

As impugnações administrativas no Estatuto da GNR: o outro lado do espelho do CPA (breves notas)

Luís Alves

(Responsável pelo Núcleo de Apoio Jurídico da Polícia Municipal de Lisboa)

SUMÁRIO: I. Introdução. II. O Estatuto da GNR. II.1. As disposições gerais do REIAEMGNR. II.2. A reclamação administrativa no EMGNR. II.3. O recurso hierárquico. II.3.1. O recurso hierárquico necessário. II.3.2. O recurso hierárquico facultativo. III. Ponderações conclusivas.

I. Introdução

1. Com o rigor legiferante que o legislador português sempre dedicou ao regime da impugnação administrativa, pareceu-nos de relevo observar o novo regime da impugnação administrativa vertido no novel Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, confrontando o mesmo com o regime comum vertido no Código do Procedimento Administrativo.

Assim, atenderemos às idiossincrasias próprias que parecem resultar da hermenêutica jurídica, aplicável aos textos legais vigentes, e à legislação anterior.¹

¹ Abreviaturas utilizadas no texto:

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

II. O Estatuto da GNR

2. Pelo Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março foi aprovado o novo Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana (doravante EMGNR), revogando o anterior vertido no Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, que por sua vez tinha revogado o Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho.

Por militar da Guarda entende-se o elemento que *ingressou na Guarda e a ela se encontra vinculado com caráter de permanência, em regime de nomeação, satisfazendo as características da condição militar* (cf. o n.º 1 do artigo 3.º do EMGNR).

A GNR, enquanto força de segurança de natureza militar, possui um corpo especial de tropas, ficando a mesma na dependência do membro do Governo responsável pela área da administração interna (cf. o n.º 1 do artigo 1.º e o n.º 1 do artigo 2.º, ambos da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro – adiante LOGNR – que aprovou a orgânica da GNR). A GNR está organizada hierarquicamente, agrupando-se por categorias profissionais, subcategorias e postos (cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º da LOGNR). O EMGNR (cf. o artigo 30.º) distingue entre a «hierarquia militar» – no âmbito da qual se estabelecem *relações de autoridade e subordinação entre os militares e é determinada pelos postos, também designados por patentes, antiguidades e precedências previstas na lei, a respeitar mesmo fora do desempenho das funções* – e a «hierarquia funcional» – que *decorre dos cargos e funções, respeitando a hierarquia dos postos e antiguidade dos militares, ressalvados os casos em que a lei determine de forma diferente. As escalas hierárquicas dos militares são organizadas por ordem decrescente de postos e, dentro destes, de antiguidade relativa.*

EMGNR – Estatuto dos Militares da GNR

GNR – Guarda Nacional Republicana

LOGNR – Lei Orgânica da GNR

REIAEMGNR – regime especial da impugnação administrativa no EMGNR

RCIACPA – regime comum da impugnação administrativa no CPA

2.1. O Título I – tendo por epígrafe «Parte comum» –, contém o Capítulo XII, que regula as reclamações e os recursos, nos artigos 189.º a 195.º do EMGNR.^{2 3}

Desde logo o legislador define como lei supletiva – aplicável *com as especificidades constantes* no EMGNR – o Código do Procedimento Administrativo (adiante CPA) – aprovado em anexo pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro –, *maxime* a Seção VI do Capítulo II da Parte IV.⁴ A definição da regulação da impugnação administrativa como regime subsidiário em matéria de procedimentos administrativos de segundo grau relativamente a qualquer manifestação do exercício da atividade administrativa, está assente na doutrina.^{5 6}

II.1. As disposições gerais do REIAEMGNR

2.1. O direito de utilização da impugnação administrativa permite solicitar *a revogação, a anulação ou a modificação dos atos administrativos*, e reagir *contra a omissão ilegal de atos administrativos, em incumprimento do dever de decisão* (cf. o n.º 2 do artigo 190.º do EMGNR). Claramente o legislador do EMGNR veio absorver no regime da impugnação administrativa dos atos administrativos dos órgãos decisórios da GNR, o regime comum da impugnação administrativa prescrito no CPA, *maxime*, quanto à utilização destas garantias administrativas

² Quer o Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, quer o Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho, também dedicavam um Capítulo à regulação do regime das reclamações e dos recursos.

³ Os meios de impugnação de atos administrativos perante órgãos da Administração Pública são designados por Diogo Freitas do Amaral como garantias impugnatórias (Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 3.ª Ed., Coimbra, 2016, p. 618.

⁴ Nas palavras de Alexandre Sousa Pinheiro/Tiago Serrão/Marco Caldeira/José Duarte Coimbra, *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, Coimbra, 2016, p. 73, confrontando a aplicação supletiva ou subsidiária do CPA, apontam no sentido da *expressão supletividade* («na ausência de») *parecesse preferível à de subsidiariedade* (que pode inculcar o significado de «em vez de») para os efeitos pretendidos pelo Código. As normas do CPA são normas gerais, devendo por isso ser afastadas perante a aplicabilidade de normas especiais, e convocadas na ausência de norma própria no regime especial. Concluindo que o CPA é um diploma geral de aplicação supletiva.

⁵ Jorge Silva Sampaio/José Duarte Coimbra, “Os procedimentos administrativos de segundo grau no novo CPA”, in *Comentários ao novo Código do procedimento administrativo*, Coordenação de Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/Tiago Serrão, Volume II, 3.ª Ed., Lisboa, 2016, p. 543.

⁶ Os anteriores diplomas reguladores do regime do pessoal militar da GNR, *ut retro* citados, não realizam a remissão normativa para o Código do Procedimento Administrativo, pelo que inovou o legislador no EMGNR, no reenvio injuntivo que faz para o CPA.

*perante a omissão alegadamente ilegítima de atos administrativos. Com efeito, tradicionalmente, os interessados em reagir perante situações de omissão ilegal de atos administrativos tinham o ónus de ficcionar a existência de um indeferimento tácito, o que lhes permitia utilizar os mecanismos de impugnação, tanto administrativa, como contenciosa, como se se tratasse de reagir contra um verdadeiro ato administrativo que tivesse sido efetivamente emitido.*⁷

A primeira diferença do regime especial da impugnação administrativa no EMG NR (adiante REIAEMG NR), perante o regime comum da impugnação administrativa no CPA (adiante RCIACPA), é a omissão da possibilidade de o impugnante solicitar a substituição do ato administrativo impugnado.⁸ Como nos informa o legislador do CPA, a substituição de um ato administrativo impugnado por um ato válido com o mesmo conteúdo sana os efeitos por ele produzidos (cf. o n.º 2 do artigo 173.º do CPA).⁹ Não nos parece justificável que o legislador tenha querido impossibilitar o exercício da competência secundária substitutiva no âmbito do REIAEMG NR, pelo que, neste caso, parece-nos que o legislador disse menos do que queria. Com efeito os órgãos decisórios subalternos na estrutura

⁷ Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 2.ª Ed., Coimbra, 2015, pp. 366-367.

⁸ No CPA de 1991 o legislador igualmente regulava o direito a solicitar a revogação e a modificação do ato impugnado (cf. o n.º 1 do CPA de 1991). Não obstante, recordamos que a figura da «revogação», ao tempo do CPA de 1991, abrangia a revogação abrogatória e a revogação anulatória. O Supremo Tribunal Administrativo distinguia as duas modalidades: “I - *Revogação anulatória* é aquela que, fundamentando-se em ilegalidade, retroage os seus efeitos jurídicos ao momento da prática do ato revogado e, em consequência, os efeitos de tal ato ter-se-ão como não produzidos, os atos de execução e os atos consequentes do ato revogado tornar-se-ão ilegais e as operações materiais desencadeadas ao abrigo do ato revogado tornar-se-ão ilícitas, já que a revogação opera com efeitos “ex tunc”, fazendo desaparecer o anterior ato da ordem jurídica. II - *Revogação extintiva ou abrogatória* é aquela que, fundamentando-se não em ilegalidade mas sim em mera conveniência ou oportunidade, faz cessar para o futuro os efeitos produzidos entre o início da eficácia do ato revogado e o início da eficácia do ato revogatório, ou seja, respeita os efeitos já produzidos pelo ato ulteriormente considerado inconveniente e apenas faz cessar, para o futuro, os efeitos que tal ato ainda estivesse em condições de produzir, operando, assim, com efeitos “ex nunc” (Sumário do Acórdão do STA de 23/06/1994, Proc. n.º 032909, pesquisável em www.dgsi.pt).

No CPA de 2015, o regime-regra nesta matéria, salvas as eventuais exceções previstas em lei especial, é o de que o superior hierárquico pode anular, revogar, modificar ou substituir o ato do subordinado (Mário Aroso de Almeida, *Teoria*, idem, p. 365).

⁹ Nas palavras de Alexandre Sousa Pinheiro/Tiago Serrão/Marco Caldeira/José Duarte Coimbra, *Questões*, idem, p. 296, a possibilidade de o órgão *ad quem* exercer um poder substitutivo é uma consequência da titularidade da competência dispositiva sobre a matéria.

interna da GNR exercem uma competência separada, e não uma competência exclusiva, o que limitaria os poderes do órgão *ad quem*, pela aplicação do RCIACPA (cf. o disposto no n.º 1 do artigo 197.º do CPA).^{10 11}

2.2. O objeto da impugnação administrativa é o ato administrativo praticado ou omitido (cf. o n.º 2 do artigo 190.º do EMGNR).¹² O conceito legal de atos administrativos está regulado no artigo 148.º do CPA, definido como *as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta*. A noção consagrada no CPA é ampla e não restrita, porquanto exige a produção de efeitos externos mas não o carácter inovatório.¹³

Assim, são impugnáveis na via administrativa *as decisões administrativas concretas às quais a lei reconhece força jurídica para a definição unilateral e estável de relações jurídicas administrativas, designadamente quando conformam ou afetam (em termos desfavoráveis ou favoráveis) a esfera jurídica dos particulares*.¹⁴

A definição jurídica pela emissão de uma pronúncia pela Administração, permite distinguir *dois planos de atuações jurídico-administrativas*: um primeiro plano em que as manifestações da vontade das entidades públicas resultam do exercício *de poderes de definição jurídica*, com a correspondente *produção unilateral de efeitos, impugnabilidade em prazo limitado, e tendência para a*

¹⁰ Ainda assim, criticando a solução do legislador do CPA, Jorge Silva Sampaio/José Duarte Coimbra, *Os procedimentos*, idem, p. 577., quando restringe o exercício da competência secundária, no caso do exercício da competência exclusiva pelo órgão primário, *maxime*, quanto à competência revogatória.

¹¹ No Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, e no Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho, nos artigos 193.º e 185.º, respetivamente, expressamente estabeleciam a possibilidade de o objeto da impugnação administrativa ter por objeto a substituição do ato administrativo impugnado.

¹² O Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, e o Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho, não previam expressamente a possibilidade de reagir por meio impugnatório administrativo contra a omissão ilegal da prática do ato administrativo.

¹³ Para maiores desenvolvimentos, *maxime* quanto ao conceito de «ato administrativo» na doutrina, v. Lourenço Vilhena de Freitas, *Direito do procedimento administrativo e formas de atuação da Administração*, Lisboa, 2016. pp. 110-123.

¹⁴ José Carlos Vieira de Andrade, em anotação ao artigo 148.º, in *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Fausto de Quadros *et al*, Coimbra, 2016, p. 296.

estabilização dos efeitos produzidos; um segundo plano, em que as manifestações da vontade da Administração, não envolvendo o *exercício de poderes de definição jurídica*, correspondem a meras atuações administrativas. O segundo plano não exprime o *exercício de poder administrativo*.¹⁵

2.3. Quanto aos fundamentos da impugnação administrativa, o REIAEMGNR consagrou os mesmos motivos já definidos no CPA (cf. o disposto no n.º 3 do artigo 185.º), i.e., a ilegalidade ou a inconveniência do ato impugnado (cf. o n.º 3 do artigo 190.º do EMGNR).¹⁶

2.4. A legitimidade singular para impugnar na via administrativa o ato impugnado, restringindo o conceito de interessado-impugnante consagrado no CPA (cf. o disposto no n.º 1 do artigo 186.º), é apenas concedida ao militar da GNR titular de um direito subjetivo ou de um interesse legalmente protegido, *que se considere lesado pelo ato impugnado* (cf. o disposto no artigo 191.º do EMGNR).¹⁷ Com efeito, não podem fazer uso da tutela impugnatória na via administrativa os titulares de interesses difusos ou de interesses coletivos.¹⁸

¹⁵ Mário Aroso de Almeida, *Teoria*, idem, pp. 220-221.

O ato administrativo como expressão de um poder administrativo é defendido, v.g., por Bruno Cavalcanti, “Provvedimenti e Atti Amministrativi”, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, Vol. III, Padova, 2005, pp. 18-20. Para o autor o ato administrativo consubstancia o exercício de um poder administrativo, entendido como atividade funcionalizada à satisfação de um interesse público, por meio de uma ação procedimentalizada que a Administração deve prosseguir e concluir com a emissão de um ato administrativo.

¹⁶ Também no Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, e no Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho, o legislador prescrevia como fundamentos da impugnação administrativa, a invocação da ilegalidade ou a inconveniência do ato impugnado (cf. o n.º 1 do artigo 192.º e o artigo 184.º, respetivamente).

¹⁷ No Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, e no Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho, a legitimidade impugnatória era reconhecida aos militares titulares de um *interesse direto, pessoal e legítimo* (cf. os artigos 193.º e 185.º, respetivamente).

¹⁸ *Os interesses difusos são interesses que possuem uma dimensão individual e supra-individual, ao contrário dos interesses individuais, que só possuem uma dimensão individual, pertencem exclusivamente a um ou a alguns titulares* (Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 08/09/2016, Proc. n.º 7617/15.7T8PRT.S1, pesquisável em www.dgsi.pt).

O *interesse coletivo* se reporta a uma comunidade genericamente organizada (mas não como pessoa coletiva), por isso permitindo a identificação dos seus membros, enquanto o *interesse difuso* se reporta a um grupo inorgânico de pessoas, de que qualquer cidadão pode ocasionalmente fazer

Embora o legislador imponha o critério da lesão do interessado, como se observou supra, tal não restringe a impugnação administrativa a fundamentos de invalidade.¹⁹

2.5. O *dies a quo* para a apresentação do requerimento impugnatório é a data do conhecimento, pelo interessado, do ato impugnado (cf. o n.º 1 do artigo 192.º do e o n.º 1 *in fine* do artigo 193.º, ambos do EMG NR).²⁰ A data do conhecimento do ato impugnado é a que resulta da notificação – *pessoalmente ou por via postal registada, por correio eletrónico ou por publicação em Ordem de Serviço* (cf. o disposto no n.º 2 do artigo 192.º do EMG NR).^{21 22} Ora o RCIACPA apresenta uma norma diversa, quanto ao *dies a quo* do prazo impugnatório. Na verdade, os atos administrativos devem ser notificados aos destinatários, designadamente, os que *decidam sobre quaisquer pretensões por eles formuladas,*

parte, por isso não permitindo a identificação prévia daqueles em que radica (Lebre de Freitas, *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, Lisboa, 2013, p. 25).

¹⁹ Com acuidade, a doutrina de Jorge Silva Sampaio/José Duarte Coimbra, *Os procedimentos*, idem, p. 567.

²⁰ Do requerimento impugnatório devemos distinguir outros requerimentos, como o requerimento inicial –ato propulsor dos procedimentos de primeiro grau, regulado nos artigos 102.º a 109.º do CPA. A aplicabilidade do regime do requerimento inicial a outros requerimentos não iniciais, estando vertida no artigo 107.º do CPA, para alguma doutrina, mesmo sem o suporte normativo resultaria sempre, invocando, *maxime*, uma interpretação por maioria de razão. Com efeito, sendo o regime do requerimento inicial aplicável a outras intervenções que não assumem a qualidade de «requerimento», *não se antolha como não o possam ser relativamente a outros requerimentos* (Miguel Lucas Pires, “Os requerimentos no Código do Procedimento Administrativo”, in *Comentários ao novo Código do procedimento administrativo*, Coordenação de Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/Tiago Serrão, Volume II, 3.ª Ed., Lisboa, 2016, p. 69).

²¹ A utilização da via postal simples foi sindicada pelo Tribunal Constitucional tendo declarado a sua inconstitucionalidade (Acórdão n.º 636/2013, de 01 de outubro de 2013, Proc. n.º 87/13, citado em Alexandre Sousa Pinheiro/Tiago Serrão/Marco Caldeira/José Duarte Coimbra, *Questões*, idem, p. 193).

A notificação pessoal exige a *entrega da notificação*, e a fácil identificação pelo *notificando de que se trata de uma notificação* (Alexandre Sousa Pinheiro/Tiago Serrão/Marco Caldeira/José Duarte Coimbra, *Questões*, idem, p. 195).

A publicação em Ordem de Serviço retira o requisito da «pessoalidade» à notificação. Aqui a publicação não visa dar conhecimento a um conjunto de destinatários, como resulta da notificação por anúncio prescrita na alínea e) do n.º 1 do artigo 112.º do CPA. Para maiores desenvolvimentos, Alexandre Sousa Pinheiro/Tiago Serrão/Marco Caldeira/José Duarte Coimbra, *Questões*, idem, pp. 196-197.

²² No Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, e no Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho, a data de conhecimento do ato administrativo resultava da notificação pessoal ou da publicação em Ordem de Serviço (cf. o n.º 2 do artigo 194.º e o n.º 2 do artigo 186.º, respetivamente).

imponham deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções, ou causem prejuízos, criem, extingam, aumentem ou diminuam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afetem as condições do seu exercício (cf. o n.º 1 do artigo 114.º do CPA). As formas de notificação estão reguladas no artigo 112.º do CPA, o qual permite encontrar uma forma de notificação regra – a carta registada –, e formas admissíveis quando o procedimento – contato pessoal, telefax, telefone, correio eletrónico, notificação eletrónica ou anúncio – ou a lei o admitam – por edital. No procedimento impugnatório o legislador do CPA ordena que a data relevante, para os destinatários do ato administrativo, é o da notificação, ainda que o mesmo seja *objeto de publicação obrigatória* (cf. o n.º 1 do artigo 188.º do CPA). Claramente, o REIAEMGNR apresenta um regime especial para efeitos de contagem do prazo impugnatório, pela notificação do impugnante. Aqui a questão é se as formas de notificação estabelecidas no n.º 2 do artigo 192.º do EMGNR são alternativas ou sucessivas; i.e., deve o órgão competente proceder à notificação, seguindo a escala de formas de notificação, ou pode utilizar, segundo o seu critério, qualquer uma das formas de notificação. Salvo melhor opinião, quando o órgão competente não possa comprovar a perfeição da notificação, pela utilização de uma das formas de notificação, deve utilizar as várias ao seu dispor, ficando em último caso, o *dies a quo* a contar da publicação do ato administrativo em Ordem de Serviço.

2.6. O REIAEMGNR não regula a matéria dos prazos para a reação administrativa contra a omissão ilegal de atos administrativos devidos, pelo que o prazo para a utilização do meio impugnatório na via administrativa encontra-se no RCIACPA, i.e., um ano contado da data de incumprimento do dever de decisão (cf. o disposto nos artigos 187.º e n.º 3 do artigo 188.º, ambos do CPA, respetivamente). Ainda que o legislador no REIAEMGNR regule um meio impugnatório necessário, não nos parece que tal facto determine a aplicabilidade do prazo para a impugnação de atos praticados aos atos omitidos. Pois é o

próprio legislador do REIAEMGNR que, quando determina o prazo impugnatório, cristalinamente, faz a conexão com a notificação dos atos administrativos expressos.

2.7. A impugnação administrativa é um procedimento administrativo, i.e., uma sequência ritual de fases predeterminadas, articuladas entre si em modo concorrente, para a emanção de um ato administrativo.²³

Os procedimentos impugnatórios podem se classificar utilizando, entre outros, o critério do órgão *ad quem* e o critério do plano do exercício da competência secundária.

No primeiro caso, o interessado pode impugnar o ato administrativo praticado ou omitido para o seu autor – reclamação –, ou para um órgão diverso do seu autor – recurso administrativo.

No segundo caso, o interessado utilizará um meio impugnatório vertical ou horizontal, consoante o órgão *ad quem* esteja, ou não, num plano de supra-ordenação fundamentada numa relação hierárquica inter-orgânica, relativamente à entidade que emitiu o ato administrativo primário. Os procedimentos impugnatórios horizontais são de autocontrolo – se traduzem o exercício de um poder de reapreciar os atos praticados pelo mesmo órgão –, ou de heterocontrolo – se os atos impugnados são reapreciados por entidade diversa do seu autor. O procedimento de autocontrolo é comum – se o órgão *a quo* e o órgão *ad quem* consubstanciam a mesma entidades –, ou especial – se o órgão *a quo* e o órgão *ad quem* são entes diversos, mas que integram o mesmo órgão administrativo.²⁴

Claramente, a reclamação e os recursos hierárquicos previstos no RCIACPA e no REIAEMGNR são, respetivamente, procedimentos horizontais de autocontrolo comum e procedimentos impugnatórios verticais.

²³ Bruno Cavalcanti, *Provvedimenti*, idem, p. 175.

²⁴ Para maiores desenvolvimentos, Luís Alves, *As reclamações administrativas: A impugnação administrativa horizontal de auto-controlo no direito português e no direito comparado*, Porto, 2013, pp. 20-21.

II.2. A reclamação administrativa no EMGMR

3. A reclamação administrativa no EMGMR tem a natureza facultativa (cf. o disposto no n.º 1 do artigo 192.º do EMGMR).²⁵ Por outras palavras, a apresentação do requerimento impugnatório não constitui pressuposto procedimental da impugnação administrativa seguinte ou pressuposto processual da utilização da via contenciosa. No RCIACPA o legislador distingue a impugnação administrativa necessária e facultativa, consoante dependa da sua *prévia utilização a possibilidade de acesso aos meios contenciosos de impugnação ou de condenação á prática de ato devidos* (cf. o n.º 1 do artigo 185.º do CPA). A regra no ordenamento jurídico-administrativo português é que a falta de denominação do meio impugnatório como necessário, qualifica este como facultativo (cf. o disposto no n.º 2 do artigo 185.º do CPA).²⁶

A apresentação do requerimento impugnatório da reclamação deve respeitar o prazo de 15 dias (cf. o disposto no n.º 1 do artigo 192.º do EMGMR), sendo igual prazo consagrado no RCIACPA (cf. o n.º 3 do artigo 191.º do CPA).

Quanto ao demais será aplicável o RCIACPA, seja em termos de cumprimento da formalidade de notificação dos contrainteresados, seja quanto ao prazo geral de 30 dias para decidir a reclamação (cf. o disposto no n.º 2 do artigo 192.º do CPA).

3.1. Assim, a apresentação do requerimento impugnatório da reclamação, quando o ato impugnado não é sujeito a uma impugnação administrativa necessária, não produz qualquer efeito suspensivo do ato impugnado (cf. o n.º 2

²⁵ No Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, e no Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho, a previsão da utilização da reclamação não era acompanhada da qualificação da mesma. O que levou o STA a concluir que a reclamação aí prevista assumia a natureza de reclamação necessária, e tal conclusão relevava do facto de a mesma estar inserida como *trâmite a seguir no respetivo processo (...) na falta de outra explicação resultante da lei (...), constituindo pressuposto do uso de ulterior meio de impugnação graciosa ou contenciosa* (sumário do Acórdão do STA de 19/12/2006, Proc. n.º 0825/06, pesquisável em www.dgsi.pt).

²⁶ Neste sentido, Jorge Silva Sampaio/José Duarte Coimbra, *Os procedimentos*, idem, p. 552. Para os autores, constituindo a previsão do meio impugnatório como necessário, sendo uma restrição do direito fundamental do acesso à justiça, exige a sua regulação em lei entendida nos termos do artigo 18.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

do artigo 189.º do CPA), ou do prazo impugnatório da via administrativa seguinte (cf. o n.º 2 do artigo 190.º do CPA). Por outro lado, a apresentação do requerimento impugnatório suspende o *prazo de propositura de ações nos tribunais administrativos, que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do respetivo prazo legal* (cf. o disposto no n.º 3 do artigo 190.º do CPA).²⁷

Nos casos em que o legislador no REIAEMGNR estabelece um recurso hierárquico necessário, a interposição do requerimento impugnatório da reclamação suspende o prazo impugnatório do primeiro (cf. o disposto no n.º 1 do artigo 190.º do CPA), mas não produz qualquer efeito no prazo contencioso, porquanto o ato impugnado *não é eficaz e o prazo judicial só começa a correr com a decisão da impugnação ou o decurso do respetivo prazo legal*.²⁸

3.2. Outra questão é se é admissível a reclamação da decisão do membro do Governo responsável pela área da administração interna. Agindo este no exercício de competência dispositiva – regulando, pela primeira vez, a situação jurídica do militar –, dever-se-á aplicar o disposto no n.º 1 do artigo 191.º do CPA, admitindo a utilização do meio impugnatório. Se o membro do Governo responsável pela área da administração interna agir no âmbito da competência secundária, decidindo um procedimento impugnatório, cabe reclamação apenas com *fundamento em omissão de pronúncia* (cf. o disposto no n.º 2 *in fine* do artigo 191.º do CPA).²⁹

3.3. O ato impugnável no procedimento impugnatório por reclamação é sempre um ato administrativo primário – ato que define, pela primeira vez e

²⁷ No n.º 2 do artigo 192.º do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro o legislador determinava que a *reclamação e o recurso de ato não suspendem a eficácia do ato impugnado*.

²⁸ José Carlos Vieira de Andrade, em anotação ao artigo 190.º, in *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Fausto de Quadros *et al*, Coimbra, 2016, p. 407.

²⁹ Igualmente, o Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, e o Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho, não regulavam a possibilidade do uso da reclamação para o *Ministro da Administração Interna*.

unilateralmente, uma situação jurídica externa – ou uma omissão juridicamente relevante – no seio de um procedimento administrativo primário – distinguindo-se do procedimento secundário, porquanto este visa a reapreciação de um ato administrativo primário, precedido de um procedimento administrativo.

II.3. O recurso hierárquico

4. O legislador distingue a natureza do recurso hierárquico atendendo ao órgão *a quo*, ou seja, a impugnação na via administrativa dos atos administrativos praticados por um órgão decisório que não o comandante-geral constitui um recurso hierárquico necessário (cf. o disposto no n.º 1 do artigo 193.º do EMGNR).³⁰ Os atos administrativos praticados pelo comandante-geral podem ser impugnados na via administrativa por interposição de um recurso hierárquico facultativo (cf. o disposto no n.º 2 do artigo 193.º do EMGNR).³¹

³⁰ Vem o legislador do EMGNR a consagrar o critério de definição do meio impugnatório administrativo como necessário prescrito no RCIACPA. Nas palavras da doutrina, *uma reclamação ou um recurso administrativo só são necessários quando lei especial os designe expressa e formalmente como “necessários”* (Mário Aroso de Almeida, *Teoria*, idem, p. 373).

³¹ Quanto a esta matéria, o legislador do EMGNR inovou relativamente aos regimes anteriores. No Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho, o legislador – embora não qualificando o recurso hierárquico –, admitia a sua utilização, dirigida ao chefe imediato, a interpor o mesmo até se esgotar todos os níveis da hierarquia, findos os quais podia-se recorrer para o *Ministro da Administração Interna* (cf. os artigos 187.º e 188.º). Apenas da decisão *definitiva* do órgão superior cabia a utilização da via contenciosa (cf. o artigo 190.º). O que claramente indicava que se tratavam de recursos hierárquicos necessários.

O Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, apresentava uma regulação que, não isenta de dúvidas interpretativas, distinguia a natureza do recurso hierárquico, considerando o ato impugnado praticado por órgão decisório da GNR ou pelo topo da hierarquia – i.e., o membro do Governo responsável pela área da administração interna. Com efeito, o n.º 1 do artigo 195.º determinava a possibilidade de utilização do recurso hierárquico facultativo *para o membro do Governo responsável pela área da administração interna*. Todavia, o n.º 1 do artigo 197.º prescrevia que *das decisões do comandante-geral cabe recurso para o membro do Governo responsável pela área da administração interna, com exceção de matérias de competência própria atribuída por lei*. Sendo que a *decisão do recurso pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna é definitiva* (cf. o n.º 2 do artigo 197.º). Aqui ou se defende que o recurso hierárquico facultativo era apenas o que tinha por objeto as decisões do comandante-geral, sendo exigível o recurso hierárquico necessário das decisões dos demais órgãos decisórios da GNR, ou se entende que o recurso hierárquico assumia sempre as vestes de recurso administrativo facultativo, embora a última instância impugnatória ficasse na impugnação para o membro do Governo competente. A entrada em vigor do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (adiante CPTA) – aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro – levou o STA (Acórdão de 10/09/2008, Proc. n.º 449/07, pesquisável em www.dgsi.pt) a distinguir os casos em que a lei anterior ao CPTA previa

Como resulta do anterior, considerando a competência própria do comandante-geral – de exercício do comando completo sobre todas as forças e elementos da Guarda (cf. o disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 23.º da LOGNR –, entendeu o legislador que apenas após a pronúncia final daquele se deveria abrir as portas da via contenciosa, para o interessado.

4.1. A figura da retratação prescrita no n.º 3 do artigo 195.º do CPA é inaplicável ao REIAEMGNR. Com efeito, o legislador admite apenas o exercício de poderes instrutórios pelo órgão *a quo* – a emissão de pronúncia –,³² mas não o exercício de poderes decisórios, que determinariam o reexercício da competência dispositiva no caso concreto.

4.2. O órgão *ad quem* não está vinculado à pronúncia quer do órgão *a quo*, quer dos órgãos decisórios que na escala hierárquica se pronunciam quanto ao teor do requerimento impugnatório. O que não impede o órgão *ad quem* de decidir com base na proposta de pronúncia;³³ aliás, é o próprio legislador do RCIACPA a exigir que o órgão *ad quem* cumpra com os requisitos previstos no artigo 153.º do CPA (cf. o disposto no n.º 2 do artigo 197.º do CPA).

*impugnações administrativas e as qualificava como necessárias [devendo] entender-se que as mesmas continuavam com essa natureza, dos outros casos em que a lei anterior ao CPTA previa expressamente a existência de impugnações administrativas sem as qualificar como necessárias, o que impunha uma distinção: 1. se aquela impugnação se destinava a garantir a intervenção do superior hierárquico da mesma pessoa coletiva ou organismo autónomo, devia entender-se que a sua função era obter a definitividade vertical do ato e que, por essa razão, a mesma já não era necessária visto a definitividade ter deixado de ser um critério de recorribilidade contenciosa. 2. Nos casos em que a necessidade da impugnação administrativa especialmente prevista se destinava a associar uma outra entidade, corresponsabilizando-a pela prática do ato, deve entender-se que a impugnação continua a ser necessária, uma vez que a sua génese não se destinava a garantir a definitividade do ato (Alberto da Costa Reis, “A identificação dos atos suscetíveis de impugnação através da ação administrativa especial”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 95, Set-Out, Braga, 2013, p. 22).*

³² O Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro e o Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho não prescreviam a pronúncia do autor do ato impugnado, e dos vários escalões da hierarquia.

³³ Em sentido contrário se orientava a proposta da comissão de revisão do CPA: José Manuel Sérvulo Correia, em anotação ao artigo 197.º, in *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Fausto de Quadros et al, Coimbra, 2016, p. 417.

4.3. O interessado pode na via administrativa, pela interposição de um recurso hierárquico, impugnar um ato administrativo primário – se impugna o ato que modificou, pela primeira vez, o *status quo ante* –, ou um ato administrativo secundário – se impugna o ato administrativo anterior que decidiu a reclamação.

4.4. O prazo decisório do recurso hierárquico é de 30 dias contados da data da remessa do processo ao órgão *ad quem* (cf. o n.º 3 do artigo 193.º do EMGNR).³⁴

4.5. O órgão *ad quem* do procedimento impugnatório constitui a autoridade superior da pessoa coletiva pública (membro do Governo) ou o órgão titular da unidade orgânica (comandante-geral).³⁵

II.3.1. O recurso hierárquico necessário

5. Os atos administrativos praticados ou ilegalmente omitidos por incumprimento do dever de decisão pelos órgãos decisórios da GNR podem ser impugnados na via administrativa, devendo o militar dirigir o requerimento impugnatório ao comandante-geral, mas apresentando o mesmo na escala hierárquica imediatamente superior. Nisto claramente o legislador veio regular diversamente o órgão decisório, i.e. o órgão *ad quem* – porquanto no CPA o requerimento impugnatório é dirigido ao mais elevado superior hierárquico (cf. o disposto no n.º 1 do artigo 194.º do CPA) – e o modo de apresentação – no RCIACPA o requerimento impugnatório pode ser apresentado no órgão *ad quem*, devendo ser remetido para pronúncia, para o órgão *a quo* (cf. o n.º 2 do artigo 194.º do CPA).

³⁴ No Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho, o prazo decisório era de 15 dias ou de 45 dias, consoante o órgão *ad quem* não fosse ou fosse o órgão do topo da hierarquia (cf. o n.º 3 do artigo 187.º e o artigo 190.º).

No Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro o prazo decisório do recurso hierárquico facultativo era de 30 dias a contar da data da remessa do processo ao membro do Governo responsável pela área da administração interna (cf. o n.º 2 do artigo 195.º).

³⁵ Bruno Cavalcanti, *Provvedimenti*, idem, p. 221.

Evidentemente que a instituição de um recurso administrativo necessário determina o ónus do interessado de impugnar na via administrativa o ato praticado ou omitido, previamente à propositura da ação de impugnação do ato administrativo expresso ou da ação de condenação à prática do ato devido. O legislador veio estabelecer a necessidade de esgotamento dos meios impugnatórios disponíveis na via administrativa, sempre que o interessado pretenda sindicá-lo na via contenciosa a prática de um ato administrativo de conteúdo positivo ou negativo ou as situações de *silêncio administrativo perante a pretensão do interessado*.^{36 37}

O prazo impugnatório é de 30 dias, contados da notificação do militar, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 192.º do EMGNR (cf. o disposto no n.º 1 do artigo 193.º do EMGNR). O RCIACPA apresenta o mesmo prazo impugnatório de 30 dias (cf. o disposto no n.º 2 do artigo 193.º do CPA).

O prazo para que os órgãos decisórios inferiores se pronunciem é de 8 dias, devendo remeter o processo para o órgão decisório seguinte, até que o mesmo, a final, seja remetido ao comandante-geral (cf. o disposto no n.º 4 do artigo 193.º do EMGNR). Seja o prazo de pronúncia, seja a tramitação da remessa do processo apresentam uma regulação diversa da prescrita no RCIACPA. Com efeito, a pronúncia é emitida apenas pelo autor do ato e o prazo de pronúncia no RCIACPA é de 15 ou de 30 dias, consoante haja ou não contrainteressados (cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 195.º do CPA). É certo que, havendo apenas uma instância de pronúncia no RCIACPA, igualmente após a pronúncia do autor do ato, o processo é remetido desde logo para o órgão *ad quem*.

Igualmente, sempre que o órgão decisório inferior remeter o processo para o órgão decisório seguinte deve disso notificar o impugnante (cf. o disposto no n.º

³⁶ Mário Aroso de Almeida, *Teoria*, idem, p. 371.

³⁷ O ato administrativo de conteúdo positivo vem introduzir uma alteração na situação jurídica pré-existente. O ato administrativo de conteúdo negativo é o ato conclusivo de um procedimento administrativo de iniciativa particular, *através do qual a Administração conclui não poder ou não dever praticar aquele ato e, por conseguinte, recusa a sua emissão, indeferindo a pretensão do interessado ou mesmo recusando a própria apreciação do requerimento apresentado* (Mário Aroso de Almeida, *Teoria*, idem, pp. 200-201).

4 *in fine* do artigo 193.º do EMG NR concatenado com o n.º 2 *in fine* do artigo 195.º do CPA)

O comandante-geral deve decidir o recurso hierárquico no prazo de 30 dias, *a contar da data da remessa do processo* (cf. o disposto no n.º 3 do artigo 193.º do EMG NR).

II.3.2. O recurso hierárquico facultativo

6. Dos atos administrativos praticados pelo comandante-geral pode ser interposto o recurso hierárquico facultativo, dirigido ao membro do Governo responsável pela área da administração interna (cf. o disposto no n.º 2 do artigo 193.º do EMG NR), mas apresentado ao comandante-geral (cf. o disposto no n.º 5 do artigo 193.º do EMG NR).

O prazo impugnatório é de 15 dias, contados da notificação do militar, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 192.º do EMG NR (cf. o disposto no n.º 2 do artigo 193.º do EMG NR). O prazo no RCIACPA é alargado porquanto corresponde ao prazo de impugnação contenciosa, i.e., três meses (cf. o n.º 2 do artigo 193.º do CPA).

O prazo para que o comandante-geral se pronuncie é de 15 dias, devendo no mesmo prazo remeter o processo ao membro do Governo responsável pela área da administração interna, *disso se notificando o militar* (cf. o disposto no 5 do artigo 193.º do EMG NR).

O membro do Governo responsável pela área da administração interna deve decidir o recurso hierárquico no prazo de 30 dias, *a contar da data da remessa do processo* (cf. o disposto no n.º 3 do artigo 193.º do EMG NR). Perante a regulação do REIAEMG NR não nos parece admissível o alargamento do prazo decisório, previsto no n.º 2 do artigo 198.º do CPA.

III. Ponderações conclusivas

7. Tudo visto parecem-nos pois ser de suscitar duas notas analíticas com um pendor acentuadamente crítico e uma terceira nota sublinhando a congruência sistémica da dualidade da natureza do meio impugnatório consoante o órgão *ad quem* em causa.

7.1. Traduz-se a primeira delas em apontar o que nos parece ser um relativo pouco cuidado colocado pelo legislador no enquadramento das matérias das notificações; com efeito, como vimos *ut retro* parece que no limite será na Ordem de Serviço que se cumprirá o imperativo constitucional de levar ao conhecimento do destinatário a decisão administrativa que o afeta. Ora o que caracteriza a Ordem de Serviço parece ser a indeterminação dos sujeitos que dela tomam conhecimento, uma vez que ao invés do que sucede com a notificação dos atos administrativos no Código do Procedimento Administrativo a Ordem de Serviço é dada a conhecer a um amplo leque de sujeitos que, em última análise, podem ser todos os efetivos de uma determinada unidade, com a evidente incerteza quanto ao momento em que ocorre a efetiva tomada de conhecimento de uma decisão que, segundo se infere da lei, tendencialmente pode apenas dizer respeito a um destinatário.

7.2. Em segundo lugar é de relevar que o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana – diferentemente do que sucede no âmbito do Código do Procedimento Administrativo – retira ao órgão *a quo* os poderes conferidos no n.º 3 do artigo 195.º deste, limitando aquele a uma mera pronúncia de trâmite. E, por outro lado, confere aos demais órgãos na escala hierárquica a faculdade de se pronunciarem a respeito do ato impugnado.

Deste regime decorre, pelo menos potencialmente, que qualquer um desses órgãos intermédios, que não detêm competência decisória, poderá propor uma decisão mais gravosa do que aquela que foi objeto de impugnação na via

administrativa, assim se materializando um regime mais desfavorável do que aquele que – constante do Código do Procedimento Administrativo – garante o interessado contra uma decisão *in pejus* por parte do órgão *a quo* que, neste Código.

7.3. Em terceiro e último lugar é de realçar que a opção legislativa em matéria de classificação de meios impugnatórios administrativos manifesta a clara diferenciação entre a impugnação administrativa no âmbito da hierarquia militar propriamente dita, do nível impugnatório que sobe ao membro do Governo responsável pela área da administração interna. O legislador de modo claro e cristalino vincou o exercício da competência secundária do comandante-geral, como a pretendida última palavra da Administração no âmbito do procedimento decisório ao abrigo dos institutos regulados no Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana. Não obstante a decisão de 2.º grau do comandante-geral – abrindo as portas da via contenciosa – não encerra definitivamente a via administrativa aos interessados, pela faculdade de utilização da impugnação administrativa facultativa ulterior, para reapreciação da decisão de 2.º grau praticada no procedimento impugnatório necessário.