procedimento está regulado nos artigos R4137-135, R4137-140 e L4125-1 do *Code de la défense*.⁴⁴

Assim, em forças de segurança de natureza militar como a GNR, tanto em Espanha como em França, é exigido um tratamento hierárquico prévio à impugnação judicial, sendo regra geral que esses recursos não têm efeito suspensivo sobre a eficácia das decisões recorridas.

6. ANÁLISE DO RECURSO HIERÁRQUICO NO RDGNR À LUZ DO CPA, CPTA E CRP

Diogo Marecos afirma que “[o] procedimento disciplinar há de consistir na sucessão dos atos sujeitos a certas formalidades, através das quais se investigam factos concretos que constituíram a violação dos deveres de um trabalhador e a gravidade da sua culpa, para que em face dessa violação, se possa licitamente punir o seu infrator, através da aplicação de uma sanção tipificada na lei”.⁴⁵ No caso do RDGNR, o procedimento disciplinar está regulado no art.º 71.º, que estabelece que a notícia de infração dá início ao processo para apuração da responsabilidade disciplinar.

O foco principal, neste contexto, recai sobre as decisões punitivas, por serem as que mais impactam a vida dos visados.

6.1. ENQUADRAMENTO GERAL DO RDGNR: ENTRE 1999 E 2014

⁴² MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional, O Estado e os Sistemas Constitucionais* (10.ª ed., Vol. I). Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 32.

⁴³ LEY N.º 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE. *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. *Boletín Oficial del Estado* (236). Madrid, Espanha, 2015. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

⁴⁴ LEI N.º 2005-1550, DE 12 DE DEZEMBRO. *Code de la défense*. *Journal officiel*. França, 2005. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307/.

⁴⁵ MARECOS, Diogo Vaz. *Práticas e Procedimentos do Processo Disciplinar, do mero Instrutor ao Advogado-Instrutor*. Lisboa: Principia Editora, 2011, p. 13.

Desde a sua criação, o RDGNR — que marcou um afastamento significativo do RDM77 — passou a aplicar-se a todos os militares da GNR, independentemente da sua situação ou categoria profissional, ao contrário do regime anterior. Este regulamento prevê ainda a aplicação subsidiária dos princípios gerais do direito sancionatório, do CPA e de outras legislações mencionadas no artigo 7.º.

As infrações são classificadas como leves, graves ou muito graves,⁴⁶ sendo as penas aplicáveis desde a repreensão escrita até à separação de serviço ou reforma compulsiva. Existe também uma pena acessória de transferência preventiva.⁴⁷ A competência para aplicação das penas varia conforme a gravidade da infração.⁴⁸

Como aponta Hugo Silva, no RDGNR de 1999, o recurso hierárquico era necessário em vários casos, não tendo efeito suspensivo, sendo que, em última instância, cabia recurso contencioso da decisão do Ministro da Administração Interna (MAI).⁴⁹

Durante esse período, os tribunais administrativos⁵⁰ frequentemente legitimaram a ausência de efeitos suspensivos com base na necessidade de preservar a disciplina e a ordem pública, dada a estrutura hierarquizada da GNR e as suas funções de interesse público.

Assim, a análise da eventual inconstitucionalidade do RDGNR, à luz da CRP e dos princípios constitucionais de direitos e garantias, deve considerar o equilíbrio entre os valores da disciplina militar e os direitos fundamentais dos indivíduos. Doutrinariamente, autores como Jorge Miranda⁵¹ e Paulo Otero⁵² sustentam que o regime de recurso hierárquico sem efeito suspensivo pode violar o direito de acesso à tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 20.º da CRP. Submeter o recurso à hierarquia, sem suspensão da sanção, pode representar uma restrição desproporcional à proteção dos direitos individuais.

Além disso, a jurisprudência tem sublinhado a importância de conciliar a eficácia administrativa com a tutela dos direitos fundamentais, como demonstram várias decisões do Tribunal Constitucional.^{53/54} Estas decisões reforçam que, embora o interesse público e a disciplina nas forças militares e policiais sejam relevantes, o direito à proteção jurisdicional deve ser garantido de forma efetiva e sem entraves excessivos. Assim, a inconstitucionalidade de um regime de recurso hierárquico sem efeito suspensivo pode ser defendida se se considerar que ele compromete o acesso pleno à tutela jurisdicional.

6.2. O RDGNR APÓS A ALTERAÇÃO DE 2014 E DO NCPA

A alteração de 2014 ao RDGNR introduziu mudanças significativas nas garantias administrativas. O artigo 124.º, n.º 1, passou a prever que a interposição de recurso

⁴⁶ Cfr. art.º 18 e seguintes do RDGNR – A pena de reforma compulsiva foi, entretanto, revogada pela Lei n.º 66/2014 de 2 de agosto.

⁴⁷ Cfr. art.º 27.º e seguintes do RDGNR.

⁴⁸ Cfr. consta no quadro anexo B ao RDGNR, sob a epígrafe “Competência punitiva”.

⁴⁹ SILVA, Hugo Alexandre das Neves Dias da. *O Recurso Hierárquico no Regulamento de Disciplina da GNR à luz do novo regime: facultativo ou (ainda) necessário?* Tese de Dissertação. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, dezembro de 2016. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/20301/1/DiasSilva_2016.pdf

⁵⁰ Cfr. n.º 1 do art.º 170.º do CPA91 e Acórdão do TCA-S, de 22 de setembro de 2004 (Proc. n.º 189/04).

⁵¹ MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional – Normas constitucionais. Direitos Fundamentais. Atividade constitucional do Estado. Fiscalização de Constitucionalidade*. Lisboa. Universidade Católica Editora. 2ª edição, Vol.2. 2020, pp. 654.655.

⁵² OTERO, Paulo. *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra, Almedina, 3.ª edição, 2017, pp. 512-513.

⁵³ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N.º 411/2015. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150411.html>

⁵⁴ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL n.º 617/2011. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110617.html>

hierárquico suspende a eficácia da decisão recorrida. Contudo, à semelhança do que ocorre no RDM, manteve-se a natureza necessária de muitos desses recursos. O prazo para interposição foi alargado para 15 dias e, desde então, não apenas o arguido, mas também o participante, denunciante ou queixoso passaram a poder recorrer de qualquer decisão.

O impacto dessas alterações fez-se sentir sobretudo no regime dos recursos, destacando-se quatro situações passíveis de impugnação: 1) Decisão final punitiva do procedimento de primeiro grau, proferida pelo Comandante-Geral ou o seu subalterno;⁵⁵ 2) Decisão punitiva do procedimento de segundo grau, proferida pelo Comandante-Geral;⁵⁶ 3) Decisões interlocutórias sobre medidas provisórias;⁵⁷ 4) Decisões de arquivamento, liminares ou do próprio procedimento disciplinar.⁵⁸

O presente trabalho incide especificamente sobre o recurso da decisão final punitiva proferida em primeira instância.

6.3. A NATUREZA DO RECURSO DA DECISÃO PUNITIVA DE PRIMEIRO GRAU

A decisão de primeira instância pode ser proferida pelo Comandante-Geral (menos frequente) ou pelos seus subalternos (na maioria dos casos). O recurso visa permitir à Administração rever, anular, modificar ou substituir o ato praticado.⁵⁹ Quando a decisão parte de um subalterno, o recurso é dirigido ao Comandante-Geral; se for deste, é interposto junto do Ministério da Administração Interna (MAI).⁶⁰

Ao contrário do RDGMR anterior, o recurso hierárquico atualmente suspende a eficácia da decisão impugnada, exceto nos casos de repreensão escrita e repreensão escrita agravada.⁶¹ A única menção expressa à natureza do recurso hierárquico encontra-se no artigo 120.º, relativo à suspensão agravada, em que o recurso é facultativo.

Freitas do Amaral oferece uma definição clara: *“Quando o recurso hierárquico é indispensável para o acesso à via contenciosa, o recurso é necessário. Quando o recurso contencioso está disponível diretamente e o recurso hierárquico é uma opção, o recurso é facultativo.”*⁶²

Esta distinção — entre recurso necessário e facultativo — é fundamental, tanto do ponto de vista jurídico quanto prático, com impacto direto nos direitos dos administrados. O recurso é necessário quando é condição para o acesso ao contencioso, e facultativo quando este acesso é direto, sendo o recurso meramente opcional.

Apesar da clareza teórica, a aplicação desta distinção no contexto do RDGMR exige análise detalhada das normas legais. A entrada em vigor do NCPA, em 2015, procurou clarificar a legalidade das impugnações administrativas como condição de acesso à tutela jurisdicional efetiva (art.º 20.º, n.º 1, e art.º 268.º, n.º 4, da CRP).⁶³ A alínea c) do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, ao ratificar o recurso hierárquico necessário,

⁵⁵ Cfr. a) e b) do n.º 3 do art.º 118.º do RDGMR, com as exceções previstas no art.º 120.º e 124.º.

⁵⁶ Cfr. a) e b) do n.º 3 do art.º 118.º do RDGMR, com as exceções previstas no art.º 120.º e 124.º.

⁵⁷ Recurso nos mesmos termos da nota anterior e medidas previstas no art.º 88.º e seguintes do RDGMR.

⁵⁸ Conforme a) e b) do n.º 3 do art.º 118.º do RDGMR, com referência ao art.º 84.º, 97.º e 105.º.

⁵⁹ SILVA, Isabel; COSTA, Jorge.; PINTO, Eliana de Almeida. *Código do Procedimento Administrativo - Comentado*. Lisboa: Quid Juris, 2018, p. 448.

⁶⁰ Cfr. a) e b) do n.º 3 do art.º 118.º do RDGMR.

⁶¹ Cfr. n.º 2 do art.º 124.º do RDGMR.

⁶² AMARAL, Diogo Freitas do. *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico* (2.ª ed., Vol. I). Coimbra: Almedina, 2005, pp. 179-180.

⁶³ Como exemplo o Acórdão do TCA-S, de 22 de setembro de 2004 (Proc. n.º 189/04).

determinou que este deve suspender os efeitos do ato impugnado, como previsto no art.º 124.º, n.º 1, do RDGNR.

Dessa forma, conclui-se que, salvo as exceções já mencionadas,⁶⁴ todas as sanções aplicadas pelo Comandante-Geral ou seus subalternos estão sujeitas a recurso hierárquico necessário com efeito suspensivo. Só após a decisão administrativa é possível aceder à via jurisdicional, iniciando-se então o prazo para impugnação judicial.⁶⁵

De forma sistemática, o RDGNR contempla três regimes de decisões punitivas: 1) Recurso hierárquico necessário – para decisões de suspensão, com efeito suspensivo da decisão; 2) Recurso hierárquico facultativo – para decisões de suspensão agravada, também com efeito suspensivo; 3) Recurso hierárquico facultativo – para penas de repreensão escrita ou agravada, sem efeito suspensivo.

Embora os dois últimos casos também mereçam análise, o foco recai sobre o primeiro, dada a sua relevância prática e controvérsia jurídica. A validade do recurso hierárquico necessário no âmbito do RDGNR continua a suscitar debate, sobretudo face ao enquadramento constitucional e legal desde 1989, à revisão do regulamento em 2014 e à entrada em vigor do NCPA em 2015. Tais alterações não eliminaram as dúvidas jurídicas, questão que será aprofundada adiante.

6.4. A Enfermidade Crónica do Recurso Hierárquico Necessário

O Código do Procedimento Administrativo de 1991 (CPA91)⁶⁶ previa que o recurso hierárquico era necessário até que o ato do órgão *a quo* fosse definitivamente apreciado pelo órgão *ad quem*, condicionando o acesso aos tribunais.⁶⁷ No entanto, a revisão constitucional de 1989 já assegurava aos administrados o direito ao contencioso para defesa de direitos e interesses legalmente protegidos.⁶⁸

Com a revisão constitucional de 1997, a exigência de definitividade do ato foi ultrapassada. Passou a ser garantido aos administrados o direito à tutela jurisdicional efetiva, incluindo a impugnação de atos administrativos lesivos, independentemente da sua forma.⁶⁹ Em 2004, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)⁷⁰ entrou em vigor, acolhendo expressamente a possibilidade de recorribilidade direta desses atos lesivos, conforme estabelecido na Constituição,⁷¹ particularmente no art.º 51.º, segundo o qual: “são impugnáveis os atos administrativos com eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja suscetível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos”.

Essa mudança de paradigma foi interpretada por Vasco Pereira da Silva como a superação dos “traumas de infância” do contencioso administrativo. Para o autor, os recursos hierárquicos necessários seriam inconstitucionais, por impedirem o controle judicial imediato

⁶⁴ Recurso sobre a aplicação de pena de suspensão agravada pelo Comandante-Geral (art.º 120.º) e as situações de recurso sobre as penas de repreensão escrita e escrita agrava (º 2 do art.º 124.º).

⁶⁵ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Lições de Direito Administrativo* (5.ª ed.). Coimbra: Coimbra Jurídica, 2017, p. 245.

⁶⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro.

⁶⁷ Cfr. n.º 3 do art.º 268.º da CRP, na redação dada pela Lei n.º 1/97, de 20 de setembro.

⁶⁸ Cfr. decorre da revisão constitucional do art.º 268.º da CRP (Lei n.º 1/89 de 08/07 de 8 de julho)

⁶⁹ Cfr. n.º 3 do art.º 268.º da CRP, na redação dada pela Lei n.º 1/97, de 20 de setembro.

⁷⁰ LEI N.º 15/2002, DE 22 DE FEVEREIRO. *Diário da República* n.º 45/2002, Série I-A de 2002-02-22, páginas 1422 – 1457. Aprovação em 2002, entrada em vigor em 2004. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=439&tabela=leis

⁷¹ AMARAL, Diogo Freitas do. *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico* (2.ª ed., Vol. I). Coimbra: Almedina, 2005, p. 10.

dos atos administrativos, contrariando a CRP.⁷² Além disso, até 2015, muitos desses recursos não tinham efeito suspensivo, como sucedia com o RDGNR anterior a 2014, o que reforçava a necessidade do debate.

Decorridos 18 anos da revisão de 1997 e mais de uma década da entrada em vigor do CPTA, o Novo Código do Procedimento Administrativo (NCPA), aprovado em 2015, não resolveu definitivamente a questão. Pelo contrário, ratificou a existência do recurso hierárquico necessário em vários diplomas, incluindo o RDGNR.⁷³ O artigo 185.º do NCPA consagrou formalmente essa figura, permitindo a sua manutenção noutros regimes jurídicos.

Importa ainda referir que a própria lei da Assembleia da República⁷⁴ que autorizou o Governo a legislar sobre o NCPA previa, na alínea xx) do artigo 2.º, a manutenção dos recursos hierárquicos necessários na ordem jurídica portuguesa.⁷⁵

6.5. O Recurso Hierárquico Necessário no Divã da Psicanálise e da Doutrina

É pacífico que o trabalho dos juristas tem grande influência na formação do direito, ao propor soluções e esclarecer questões jurídicas.⁷⁶ Nesse contexto, Vasco Pereira da Silva sustenta que a revisão constitucional de 1989 afastou a “*noção autoritária de ato definitivo e executório*”, pois o legislador teria pretendido alargar o recurso contencioso a novas situações.⁷⁷ Para o autor, o direito ao recurso contencioso, consagrado no art.º 268.º, n.º 4, da CRP, integra o núcleo dos direitos fundamentais, só podendo ser restringido pela própria Constituição (art.º 18.º, n.º 2).⁷⁸

Essas reflexões levaram-no a colocar os recursos hierárquicos necessários “*no divã da psicanálise*”,⁷⁹ classificando-os como “*desnecessários*” — ainda que úteis — por entender que, em qualquer fase do procedimento, o acesso à tutela jurisdicional deveria estar assegurado ao particular.⁸⁰

Embora reconheça utilidade às garantias administrativas como um “*mal menor*”, defende que, futuramente, o direito à impugnação contenciosa deve ser acessível desde o início do procedimento.⁸¹ A seu ver, o recurso hierárquico necessário deveria funcionar apenas como

⁷² SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise* (2.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2013, p. 347.

⁷³ Cfr. n.º 3 o art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 15/2015 de 7 de janeiro.

⁷⁴ LEI N.º 42/2014, DE 11 DE JULHO. *Diário da República* n.º 132/2014, Série I de 2014-07-11, páginas 3802 – 3805. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/42-2014-25345899>

⁷⁵ SILVA, Isabel; COSTA, Jorge.; PINTO, Eliana de Almeida. *Código do Procedimento Administrativo - Comentado*. Lisboa: Quid Juris, 2018, p.21.

⁷⁶ MARQUES, Maria Manuela Leitão; RAMOS, Maria Elisabete; FRADE, Catarina; PEDROSO, João. *Manual de Introdução ao Direito – saber Direito para entender o Mercado* (2.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2017, pp.50-51.

⁷⁷ SILVA, Vasco Pereira da. *Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2000, pp. 87-88.

⁷⁸ SILVA, Vasco Pereira da. *Em Busca do Ato Administrativo Perdido*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 667.

⁷⁹ Expressão utilizada por Vasco Pereira da Silva no título do seu livro, em que usou métodos de natureza psicanalítica na ciência jurídica, enquanto realidade cultural.

⁸⁰ SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise* (2.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2013, pp.355-358.

⁸¹ O n.º 1 do art.º 170.º do CPA91, excepcionava da suspensão da eficácia do ato, quando a lei dispusesse em sentido contrário ou quando o autor do ato considerasse que a sua não execução imediata criaria grave prejuízo para o interesse público. A norma era tão aberta que tornava rara a aplicação da referida suspensão.

uma “segunda opinião” da Administração, sem afetar o prazo para impugnação judicial.⁸² Esta visão foi acolhida em 2015 com o NCPA, que consagrou o efeito suspensivo do prazo de impugnação.⁸³

Contudo, as questões levantadas por Vasco Pereira da Silva permanecem atuais, já que o NCPA admite, em certos casos, a imposição de recursos hierárquicos necessários, contrariando a ideia de acesso direto e irrestrito à justiça administrativa.

Por outro lado, autores como José Vieira de Andrade defendem a constitucionalidade dessa exigência, considerando-a uma “restrição legítima e proporcional” ao direito de acesso aos tribunais.⁸⁴ A seu ver, essa limitação justifica-se pela necessidade de garantir a unidade da ação administrativa e promover economia processual.⁸⁵ O recurso hierárquico necessário permitiria à Administração rever o ato antes da judicialização, com benefícios em termos de custos, celeridade e redução da litigiosidade.

No mesmo sentido, Mário Aroso de Almeida assinala que, embora o CPTA estabeleça como regra geral o acesso direto aos tribunais, normas especiais como o RDGNR, que impõem impugnação administrativa prévia, não foram revogadas. Tais disposições continuam válidas, desde que expressamente previstas.⁸⁶ José Manuel Sérvulo Correia corrobora essa posição, defendendo que regimes especiais podem manter formas de impugnação administrativa obrigatória, como reclamações ou recursos administrativos.⁸⁷

Em suma, embora a doutrina majoritária aceite a constitucionalidade dos recursos hierárquicos necessários, não há consenso absoluto quanto à sua compatibilidade com a Constituição. O tema permanece controverso e continua a gerar amplo debate.

6.6. O RECURSO HIERÁRQUICO NECESSÁRIO NO BANCO DOS RÉUS

Nos tribunais, as posições sobre o recurso hierárquico necessário revelaram significativa divergência, com decisões opostas em casos semelhantes. Em 2009, o Supremo Tribunal Administrativo (STA) pronunciou-se nos seguintes termos:

*“O art.º 51, n.º 1, do CPTA, introduzindo um novo paradigma de impugnação contenciosa de atos administrativos lesivos, convive com a existência de impugnações administrativas necessárias, não só quando a lei o disser expressamente, como também em todos aqueles casos, anteriores à vigência do CPTA, que contemplavam impugnações administrativas previstas na lei, comumente tidas como necessárias.”*⁸⁸

Apesar deste entendimento, continuaram a surgir decisões em sentido contrário. Em 18 de outubro de 2010, o Tribunal Central Administrativo Sul (TCA-S), com base no Parecer n.º

⁸² SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise* (2.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2013, pp.351-352.

⁸³ Cfr. n.º 3 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro e n.º 1 do art.º 189.º do NCPA.

⁸⁴ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Lições de Direito Administrativo* (5.ª ed.). Coimbra: Coimbra Jurídica, 2017, p. 245.

⁸⁵ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Em defesa do recurso hierárquico. *Cadernos de Justiça Administrativa* (ed. novembro/dezembro), 1996, pp. 19-20.

⁸⁶ ALMEIDA, Mário Aroso de. *Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos* (4.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2005, p. 147.

⁸⁷ CORREIA, José Manel Sérvulo. O incumprimento do dever de decidir. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 54, novembro/dezembro, 2005, p. 17.

⁸⁸ ACÓRDÃO DO STA N.º 0377/08. Reclamação Necessária. Secção Disciplinar do Conselho Superior do Ministério Público, 4 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/958c5ee91059a350802575d600475c24>

P000322002/2004 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR),⁸⁹ proferiu acórdão no processo n.º 6326/10, acolhendo argumentos de Vasco Pereira da Silva, entre outros, e decidiu que:

*“[Não] obstante a lei estabelecer a obrigatoriedade de impugnação administrativa necessária, o ato punitivo do Comandante-Geral da GNR produz efeitos imediatos, sendo, portanto, judicialmente impugnável sem necessidade de prévia impugnação administrativa necessária.”*⁹⁰

No mesmo ano, o Tribunal Central Administrativo Norte (TCA-N), seguindo os argumentos de Mário Aroso de Almeida e José Vieira de Andrade, proferiu acórdão no processo n.º 64/09.1BECBR, decidindo que:

*“A regra geral contida no art.º 51.º do CPTA é inaplicável sempre que haja determinação legal expressa que preveja a necessidade de impugnação administrativa, como pressuposto da impugnação contenciosa. A análise dos artigos, 118.º a 125.º do RDGNR [...] revela a exigência da interposição prévia de impugnação administrativa necessária, não afetando o direito de acesso aos tribunais. (...) e a compressão ou mesmo limitação/restricção ao exercício do direito de defesa e acesso à tutela jurisdicional efetiva por parte do A. se mostra coberta pelas necessidades decorrentes da relação especial de disciplina militar, sendo a essa luz aceitável por não desproporcionada.”*⁹¹

Até à revisão do RDGNR em 2014, as decisões favoráveis ao recurso hierárquico necessário eram predominantes. Nesse mesmo ano, a PGR reiterou que *“tanto a doutrina como a jurisprudência vêm a admitir, em termos muito maioritários, que os artigos 51.º, n.º 1, e 59.º, n.º 5, do CPTA não revogaram as disposições especiais sobre recursos hierárquicos necessários.”*⁹²

Importa notar que, até à entrada em vigor do NCPA, o Tribunal Constitucional (TC) nunca declarou a inconstitucionalidade do recurso hierárquico necessário. Pelo contrário, confirmou a constitucionalidade dos preceitos que o previam como condição da impugnação contenciosa.⁹³

Com o NCPA de 2015, a discussão sobre a constitucionalidade perdeu algum fôlego, mas manteve-se viva. Num recente acórdão do TCA-N (processo n.º 00293/21.0BECBR), decidiu-se que:

“Na reação contra decisão disciplinar punitiva, o recurso hierárquico é necessário [...] impondo-se a interposição de impugnação administrativa prévia para obter o ato

⁸⁹ PARECER N.º P000322002, de 20 de maio de 2004, do Conselho Consultivo da PGR. Disponível em:

<https://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/ce3b489205f158d280256b9f0052f234?OpenDocument&ExpandSection=-3>

⁹⁰ ACÓRDÃO DO TCA-S N.º P.6326/10 de 18 de novembro. Militar da GNR. Pena Disciplinar. Impugnação Administrativa Necessária. Ato Imediatamente Lesivo. Impugnabilidade Judicial sem Necessidade de Prévia Impugnação Administrativa. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n. 87, Braga: maio/junho, 2010, p. 48-50, pp. 48-50.

⁹¹ ACÓRDÃO DO TCA-N, PROCESSO N.º 64/09.1BECBR. Ato Impugnável. Recurso Hierárquico Necessário. Ausência de Efeito Suspensivo. Regime Disciplinar da GNR. Pena Disciplinar. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n. 87, Braga: maio/junho, 2010, p. 42-48.

⁹² PARECER DO CONSELHO CONSULTIVO DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA N.º P000372014, de 15 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/0/4b282adf84501e6f80257db70056106d?OpenDocument&ExpandSection=-4>

⁹³ Cfr. Acórdãos n.ºs 468/99, 548/99, 329/2000, 99/2001, 185/2001, 283/2001, 235/2003, 188/2004 e 564/2008, disponíveis <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

*administrativo final ou definitivo, único passível de impugnação contenciosa.*⁹⁴

A análise da jurisprudência revela a persistência de decisões contraditórias quanto à exigência do recurso hierárquico. Apesar de o STA o ter validado, o debate sobre a sua constitucionalidade permaneceu, especialmente após o NCPA, sem que o Tribunal Constitucional tenha ainda proferido decisão definitiva sobre a matéria.

6.7. O RECURSO HIERÁRQUICO NECESSÁRIO: CONTRA FATOS AINDA HÁ ARGUMENTOS?

Apesar da maioria doutrinária defender a validade do recurso hierárquico necessário, as respostas aos argumentos contrários continuam pouco fundamentadas. A entrada em vigor do Novo Código do Procedimento Administrativo (NCPA), ao uniformizar as características do instituto, não eliminou a controvérsia, especialmente quanto à sua compatibilidade com os direitos fundamentais.⁹⁵

Embora legislação e jurisprudência recentes tenham reforçado garantias processuais, subsistem críticas à ausência de uma análise crítica sobre a constitucionalidade e proporcionalidade do recurso hierárquico necessário. Como afirmou Vasco Pereira da Silva:

*“[Não] basta, agora, repetir acriticamente os argumentos da “velha” discussão relativa à conformidade com a Constituição do recurso hierárquico necessário, pois isso se assemelharia ao comportamento de Charlot, no filme «Tempos Modernos», que, saindo da cadeia de montagem de uma fábrica, continuava mecanicamente a apertar porcas e parafusos, como se ainda não tivesse parado de trabalhar[...]”*⁹⁶

É inegável que houve avanços no reforço das garantias dos particulares. Um dos argumentos de inconstitucionalidade apontados por Vasco Pereira da Silva — a inexistência de efeitos suspensivos do ato impugnado — foi superado com o NCPA, embora subsista o impacto no prazo de impugnação.⁹⁷

Persistem, contudo, outras questões relevantes, como a privação de direitos fundamentais pela preclusão do acesso ao contencioso, apenas por não ter sido interposto o recurso hierárquico no prazo administrativo.⁹⁸ Vasco Pereira da Silva recorda que, historicamente, os direitos fundamentais eram desconsiderados face à Administração Pública,⁹⁹ defendendo que, num Estado pós-social, estes devem prevalecer como escudo contra abusos do poder público.¹⁰⁰

Diversos autores alertam para a insuficiente abordagem do tema sob a ótica dos direitos fundamentais. André Salgado de Matos observa que “nem sempre a abordagem do problema

⁹⁴ ACÓRDÃO DO TCA-N, PROCESSO N.º 00293/21.0BECBR. Procedimento Disciplinar; Recurso Hierárquico Necessário; Inimpugnabilidade do Ato; Absolução da Instância. Acórdãos TCA-N, 10 de fevereiro de 2023. Disponível em: <http://www.gde.mj.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/20f8743d9539bf1d8025895700510533?OpenDocument>

⁹⁵ Exceciona-se aqui os recursos hierárquicos necessários sobre decisões que apliquem medidas provisórias, cautelares e urgentes, conforme Acórdão do STA, processo n.º 034/23.7BALSB, de 21 de março de 2024.

⁹⁶ SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise* (2.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2013, p. 349.

⁹⁷ SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise* (2.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2013, p. 352.

⁹⁸ SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise* (2.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2013, p. 209.

⁹⁹ SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise* (2.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2013, p. 32.

¹⁰⁰ SILVA, Vasco Pereira da. *Em Busca do Ato Administrativo Perdido*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 179.

do recurso hierárquico necessário foi feita sob a ótica dos direitos fundamentais, com todas as consequências normativas e metodológicas que isso implica”.¹⁰¹ José Duarte Coimbra, por sua vez, considera inconstitucional essa exigência por limitar a possibilidade de impugnar atos de subalternos.¹⁰²

Alguns defendem que o recurso necessário só seria admissível se configurasse uma intervenção legislativa restritiva de direitos fundamentais com fundamento constitucional, visando proteger interesses também constitucionalmente consagrados, e resultado de ponderação proporcional entre os direitos do particular e o princípio da hierarquia administrativa.¹⁰³

Vasco Pereira da Silva sublinha que a “*dupla natureza dos direitos fundamentais*” permite sua invocação direta nas relações administrativas, não podendo normas infraconstitucionais violar o seu conteúdo sem incorrerem em inconstitucionalidade.¹⁰⁴

José Vieira de Andrade alerta para a escassa reflexão sobre a restrição objetiva desses direitos, o que compromete o correto enquadramento do recurso hierárquico necessário na jurisprudência.¹⁰⁵ Já André Salgado de Matos admite que tal imposição pode ser razoável e proporcional, desde que acompanhada de efeitos suspensivos, como é comum nas decisões punitivas da GNR.¹⁰⁶

Apesar de muitos considerarem legítima essa restrição no contexto militar da GNR, o maior desafio está na sua conjugação com a preclusão do direito de ação, derivada do não cumprimento de um formalismo processual, como o prazo para impugnação graciosa. Argumentar que o recurso hierárquico necessário não impede o acesso à justiça¹⁰⁷ não responde à crítica de Vasco Pereira da Silva, sobretudo nos casos de exceções dilatórias,¹⁰⁸ como a ausência ou intempestividade do recurso.

Nessas circunstâncias, o simples incumprimento de um prazo administrativo pode retirar ao particular o direito fundamental de acesso à tutela jurisdicional efetiva — não apenas pela omissão, mas também pela apresentação do recurso em instância inadequada. As decisões dos tribunais administrativos tendem a ignorar o “*princípio do pro actione*”¹⁰⁹ que favorece os interessados, bem como a obrigação de considerar os direitos fundamentais como normas vinculativas para entidades públicas e privadas.¹¹⁰ Um exemplo disso é um recente acórdão

¹⁰¹ MATOS, André Salgado de. “Recurso hierárquico necessário e regime material dos direitos, liberdades e garantias”, *Scientia Iuridica*, v. L(289), 2001, p.79.

¹⁰² COIMBRA, José Duarte. Constituição, impugnações administrativas e acesso à justiça administrativa: três apontamentos. In *A Constituição e a Administração Pública – Problemas de Constitucionalidade das Leis Fundamentais do Direito Administrativo Português* (Coordenação Pedro Fernández Sánchez & Luís Alves). Lisboa: AAFDL, 2018, p. 94.

¹⁰³ MATOS, André Salgado de. Recurso hierárquico necessário e regime material dos direitos, liberdades e garantias. *Scientia Iuridica*, v. L(289), 2001, pp.90-97.

¹⁰⁴ SILVA, Vasco Pereira da. *Em Busca do Ato Administrativo Perdido*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 185.

¹⁰⁵ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Em defesa do recurso hierárquico. *Cadernos de Justiça Administrativa* (ed. novembro/dezembro), 1996, pp.274-275.

¹⁰⁶ MATOS, André Salgado de. Recursos hierárquicos necessários previstos em leis especiais: o recurso em matéria disciplinar no âmbito da GNR”. *Cadernos de Justiça Administrativa* n. 87, Braga: Mai/Jun.2011, pp. 50-58.

¹⁰⁷ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A Justiça Administrativa (Lições)* (9.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2021, p. 306.

¹⁰⁸ Cfr. art. 88.º do CPTA.

¹⁰⁹ No art.º 7.º do CPTA está definido que os Tribunais, em caso de dúvida, devem interpretar as normas processuais num sentido que favoreça a emissão de pronúncia sobre o mérito das pretensões formuladas.

¹¹⁰ Cfr. impõe o n.º 1 do art.º 18.º da CRP.

do TCA-N, que, apesar de reconhecer a obrigatoriedade do recurso hierárquico, não abordou a questão sob a perspetiva dos direitos fundamentais.¹¹¹

As normas constitucionais que consagram direitos, liberdades e garantias devem ser respeitadas por todas as entidades. Para isso, é fundamental que, pelo menos, o debate seja efetivamente travado.¹¹²

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma força de segurança centenária que, organizacionalmente, partilha a condição militar com as Forças Armadas e a função policial com a Polícia de Segurança Pública (PSP). Devido a essa natureza híbrida, o legislador restringe certos direitos fundamentais dos seus membros, conforme estabelecido na Lei de Bases da Condição Militar, nos Regulamentos Disciplinares e em outras legislações aplicáveis.

Embora a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1989 consagre o direito ao acesso à tutela jurisdicional efetiva, reforçado pela revisão de 1997, o Regulamento Disciplinar da GNR (RDGNR) subordina esse direito à interposição prévia de recurso hierárquico necessário. Essa exigência tem gerado debate sobre sua possível inconstitucionalidade.

Vasco Pereira da Silva tem se destacado na discussão, argumentando que a Constituição deve moldar o direito vigente, e não o contrário, criticando a influência de regimes antigos como o Código de Procedimento Administrativo (CPA), de 1991 e 2015. Sua análise reflete o confronto entre o direito administrativo tradicional e os direitos fundamentais consagrados na CRP. Contudo, a doutrina dominante e várias decisões judiciais defendem a manutenção do recurso hierárquico necessário, considerando-o compatível com esses direitos, especialmente no contexto militar.

Vale ressaltar que, embora o recurso necessário suspenda os efeitos da decisão e o prazo de impugnação, sua imposição pode causar danos irreversíveis, especialmente quando a apresentação intempestiva impede o acesso pleno à tutela jurisdicional. Esse cenário parece colidir com os direitos fundamentais previstos na CRP.

Por outro lado, o artigo 18.º da Constituição admite restrições aos direitos fundamentais, desde que baseadas nos critérios de necessidade e proporcionalidade, particularmente relevantes para garantir a coesão de uma força militar com responsabilidades de defesa interna e externa. Assim, deve-se considerar também a prática de outras forças militares, nacionais e internacionais, que adotam regimes semelhantes.

Em última análise, embora se possa argumentar que o recurso hierárquico necessário é incompatível com os direitos fundamentais, a sua legitimidade no contexto da GNR continua a suscitar controvérsia. Como observa Vasco Pereira da Silva, com desalento e esperança: *“somos forçados a concluir que, infelizmente, a justiça administrativa é, em parte, ‘Direito Constitucional ainda por concretizar’.*”¹¹³

¹¹¹ ACÓRDÃO DO TCA-N, PROCESSO N.º 00592/20.8BECBR. Decisão Disciplinar - Recurso Hierárquico Necessário, 25 de março de 2022. Disponível em: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/20ce4bdc3acdb3f18025881400560b6c?OpenDocument>

¹¹² MARQUES, Maria Manuela Leitão; RAMOS, Maria Elisabete; FRADE, Catarina; PEDROSO, João. *Manual de Introdução ao Direito – saber Direito para entender o Mercado* (2.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2017, p. 80.

¹¹³ SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise* (2.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2013, p. 184.

Resumidamente, o uso obrigatório do recurso hierárquico na GNR permanece um tema debatido, dividindo opiniões entre a sua justificação disciplinar e militar e a alegada limitação do direito à tutela jurisdicional efetiva. Urge, por isso, aprofundar o debate jurídico, promovendo o equilíbrio entre justiça administrativa e a salvaguarda dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N.º 411/2015. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150411.html>
- ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL n.º 617/2011. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110617.html>
- ACÓRDÃO DO STA N.º 0377/08. Reclamação Necessária. Secção Disciplinar do Conselho Superior do Ministério Público, 4 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/958c5ee91059a350802575d600475c24>
- ACÓRDÃO DO TCA-N, PROCESSO N.º 00293/21.0BECBR. Procedimento Disciplinar; Recurso Hierárquico Necessário; Inimpugnabilidade do Ato; Absolvição da Instância. Acórdãos TCA-N, 10 de fevereiro de 2023. Disponível em: <http://www.gde.mj.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/20f8743d9539bf1d8025895700510533?OpenDocument>
- ACÓRDÃO DO TCA-N, PROCESSO N.º 00592/20.8BECBR. Decisão Disciplinar - Recurso Hierárquico Necessário, 25 de março de 2022. Disponível em: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/20ce4bdc3acdb3f18025881400560b6c?OpenDocument>
- ACÓRDÃO DO TCA-N, PROCESSO N.º 64/09.1BECBR. Ato Impugnável. Recurso Hierárquico Necessário. Ausência de Efeito Suspensivo. Regime Disciplinar da GNR. Pena Disciplinar. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n. 87, Braga: maio/junho, 2010.
- ACÓRDÃO DO TCA-S N.º P.6326/10 de 18 de novembro. Militar da GNR. Pena Disciplinar. Impugnação Administrativa Necessária. Ato Imediatamente Lesivo. Impugnabilidade Judicial sem Necessidade de Prévia Impugnação Administrativa. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n. 87, Braga: maio/junho, 2010.
- ALMEIDA, Mário Aroso de. *Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos* (4.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2005.
- ALVES, Armando Carlos. *Contributos para uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Revista da GNR, 2011.
- ALVES, Dora Resende; LOPES, José Augusto Silva. Sobre a fiscalização da Constitucionalidade. *Revista Jurídica Portucalense*, n.º 21, 2017. Disponível em [http://dx.doi.org/10.21788/issn.2183-5705\(21\)2017](http://dx.doi.org/10.21788/issn.2183-5705(21)2017)
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico* (2.ª ed., Vol. I). Coimbra: Almedina, 2005.
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo* (2.ª ed., Vol. II). Coimbra: Almedina, 2011.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A Justiça Administrativa (Lições)* (9.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2021.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. Em defesa do recurso hierárquico. *Cadernos de Justiça Administrativa* (ed. novembro/dezembro), 1996.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Lições de Direito Administrativo* (5.ª ed.). Coimbra: Coimbra Jurídica, 2017.
- ANDRADE, Reinaldo Nuno Valente. *100 Anos - Guarda Nacional Republicana [1911-2011]*. Lisboa: Guerra e Paz, 2011.
- BRANCO, Carlos. *Desafios à Segurança e Defesa e os Corpos Militares de Polícia* (1.ª ed.). Lisboa: Sílabo, 2000.
- COIMBRA, José Duarte. Constituição, impugnações administrativas e acesso à justiça

- administrativa: três apontamentos. In *A Constituição e a Administração Pública – Problemas de Constitucionalidade das Leis Fundamentais do Direito Administrativo Português* (Coordenação Pedro Fernández Sánchez & Luís Alves). Lisboa: AAFDL, 2018.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. *Diário da República*, n.º 86, Série I, Lisboa, 10 de abril de 1976. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>.
- CORREIA, José Manel Sérvulo. O incumprimento do dever de decidir. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 54, novembro/dezembro, 2005.
- DECRETO 16963, DE 15 DE JUNHO. Regulamento de Disciplina Militar. *Diário do Governo* (134), I Série. Lisboa, Portugal, 1925, pp. 1340-1362. Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/271364.dre.pdf>.
- DECRETO S/N LOGNR DE 4 DE MAIO. Orgânica da Guarda Nacional Republicana. *Diário da República* (103), pp. 1813-1820. Lisboa, 1911. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/gratuitos/1s/1911/05/10300.pdf>.
- DECRETO S/N RDEX DE 15 DE DEZEMBRO. Regulamento Disciplinar do Exército. *M. d. Fazenda, Legislação Penal Militar*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1875, pp. 203-204.
- DECRETO S/N RDEX DE 16 DE MAIO. Regulamento Disciplinar do Exército. *Diário do Governo* (113). Lisboa, Portugal, 1913, p. 1808. Disponível em: <https://files.dre.pt/gratuitos/1s/1913/05/11300.pdf>
- DECRETO-LEI N.º 142/77, DE 9 DE ABRIL. Regulamento de Disciplina Militar. *Diário da República* (83), Série I. Lisboa, Portugal, 1977, pp. 742-768. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/142-1977-139918>
- DECRETO-LEI N.º 30/2017, DE 22 DE MARÇO. Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana. *Diário da República* (58), Série I. Lisboa, Portugal, 2017, pp. 1507-1550. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/30-2017-106642828>
- FONTES, José. *Curso sobre o novo Código do Procedimento Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2015.
- GUARDA NACIONAL REPUBLICANA. Disponível em: <https://www.gnr.pt/default.aspx>.
- LEI N.º 11/1989, DE 1 DE JUNHO. Bases gerais do estatuto da condição militar. *Diário da República* (126), Série I. Lisboa, Portugal, 1989, pp. 2096-2097. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/11-1989-609999>
- LEI N.º 145/1999, DE 1 DE SETEMBRO. Regulamento de Disciplina da GNR. *Diário da República* (165), Série I. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/66-2014-56376286>
- LEI N.º 15/2002, DE 22 DE FEVEREIRO. *Diário da República* n.º 45/2002, Série I-A de 2002-02-22, páginas 1422 – 1457. Aprovação em 2002, entrada em vigor em 2004. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=439&tabela=leis
- LEI N.º 2005-1550, DE 12 DE DEZEMBRO. Code de la défense. *Journal officiel*. França, 2005. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307/.
- LEI N.º 37/2019, DE 30 DE MAIO. Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=3081A0001&nid=3081&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=
- LEI N.º 4/2015 DE 7 DE JANEIRO. Novo Código de Procedimento Administrativo (NCPA). *Diário da República* n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07, páginas 50 - 87 Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/4-2015-66041468>
- LEI N.º 42/2014, DE 11 DE JULHO. *Diário da República* n.º 132/2014, Série I de 2014-07-11, páginas 3802 – 3805. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/42-2014-25345899>
- LEI N.º 63/2007, DE 6 DE NOVEMBRO. Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana. *Diário da República* (213), Série I, 2007. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2007-107794647>

- LEI ORGÂNICA N.º 2/2009, DE 22 DE JULHO. Regulamento de Disciplina Militar. *Diário da República n.º 140/2009, Série I de 2009-07-22*, páginas 4667 - 4684 Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-organica/2-2009-493238>
- LEY N.º 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE. Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado (236)*. Madrid, Espanha, 2015. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>
- MARECOS, Diogo Vaz. *Práticas e Procedimentos do Processo Disciplinar, do mero Instrutor ao Advogado-Instrutor*. Lisboa: Principia Editora, 2011.
- MARQUES, Maria Manuela Leitão; RAMOS, Maria Elisabete; FRADE, Catarina; PEDROSO, João. *Manual de Introdução ao Direito – saber Direito para entender o Mercado (2.ª ed.)*. Coimbra: Almedina, 2017.
- MATOS, André Salgado de. Recurso hierárquico necessário e regime material dos direitos, liberdades e garantias. *Scientia Iurídica*, v. L(289), 2001.
- MATOS, André Salgado de. Recursos hierárquicos necessários previstos em leis especiais: o recurso em matéria disciplinar no âmbito da GNR. *Justiça Administrativa (87)*, 2011.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional, O Estado e os Sistemas Constitucionais (10.ª ed., Vol. I)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional – Normas constitucionais. Direitos Fundamentais. Atividade constitucional do Estado. Fiscalização de Constitucionalidade*. Lisboa. Universidade Católica Editora. 2ª edição, Vol.2. 2020, pp. 654.655.
- MOTA, Fábio Fernando dos Santos. *A inconstitucionalidade do Recurso Hierárquico Necessário. Em especial, as sanções aplicadas no âmbito do Regulamento de Disciplina Militar*. Lisboa, Portugal: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/31984/1/ulfd133536_tese.pdf.
- OTERO, Paulo. Curso de Direito Administrativo. Coimbra, Almedina, 3.ª edição, 2017.
- PARECER DO CONSELHO CONSULTIVO DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA N.º P000372014, de 15 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/4b282adf84501e6f80257db70056106d?OpenDocument&ExpandSection=-4>.
- PARECER N.º P000322002, de 20 de maio de 2004, do Conselho Consultivo da PGR. Disponível em: <https://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/ce3b489205f158d280256b9f0052f234?OpenDocument&ExpandSection=-3>.
- PORTUGAL. *Proposta de Lei n.º 135/X*. Estabelece o regime especial dos processos relativos a atos administrativos de aplicação de sanções disciplinares previstas no Regulamento da Disciplina Militar. Lisboa: Assembleia da República, 2007. Disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/10/02/100/2007-06-29/44?pgs=44&org=PLC>.
- SILVA, Hugo Alexandre das Neves Dias da. *O Recurso Hierárquico no Regulamento de Disciplina da GNR à luz do novo regime: facultativo ou (ainda) necessário?* Tese de Dissertação. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, dezembro, 2016. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/20301/1/DiasSilva_2016.pdf.
- SILVA, Isabel; COSTA, Jorge.; PINTO, Eliana de Almeida. *Código do Procedimento Administrativo - Comentado*. Lisboa: Quid Juris, 2018.
- SILVA, Vasco Pereira da. “Do Velho se Fez Novo”: A Ação Administrativa Especial de Impugnação de Atos Administrativos, in Vasco Pereira da Silva; António Cândido Oliveira [et al.], *Temas e Problemas de Processo Administrativo (2.ª ed.)*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011.
- SILVA, Vasco Pereira da. *Em Busca do Ato Administrativo Perdido*. Coimbra: Almedina, 2003.
- SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise (2.ª ed.)*. Coimbra: Almedina, 2013.
- SILVA, Vasco Pereira da. *Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2000.
- SINDICATO NACIONAL DE POLÍCIA (SINAPOL). *Do Quadrilheiro à Polícia de Segurança Pública do Século XXI*. Lisboa, 2021. Disponível em: <https://sinapol.pt/historia-quadrilheiro/>

TELES, Inocêncio Galvão. *Introdução ao Estudo do Direito* (11.^a ed., Vol. I). Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

VENTURA, António; ANDRADE, Nuno; BORGES, João Vieira *Origens da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: Fronteira do Caos, 2021.

Data de submissão do artigo: 02/01/2025

Data de aprovação do artigo: 08/03/2025

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt