



PARTE D

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE

Despacho (extrato) n.º 4338/2017

Em observância do disposto no artigo 164.º n.º 3 do Código Procedimento Administrativo, consiga-se que, por despacho da presidência de 11 de abril, foi decidida a reforma da decisão para o exercício de funções de escrivão de direito em regime de substituição, de 12 de maio de 2016, na parte em que nela se determinou que a substituição não produziria os efeitos a que alude o n.º 2 do artigo 49 do Decreto-Lei n.º 343/99.

11 de abril de 2017. — O Juiz Presidente do Tribunal Central Administrativo Norte, *Nuno Filipe Morgado Teixeira Bastos*.

310467341

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Despacho (extrato) n.º 4339/2017

Por despacho do Exmo. Sr. Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, de 20 de abril de 2017, foi autorizado o regresso ao serviço após licença sem remuneração da Exma. Senhora Juíza de Direito Dr.ª Paula Cristina da Costa Bizarro, colocando-a na situação de disponibilidade com efeitos a 01 de maio de 2017 e a sua afetação ao Juízo Central Criminal de Braga, com efeitos a 02 de maio de 2017 e até ao próximo movimento judicial.

27 de abril de 2017. — O Juiz-Secretário, *Carlos Castelo Branco*.

310462498

Despacho (extrato) n.º 4340/2017

Por despacho do Exmo. Sr. Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, de 6 de abril de 2017, foi autorizado o regresso ao serviço, após licença sem remuneração, do Exmo. Senhor Juiz de Direito Dr. António Manuel Teixeira da Rocha Marcelo dos Reis, colocando-o na situação de disponibilidade com efeitos a 1 de maio de 2017 e, por despacho de 11 de abril de 2017, é afeto ao Juízo Central Criminal de Lisboa — Juiz 16, no período compreendido entre 2 de maio e 14 de Julho de 2017.

27 de abril de 2017. — O Juiz-Secretário, *Carlos Castelo Branco*.

310462554

CONSELHO SUPERIOR DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS

Deliberação (extrato) n.º 399/2017

Por deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 18 de abril de 2017, que ratificou o Despacho n.º 12/2017/CSTAF, de 30 de março de 2017:

Dr.ª Alda Maria Alves Nunes, juíza de direito, a exercer funções, em regime de acumulação, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada — cessado, a seu pedido, o referido exercício de funções, com efeitos reportados a 31 de março de 2017.

19 de abril de 2017. — O Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, *Vitor Manuel Gonçalves Gomes*.

310498195

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 37/2014

GNR — Processo Disciplinar — Sanção — Ato Administrativo — Recurso Hierárquico — Recurso Hierárquico Necessário — Recurso Hierárquico Facultativo — Indeferimento Tácito — Impugnação — Prescrição do Procedimento Disciplinar — Prescrição das Penas Disciplináveis — Prazos no Procedimento Disciplinar — Prazos Perentórios — Prazos Ordenadores.

1.ª O recurso hierárquico constitui um meio de impugnação de um ato administrativo, que tenha sido praticado por um órgão subalterno,

perante o respetivo superior hierárquico, a fim de obter deste a sua revogação, modificação ou a substituição por outro e, como dispõe o artigo 167.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), sendo necessário ou facultativo consoante aquele ato seja ou não suscetível de impugnação contenciosa;

2.ª O artigo 118.º do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, confere ao militar arguido em processo disciplinar o direito de recorrer hierarquicamente de decisão que reputa lesiva dos seus direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos, ou lhe imponha qualquer sanção, dirigindo o recurso ao Ministro da Administração Interna, quando o ato impugnado seja da autoria do comandante-geral, ou ao comandante-geral, quando a decisão recorrida emane de autoridade que esteja, hierarquicamente, dependente do mesmo;

3.ª O recurso hierárquico previsto naquele Regulamento de Disciplina reveste natureza necessária, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 118.º a 124.º, na sua redação inicial;

4.ª Na sequência das alterações introduzidas ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, o recurso hierárquico que continua a prever passou a assumir caráter facultativo;

5.ª Os artigos 90.º a 96.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro, aplicável ao pessoal com funções policiais, consagram o recurso hierárquico como reação do funcionário ou agente contra uma decisão que lhe tiver imposto qualquer sanção que considere ilegal ou injusta;

6.ª Não obstante a falta de menção expressa quanto à sua natureza, o recurso hierárquico previsto nas disposições legais citadas do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, reveste caráter necessário;

7.ª Em conformidade com o disposto no artigo 175.º, n.º 3, do CPA, decorrido o prazo para a entidade competente conhecer do recurso hierárquico interposto sem que tenha proferido decisão, considera-se o recurso tacitamente indeferido, devendo presumir-se que o superior hierárquico se revê no ato administrativo praticado pelo seu subordinado — ato primário — o qual, assim, adquiriu de novo eficácia;

8.ª Formando-se nesse momento o «ato silente» — ato tácito — de rejeição do recurso hierárquico, tem então início o prazo para a impugnação judicial do ato primário objeto de recurso hierárquico necessário, ou é retomado o prazo, que se encontrava suspenso, para a impugnação contenciosa do ato no caso de recurso hierárquico facultativo, conforme disposto no artigo 59.º, n.º 4, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA);

9.ª Decorrido o respetivo prazo sem que tenha sido proferida a decisão do recurso hierárquico com a consequente consolidação do ato recorrido se não for objeto de impugnação contenciosa, pode admitir-se a prática de um ato expresso posterior, pelo seu autor ou pelo superior hierárquico deste;

10.ª Considera-se ainda admissível, por decorrer dos artigos 64.º e 65.º do CPTA, que no decurso da ação administrativa de impugnação do ato que fora objeto de recurso hierárquico não decidido, o superior hierárquico do autor do ato impugnado contenciosamente venha ainda, por ato expresso, a decidi-lo, com os efeitos que resultarem para a ação pendente do sentido de tal decisão;

11.ª A falta de decisão do recurso administrativo pelo órgão competente no prazo legalmente estipulado configura um indeferimento tácito, não havendo lugar à notificação do interessado a qual já foi efetuada com a notificação do ato administrativo primário recorrido, sem prejuízo da eventual aplicação do disposto no artigo 58.º, n.º 4, do CPTA (apresentação da impugnação contenciosa fora do limite temporal legalmente fixado);

12.ª O artigo 55.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública não prevê um prazo-limite para a prescrição do procedimento disciplinar o que constitui lacuna, a integrar nos termos do artigo 10.º do Código Civil;

13.ª Conforme conclusão 5.ª do parecer n.º 160/2003, de 29 de janeiro de 2004, deste Conselho Consultivo, homologado e publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 79, de 2 de abril de 2004, o caso análogo colhe-se da previsão do n.º 3 do artigo 121.º do Código Penal, de onde resulta que a prescrição do procedimento disciplinar terá sempre lugar quando, desde o seu início, e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal da prescrição acrescido de metade;

14.ª O Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, na sua versão inicial,

também não contemplava um prazo limite para a prescrição do procedimento disciplinar (cf. artigo 46.º) pelo que, durante a sua vigência, o regime aplicável seria o descrito na conclusão anterior;

15.ª Nos termos do n.º 7 do artigo 46.º do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, na redação conferida pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, a prescrição do procedimento disciplinar tem lugar quando, desde o seu início, tiver decorrido o prazo normal de prescrição, de três anos, acrescido de metade, ressalvado o tempo de suspensão, cujas causas o n.º 5 do mesmo preceito expressamente enuncia;

16.ª O regime da prescrição das penas disciplinares aplicadas ao abrigo do Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública encontra-se condensado no seu artigo 56.º, contando-se os prazos da data em que a decisão punitiva se tornou irrecorrível ou da data da decisão do recurso;

17.ª Por sua vez, o regime da prescrição das penas no Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana está previsto no seu artigo 47.º: a prescrição ocorre com o decurso dos prazos indicados no n.º 1 os quais se iniciam no dia em que a decisão punitiva se torne hierarquicamente irrecorrível ou em que transitar em julgado a decisão jurisdicional em sede de impugnação judicial da mesma;

18.ª Tendo sido interposto recurso hierárquico necessário da decisão que aplicou uma sanção em processo disciplinar, o ato final a considerar para efeitos de contagem do prazo prescricional do procedimento será a notificação da decisão expressa do órgão hierárquico que lhe tenha negado provimento ou, em caso de omissão de decisão, o «ato silente» que se formou no termo do prazo para a decisão (artigo 175.º, n.º 3, do CPA);

19.ª Os regulamentos disciplinares privativos da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana não preveem qualquer consequência preclusiva para o incumprimento dos prazos que, na tramitação do procedimento disciplinar, têm como destinatários o instrutor ou a entidade competente para proferir a decisão final, sem prejuízo da ocorrência da prescrição e/ou da eventual responsabilidade por incumprimento dos deveres funcionais, nem está excluída a possibilidade de serem ainda validamente praticados os atos a que dizem respeito, o mesmo não sucedendo para o arguido em relação aos prazos de que é destinatário.

**Senhora Ministra da Administração Interna,
Excelência:**

I

Dignou-se o antecessor de Vossa Excelência solicitar a emissão de parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República sobre a interpretação jurídica devida num conjunto de matérias que se indicam e que adiante se enumerarão.

Como enquadramento das questões colocadas, lê-se no ofício então remetido (¹) que:

«Os efeitos jurídicos que resultam da aplicação dos regimes especiais de tutela disciplinar dos militares da Guarda Nacional Republicana (GNR) e do pessoal policial da Polícia de Segurança Pública (PSP), previstos, respetivamente, na Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, alterada recentemente pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, e Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro, é matéria controvertida entre entidades do Estado — Provedoria de Justiça, Auditoria e Serviços Jurídicos do MAI — que importa, com urgência, esclarecer, tendo em conta, no que à GNR diz respeito, os seus efeitos antes e depois da entrada em vigor do novo Estatuto Disciplinar.»

As «matérias» cuja interpretação jurídica se pretende são as seguintes:

«1 — Qual a natureza dos recursos hierárquicos previstos nos Regulamentos de Disciplina da GNR e PSP, interpostos das decisões que impõem penas disciplinares?

2 — Em caso de Recurso Hierárquico necessário interposto, qual o ato final do procedimento que deve ser considerado para efeitos de contagem do prazo prescricional?

3 — Qual o prazo prescricional aplicável ao processo disciplinar previsto nos Regulamentos de Disciplina da GNR e PSP, incluindo eventuais causas de suspensão?

4 — Decorrido o prazo legal para decidir o Recurso Hierárquico necessário, é possível ser praticado ato expresso que o decida? Quais as suas consequências?

5 — Quando e em que termos se inicia o prazo para a interposição de Recurso Contencioso?

6 — Quais os efeitos da não notificação da decisão final do procedimento?

7 — À luz dos Estatutos Disciplinares da GNR e PSP, quando e em que termos prescrevem as penas disciplinares?

8 — Qual a natureza dos prazos aplicáveis ao processo disciplinar e que consequências advirão do seu incumprimento pelo arguido e administração?»

Por se entender relevante para a análise jurídica solicitada, anexam-se os seguintes elementos:

— Ofício — Parecer da Provedora-Adjunta de Justiça (Proc. Q-2976/13);

— Pareceres da Direção de Serviços de Assuntos Jurídicos e Contencioso da Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (988-D/2013, 37-D/2014, 57-D/2014 e ofício n.º 998/2014);

— Pareceres da Senhora Auditora Jurídica do Ministério da Administração Interna (4/2014 e 10/2014).

Cumprir emitir parecer com a urgência que lhe foi conferida (²).

II

Como é referido, a aplicação dos regimes especiais de tutela disciplinar dos militares da Guarda Nacional Republicana (GNR) e do pessoal policial da Polícia de Segurança Pública (PSP) constitui matéria controvertida, com envolvimento da Provedoria de Justiça, da Auditoria Jurídica do Ministério da Administração Interna e da Direção de Serviços de Assessoria Jurídica, Contencioso e Política Legislativa da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna que manifestaram entendimentos divergentes sobre o dever legal de decisão de recurso hierárquico dirigido ao Ministro da Administração Interna, em sede de procedimento disciplinar, e das consequências da omissão de decisão expressa no prazo legalmente concedido para o efeito. Ao longo deste parecer, haverá oportunidade de referenciar alguns dos entendimentos adotados.

As questões colocadas nesta consulta surgiram no decurso do exercício de procedimentos disciplinares instaurados contra militares da GNR e agentes da PSP, ao abrigo dos regimes normativos previstos no Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, e no Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro.

De acordo com o disposto no artigo 37.º, alínea a), do Estatuto do Ministério Público, compete a este Conselho Consultivo emitir parecer restrito a matéria de legalidade relativamente às questões precisas colocadas pela entidade consulente. Isto é, não lhe compete a resolução de situações problemáticas concretas.

Por outro lado, como o Conselho Consultivo tem com frequência lembrado, os seus pareceres não vinculam os tribunais que, nos termos da Constituição da República, são independentes e apenas sujeitos à lei, sendo que as suas decisões são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades (artigos 203.º e 205.º, n.º 1).

III

1 — As *impugnações administrativas* constituem garantias impugnatórias que DIOGO FREITAS DO AMARAL define como «aquelas em que, perante o ato administrativo já praticado, os particulares são admitidos por lei a impugnar esse ato, isto é, a atacá-lo com determinados fundamentos, com vista à sua revogação ou modificação» (³).

Para JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «desempenham um papel potencialmente relevante na fiscalização da legalidade e também da oportunidade administrativa (mérito), bem como na garantia dos direitos e interesses dos particulares — que dispõem da possibilidade de fazer o autor refletir sobre a decisão tomada ou de convocar, para uma eventual revisão do ato, um órgão superior, supostamente mais habilitado ou de vistas mais largas» (⁴).

O recurso hierárquico constitui, com a reclamação e o recurso tutelar, uma das impugnações administrativas, tratando-se de um «meio de impugnação de um ato administrativo, que tenha sido praticado por um órgão subalterno, perante o respetivo superior hierárquico, a fim de obter deste a revogação, modificação ou a substituição do ato recorrido» (⁵).

O recurso hierárquico assenta numa ideia de hierarquia administrativa, «de uma estrutura organizada em níveis verticalmente subsequentes, dispostos a partir de uma base em direção ao topo» (⁶), que DIOGO FREITAS DO AMARAL define como o «modelo de organização administrativa constituído por um conjunto de órgãos e agentes com atribuições e competências diferenciadas, ligados por um vínculo de subordinação que confere ao superior os poderes de direção, superintendência e disciplinar, impondo ao subalterno os deveres e sujeições correspondentes» (⁷).

Como se refere no parecer deste corpo consultivo n.º 57/96 (⁸), «só há recurso hierárquico quando há hierarquia, não há recurso hierárquico

fora da relação de hierarquia, sendo esta condição, critério, fundamento e limite do recurso».

O interessado solicita ao superior hierárquico do órgão autor do ato a sua revisão que, segundo JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «pode consistir na respetiva declaração de nulidade, anulação ou convalidação, se o ato for considerado ilegal, ou então na sua suspensão, revogação, modificação ou substituição, por razões de oportunidade ou conveniência, mas só quando o superior disponha de poderes dispositivos (e não de mera fiscalização), por não se tratar de uma competência exclusiva do subalterno (artigo 174.º)»⁽⁹⁾.

Salvo disposição legal em contrário, podem ser objeto de recurso hierárquico todos os atos administrativos praticados por órgãos subalternos, ou seja, órgãos sujeitos a poderes de hierarquia de outros órgãos. Não se torna, portanto, necessário que a lei preveja especificamente, para cada ato administrativo o recurso hierárquico: existindo uma relação de tipo hierárquico, existirá sempre, em regra, tal providência.

Neste sentido, dispõe o artigo 166.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA):

«Artigo 166.º

Objeto

Podem ser objeto de recurso hierárquico todos os atos administrativos praticados por órgãos sujeitos aos poderes hierárquicos de outros órgãos, desde que a lei não exclua tal possibilidade.»

O artigo 167.º, n.º 1, do CPA distingue duas modalidades de recurso hierárquico, consoante o ato recorrido seja ou não suscetível de recurso contencioso. No primeiro caso, o recurso é facultativo; no segundo é necessário:

«Artigo 167.º

Espécie e âmbito

1 — O recurso hierárquico é necessário ou facultativo, consoante o ato a impugnar seja ou não insuscetível de recurso contencioso.

2 — Ainda que o ato de que se interpõe recurso hierárquico seja suscetível de recurso contencioso, tanto a ilegalidade como a inconveniência do ato podem ser apreciadas naquele.»

Esta classificação assenta na noção de definitividade vertical.

Determinados atos são verticalmente definitivos porque praticados por autoridades de cujos atos se pode recorrer diretamente para os tribunais administrativos, verificando-se o inverso relativamente aos atos verticalmente não definitivos.

Em regra, «os atos administrativos dos subalternos não são verticalmente definitivos, pelo que deles cabe recurso hierárquico necessário, antes de um eventual recurso contencioso. Porém, esta regra tem exceções, sendo que dos atos dos subalternos praticados no exercício de competência exclusiva nunca cabe recurso hierárquico necessário»⁽¹⁰⁾.

2 — Perante a temática presente nesta consulta, não podemos omitir uma referência, ainda que breve, à controvérsia suscitada na doutrina sobre a dependência e subordinação da recorribilidade contenciosa direta à definitividade no sentido apontado, face à redação conferida ao artigo 268.º, n.º 4, da Constituição pela revisão constitucional de 1989 (Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho), ponto também examinado no citado parecer n.º 57/96⁽¹¹⁾.

A eliminação no correspondente n.º 3 do inciso «definitivos e executórios» deu azo ao entendimento de que tais características deixaram de constituir pressuposto de impugnação contenciosa direta.

A redação atual do n.º 4 do artigo 268.º, sem implicações inovatórias relativamente ao problema agora aflorado, resultou da quarta revisão constitucional — Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro. Dispõe esse preceito que:

«4. É garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas».

A eliminação das características da definitividade e da executividade do ato administrativo levou a que alguns considerassem como inconstitucionais as normas que condicionavam a sua impugnação contenciosa a uma prévia impugnação administrativa obrigatória. A não exigência da definitividade do ato administrativo permitiria o acesso imediato à via contenciosa, tendo em conta a lesividade do mesmo.

Assim, sobre a possibilidade de controlo judicial imediato dos atos dos subalternos, considera VASCO PEREIRA DA SILVA que do que se trata é «de retirar todas as consequências do direito fundamental de

impugnação contenciosa de atos administrativos (artigo 268.º, n.º 4, da Constituição), desde que lesivos dos particulares o qual [...] feriu de inconstitucionalidade as disposições legais que estabelecem o recurso hierárquico necessário»⁽¹²⁾.

Para ANDRÉ SALGADO DE MATOS, «[p]erante cada previsão especial de recurso hierárquico necessário, anterior ou posterior ao CPTA os tribunais administrativos devem averiguar a sua conformidade constitucional à luz do regime constitucional das restrições a direitos fundamentais e, se for caso disso, desaplicá-la com fundamento na sua inconstitucionalidade»⁽¹³⁾.

Outra parte da doutrina vem sustentando a conformidade constitucional da exigência da impugnação administrativa necessária.

A propósito da imposição de uma impugnação administrativa necessária relativamente a certos atos antes da propositura da respetiva ação judicial, impugnatória ou condenatória, entende JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE tratar-se de «situações em que o ato, apesar de ser, em si, um ato impugnável, não constitui a última palavra da Administração, por existir um órgão competente para a decisão que ainda se não pronunciou — situações que, por força da “regra” que decorre dos n.ºs 4 e 5 do artigo 59.º do CPTA, hoje apenas são configuráveis quando haja uma determinação expressa da lei nesse sentido [lei em sentido material]»⁽¹⁴⁾.

Sustenta este autor que:

«[A] exigência legal deste pressuposto em casos determinados não contraria o n.º 4 do artigo 268.º da Constituição, tratando-se, quanto a nós, de um condicionamento legítimo do direito de ação contra atos lesivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos — não estamos sequer, em rigor, perante uma verdadeira restrição, dado que não se impede o exercício posterior do direito de ação contra aquele mesmo ato, seja quando não haja pronúncia autónoma do órgão recorrido, seja mesmo quando haja ato expresso que decida o recurso»⁽¹⁵⁾.

No mesmo sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA:

«O CPTA não exige, em termos gerais, que os atos administrativos tenham sido objeto de prévia impugnação administrativa para que possam ser objeto de impugnação contenciosa. Das soluções consagradas nos artigos 51.º e 59.º, n.ºs 4 e 5, decorre, por isso, a regra de que a prévia utilização de vias de impugnação administrativa não é necessária para aceder à via contenciosa [...].

O CPTA não tem, porém, o alcance de afastar as múltiplas determinações legais avulsas que instituem impugnações administrativas necessárias. Na ausência de determinação legal expressa em sentido contrário deve, pois, entender-se que os atos administrativos com eficácia externa são imediatamente impugnáveis perante os tribunais administrativos, sem necessidade da prévia utilização de qualquer via de impugnação administrativa. As decisões administrativas continuam, no entanto, a estar sujeitas a impugnação administrativa necessária nos casos em que isso esteja expressamente previsto na lei, em resultado de opção consciente e deliberada do legislador, quando este a considere justificada»⁽¹⁶⁾.

Também JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA se pronuncia, no mesmo sentido, quando escreve que:

«O afastamento do requisito da definitividade vertical enquanto pressuposto de ordem geral da impugnabilidade contenciosa dos atos administrativos não impede a existência de procedimentos especiais em que se continuem a impor formas de impugnação administrativa necessária com a natureza de reclamação ou de recurso administrativo ou de outros tipos»⁽¹⁷⁾.

O Tribunal Constitucional tem reiterado o juízo de não inconstitucionalidade de preceitos que consagram figuras de impugnação administrativa necessária à abertura da via contenciosa⁽¹⁸⁾.

Como se lê no Acórdão n.º 564/2008, reproduzindo a fundamentação constante do Acórdão n.º 425/99:

«[...] não se vê que da consagração desta garantia de proteção jurisdicional, dirigida à proteção dos particulares através dos tribunais, e deste direito de impugnação dos atos administrativos lesivos, haja que decorrer a impossibilidade do condicionamento, pelo legislador, de tal recurso contencioso a um recurso hierárquico dos atos administrativos proferidos por órgãos subalternos da Administração — ou, o que é o mesmo, que dela decorra uma obrigatória impugnabilidade jurisdicional imediata desses atos, independentemente da sua reapreciação por órgãos superiores.

Do artigo 268.º, n.º 4, da Constituição não resulta [...] “a ideia de que todo o ato que não aquesça às pretensões de um cidadão é imediatamente recorrível para os tribunais”.

Desde logo, um ato administrativo da autoria de um subalterno, como ato precário, suscetível de ser alterado por órgãos superiores, não reveste também caráter lesivo como última palavra da Administração sobre a matéria, que não possa ser corrigido pela própria Administração. A reação contra a potencial lesão resultante desse ato, igualmente precária, não tem, pois, que poder efetivar-se imediatamente através do recurso aos tribunais, podendo tal reação ser condicionada à reapreciação pela própria Administração.

Por outro lado, da obrigatoriedade de um prévio recurso hierárquico não resulta a inviabilização, ou, sequer, a inadequação da tutela de direitos e interesses dos particulares. Apenas se impõe a necessidade de impugnação hierárquica prévia para atos de órgãos subalternos, ficando em qualquer caso assegurado o posterior recurso contencioso.

Já, aliás, com a 2.ª revisão constitucional se pretendeu, na definição dos atos administrativos, um afastamento dos conceitos de definitividade e de executividade, anteriormente utilizados, prevendo-se a garantia de recurso contencioso contra quaisquer atos, agora formulada como garantia de “tutela jurisdicional efetiva”. Todavia, como se salienta na doutrina, “a garantia constitucional não obsta a que a lei imponha, entre outras condições de procedibilidade, a necessidade de impugnação administrativa prévia de certos atos administrativos praticados por órgãos subalternos (atos não definitivos), nem a que exija uma necessidade concreta de proteção judicial do particular, por vezes inexistente em casos de atos já constituídos mas ainda não eficazes — será esse (...) o sentido e o alcance atual do artigo 25.º da LPTA, ao exigir que os atos sejam “definitivos e executórios” [J. C. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)*, Coimbra, 1999, pág. 96].

A tutela jurisdicional efetiva dos administrados não resulta, nem inviabilizada, nem, sequer, restringida pela previsão de tal via hierárquica necessária como meio de, em primeira linha, tentar obter a satisfação do interesse do administrado pela revisão do ato administrativo praticado pelo órgão subalterno da Administração, previamente ao, sempre assegurado, recurso jurisdicional. Trata-se, apenas, de um condicionamento legítimo do direito de recurso contencioso, ficando sempre ressalvada a garantia da tutela judicial em todos os casos concretos (veja-se a *ob. cit.*, págs. 181 e segs.).»

Na mesma linha, figura a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo. Como se sintetiza no sumário do Acórdão de 4 de junho de 2009 (Pleno da Secção do Contencioso Administrativo) (19):

«O artigo 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.»

O objeto da consulta não reclama a adesão deste Conselho Consultivo a um dos entendimentos expressos, sendo que não se deve ignorar a jurisprudência constante do Tribunal Constitucional sobre a conformidade com a Lei Fundamental das normas que, antes ou após o Código de Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA), preveem recursos hierárquicos necessários e sobre a constitucionalidade da exigência de uma impugnação administrativa prévia à impugnação contenciosa do ato (20).

Neste âmbito, poder-se-á aceitar apenas, seguindo o entendimento de CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, «um juízo de inconstitucionalidade, quando a previsão do recurso hierárquico necessário, no ponto em que constitua um condicionamento ao direito de impugnação contenciosa, não respeite, em concreto, as exigências da proporcionalidade e da adequação, e represente, na prática, um constrangimento intolerável ao exercício daquele direito» (21).

Também JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE considera que «em geral, o juiz deve dispensar a impugnação administrativa necessária sempre que tal imposição, nas circunstâncias do caso concreto, implique uma restrição intolerável do direito ao recurso contencioso, não só na perspetiva da efetividade substancial da tutela, como também na do direito a uma decisão em prazo razoável» (22).

Posto isto, interessa sublinhar que, tanto a doutrina como a jurisprudência vêm admitindo, 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 que à data da sua entrada em vigor previram recursos hierárquicos necessários (23).

3 — Com o recurso hierárquico, pela reapreciação do ato administrativo pelo superior hierárquico do seu autor, pretende-se obter a sua revogação, a sua modificação ou a sua substituição por outro, podendo ter como fundamento a ilegalidade do ato ou a sua inconveniência, justiça ou oportunidade, ainda que seja suscetível de impugnação contenciosa (cf. artigo 167.º, n.º 2, do CPA).

Ainda em conexão com a dicotomia recurso hierárquico necessário — recurso hierárquico facultativo, considera-se, num outro plano, dois outros tipos de recursos estruturalmente bem diferenciados: o «reexame» e a «revisão».

Os recursos do primeiro tipo têm por finalidade a reapreciação da questão decidida pelo órgão *a quo*, facultando à entidade *ad quem* novo julgamento da causa e a adoção da melhor solução para o caso decidendo, com a inerente substituição do ato recorrido na hipótese de provimento (24).

Os recursos do tipo revisão têm por simples escopo a reapreciação do ato recorrido, a averiguação sobre a correção ou incorreção da decisão impugnada — sem implicarem o fundo e novo julgamento da questão subjacente —, com a consequente mera eliminação ou manutenção do ato.

Por via de regra, os recursos hierárquicos necessários são de reexame, sendo os facultativos de revisão.

O artigo 174.º, n.º 1, do CPA aponta, em geral, para a «revisão», admitindo o «reexame» se a competência do autor do ato não for exclusiva.

4 — O artigo 168.º do CPA prevê os prazos de interposição dos recursos hierárquicos. É de 30 dias o prazo para a interposição do recurso hierárquico necessário sempre que a lei não estabeleça prazo diferente. O recurso hierárquico facultativo deverá ser interposto dentro do prazo estabelecido para a interposição do recurso contencioso do ato em causa, presentemente no prazo fixado para a propositura da ação administrativa especial de impugnação desse ato (cf. artigo 59.º, n.º 4, do CPTA).

Quanto aos efeitos do recurso sobre o ato recorrido, o artigo 170.º do CPA estabelece o efeito suspensivo para os recursos hierárquicos necessários «salvo quando a lei disponha em contrário» ou quando o autor do ato considere que a sua não execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público» (n.º 1). Trata-se de regra que radica no princípio da tutela jurisdicional efetiva (25). O recurso hierárquico facultativo não suspende a eficácia do ato (n.º 3).

Aspeto distinto é o que respeita aos efeitos do recurso hierárquico sobre os prazos de reação contenciosa contra o ato recorrido. A interposição do recurso hierárquico suspende o prazo de impugnação contenciosa do ato recorrido, que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre o recurso ou com o decurso do respetivo prazo legal sem a emissão de uma decisão (art. 59.º, n.º 4 CPTA) (26).

O artigo 175.º do CPA fixa o prazo para a decisão do recurso hierárquico pelo órgão competente, dispondo que:

«Artigo 175.º

Prazo para a decisão

1 — Quando a lei não fixe prazo diferente, o recurso hierárquico deve ser decidido no prazo de 30 dias contado a partir da remessa do procedimento ao órgão competente para dele conhecer.

2 — O prazo referido no número anterior é elevado até ao máximo de 90 dias quando haja lugar à realização de nova instrução ou de diligências complementares.

3 — Decorridos os prazos referidos nos números anteriores sem que haja sido tomada uma decisão, considera-se o recurso tacitamente indeferido.»

Em regra, portanto, o prazo para a decisão do recurso hierárquico é de 30 dias a contar da remessa do procedimento ao órgão competente para dele conhecer, podendo ser elevado até ao máximo de 90 dias quando haja lugar à realização de nova instrução ou de diligências complementares.

Após o decurso dos prazos referidos sem que haja sido tomada uma decisão, o recurso considera-se tacitamente indeferido, conforme dispõe o n.º 3 do preceito transcrito.

IV

A disposição contida no n.º 3 do artigo 175.º do CPA assume particular relevância na economia deste parecer, na medida em que, em face dos elementos constantes do processo, se terá verificado uma omissão da decisão por parte do Ministro da Administração Interna em recursos hierárquicos interpostos em processos disciplinares instaurados no seio da GNR e da PSP. A relevância desse silêncio e as suas repercussões naqueles processos, designadamente no campo da prescrição, constituem, se bem vemos, o cerne das posições divergentes reveladas no processo entre a Senhora Auditora Jurídica do Ministério da Administração Interna e a Direção de Serviços de Assessoria Jurídica, Contencioso e Política Legislativa (DSAJCPL) da Secretaria-Geral do mesmo Ministério.

A. Assim, sustenta-se no Parecer n.º 10/2014 da Senhora Auditora Jurídica que nos recursos hierárquicos necessários, previstos nos artigos 118.º e 119.º do Regulamento de Disciplina da GNR:

«[...] o órgão “ad quem” tem o dever legal de decidir o recurso hierárquico necessário que lhe vem dirigido, sob pena de, não o fazendo, omitir a emissão da decisão final do procedimento disciplinar, permitindo o decurso do prazo máximo de prescrição...»

«[...] as normas gerais do direito sancionatório disciplinar, aplicável “ex vi” artigo 7.º do RD/GNR e as especiais neste previstas, exigem que a decisão final — entendida ela como a que põe termo ao procedimento, em ato primário, ou em decisão de recurso hierárquico — seja pessoalmente notificada ao arguido — cf. artigos 57.º, n.º 1, do ED e 106.º, n.º 1, do RD/GNR.»

«o incumprimento, no prazo legal, do dever de decidir por parte do MAI, passou a ser tratado, à luz do CPTA, como a omissão que efetivamente é, ou seja, como um mero facto constitutivo do interesse em agir em juízo para obter uma decisão judicial de condenação à prática do ato administrativo devido, ilegalmente omitido.»

«O decurso do prazo legal de decisão sem que ela seja produzida é o pressuposto habilitante, facultativo, do recurso ao mecanismo do artigo 67.º, n.º 1, alínea b), do CPTA, com o estrito alcance de abrir o acesso à via contenciosa, sem ingerência direta no objeto do eventual, futuro, processo impugnatório.»

Ainda relativamente à norma contida no n.º 3 do artigo 175.º do CPA, considera-se que a mesma, «mantendo-se em vigor [...] tem o alcance de determinar o momento a partir do qual o silêncio opera [a] conversão [do ato primário em ato final] — por aplicação analógica do n.º 4 do artigo 59.º do CPTA», acrescentando-se, no entanto:

«Este modelo não é, todavia, importável para os procedimentos administrativos especiais “defensivos”, designadamente os disciplinares, sujeitos aos regimes especiais e aos princípios gerais do direito sancionatório consagrados no Código Penal e aos princípios gerais do direito sancionatório disciplinar vertidos no ED».

Lê-se ainda no citado Parecer, sem se prescindir, que:

«[...] a produção dos efeitos da conversão do ato primário em ato final, exigiria sempre, no procedimento disciplinar, que o Arguido fosse *pessoalmente notificado* do momento a partir do qual lhe é permitido o recurso à via contenciosa, ou seja, da *ocorrência processual silente* que a gera: artigos 57.º, n.º 1, do ED, aplicável “ex vi” artigo 7.º do RD/GNR, 48.º e 106.º, ambos do RD/GNR, 59.º, n.º 1, do CPTA e 66.º, alínea b), do CPA, normas estas que exigem a notificação pessoal da decisão final do procedimento que aplique sanção disciplinar. A omissão dessa notificação impede que o Arguido conheça a decisão final do procedimento e o momento a partir do qual pode reagir contenciosamente contra ela, querendo, o que afronta o direito consagrado nos artigos 20.º e 32.º da CRP».

B. A DSAJCPL entende ⁽²⁷⁾, por seu lado, que:

«A Lei define que a decisão final do procedimento disciplinar é [a] decisão [da autoridade competente referida no artigo 105.º do RD/GNR], e não a decisão dos recursos hierárquicos, previstos nos artigos 117.º a 120.º do RD/GNR. Essa decisão final é o despacho punitivo a que alude o n.º 2 do mesmo artigo 105.º e a decisão final a que alude o n.º 3 da mesma norma.»

«Significa que a decisão final no concreto procedimento disciplinar em apreço foi o despacho punitivo do Senhor Comandante-Geral, que foi pessoalmente notificado ao arguido e que foi executado.»

Sustenta-se ainda que as normas constantes do n.º 3 do artigo 175.º do CPA e do artigo 59.º, n.º 4, do CPTA, preveem situações em que tenha sido interposto recurso hierárquico sem que tenha sido tomado uma decisão, tratando dos respetivos efeitos jurídicos: “decorridos os prazos referidos [...] considera-se o recurso tacitamente indeferido”»

E que:

«[...] o *dever legal de decidir*, previsto no artigo 9.º do CPA, só se destina aos procedimentos de 1.º grau, e que, por isso, não existia no caso em apreço [decisão do recurso hierárquico].»

V

1 — O artigo 52.º, n.º 1, da Constituição reconhece a todos os cidadãos o direito de apresentar a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos e o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respetiva apreciação.

Em relação às autoridades administrativas atuando no quadro do procedimento administrativo geral, aquele dever de informação, subjacente ao qual se encontra um dever de exame e pronúncia, é densificado no artigo 9.º, n.º 1, do CPA, que versa sobre o princípio da decisão entre outros princípios gerais de atuação administrativa.

E, como salienta JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, que vimos acompanhando, «[p]erante a formulação de uma pretensão de um particular, a inércia da Administração, ou seja, a omissão de qualquer decisão dentro do prazo legalmente estabelecido, é sempre ilegal quando se não verifique dispensa do dever de decidir para os requerimentos repetitivos, nos termos do n.º 2 do art. 9.º do CPA. Fora desta exceção, com efeito, terá sempre sido, no mínimo, infringido o dever de apreciação dos pressupostos procedimentais, nos termos do art. 83.º do CPA» ⁽²⁸⁾.

Tal omissão poderá constituir a Administração em responsabilidade civil por ato ilícito, indemnizando todos os prejuízos que resultem da falta de decisão ou de resposta ⁽²⁹⁾.

Como medidas contra o incumprimento do dever de decisão, instituíram-se ainda as figuras do deferimento e do indeferimento tácito, previstas, respetivamente, nos artigos 108.º e 109.º do CPA, «vias de solução do problema do silêncio da Administração», segundo JOÃO TIAGO DA SILVEIRA ⁽³⁰⁾, que as considera adaptadas a um contencioso de mera anulação.

A economia do parecer prescinde de outras considerações sobre a caracterização destas figuras, interessando sim dar conta de que, com a reforma do contencioso administrativo, o silêncio do órgão competente, nas circunstâncias previstas no artigo 109.º do CPA, já não dá lugar à ficção de um ato administrativo de indeferimento, impugnável, constituindo um facto que abre o acesso do interessado à ação de condenação à prática de ato devido, previsto nos artigos 46.º, n.º 2, alínea b), e 67.º do CPTA, preceito este que enuncia os respetivos pressupostos. Esta ação constituirá, pois, «a forma correta de reação contra o silêncio administrativo, naquelas situações em que antes se formava o indeferimento tácito» ⁽³¹⁾.

2 — A figura do indeferimento tácito surge-nos de novo no artigo 175.º, n.º 3, do CPA. De acordo com este preceito, decorrido o prazo de 30 dias, se outro diferente a lei não fixar, para o órgão competente decidir o recurso hierárquico, ou 90 dias, quando haja lugar à realização de nova instrução ou de diligências complementares, sem que haja sido tomada uma decisão, considera-se o recurso tacitamente indeferido.

DIOGO FREITAS DO AMARAL, quanto à questão de saber se, interposto um recurso hierárquico de certo ato administrativo, e a autoridade *ad quem* não se pronunciar no prazo normal de produção do ato tácito, poderá considerar-se que o recurso foi negativamente decidido mediante indeferimento tácito, responde afirmativamente, quer tratando-se de recurso hierárquico necessário, quer tratando-se de recurso hierárquico facultativo. Tanto numa como noutra situação, estamos perante recursos que constituem uma garantia dos particulares, tendo o órgão *ad quem* a obrigação de os decidir. Pelo que, conclui este autor, «se nada disser, verificam-se os pressupostos do indeferimento tácito» ⁽³²⁾.

Retira-se do citado artigo 175.º, n.º 3, do CPA, que, tendo expirado os prazos nele previstos para a decisão de um recurso hierárquico, sem que o superior hierárquico tenha tomado uma decisão, na falta desta decisão, considera-se rejeitada a impugnação administrativa, passando o interessado a deter a faculdade de lançar mão da tutela adequada à proteção dos seus interesses.

Começa então, nesse momento, a correr o prazo de propositura da ação em tribunal, que, para MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, será de «impugnação do ato do subordinado». Justificando tal conclusão e sobre a impropriedade da utilização da ação para a condenação à prática de ato devido, no âmbito do recurso hierárquico necessário, pronuncia-se este autor nos seguintes termos:

«Uma vez tentada a impugnação administrativa necessária, a via de reação contenciosa a seguir no caso de ela não surtir efeito é, portanto, a mesma que teria sido utilizada, logo desde início, se a lei não impusesse o ónus da prévia impugnação administrativa — e isto, quer a reclamação ou o recurso hierárquico necessários tenham sido objeto de indeferimento expresso, quer não tenham merecido resposta da parte do órgão competente para os decidir dentro do prazo legal de decisão. O regime aplicável nesta matéria não é, portanto, afetado pela circunstância de o CPTA ter introduzido a possibilidade da condenação à prática de atos administrativos.

Pense-se no exemplo do funcionário que foi ilegalmente demitido e pretende a remoção do ato de demissão, em ordem a recuperar o lugar do qual foi afastado. Neste tipo de situação, o interessado só pretende impugnar o ato que o lesou e a utilização da impugnação administrativa necessária constitui um mero requisito da observância do qual depende a abertura da via impugnatória. Por conseguinte, o eventual indeferimento ou o decurso do prazo legalmente fixado para que a reclamação ou o recurso hierárquico necessários fossem decididos sem a emissão de uma decisão limitam-se a ter, nesse contexto, o alcance de abrir o acesso à via contenciosa — via que será, naturalmente, a via impugnatória, em ordem à apreciação das causas de invalidade que podem conduzir à anulação ou declaração de nulidade do ato ilegal. Não haverá, entretanto, em caso algum, lugar, neste contexto, à dedução de um pedido de condenação à prática de

um ato administrativo, com fundamento no facto de a impugnação administrativa ter sido indeferida ou não ter merecido resposta da parte do órgão competente para a decidir»⁽³³⁾.

Este entendimento decorre da circunstância de serem distintas as situações contempladas nos artigos 109.º e 175.º, n.º 3, do CPA. De facto, no artigo 109.º estamos perante a omissão de *atos administrativos de primeiro grau*, estando em causa situações jurídicas pretensivas dos interessados que aspiram à emissão do ato por eles requerido. Por seu lado, no artigo 175.º encontramos-nos perante a omissão de *atos administrativos de segundo grau*, a proferir no âmbito de impugnações administrativas, estando em causa tanto situações jurídicas pretensivas, como situações jurídicas opositivas dos interessados⁽³⁴⁾.

Relativamente à inércia na decisão dos recursos hierárquicos, o artigo 175.º, n.º 3, do CPA acolhe uma conceção de ato tácito que se distingue da que se contempla no artigo 109, n.º 1, do CPA. Como se lê no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 1/2005 (Revista Excecional)⁽³⁵⁾, sobre a diferença de consequências que a lei faz resultar da falta de decisão administrativa, no artigo 175.º, n.º 3, do CPA está em causa «uma falta de resposta em recurso administrativo, situação em que a omissão é de ato secundário, mas existe e regula a situação um ato primário», sendo que, «nestas condições o indeferimento tácito tem todas as condições para ser um ato suscetível de ser equiparado pela lei, sem grande artifício nem presunção, a um ato expresso de indeferimento, porque ele tem o conteúdo, os fundamentos, a direção e toda a carga genética que constam do ato primário».

A lei pretende estabelecer um marco preciso para o indeferimento em caso de inércia do órgão *ad quem* em recurso hierárquico. Decorrido o prazo para a decisão da impugnação administrativa necessária sem a mesma ser proferida, abre-se de imediato a via contenciosa pertinente. O silêncio do órgão hierárquico superior no âmbito de um recurso hierárquico necessário tem, assim, o alcance de considerar o ato objeto da impugnação administrativa como ato final do procedimento, de o tornar, em si mesmo, passível de impugnação contenciosa.

Como salienta MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, em comentário concordante ao citado Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, «quando a lei diz que o recurso hierárquico se considera indeferido em determinado momento, ela está a identificar o preciso momento em que se deve presumir que o superior hierárquico se revê na conduta do seu subordinado, com os efeitos automáticos que, em princípio, daí resultam: cessação do efeito suspensivo dos efeitos do ato recorrido e constituição do ónus de reação contenciosa contra esse ato. É, pois, a partir desse momento que começa a correr o prazo de recurso à via judicial»⁽³⁶⁾. Pretende-se, com esta solução, dar resposta às situações de silêncio da Administração, assegurando-se, segundo o mesmo autor, que os interessados «não fiquem indefinidamente paralisados pela necessidade de uma pronúncia da Administração. Ora, essa dimensão garantística está também presente nos preceitos como o do art. 175.º, n.º 3, do CPA, na medida em que asseguram que os interessados não tenham de aguardar indefinidamente pela pronúncia do superior hierárquico desde que este não se pronuncie dentro do prazo legal para poderem aceder à via judicial»⁽³⁷⁾.

Também no mesmo sentido, e concordando com o sentido da jurisprudência firmada naquele Acórdão, se pronuncia JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA para quem a ausência da decisão no recurso administrativo facultativo ou necessário (ausência do ato secundário) «tem como efeito deixar perdurar no ordenamento jurídico um ato primário que ganhou de novo eficácia com o termo do prazo para a decisão da impugnação administrativa»⁽³⁸⁾.

Também JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE considera que a falta de decisão do órgão *ad quem* no prazo legal configura um «facto omissivo que desencadeia a eficácia do ato recorrido, bem como o início da contagem do prazo para a respetiva impugnação judicial — é esse, desde a entrada em vigor do CPTA, em 2004, o sentido atualizado a conferir ao disposto no artigo 175.º, n.º 3 do CPA»⁽³⁹⁾. Noutro local, e no mesmo sentido, refere o mesmo autor que «quando não tenha havido uma decisão expressa de confirmação do ato impugnado ou, em caso de silêncio, passados trinta dias da apresentação da impugnação (nos termos do artigo 175.º do CPA) — momento em que se inicia a contagem do prazo legal para a impugnação judicial do ato primário»⁽⁴⁰⁾.

Na mesma linha, o entendimento de LUÍS ALVES para quem, «decorrido o prazo legal para decidir, sem que o órgão decisor do procedimento impugnatório emita qualquer decisão, deverá o reclamante considerar que o ato administrativo impugnado se mantém na ordem jurídica *qua talis*»⁽⁴¹⁾.

No âmbito do procedimento disciplinar, também PAULO VEIGA E MOURA se manifesta no mesmo sentido, quando refere, a propósito do recurso hierárquico interposto de despachos ou decisões ali proferidos, que «[f]indo este prazo [o prazo para a decisão pelo órgão *ad quem*], o recurso presume-se indeferido e devem os serviços executar o ato objeto de impugnação»⁽⁴²⁾.

Por fim, tem interesse em dar conta da solução adotada no recente Novo Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-

-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, a qual, se bem se vê, se insere na corrente que se expôs. Efetivamente, diz o n.º 4 do artigo 198.º deste diploma, sobre o prazo para a decisão do recurso hierárquico, que:

«4 — O indeferimento do recurso hierárquico necessário ou o decurso dos prazos referidos nos n.ºs 1 e 2, sem que haja sido tomada uma decisão, conferem ao interessado a possibilidade de impugnar contenciosamente o ato do órgão subalterno ou de fazer valer o seu direito ao cumprimento, por aquele órgão, do dever de decisão.»

Ou seja, o ato a impugnar contenciosamente é o ato primário, o ato do órgão subalterno (órgão *a quo*) e não o «ato» secundário do órgão *ad quem*, o seu «ato» silente. E, caso a omissão da decisão tenha sido do órgão subalterno, em caso de nova omissão de decisão pelo superior hierárquico, pela entidade *ad quem*, será aquele que deverá ser judicialmente compelido a proferir a decisão através de eventual ação condenatória à prática do ato devido, não o órgão para o qual foi o recurso interposto.

3 — Numa síntese conclusiva, dir-se-á que o «indeferimento tácito» previsto no n.º 3 do artigo 175.º do CPA, isto é, a falta de decisão da entidade competente para conhecer do recurso hierárquico no prazo legalmente fixado determina a *plena eficácia do ato administrativo impugnado* (ato administrativo primário) e *desencadeia o início ou o retomar da contagem do prazo para a sua impugnação*.

O início do prazo para a impugnação do ato recorrido tem lugar no caso de recurso hierárquico necessário uma vez que neste tipo de impugnação administrativa não existe suspensão do prazo do meio processual contencioso porque este, como lembra JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, não podia começar a correr sem a prévia utilização daquela⁽⁴³⁾. Como já se referiu, nas impugnações administrativas necessárias, a utilização da via judicial está dependente da decisão expressa do superior hierárquico (órgão *ad quem*) ou do decurso do prazo para a sua emissão.

Tratando-se de um recurso hierárquico facultativo, de acordo com o disposto no artigo 59.º, n.º 4, do CPTA, o prazo de impugnação contenciosa do ato administrativo fica suspenso e só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do prazo legalmente estipulado para decidir. Esta suspensão do prazo «apenas inutiliza o período que tenha decorrido entre o momento da interposição do meio de impugnação administrativa e o da notificação da decisão expressa que sobre ela tenha sido proferida ou o termo do prazo para decidir, caso não tenha sido emitida qualquer pronúncia expressa»⁽⁴⁴⁾.

VI

1 — Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da sua lei orgânica, aprovada pela Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, a Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa e depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna (artigo 2.º).

De acordo com o disposto no artigo 19.º da citada lei, a GNR está organizada hierarquicamente, agrupando-se os seus militares hierarquicamente nas categorias profissionais, subcategorias e postos indicados no seu n.º 2.

O Comandante-Geral é o responsável pelo cumprimento das missões gerais da GNR, bem como de outras que lhe sejam cometidas por lei, competindo-lhe, nomeadamente, exercer o comando completo sobre todas as forças e elementos da Guarda e exercer o poder disciplinar (artigo 23.º).

2 — A Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, aprovou o Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), tendo sido profundamente alterado pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto⁽⁴⁵⁾.

2.1 — De acordo com o disposto no seu artigo 60.º, sobre os princípios e o âmbito da competência disciplinar, esta assenta no poder de comando, direção ou chefia e nas correspondentes relações de subordinação (n.º 1), dispondo o n.º 2 que «A competência disciplinar dos superiores hierárquicos abrange sempre a dos seus inferiores hierárquicos, dentro do comando, unidade, estabelecimento ou serviço a que pertencem, a que estão adidos ou onde exercem efetivamente funções, nos termos da respetiva cadeia funcional de vinculação hierárquica».

A competência disciplinar envolve a competência para instaurar processo disciplinar, bem como a competência punitiva, nos termos previstos no quadro anexo B ao Regulamento (n.º 3).

O Título IV deste Regulamento contém as disposições relativas ao procedimento disciplinar, tratando, em sucessivos capítulos, das disposições gerais, das medidas provisórias, da fase da instrução, da fase da defesa, da fase da decisão final, do processo de averiguações e dos processos de inquérito e de sindicância.

2.2 — O Título V versa sobre os Recursos, interessando conhecer as disposições que respeitam ao recurso ordinário, contidas nos artigos 117.º a 125.º, que se transcrevem:

«Artigo 117.º

Impugnação

As decisões disciplinares podem ser objeto de impugnação por via graciosa ou contenciosa, nos termos do presente Regulamento e demais legislação aplicável.

Artigo 118.º

Recurso hierárquico

1 — O militar arguido em processo disciplinar pode recorrer de decisão que reputa lesiva dos seus direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos, ou lhe imponha qualquer sanção.

2 — A interposição do recurso faz-se por simples requerimento, com a alegação, ainda que sumária, dos respetivos fundamentos.

3 — O recurso é dirigido:

a) Ao Ministro da Administração Interna, quando o ato impugnado seja da autoria do comandante-geral;

b) Ao comandante-geral, quando a decisão recorrida emane de autoridade que esteja, hierarquicamente, dependente do mesmo.

4 — O recurso a que se referem os números anteriores é apresentado à entidade recorrida, no prazo de 10 dias a contar da data em que o arguido foi notificado da decisão.

5 — O requerimento de recurso interposto nos termos da alínea b) do n.º 3 deve ser remetido pela entidade recorrida ao escalão imediatamente superior da cadeia funcional hierárquica em que se insere e subirá até ao comandante-geral, passando sucessivamente por cada um dos responsáveis superiores daquela cadeia.

6 — Recebido o requerimento de recurso, dispõe cada um dos responsáveis referidos no número anterior de cinco dias para se pronunciar, podendo propor a revogação ou modificação da decisão recorrida.

Artigo 119.º

Decisão do recurso hierárquico

A decisão de recurso hierárquico será proferida pelo comandante-geral no prazo de 30 dias a contar da receção do respetivo processo.

Artigo 120.º

Recurso da decisão do comandante-geral

Da decisão do comandante-geral cabe recurso hierárquico necessário para o Ministro da Administração Interna, a interpor no prazo de 10 dias a contar da data da respetiva notificação.

Artigo 121.º

Realização de novas diligências

1 — As entidades a quem for dirigido o recurso poderão mandar proceder a novas diligências.

2 — As diligências referidas no número anterior serão reduzidas a escrito e incluem a audição do recorrente.

3 — Com o requerimento em que interponha o recurso pode o recorrente apresentar novos meios de prova ou juntar os documentos que entenda convenientes, desde que o não pudesse ter feito anteriormente, devendo a entidade competente ordenar, no prazo de cinco dias, o início da realização das diligências adequadas, com observância do disposto no n.º 2.

Artigo 122.º

Recurso da decisão do Ministro

Da decisão do Ministro da Administração Interna cabe recurso contencioso nos termos gerais.

Artigo 123.º

Regime de subida dos recursos hierárquicos

1 — Os recursos das decisões que não ponham termo ao processo só subirão com a decisão final se dela se recorrer, salvo o disposto no número seguinte.

2 — Sobem imediatamente e nos próprios autos os recursos hierárquicos que, ficando retidos, percam por esse facto o efeito útil, designadamente os seguintes:

a) O recurso hierárquico interposto do despacho que não admita a dedução da suspeição do instrutor ou não aceite os fundamentos invocados para a mesma;

b) O recurso hierárquico interposto do despacho que aplique ou altere uma medida provisória;

c) O recurso do despacho de indeferimento de diligência instrutória requerida pelo arguido.

Artigo 124.º

Efeitos do recurso

A interposição de recurso hierárquico não suspende a decisão recorrida.

Artigo 125.º

Recurso contencioso

A interposição do recurso contencioso é regulada, quanto aos seus trâmites e efeitos, pelo disposto na lei geral.»

2.3 — Este Regulamento confere ao militar arguido em processo disciplinar o direito de recorrer de decisão que reputa lesiva dos seus direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos, ou lhe imponha qualquer sanção, dirigindo o recurso ao Ministro da Administração Interna, quando o ato impugnado seja da autoria do comandante-geral, ou ao comandante-geral, quando a decisão recorrida emane de autoridade que esteja, hierarquicamente, dependente do mesmo.

A decisão do recurso hierárquico deverá ser proferida pelo comandante-geral no prazo de 30 dias a contar da receção do respetivo processo, cabendo dessa decisão *recurso hierárquico necessário* para o Ministro da Administração Interna.

A decisão do recurso hierárquico será proferida no prazo de 30 dias a contar da data da receção do respetivo processo.

Assinale-se que a interposição do recurso hierárquico não suspende a decisão recorrida (artigo 124.º), contrariamente à regra geral constante do artigo 170.º, n.º 1, do CPA, pelo que o ato punitivo do comandante-geral produz efeitos imediatos.

Da análise conjugada destas normas, resulta que o recurso hierárquico que se prevê tem *natureza necessária*. Trata-se, aliás, de uma evidência na medida em que o artigo 120.º do Regulamento qualifica expressamente como necessário o recurso para o Ministro da Administração Interna.

Esta conclusão é, no entanto, perturbada pela circunstância, já assinalada, do efeito meramente devolutivo conferido ao recurso hierárquico. De acordo com o artigo 124.º, acima transcrito, a impugnação administrativa não suspende a decisão recorrida do órgão subalterno.

No Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 28 de outubro de 2010, concluiu-se pelo caráter necessário do recurso hierárquico previsto no RDGNR (versão original), referindo-se que o legislador expressamente previu aí a necessidade de prévia interposição de impugnação administrativa necessária como pressuposto da impugnação contenciosa. Esta conclusão não é abalada pela inexistência do efeito suspensivo ao recurso hierárquico necessário, considerando-se que tal regime excecional se encontra coberto «pelas necessidades decorrentes da relação especial de disciplina militar».

Por seu lado, no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 18 de novembro de 2010 concluiu-se que «[...] não obstante a lei estabelecer a obrigatoriedade de impugnação administrativa necessária, de acordo com o disposto no citado artigo 120.º do [...] RDGNR, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1/9, produzindo o ato punitivo do Comandante-Geral da GNR efeitos imediatos, face à não atribuição de efeito suspensivo à impugnação necessária para o Ministro da Administração Interna [art. 124.º do RDGNR], ele constituía desde logo um ato lesivo para o recorrente, sendo por isso judicialmente impugnável, sem necessidade de prévia impugnação administrativa necessária»⁽⁴⁶⁾.

ANDRÉ SALGADO DE MATOS critica o regime do recurso hierárquico fixado no Regulamento de Disciplina da GNR de 1999, reputando especialmente de grave o facto de, nos termos do seu artigo 124.º, a interposição do recurso hierárquico necessário não suspender os efeitos do ato administrativo recorrido. «O que isto significa — afirma o autor — é, simplesmente, a inevitabilidade e irreversibilidade das lesões infringidas pelos atos administrativos sancionadores aos direitos do arguido»⁽⁴⁷⁾.

Este regime pode, efetivamente, implicar alguma compressão ou restrição ao exercício do direito de defesa e acesso à tutela jurisdicional pelo arguido, militar da GNR, sancionado disciplinarmente.

No entanto, afigura-se-nos que se tratou de uma opção que o legislador assumiu para salvaguarda de exigências especiais de tutela e disciplinar num corpo militar como é a GNR, «assegurando os efeitos preventivos e dissuasores desencadeados, em tempo útil, pela execução das penas»⁽⁴⁸⁾. Como se conclui no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 8 de maio de 2007⁽⁴⁹⁾:

«A opção legislativa contida no artigo 124.º do RDGNR [...] relativamente ao que decorre do artigo 170.º, n.º 1, do CPA e do n.º 6 do artigo 75.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-

-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro, não afronta o princípio da igualdade (artigo 13.º da Constituição da República); e,

«O regime contido naquele artigo 124.º do RDGMR, não colide com o disposto nos artigos 17.º, 18.º, 20.º, n.º 5 e 268.º, n.º 4 e 5 da Constituição da República, nomeadamente por atentar contra o princípio da tutela jurisdicional efetiva.»

Considera-se ali que a razão de ser deste regime excecional constante da Lei n.º 145/99 — de permitir que a aplicação da sanção aplicada a militares da GNR produza desde logo efeitos executórios — «foi a de salvaguardar as exigências especiais de tutela disciplinar no corpo especial de tropas da GNR, assegurando os efeitos preventivos e dissuasores desencadeados, em tempo útil, pela execução das penas, uma vez que a disciplina militar, sendo necessariamente diversa da existente no funcionalismo público, tem como subjacente uma cultura específica preordenada ao êxito da missão a cumprir». Por isso, lê-se ainda no mesmo Acórdão, «tais objetivos dificilmente se coadunam com um regime de execução tardia das penas, suscetível de ser associado a um certo laxismo, circunstância que, sem dúvida, foi seguramente objeto de ponderação na Assembleia da República».

Também JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE considera não ser «automaticamente inconstitucional a imposição de recurso hierárquico necessário sem efeito suspensivo», citando, precisamente, o caso do «(duplo) recurso hierárquico das decisões punitivas em processo disciplinar de militares da GNR (artigos 118.º e ss e 124.º da Lei n.º 145/99, de 1 de setembro) — tendo em conta a intensidade da relação especial de disciplina militar». Tratar-se-á, prossegue o autor, «de uma compressão ou porventura de uma restrição aceitável e não desproporcionada do direito de impugnação judicial de atos administrativos (embora não prevista expressamente no artigo 270.º da CRP)»⁽⁵⁰⁾.

Pelo exposto, concluímos que da análise conjugada das normas contidas nos artigos 117.º a 125.º do Regulamento de Disciplina da GNR, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, resulta que o recurso hierárquico aí previsto reveste natureza necessária, não obstante a sua interposição não suspender a decisão recorrida, conforme estabelece o artigo 124.º do mesmo diploma.

3 — Como já foi referido, o Regulamento de Disciplina da GNR, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, foi alterado pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, que procedeu à sua republicação.

O recurso hierárquico continua a ser previsto como meio de impugnação das decisões disciplinares (artigo 117.º). O que se compreende se se tiver presente a estrutura fortemente hierarquizada que enforma uma instituição como a GNR. Recorde-se que, de acordo com o disposto no artigo 166.º do CPA, podem, em regra, ser objeto de recurso hierárquico todos os atos administrativos praticados por órgãos sujeitos aos poderes hierárquicos de outros órgãos.

O artigo 118.º do Regulamento de Disciplina da GNR, após as alterações introduzidas em 2014, continua, naturalmente, a conferir ao militar da Guarda arguido em processo disciplinar o direito de recorrer de decisão que, designadamente, lhe imponha qualquer sanção. Dispõem os n.ºs 1 e 2 deste preceito que:

«Artigo 118.º

Recurso hierárquico

1 — O militar da Guarda arguido em processo disciplinar, o queixoso, o participante ou o denunciante, podem recorrer de decisão que repute lesiva dos seus direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos, podendo o militar arguido recorrer ainda quando lhe seja imposta qualquer sanção.

2 — A interposição do recurso faz-se por simples requerimento, com a alegação, ainda que sumária, dos respetivos fundamentos.

3 — O recurso é dirigido:

a) Ao Ministro da Administração Interna, quando o ato impugnado seja da autoria do Comandante-Geral;

b) Ao Comandante-Geral, quando a decisão recorrida emane de autoridade que esteja, hierarquicamente, dependente do mesmo.

[...]

A decisão de recurso hierárquico é proferida pelo Comandante-Geral no prazo de 30 dias a contar da receção do respetivo processo (artigo 119.º).

Uma das inovações introduzidas pela Lei n.º 66/2014 ao Regulamento de Disciplina da GNR tem que ver com a mudança do paradigma relativo à natureza do recurso hierárquico.

Contrariamente ao que sucedia na sua versão original, o RDGMR, na sua atual versão, o recurso hierárquico interposto dos atos administrativos praticados no decurso do processo disciplinar, nomeadamente das decisões punitivas aí proferidas, deixou de revestir natureza necessária, passando a assumir um caráter facultativo.

É certo que o artigo 120.º do Regulamento, na redação conferida pela Lei n.º 66/2014, dispõe que «Das decisões do Comandante-Geral que apliquem a pena de suspensão agravada cabe *recurso hierárquico facultativo* para o Ministro da Administração Interna, a interpor no prazo de 15 dias, a contar da data da respetiva notificação»⁽⁵¹⁾.

Mas também em relação às demais sanções previstas, com exceção da pena de «separação de serviço», cuja competência pertence exclusivamente ao Ministro da Administração Interna, o recurso hierárquico que seja interposto deve assumir natureza facultativa já que em lado algum se prevê expressamente o recurso necessário. A este propósito, cumpre recordar o princípio, já afirmado, segundo o qual apenas são admissíveis impugnações administrativas necessárias, após a vigência do CPTA, quando a lei o disser expressamente.

Como lembra JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, a imposição de impugnações administrativas necessárias relativamente a certos atos antes da proposição da respetiva ação judicial, impugnatória ou condenatória, correspondem a «situações que, por força da “regra” que decorre dos n.ºs 4 e 5 do artigo 59.º do CPTA, hoje apenas são configuráveis quando haja uma determinação expressa ou inequívoca da lei nesse sentido», tendo de tratar-se, adverte o mesmo autor, de «uma lei em sentido material, na medida em que se trata de uma regulação do direito de acesso à justiça administrativa»⁽⁵²⁾.

Concluindo, o Regulamento de Disciplina da GNR, na redação introduzida pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, não confere natureza necessária ao recurso hierárquico interposto para o Ministro da Administração Interna ou para o Comandante-Geral pelo militar arguido em processo disciplinar de decisão que lhe tenha imposto, designadamente, qualquer sanção.

4 — A Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, aprovou a lei orgânica da Polícia de Segurança Pública.

De acordo com o seu artigo 1.º, a Polícia de Segurança de Segurança Pública, adiante designada por PSP, é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa (n.º 1), e tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei (n.º 2).

A PSP está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública (n.º 3).

Ao Diretor nacional compete, em geral, comandar, dirigir, coordenar, gerir, controlar e fiscalizar todos os órgãos, comandos, serviços e estabelecimentos de ensino da PSP (artigo 21.º, n.º 1), competindo-lhe, nomeadamente, exercer o poder disciplinar, conforme artigo 21.º, n.º 2, alínea e).

4.1 — O Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública foi aprovado pela Lei n.º 4/90, de 20 de fevereiro⁽⁵³⁾.

Os artigos 18.º e 19.º do Regulamento, adiante abreviadamente designado por RDPSP, tratam da titularidade dos poderes disciplinares e do exercício da competência disciplinar nos seguintes termos:

«Artigo 18.º

Titularidade dos poderes disciplinares

1 — A competência disciplinar para julgamento de infrações, interposição de penas ou concessão de recompensas pertence às entidades hierarquicamente competentes, de harmonia com os quadros anexos ao presente Regulamento.

2 — A competência dos superiores hierárquicos abrange sempre a dos respetivos subordinados, no quadro da cadeia hierárquica, que culmina no Ministro da Administração Interna.

3 — Relativamente aos funcionários e agentes referidos na parte final do n.º 1 do artigo 1.º, a competência disciplinar é exercida pelo comandante-geral ou, sob proposta deste, pelo Ministro da Administração Interna, nos termos dos quadros anexos ao presente Regulamento, mediante parecer prévio obrigatório do dirigente máximo do organismo em que aqueles se encontrem a prestar serviço.

Artigo 19.º

Exercício da competência

1 — O superior hierárquico que considere que determinado funcionário ou agente merece punição ou recompensa que exceda a sua competência deverá comunicar o facto ao superior hierárquico imediato, remetendo-lhe o respetivo processo para efeitos de decisão.

2 — O superior hierárquico que recompensar ou punir um elemento pertencente a outro comando deverá comunicar a este o teor da correspondente decisão.

3 — As entidades compreendidas nos escalões I, II e III do quadro anexo B têm a faculdade de, por despacho devidamente fundamentado, atenuar, agravar ou substituir as penas impostas por si ou pelos seus

subordinados, no prazo que decorre até ao início de execução das mesmas, determinado nos termos do artigo 57.º, contanto que não excedam os limites das suas competências.

4 — [...]»

Na sistemática deste diploma, o Título IV trata do «Processo disciplinar», no qual se integra o Capítulo IV, sobre os «Recursos», interessando conhecer as disposições relativas ao «Recurso ordinário» e, em particular, os artigos 90.º a 95.º cuja transcrição se nos afigura conveniente.

Dispõem, pois, esses preceitos que:

«Artigo 90.º

Recurso

1 — O funcionário ou agente que considere ilegal ou injusta a decisão que lhe tiver imposto qualquer sanção pode interpor recurso da mesma.

2 — A interposição do recurso faz-se por simples requerimento, com a alegação, ainda que sumária, dos respetivos fundamentos.

Artigo 91.º

Trâmites

1 — O recurso é dirigido ao superior hierárquico do escalão imediato no prazo de 10 dias após a notificação e entregue à entidade recorrida.

2 — A entidade recorrida enviá-lo-á ao superior a que se destina no prazo de cinco dias, acompanhado de informação justificativa da confirmação, revogação ou alteração da pena.

3 — Se a entidade a quem tiver sido dirigido o recurso se julgar competente para o apreciar, poderá mandar proceder a novas averiguações, se necessárias, para o apuramento da verdade.

4 — As averiguações referidas no número anterior seguem a forma de processo escrito e incluem a audição do recorrente.

5 — Se a entidade a quem tiver sido dirigido o recurso não se julgar competente para o apreciar, promoverá a sua remessa a quem de direito.

Artigo 92.º

Decisão do recurso hierárquico

A decisão de recurso hierárquico será proferida no prazo de 30 dias a contar da receção do respetivo processo pela entidade competente para o decidir.

Artigo 93.º

Recurso da decisão do comandante-geral

Da decisão do comandante-geral cabe recurso hierárquico para o Ministro da Administração Interna, a interpor no prazo de 10 dias a contar da data da notificação da decisão.

Artigo 94.º

Recurso da decisão do Ministro

Da decisão do Ministro cabe recurso contencioso para o Supremo Tribunal Administrativo, nos termos da lei geral.

Artigo 95.º

Efeitos do recurso

1 — A interposição do recurso contencioso é regulada, quanto aos seus trâmites e efeitos, pelo disposto na lei geral.

2 — A interposição de recurso hierárquico tem efeito suspensivo, mas, no caso de terem sido ordenadas, as providências cautelares previstas no artigo 74.º manter-se-ão até à decisão do recurso.»

4.2 — Os preceitos transcritos consagram o recurso hierárquico como uma reação do funcionário ou agente relativamente a uma decisão que lhe tiver imposto qualquer sanção que considere ilegal ou injusta, meio que é compreensível e coerente com o modelo hierárquico em que está organizada, em todas as suas estruturas, a PSP.

A questão que se coloca agora diz respeito à natureza dessa impugnação administrativa. Assumirá natureza facultativa ou, antes, revestirá caráter necessário?

Se as normas que preveem o recurso hierárquico fossem posteriores a 1 de janeiro de 2004, data da entrada em vigor da reforma do contencioso administrativo, ter-se-ia de concluir, como acabou de se fazer quanto à natureza do recurso hierárquico atualmente consagrado no Regulamento de Disciplina da GNR⁽⁵⁴⁾, que ele não teria natureza necessária. Exatamente por falta dessa menção expressa (caráter necessário).

Ora as normas que preveem o recurso hierárquico são anteriores à entrada em vigor da reforma do contencioso administrativo, verificada em 1 de janeiro de 2004.

Afigura-se-nos que o recurso hierárquico facultado no RDPSP deverá assumir natureza necessária. Antes de mais, porque, atendendo à estrutura hierarquizada que enforma a PSP, o recurso hierárquico facultativo seria sempre, por natureza, admissível, sem necessidade da sua expressa previsão.

O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 4 de junho de 2009, examina a questão, relativamente às reclamações administrativas e também às demais impugnações administrativas, em termos que nos merecem concordância.

Lê-se no citado Acórdão:

«[...] este Tribunal foi construindo uma corrente jurisprudencial que assentava fundamentalmente na constatação de que as reclamações que estivessem especialmente previstas eram, salvo determinação expressa da lei em contrário, qualificadas como necessárias, correspondendo a um passo que o interessado teria que dar caso pretendesse agir pela via judicial. Ora, se a jurisprudência do mais alto tribunal da Jurisdição Administrativa, de modo uniforme, primeiro com fundamentação doutrinária, depois com base em preceitos legais, elaborou um critério que lhe permitia distinguir as reclamações (previstas) que eram das que não eram necessárias, e não tendo o CPTA — todos o reconhecem — uma disposição expressa que as elimine é inquestionável que, após o CPTA, para além das expressamente contempladas na lei como necessárias, também o são as que anteriormente cumpriam o critério jurisprudencialmente definido de forma clara e inequívoca. Por outras palavras, se já havia um padrão para as reclamações anteriores ao CPTA dizendo que eram necessárias sempre que previstas, então esse padrão, pelo menos para essas, terá de manter-se, não sendo aceitável qualquer outra solução tendo em consideração os princípios que o informam. Se o Código continua a admitir impugnações necessárias desde que previstas na lei como tais, têm que se considerar necessárias as que anteriormente eram consideradas como tendo essa natureza — justamente por estarem previstas na lei — apesar de não terem aposta essa menção expressa.»

E mais adiante:

«Uma solução diferente constituiria uma verdadeira fraude para o legislador que foi emitindo normas com base no pressuposto, aceite pela generalidade, de que a mera previsão legal de uma impugnação administrativa, sem outra qualquer menção, tornava-a necessária. [...] se a reclamação facultativa sempre foi admitida, primeiro, só pela doutrina (por todos, Marcello Caetano, “Manual”, 9.ª edição, II, 1264) e depois pela própria lei (art. 34.º LPTA e art. 161.º do CPA) como princípio geral, ela seria necessária sempre que uma lei avulsa previsse uma reclamação, ainda que não dissesse expressamente que se tratava de uma reclamação necessária, pois não faria qualquer sentido estar a prever algo que já era permitido.»

Prevendo o RDPSP expressamente a interposição do recurso e respetiva tramitação, ele deverá assumir, a nosso ver, uma natureza necessária, equiparando-se esta situação àquelas em que o legislador qualificou expressamente a impugnação como necessária⁽⁵⁵⁾.

Perante o exposto, conclui-se que, não obstante a falta de menção expressa quanto à sua natureza, os recursos hierárquicos a interpor pelo arguido contra decisão que lhe tiver imposto qualquer sanção, previsto nos artigos 90.º a 95.º Regulamento Disciplinar da PSP assumem natureza necessária⁽⁵⁶⁾.

VII

Cumpra agora examinar e dar resposta a um conjunto de questões que relevam especialmente no procedimento administrativo. Referimo-nos às questões enunciadas nos n.ºs 4, 5 e 6, abordando seguidamente as que dizem respeito ao prazo prescricional do processo disciplinar e à prescrição das penas disciplinares e, por fim, questão formulada sobre a natureza dos prazos aplicáveis ao processo disciplinar.

1 — Pergunta-se:

«Decorrido o prazo legal para decidir Recurso hierárquico necessário, é possível ainda ser praticado ato expresso que o decida? Quais as suas consequências?»

O órgão a quem é dirigido o recurso hierárquico dispõe do prazo de 30 dias para o decidir, prazo que é contado a partir da remessa do processo ou, de acordo com o disposto nos Regulamentos de Disciplina da GNR e da PSP, a contar da receção do respetivo processo (cf. artigo 119.º do RDGMR e artigo 92.º do RDPSP). «A conclusão deste prazo (ou de outros, fixados por normas especiais) sem que o órgão competente se haja pronunciado sobre o requerimento de impugnação administrativa conduz à formação da inércia administrativa»⁽⁵⁷⁾.

Perante o regime especial de indeferimento tácito que se observa no artigo 175.º, n.º 3, do CPA, a inércia do órgão *ad quem* implica, segundo o autor que vimos acompanhando, e como já se referiu oportunamente, «uma transformação da decisão primária em decisão final», ou seja, «a conclusão do prazo para decisão do recurso administrativo sem que esta haja sido proferida faz com que “a decisão administrativa primária se torne eficaz e útil, de modo a terminar a suspensão de efeitos determinada pelo recurso administrativo obrigatório”»⁽⁵⁸⁾. Quando aquele preceito estabelece que o recurso hierárquico se considera indeferido em determinado momento, ou seja, quando tiver decorrido o prazo para a entidade *ad quem* o decidir, está «a identificar o preciso momento em que se deve presumir que o superior hierárquico se revê na conduta do seu subordinado, com os efeitos automáticos que, em princípio, daí resultam: cessação do efeito suspensivo dos efeitos do ato recorrido e constituição do ónus de reação contenciosa contra esse ato»⁽⁵⁹⁾, sendo, pois, «a partir desse momento que começa a correr o prazo de recurso à via judicial» para impugnação do ato recorrido, visando a sua anulação ou a sua declaração de nulidade, ou, se for caso disso, por se tratar de um ato pretensivo, para condenação à prática de ato devido — ao primário ou de primeiro grau — que passou a adquirir plena eficácia.

1.1 — Os artigos 64.º e 65.º do CPTA admitem que, na pendência do processo, seja proferido ato revogatório do ato administrativo impugnado, acompanhado de nova regulação da situação, com efeitos retroativos ou sem efeitos retroativos, respetivamente. Para MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, «[o] artigo 64.º contempla o caso da revogação anulatória, ou seja, da revogação fundada na anulabilidade do ato, que opera *ex tunc*, fazendo retroagir os seus efeitos jurídicos ao momento da prática do ato revogado. Por seu turno, o artigo 65.º cobre a situação gerada por uma revogação ab-rogatória, fundada em razões de mérito, conveniência ou oportunidade, que apenas faça cessar para o futuro os efeitos do ato revogado (e outras situações de efeito equivalente)»⁽⁶⁰⁾.

Nesta situação, o autor pode requerer que o processo prossiga contra o novo ato ou que prossiga em relação aos efeitos produzidos.

Contempla-se, portanto, uma modificação objetiva da instância revelada pela *nova regulação* da situação litigada, sendo que, como ponderam os autores que se citaram, «a nova regulação resultante dos artigos 64.º e 65.º pressupõe a manutenção do regime substantivo de revogabilidade dos atos administrativos, designadamente o disposto no artigo 141.º, n.º 1, do CPA quanto ao momento até quando é possível a revogação dos atos administrativos com fundamento na sua invalidade»⁽⁶¹⁾.

A prática de ato expresso posterior ao ato impugnado pode, assim, a nosso ver, ter lugar precisamente pela intervenção da entidade que, não tendo cumprido, no prazo legalmente estipulado, o seu dever de decisão do recurso para si interposto, decida dar resposta ao mesmo, proferindo a decisão em falta.

Em face do exposto, parece-nos admissível, por decorrer dos citados artigos 64.º e 65.º do CPTA, que no decurso da ação administrativa de impugnação do ato que fora objeto de recurso hierárquico, o superior hierárquico competente venha ainda, por ato expresso, a decidi-lo, muito embora tenha já decorrido o prazo legalmente estabelecido para a decisão, com as necessárias consequências para a ação pendente que resultarem do sentido de tal decisão.

1.2 — Pode suceder, entretanto, que o interessado não tenha proposto qualquer ação judicial de impugnação do ato administrativo que fora objeto do recurso hierárquico não decidido, manifestando, desta forma, a sua aceitação⁽⁶²⁾.

Em regra, o procedimento extingue-se pela tomada da decisão final, conforme dispõe o artigo 106.º do CPA e o ato administrativo, mesmo inválido (desde que não seja nulo), consolida-se se não for objeto de impugnação. Como refere JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «a força jurídica do “caso decidido” vale para a generalidade dos atos administrativos, enquanto decisões de autoridade que definem o direito do caso concreto de forma estável, em nome da segurança jurídica»⁽⁶³⁾.

Portanto, um ato administrativo que tenha sido objeto de recurso hierárquico não decidido no prazo legal pelo órgão *ad quem* considera-se consolidado e estável desde que não seja nulo ou desde que não tenha sido objeto de impugnação contenciosa.

Mas esta estabilidade não impede a prática de ato expresso posterior. Assim, entende-se que, não obstante o decurso do prazo para decisão do recurso hierárquico e consequente consolidação do ato primário recorrido se não for objeto de impugnação contenciosa, tal ato pode ser praticado posteriormente.

2 — Na quinta questão pergunta-se:

«Quando e em que termos se inicia o prazo para a interposição do recurso contencioso?»

Na síntese conclusiva constante do ponto V.3. já se respondeu a esta questão. Como aí se refere, a falta de decisão da entidade competente para conhecer do recurso hierárquico no prazo legalmente fixado determina

a plena eficácia do ato administrativo impugnado (ato administrativo primário) e *desencadeia o início ou o retomar da contagem do prazo para a sua impugnação*.

O início do prazo para a impugnação do ato recorrido tem lugar no caso de recurso hierárquico necessário uma vez que neste tipo de impugnação administrativa não existe suspensão do prazo do meio processual contencioso já que não podia começar a correr sem a prévia utilização daquela via. Nas impugnações administrativas necessárias, a utilização da via judicial está dependente da decisão expressa do superior hierárquico (órgão *ad quem*) ou do decurso do prazo para a sua emissão.

Tratando-se de um recurso hierárquico facultativo, de acordo com o disposto no artigo 59.º, n.º 4, do CPTA, o prazo de impugnação contenciosa do ato administrativo fica suspenso e só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do prazo legalmente estipulado para decidir. Esta suspensão do prazo «apenas inutiliza o período que tenha decorrido entre o momento da interposição do meio de impugnação administrativa e o da notificação da decisão expressa que sobre ela tenha sido proferida ou o termo do prazo para decidir, caso não tenha sido emitida qualquer pronúncia expressa»⁽⁶⁴⁾.

3 — Pergunta-se seguidamente (questão n.º 6):

«Quais os efeitos da não notificação da decisão final do procedimento?»

Como já foi dito, o prazo para a impugnação judicial do ato administrativo objeto de recurso hierárquico necessário inicia-se com a decisão expressa proferida pelo órgão hierárquico competente, decisão essa que deve ser notificada ao interessado recorrente ou com o decurso do prazo para a emissão daquela decisão.

Nesta última situação, não terá lugar, em princípio, a notificação do «ato silente» ao interessado-recorrente na medida em que adquire nesse momento plena eficácia o ato primário objeto da impugnação administrativa necessária que lhe foi, necessariamente, notificado. Como se entende no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de novembro de 2004, já citado, de entre os atos em que não há lugar à notificação, «incluem-se os atos que resultam de se considerar indeferido um recurso administrativo».

A falta de decisão de recurso administrativo no prazo legalmente previsto dá lugar, reafirma-se, a considerar-se iniciado o prazo do recurso contencioso por determinação legal. «A notificação neste caso está efetuada com a notificação da decisão primária, tanto que não existe nada a notificar para além do ato primário e o momento a partir do qual começa a contar-se o prazo do recurso contencioso está rigorosamente certo, por força do art. 99.º do DL n.º 59/99» (citado Acórdão), ou por força, diga-se, do que se dispõe no artigo 175.º, n.º 3, do CPA⁽⁶⁵⁾.

Na verdade, como já no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de abril de 2002⁽⁶⁶⁾, se considerou, não há, «pela sua natureza, lugar à notificação de atos tácitos», começando o prazo para impugnação judicial «a contar desde a sua formação, que aos interessados incumbe controlar, presumindo-se o seu conhecimento».

Em alguns casos, reconhece-se que a solução exposta pode encerrar alguma incerteza quanto ao exato início da formação do «ato silente», ou seja, quanto ao momento em que se tem por esgotado o prazo legalmente estabelecido para a entidade *ad quem* decidir o recurso hierárquico para si interposto. Mas, como observa JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, a propósito dos fatores de incerteza respeitantes ao momento da apresentação da impugnação administrativa e à possível necessidade de realização de novas diligências ou de instrução complementar (observação que se pode aplicar à situação em apreço), «enquanto o legislador não introduzir aí novos fatores de neutralização de tais incertezas, elas terão de ser resolvidas caso a caso à luz do que constar do processo documental»⁽⁶⁷⁾.

Perante determinado circunstancialismo, poderá considerar-se justificada a aplicação do artigo 58.º, n.º 4, do CPTA que admite que a impugnação contenciosa possa ser apresentada fora do limite temporal legalmente fixado nos casos previstos nas respetivas alíneas que «correspondem a situações de não exigibilidade de apresentação tempestiva da ação, que são assim equiparadas ao regime do justo impedimento do processo civil, a que a alínea c) também se reporta expressamente»⁽⁶⁸⁾.

As soluções consagradas neste preceito (artigo 58.º, n.º 4, do CPTA) «constituem — assim entendem MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA — um corolário do princípio da tutela jurisdicional efetiva, permitindo o exercício do direito de impugnação para além do prazo-regra de três meses, sempre que a posição processual do interessado surja especialmente agravada em consequência da imperfeição do sistema legal ou das incidências do procedimento administrativo em que foi praticado o ato impugnável»⁽⁶⁹⁾.

Em suma, e respondendo à questão colocada, a falta de decisão de recurso administrativo pelo órgão *ad quem* no prazo legalmente estipulado configura um indeferimento tácito, determinando que se deva considerar

iniciado o prazo da impugnação contenciosa com a sua formação conforme artigo 175.º, n.º 3, do CPA, não havendo lugar à notificação do interessado a qual já foi efetuada com a notificação do ato administrativo primário objeto da impugnação administrativa.

VIII

Cumpra agora enfrentar as questões colocadas que se reportam ao prazo prescricional aplicável ao processo disciplinar previsto nos Regulamentos de Disciplina da GNR e da PSP e à prescrição das penas disciplinares, à luz dos mesmos diplomas (questões 3.ª e 7.ª) e a questão de saber se, tendo sido interposto recurso hierárquico necessário, qual o ato final do procedimento que deve ser considerado para efeitos de contagem do prazo prescricional (questão n.º 2).

1 — Examinemos, pois, a questão de saber «[q]ual o prazo prescricional aplicável ao processo disciplinar previsto nos Regulamentos de Disciplina da GNR e PSP, incluindo eventuais causas de suspensão».

Como se sabe, a prescrição constitui um modo de extinguir direitos disponíveis ou que não estejam isentos dela pelo seu não exercício durante o período de tempo legalmente estipulado.

Como refere PAULO VEIGA E MOURA, no instituto da prescrição do procedimento disciplinar, «encontra-se em causa a desnecessidade de reação e punição disciplinar e as próprias exigências de segurança e certeza jurídica, sendo certo que quanto mais longo é o tempo sem a instauração do procedimento, sem a aplicação de uma pena ou sem o início da sua execução, menores se vão tornando as exigências disciplinares, aumentando a dificuldade de prova e tornando mais ténues as razões justificativas do cumprimento da pena» (70).

2 — Existem causas suspensivas e causas de interrupção da prescrição. A suspensão da prescrição traduz-se em não se contar o tempo decorrido enquanto durarem certos factos ou certas situações — as causas suspensivas. A prescrição não corre enquanto opera a causa suspensiva, somando-se o tempo decorrido antes ao tempo decorrido após a suspensão. Por seu lado, na interrupção da prescrição o tempo decorrido é inutilizado, começando depois a contar-se novo prazo (71).

Tendo em consideração a natureza ou perfil das figuras da suspensão e da interrupção, compreender-se-á que, em regra, o tempo da suspensão seja ressalvado no cômputo do prazo prescricional, o mesmo não sucedendo com a interrupção. O n.º 3 do artigo 121.º do Código Penal contempla precisamente esta regra ao estabelecer que «[...] a prescrição do procedimento criminal tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal de prescrição acrescido de metade. [...]».

3 — Vejamos, primeiro, o prazo prescricional aplicável ao processo disciplinar previsto no Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro, incluindo eventuais causas de suspensão.

A disposição que, desde já, interessa convocar é o seu artigo 55.º que, integrado no Capítulo IV do Título III, capítulo dedicado à «Extinção da responsabilidade disciplinar», diz o seguinte:

«Artigo 55.º

Prescrição do procedimento disciplinar

1 — O direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve passados 3 anos sobre a data em que a infração tiver sido cometida.

2 — Excetuem-se as infrações disciplinares que constituem ilícito penal, as quais só prescrevem, nos termos e prazos estabelecidos na lei penal, se os prazos de prescrição do procedimento criminal forem superiores a 3 anos.

3 — A responsabilidade prescreve também se, conhecida a falta pela entidade com competência disciplinar, não for instaurado procedimento no prazo de 3 meses.

4 — A prescrição considera-se interrompida pela prática de ato instrutório com incidência na marcha do processo e pela notificação da acusação ao arguido.

5 — Suspende o decurso do prazo prescricional a instauração de processo de sindicância ou de mero processo de averiguações, bem como a instauração de processo de inquérito ou disciplinar em que, embora não dirigidos contra funcionário ou agente, venham a apurar-se infrações de que seja responsável.»

Este Conselho Consultivo, por solicitação do então Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, emitiu o parecer n.º 160/2003, de 29 de janeiro de 2004, oportunamente homologado (72), «relativo à aplicação do prazo de prescrição contemplado no artigo 121.º, n.º 3, do Código Penal, ao procedimento disciplinar instaurado ao abrigo do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (-), aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro (-)».

Questionava-se ali, portanto, se o artigo 55.º do Regulamento Disciplinar da PSP (RDPSP) abarca a previsão contida no n.º 3 do artigo 121.º do

Código Penal. Isto é, tratava-se de saber da «eventual aplicação do limite do prazo de prescrição contemplado no n.º 3 do artigo 121.º do Código Penal ao procedimento disciplinar instaurado ao abrigo do RD/PSP».

Aquela disposição do RDPSP, acima transcrita, estabelece nos seus n.ºs 1, 2 e 3 o princípio geral da prescritibilidade do procedimento disciplinar, no n.º 4 a interrupção do prazo prescricional e no n.º 5 a respetiva suspensão.

Não consta, como se dá conta no citado parecer porém, do mesmo preceito a consagração do prazo-limite da prescrição, nomeadamente após ter funcionado a respetiva interrupção, ao contrário do que sucede no Código Penal que dispõe:

«Artigo 121.º

Interrupção da prescrição

1 — A prescrição do procedimento criminal interrompe-se:

a) Com a constituição de arguido;

b) Com a notificação da acusação ou, não tendo esta sido deduzida, com a notificação da decisão instrutória que pronunciar o arguido ou com a notificação do requerimento para aplicação da sanção em processo sumariíssimo; ou

c) Com a declaração de contumácia;

d) Com a notificação do despacho que designa dia para audiência na ausência do arguido.

2 — Depois de cada interrupção começa a correr novo prazo de prescrição.

3 — A prescrição do procedimento criminal tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo da suspensão, tiver decorrido o prazo normal da prescrição acrescido de metade. Quando por força de disposição especial, o prazo de prescrição for inferior a 2 anos o limite máximo da prescrição corresponde ao dobro desse prazo.»

Concluiu-se então naquele parecer que:

«1.ª O direito penal e o direito disciplinar são ambos direitos sancionatórios, mas distinguem-se pela natureza das sanções e pelos fins que cada um prossegue;

2.ª No que não esteja especialmente previsto na legislação disciplinar ou desviado pela estrutura especial do respetivo ilícito, há que aplicar a este e aos seus efeitos as normas do direito penal comum, nomeadamente os seus princípios gerais;

3.ª É o que deverá suceder com a prescritibilidade, enquanto princípio geral do direito sancionatório, na medida em que o direito disciplinar é um dos seus ramos;

4.ª A não previsão pelo artigo 55.º do RD/PSP de um prazo-limite para a prescrição do procedimento disciplinar constitui lacuna, a integrar nos termos do artigo 10.º do Código Civil;

5.ª O caso análogo colhe-se da previsão do já referido n.º 3 do artigo 121.º do Código Penal, de onde resulta que a prescrição do procedimento disciplinar terá sempre lugar quando, desde o seu início, e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal da prescrição acrescido de metade.»

O tratamento jurídico realizado e as conclusões ali tiradas mantêm a sua validade na vigência do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro, diploma que, como é afirmado no citado parecer, «funciona como *regime-padrão do direito disciplinar*, caracterizando-se por funcionar como direito subsidiário em relação à maioria dos regulamentos disciplinares em vigor no nosso País».

Entretanto, entrou em vigor o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, que continua a não prever um prazo-limite da prescrição do procedimento disciplinar que possa ser aplicado no âmbito dos procedimentos disciplinares da GNR e da PSP. O regime da prescrição do procedimento disciplinar encontra-se ali definido no artigo 6.º, n.ºs 6 e 7, matéria que é reproduzida no artigo 1768.º, n.ºs 5 e 6 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, diploma que revogou aquele Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas.

Assim, a doutrina constante do citado parecer deste corpo consultivo mantém-se válida, continuando a aplicar-se a norma constante do artigo 121.º, n.º 3, do Código Penal, na falta de disposição na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, tal como no anterior Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas, que aqui possa ser aplicada.

4 — A questão que é colocada associa o prazo prescricional aplicável ao processo disciplinar previsto nos Regulamentos de Disciplina da PSP e da GNR às causas de suspensão, perspetiva que tem de se examinar.

Como já foi dito, a suspensão da prescrição traduz-se em não se contar o tempo decorrido enquanto durarem certos factos ou certas situações — as causas suspensivas.

4.1 — O RDPSP prevê no artigo 55.º as seguintes duas situações de suspensão do prazo prescricional: (a) a instauração de processo de sindicância ou de mero processo de averiguações; (b) a instauração de processo de inquérito ou disciplinar em que, embora não dirigidos contra funcionário ou agente, venham a apurar-se infrações de que seja responsável.

Mas estes casos de suspensão reportam-se, se bem vemos, não à prescrição do próprio procedimento disciplinar mas sim à prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar o qual prescreve passados três anos sobre a data em que a infração tiver sido cometida (n.º 1 do artigo 55.º).

O RDPSP não contempla, portanto, qualquer situação suscetível de constituir causa suspensiva da prescrição do procedimento disciplinar já instaurado.

Observando-se uma lacuna quanto a este preciso aspeto, sem dúvida carecido de regulação, a mesma poderá ser preenchida com recurso à norma constante do artigo 120.º, n.º 1, alínea a), do Código Penal, aqui aplicada subsidiariamente na medida em que o Estatuto Disciplinar, aprovado pela Lei n.º 28/84, não contemplava também qualquer causa de suspensão do procedimento disciplinar, para além das causas idênticas às previstas no n.º 5 do artigo 55.º do RDPSP.

Aquela disposição do Código Penal estabelece que a prescrição do procedimento criminal suspende-se, para além dos casos especialmente previstos na lei, nomeadamente durante o tempo em que não puder legalmente iniciar-se ou continuar por falta de sentença a proferir por tribunal não penal, ou por efeito da devolução de uma questão prejudicial a juízo não penal.

Como já foi dito, quer o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública (Lei n.º 58/2008), quer a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014) preveem expressamente situações de suspensão da prescrição do procedimento disciplinar já iniciado, respetivamente, nos artigos 6.º, n.º 7, acima transcrito, e 178.º, n.º 6, do mesmo teor.

Segundo tais disposições, a prescrição do procedimento disciplinar referida no número anterior suspende-se durante o tempo em que, por força de decisão jurisdicional ou de apreciação jurisdicional de qualquer questão, a marcha do correspondente processo não possa começar ou continuar a ter lugar.

Tais normas contemplam uma formulação muito próxima da norma do Código Penal que se indicou e poderiam ser aplicadas subsidiariamente, integrando a lacuna evidenciada quanto à não previsão no RDPSP de causas de suspensão do procedimento disciplinar.

Poderá objetar-se que o recurso à aplicação de tais disposições traduzir-se-ia na introdução e consideração de causas de suspensão da prescrição do procedimento disciplinar não previstas no Estatuto Disciplinar da PSP, e consequente alargamento dos prazos da prescrição, o que poderia constituir ofensa ao direito de defesa dos agentes abrangidos.

Afigura-se-nos que esta solução não viola as garantias de defesa dos arguidos nem se pode considerar, necessariamente, desfavorável. Pode bem suceder que a suspensão do procedimento disciplinar pelas causas apontadas venha beneficiar a defesa do arguido.

De todo o modo, cumpre sublinhar que o direito disciplinar público se fundamenta num poder de supremacia da Administração face aos seus trabalhadores, poder esse que lhe permite sancionar comportamentos destes considerados desviantes relativamente ao exigido, causando prejuízo ao funcionamento, imagem e prestígio do serviço. O objetivo imediato do direito disciplinar público são os interesses da boa organização e do eficaz funcionamento dos serviços da Administração Pública, sem que se esqueça, no entanto, que ele representa também «um importante instrumento de proteção do trabalhador contra o arbítrio da hierarquia administrativa, assegurando-lhe um conjunto de garantias essenciais»⁽⁷³⁾.

4.2 — O Regulamento de Disciplina da GNR foi aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, alterado pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto.

O regime relativo à prescrição do procedimento disciplinar encontra-se previsto no artigo 46.º que, na sua versão original, dispunha que:

«Artigo 46.º

Prescrição do procedimento disciplinar

1 — O procedimento disciplinar prescreve passados três anos sobre a data em que a infração tiver sido cometida.

2 — Excetuam-se as infrações disciplinares que constituam ilícito criminal, as quais só prescrevem, nos termos e prazos estabelecidos na lei penal, se os prazos de prescrição do procedimento criminal forem superiores a três anos.

3 — O direito de instaurar o procedimento disciplinar prescreve também se, conhecida a falta pela entidade com competência disciplinar, aquele não for instaurado no prazo de três meses.

4 — A prescrição interrompe-se:

a) Com a prática de ato instrutório com incidência na marcha do processo;

b) Com a notificação da acusação ao arguido.

5 — Suspende o decurso do prazo prescricional:

a) A instauração de processo de sindicância, de averiguações, de inquérito ou disciplinar, ainda que não dirigidos contra o militar visado, nos quais venham a apurar-se infrações por que seja responsável;

b) A instauração de processo por crime estritamente militar, em que se decida que os factos imputados ao arguido não integram ilícito com aquela natureza.»

O teor deste preceito é muito próximo ao do artigo 55.º do RDPSP, assinalando-se a previsão de outra causa de suspensão do prazo prescricional — a referida na alínea b) do n.º 5.

Perante isto, durante o período em que vigorou esta disposição, ou seja, até à entrada em vigor da nova redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 66/2014, valem aqui, por inteiro, as considerações expostas nos pontos 3 e 4.1. sobre o regime da prescrição do procedimento disciplinar e da suspensão do prazo prescricional.

4.3 — Como se disse, o artigo 46.º do RDGMR foi alterado pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, que lhe conferiu a seguinte redação:

«Artigo 46.º

Prescrição do procedimento disciplinar

1 — O procedimento disciplinar prescreve passados três anos sobre a data em que a infração tiver sido cometida.

2 — Excetuam-se as infrações disciplinares que constituam ilícito criminal, as quais só prescrevem, nos termos e prazos estabelecidos na lei penal, se os prazos de prescrição do procedimento criminal forem superiores a três anos.

3 — O direito de instaurar o procedimento disciplinar prescreve também se, conhecida a falta pela entidade com competência disciplinar, aquele não for instaurado no prazo de três meses.

4 — A prescrição interrompe-se com a notificação da acusação ao arguido.

5 — A prescrição do procedimento disciplinar suspende-se durante o tempo em que:

a) Estiver pendente processo de sindicância, de averiguações, de inquérito ou disciplinar, ainda que não dirigidos contra o militar da Guarda visado;

b) O procedimento disciplinar não puder legalmente iniciar-se ou continuar por falta de decisão do tribunal sobre processo judicial pendente, ou por efeito de apreciação jurisdicional de questão prejudicial.

6 — No caso previsto na alínea a) do número anterior, a suspensão não pode ultrapassar três anos.

7 — A prescrição do procedimento disciplinar tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal de prescrição acrescido de metade.»

O preceito que se transcreve estipula um prazo máximo de prescrição do procedimento disciplinar. Ela tem lugar quando, desde o seu início, tiver decorrido o prazo normal de prescrição, previsto no n.º 1 (três anos), acrescido de metade, ressalvado o tempo de suspensão.

Trata-se de uma solução normativa que se apresenta idêntica à consagrada no n.º 3 do artigo 121.º do Código Penal.

Como sucede com o regime normal da figura da suspensão, o tempo em que ela tiver perdurado é ressalvado do decurso do prazo prescricional. Ou seja, este não corre enquanto o procedimento disciplinar se suspende.

As causas da suspensão encontram-se agora expressamente estabelecidas no n.º 5 do preceito transcrito. São elas:

(a) a pendência de processo de sindicância, de averiguações, de inquérito ou disciplinar, ainda que não dirigidos contra o militar da Guarda visado por período que não pode ultrapassar três anos; e

(b) a impossibilidade legal do início ou continuação do procedimento disciplinar por falta de decisão do tribunal sobre processo judicial pendente, ou por efeito de apreciação jurisdicional de questão prejudicial.

5 — Pergunta-se:

«À luz dos Estatutos Disciplinares da GNR e PSP, quando e em que termos prescrevem as penas disciplinares?»

Proferida a decisão de aplicação da pena disciplinar, segue-se a produção dos respetivos efeitos, através da respetiva execução a partir da data em que tal decisão se tornou inimpugnável.

Uma vez aplicada a pena, se a mesma não vem a ser executada durante determinados períodos temporais, legalmente fixados para cada pena, «então — observa PAULO VEIGA E MOURA — não é razoável prolongar o constrangimento que ao arguido causa uma pena disciplinar cujas exigências disciplinares de punição vão diminuindo pelo esquecimento inerente ao decurso do tempo» ⁽⁷⁴⁾.

5.1 — No Estatuto Disciplinar da PSP, o regime da prescrição das penas está condensado no artigo 56.º, nos seguintes termos:

«Artigo 56.º

Prescrição da pena

1 — As penas disciplinares previstas no n.º 1 do artigo 25.º prescrevem nos prazos seguintes, contados da data em que a decisão punitiva se tornou irrecorrível:

- a) Seis meses, para as penas previstas nas alíneas a) e b) ⁽⁷⁵⁾;
- b) Dois anos, para as penas previstas nas alíneas c) a e) ⁽⁷⁶⁾;
- c) Cinco anos, para as penas previstas nas alíneas f) e g) ⁽⁷⁷⁾.

2 — No caso de recurso, a prescrição da pena suspende-se até à decisão final do mesmo.»

Oportunamente, concluímos que, não obstante a falta de menção expressa quanto à sua natureza, os recursos hierárquicos a interpor pelo arguido contra decisão que lhe tiver imposto qualquer sanção, previsto nos artigos 90.º a 95.º Regulamento Disciplinar da PSP assumem natureza necessária ⁽⁷⁸⁾.

Essa natureza determina que a decisão punitiva não possa ser imediatamente impugnada em juízo. A impugnação judicial desse ato terá lugar, se for caso disso, com a prolação da decisão pelo órgão para o qual o recurso foi interposto ou, não havendo decisão, com o decurso do prazo para ela ser proferida.

Quando o n.º 1 do transcrito artigo 56.º do RDPSP afirma que as penas disciplinares prescrevem nos prazos, que indica, «contados da data em que a decisão punitiva se tornou irrecorrível», quer significar isso mesmo: a decisão punitiva não foi impugnada em sede de recurso hierárquico, ou em sede de impugnação contenciosa, tornando-se, consequentemente, firme pelo seu acatamento por parte do agente punido. A execução da pena deverá então ter o seu início. Não sendo executada, ela extingue-se pela prescrição após o decurso dos correspondentes prazos enunciados nas alíneas a), b) e c).

Caso o arguido pretenda reagir contra a decisão punitiva, cabe-lhe interpor, no prazo legal, recurso hierárquico da mesma, exceto quando lhe tiver sido aplicada a pena de aposentação compulsiva ou a pena de demissão que, nos termos do quadro anexo B ao RDPSP, são da competência exclusiva do Ministro da Administração Interna. Neste caso, ou seja, interposto recurso hierárquico, a prescrição da pena suspende-se até à decisão final do mesmo, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 56.º ou, não havendo decisão, até ao termo do prazo em que a mesma deveria ter sido proferida.

5.2 — O regime da prescrição das penas no Regulamento de Disciplina da GNR está previsto no seu artigo 47.º que, na versão atual, decorrente da Lei n.º 66/2014, dispõe:

«Artigo 47.º

Prescrição das penas

1 — As penas disciplinares prescrevem nos prazos seguintes:

- a) Cinco anos no caso de separação de serviço;
- b) Três anos nos casos de suspensão e suspensão agravada;
- c) Seis meses nos casos restantes.

2 — O prazo de prescrição começa a correr no dia em que a decisão punitiva se torne hierarquicamente irrecorrível ou em que transitar em julgado a decisão jurisdicional em sede de recurso contencioso.

3 — A prescrição da pena envolve todos os efeitos desta que ainda se não tiverem verificados.

4 — A prescrição da pena suspende-se durante o tempo em que a execução não puder começar ou continuar a ter lugar.»

A redação deste preceito corresponde à sua versão original. As alterações introduzidas pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, incidiram unicamente sobre as alíneas a) e b) do n.º 1, pois deixou de se contemplar, respetivamente, a pena de demissão compulsiva e a de multa, sanções disciplinares que deixaram de ser previstas no Regulamento de Disciplina da GNR (cf. artigo 27.º).

Quanto ao mais, a redação mantém-se. A prescrição das penas disciplinares ocorre com o decurso dos prazos indicados no n.º 1 os quais se iniciam no dia em que a decisão punitiva se torne hierarquicamente

irrecorrível ou em que transitar em julgado a decisão jurisdicional em sede de impugnação judicial da mesma.

Assim, no âmbito da vigência do regime de recursos previsto na versão original do Regulamento de Disciplina da GNR, o prazo da prescrição da pena tinha o seu início no termo do prazo para apresentação do recurso hierárquico sem que este tenha sido interposto. No caso de interposição do recurso, de natureza necessária ⁽⁷⁹⁾, a prescrição da pena suspende-se até à decisão final do mesmo, ou, não havendo decisão, até ao termo do prazo em que a mesma deveria ter sido proferida.

Na sequência das alterações introduzidas ao Regulamento de Disciplina da GNR pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, o recurso hierárquico que se prevê deixou de revestir natureza necessária, passando a decisão de aplicação da sanção disciplinar a poder ser imediatamente impugnada em sede judicial. De todo o modo, interposto o recurso hierárquico facultativo, o prazo da prescrição da pena deve manter-se suspenso até à data da decisão do recurso ou, não havendo decisão, até ao termo do prazo para a sua emissão.

Em caso de impugnação judicial da decisão punitiva, o prazo da prescrição da pena mantém-se suspenso, só começando a correr na data do trânsito em julgado da decisão jurisdicional.

6 — É colocada ainda a questão de saber se, tendo sido interposto recurso hierárquico necessário, qual o ato final do procedimento que deve ser considerado para efeitos de contagem do prazo prescricional (questão n.º 2).

O recurso hierárquico constitui um meio de impugnação de um ato administrativo praticado por um órgão subalterno, perante o respetivo superior hierárquico, a fim de obter deste a sua revogação, modificação ou a substituição.

Como se lê no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 28 de dezembro de 2006 ⁽⁸⁰⁾, transcrevendo trecho do Acórdão n.º 425/99 do Tribunal Constitucional, «um ato administrativo da autoria de um subalterno, como ato precário, suscetível de ser alterado por órgãos superiores, não reveste também caráter lesivo, como última palavra da Administração. A reação contra a potencial lesão resultante desse ato, igualmente precária, não tem, pois, que poder efetivar-se imediatamente através do recurso aos tribunais, podendo tal reação ser condicionada à reapreciação pela própria Administração».

Numa situação em que a lei expressa e inequivocamente preveja a interposição de recurso hierárquico necessário, está-se a considerar que o ato impugnável só será verticalmente definitivo quando for praticado pelo órgão que ocupa o lugar mais elevado na hierarquia administrativa ⁽⁸¹⁾.

De facto, nos termos do artigo 174.º do CPA, o órgão competente para conhecer do recurso hierárquico pode, como regra, «confirmar ou revogar o ato recorrido», pode modifica-lo ou substituí-lo, «se a competência do autor do ato recorrido não for exclusiva», pode ainda, se for caso disso, anular, no todo ou em parte, o procedimento administrativo e determinar a realização de nova instrução ou de diligências complementares.

E, em caso de inércia do órgão *ad quem* em recurso hierárquico, a lei pretendeu estabelecer um marco preciso para o indeferimento. Assim, decorrido o prazo para a decisão da impugnação administrativa necessária sem a mesma ser proferida, abre-se de imediato a via contenciosa pertinente. O silêncio do órgão hierárquico superior no âmbito de um recurso hierárquico necessário tem, assim, o alcance de considerar o ato objeto da impugnação administrativa como ato final do procedimento, de o tornar, em si mesmo, passível de impugnação contenciosa.

Em conclusão:

Tendo sido interposto recurso hierárquico necessário da decisão que aplicou uma sanção em processo disciplinar, o ato final do procedimento a considerar para efeitos de contagem do prazo prescricional do procedimento será a decisão expressa do órgão hierárquico que lhe tenha negado provimento ou, em caso de omissão de decisão, o «ato silente», o ato tácito formado no termo do prazo para a decisão.

IX

Pergunta-se, por fim:

«Qual a natureza dos prazos aplicáveis ao processo disciplinar e que consequências advirão do seu incumprimento pelo arguido e administração?»

1 — O processo disciplinar é constituído por uma série ordenada de atos visando o apuramento de factos integradores de infração disciplinar praticados pelo trabalhador com vista à definição de uma sanção eventualmente aplicável.

Tem o seu início pela notícia da infração disciplinar, adquirida por conhecimento próprio, por participação ou queixa (cf. artigos 70.º, n.º, do RDPSP e 67.º do RDGNR).

No processo disciplinar comum é designado o instrutor a quem cabe a direção da instrução, procedendo às diligências convenientes de investigação (fase da instrução), designadamente, ouvindo o participante, o queixoso, o denunciante e as testemunhas conhecidas, procedendo a

exames e mais diligências que possam esclarecer a verdade e fazendo juntar o certificado disciplinar do arguido, que deverá ser ouvido a requerimento deste ou sempre que o entender conveniente (cf. artigos 75.º do RDPSP, 93.º do RDGMR e 212.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

De acordo com o disposto no artigo 97.º do RDGMR, concluída a instrução, se o instrutor não recolher prova de que o arguido praticou a infração ou entender que os factos constantes dos autos não constituem infração disciplinar, que não foi o arguido que os praticou, que está extinta a responsabilidade disciplinar, ou se verificar a existência de uma circunstância dirimente, elabora, no prazo de cinco dias, relatório com proposta de arquivamento e remete o processo disciplinar à autoridade que o tiver mandado instaurar. Se entender que o arguido cometeu infração disciplinar, o instrutor deduz contra ele acusação, no prazo de 10 dias ⁽⁸²⁾.

Com a dedução da acusação, segue-se a fase da defesa do arguido a qual deve ser apresentada no prazo de 20 dias a contar da sua notificação, nos termos do artigo 99.º, n.º 1, do RDGMR, ou no prazo entre 10 e 20 dias que se lhe marcará, conforme artigo 81.º, n.º 1, do RDPSP e artigo 214.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

O instrutor deverá realizar as diligências requeridas pelo arguido no prazo de 30 dias (artigo 101.º, n.º 1, do RDGMR) ou no prazo de 20 dias assinado no artigo 85.º do RDPSP.

Finda a defesa do arguido, passa-se à fase da decisão final, elaborando o instrutor, no prazo de 10 dias (o RDPSP fixa o prazo de 5 dias — artigo 87.º, n.º 1), o relatório final, com as menções constantes do artigo 102.º do RDGMR ⁽⁸³⁾.

A autoridade competente decide o processo disciplinar, concordando ou não com as conclusões e propostas do relatório, decisão que é notificada pessoalmente ao arguido e notificada ao participante, ao queixoso e ou ao denunciante (artigos 105.º e 106.º do RDGMR e 88.º e 89.º do RDPSP) ⁽⁸⁴⁾.

Nos termos do artigo 105.º, n.º 4, do RDGMR, a decisão final deverá ser proferida no prazo de 30 dias, contados das seguintes datas: (a) da data da receção do processo; (b) do termo do prazo para a realização de diligências complementares que tenham sido ordenadas; (c) da receção de parecer obrigatório ou do parecer da auditoria jurídica ou da Inspeção-Geral da Administração Interna ou do termo dos prazos para a respetiva emissão.

O RDPSP não estabelece o prazo para a prolação da decisão final pela entidade competente (cf. artigo 88.º), pelo que, por força do disposto no seu artigo 66.º (direito subsidiário), deverá ser aplicado o prazo máximo de 30 dias previsto no artigo 220.º, n.º 4, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

2 — O procedimento disciplinar regulado pelos regulamentos de disciplina da PSP e da GNR contempla, pois, um conjunto de prazos cujos destinatários são as entidades que, no seio da Administração, iniciam e realizam a instrução, deduzem a acusação, levam a cabo as diligências requeridas pelo arguido no exercício do seu direito de defesa, elaboram o relatório final e proferem a decisão final.

Em relação ao arguido é de salientar o prazo de 20 dias previsto no artigo 99.º do RDGMR (ou o prazo compreendido entre 10 e 20 dias, fixado no RDPSP) para o mesmo apresentar a sua defesa na sequência da notificação da acusação contra ele deduzido.

De acordo com o disposto no artigo 100.º, n.º 4, do RDGMR, a falta de resposta dentro do prazo marcado para a defesa do arguido «vale como efetiva audiência do arguido para todos os efeitos legais», norma que não tem correspondência no RDPSP, constando, porém, do artigo 216.º, n.º 7, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

3 — No Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 8 de maio de 2007 ⁽⁸⁵⁾ foi examinada questão relativa à natureza dos prazos previstos, precisamente, no RDGMR, a propósito do alegado incumprimento dos prazos previstos nos artigos 102.º e 105.º, n.º 4, dispositivos onde se prescrevem os prazos de 10 dias para o instrutor elaborar o relatório final (artigo 102.º) e de 30 dias para ser proferida decisão final (artigo 105.º, n.º 4).

Alegava-se aí que o incumprimento desses prazos «deve implicar a preclusão de exercício do poder disciplinar pela entidade recorrida, por caducidade do exercício do direito, “sendo que a consideração de tais prazos como meramente ordenadores, contrariamente ao que ocorre com os prazos determinados aos particulares, viola o artigo 13.º da CRP”».

Neste Acórdão, em concordância com a decisão recorrida, considerou-se que «o desrespeito de tais prazos não precluiu a possibilidade de exercício do poder disciplinar pela entidade recorrida pois que se reveste de natureza meramente disciplinar, acrescentando-se:

«Tal natureza, e bem assim a insusceptibilidade de tais prazos consubstanciarem novos prazos de prescrição, vem sendo afirmada *una voce* pela jurisprudência do STA, citada aliás profusamente e com oportunidade no acórdão recorrido, a cujos fundamentos se adere.

Como ali se realça, “se a violação de qualquer dos vários prazos desse tipo previstos no Estatuto Disciplinar [transpondo-se e bem no

acórdão tal doutrina para os prazos previstos no regime disciplinar em causa] pudesse refletir-se no ato final do procedimento, provocando a sua anulação, ela seria definitiva, pois seria impossível renovar o procedimento disciplinar com observância desse prazo. Assim, a atribuir-se caráter perentório a todos estes prazos, eles reconduzir-se-iam, em última análise, a verdadeiros prazos de prescrição, por a violação de qualquer deles importar para o titular do poder disciplinar a perda definitiva da possibilidade de o exercer. Ora, é manifesto que uma consequência deste tipo não foi pretendida legislativamente, não só pela evidente desproporção que teria a sua aplicação nos casos de infrações de grande gravidade, como pelo facto de ela não ser indicada no artigo 4.º do mesmo Estatuto Disciplinar em que se prevê, pormenorizadamente, o regime da prescrição do procedimento disciplinar” [do ac. de 5.11.03-Rec. 1053/03 (o que pode ver-se reafirmado, pelo menos, no recente Acórdão de 01-02-2007 (Rec. n.º 663/06)].

A alusão de que tal não é o que ocorre com os prazos determinados aos particulares (citando o recorrente o prazo concedido para apresentação da defesa) não basta para considerar violado o artigo 13.º da CRP.

Na verdade, como assinala a jurisprudência do STA, a atribuir-se caráter perentório aos prazos em causa, tal representaria a consagração de novos prazos de prescrição para além daqueles que o legislador entendeu estabelecer, em obediência aos valores que lhe subjazem (com destaque para a circunstância de uma vez decorrido certo lapso temporal, o regular funcionamento dos serviços já não requerer a necessidade do recurso ao regime disciplinar, o que, manifestamente, não é o caso dos prazos em causa.

[...]

Sobre o mesmo tema, e ainda com judicioso excursus sobre a natureza dos diversos prazos (com registo de doutrina e jurisprudência), veja-se o recente acórdão do STA de 13.02.07 (Rec. 135/06) cujos destinatários diretos, aliás, são absolutamente alheios ou indiferentes à sorte da relação material administrativa que lhes subjaz e cuja ação se desenvolve, por imperativo do interesse público), com preclusão pois do *jus puniendi*.

Ao passo que o eventual decurso do prazo para o exercício do direito de defesa por parte do arguido, pese embora o seu caráter preclusivo para o exercício daquele direito, não só pode resultar de uma opção (estratégia de defesa) querida pelo interessado, como a sua inação não arrasta inelutavelmente a sua punição, estando esta sempre dependente de uma apreciação subsequente à dedução da acusação, em princípio, a levar a efeito por entidade diferente.

A desigualdade de efeitos entre os prazos do arguido e os prazos para ultimar o processo disciplinar está justificada, nos termos expostos, pela diferenciação dos interesses dos destinatários das normas respetivas, não podendo, assim, comparar-se aquilo cuja diferenciação se mostra material e racionalmente fundada.»

No acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13 de fevereiro de 2007, referenciado no anterior, o recorrente exprimia o entendimento de que o desprezo pelos prazos estipulados pelos artigos 65.º, n.º 1 e 66.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local EDFAACRL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro determina a preclusão da possibilidade de exercício do poder disciplinar e a caducidade deste ⁽⁸⁶⁾.

Também aí se considera que os prazos fixados naqueles preceitos legais «são meramente ordenadores e que a sua inobservância não tem quaisquer implicações na validade do ato punitivo».

Aderindo ao entendimento ali firmado, prevalecem-nos na fundamentação aduzida que se transcreve, a que pertence o seguinte trecho:

«Movemo-nos no campo do direito adjetivo, no qual assume especial relevância a pré-fixação de prazos limitadores da prática dos atos, em ordem a acelerar a marcha do processo, a não permitir o respetivo entravamento e a conseguir o seu rápido desfecho.

As normas reguladoras dos prazos processuais — usualmente designadas por normas ordenadoras — podem ter como destinatários ou os próprios titulares de direitos ou interesses subjetivamente afetados com o desencadeamento do processo ou as pessoas profissional ou funcionalmente envolvidas na preparação, no desenvolvimento e no desenlace da lide ou do procedimento. Nesta última hipótese, visam assegurar a diligência e a celeridade, ou seja a eficácia, da atuação das pessoas encarregadas de prosseguir essa específica atividade de interesse público.

Tal como se recorda no Acórdão deste Supremo Tribunal de 18-3-86, in A.D., n.º 304, pág. 478, o próprio Código de Processo Civil, ao regular, no respetivo artigo 145.º [artigo 139.º do Novo Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho], os prazos processuais «distingue duas modalidades de prazos — os dilatórios ou retardatórios, que fixam os lapsos temporais a partir dos quais o ato deve ser praticado e os perentórios, que delimitam o

espaço temporal dentro do qual um ato pode ser realizado sob pena de extinção do direito de o praticar».

A este respeito distingue o Prof. Manuel de Andrade in «Noções Elementares de Processo Civil», vol I, Coimbra, 1963, pág. 49 e 50, entre «prazos dilatatórios ou suspensivos» que fixam os lapsos de tempo a partir dos quais o ato deve ser praticado e «prazos perentórios, resolutivos ou preclusivos» que fixam os lapsos de tempo dentro dos quais o ato pode ser realizado.

[...].

Face a esta classificação, os prazos de que ora curamos, cujos destinatários diretos são absolutamente alheios ou indiferentes à sorte da relação material administrativa que lhes subjaz e cuja ação se desenvolve, por imperativo do interesse público, na colaboração com os órgãos instituídos para a defesa a legalidade, afastado se encontra o seu caráter perentório; tais prazos seriam de qualificar, quando muito, como simplesmente dilatatórios ou retardatórios.

A doutrina e a jurisprudência administrativas costumam qualificá-los antes como prazos meramente ordenadores, indicativos ou disciplinadores (vulgo disciplinares), porque destinados a ordenar, balizar ou regular a tramitação procedimental e cujo incumprimento apenas poderá acarretar ao agente ou oficial público infrator consequências meramente disciplinares ou outras, quicá por violação do dever de zelo no desempenho das suas tarefas, não gerando, todavia qualquer ilegalidade suscetível de inquirar o ato punitivo final.»

4 — É verdade que o artigo 221.º, n.º 6, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, tal como sucedia com o artigo 55.º, n.º 6, do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 58/2008, determina que o incumprimento dos prazos referidos nos n.ºs 3⁽⁸⁷⁾ e 4⁽⁸⁸⁾ determina a caducidade do direito de aplicar a sanção.

Comentando disposição de idêntico teor constante do artigo 55.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 58/2008, observa PAULO VEIGA E MOURA que «[a] urgência por lei atribuída ao procedimento disciplinar conduz a que não se possa diferir no tempo a decisão de punir ou não punir o trabalhador — o que representaria para este um estigma e uma fonte de incerteza —, pelo que, sob pena de caducar o direito de aplicar a pena, fixaram-se prazos apertados para se tomar a decisão final daquele mesmo procedimento»⁽⁸⁹⁾.

O regime estabelecido no citado artigo 221.º, n.º 6, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, não é aplicável aos militares da GNR e ao pessoal com funções policiais da PSP porque dispõem de regimes especiais, conforme dispõe o artigo 2.º, n.º 2, daquela Lei.

Ora, os regulamentos disciplinares privativos da PSP e da GNR não preveem qualquer consequência preclusiva para o incumprimento dos prazos que, na tramitação do procedimento disciplinar, estão assinalados para quem procede à instrução e para a entidade competente para proferir a decisão final, sem prejuízo da ocorrência da prescrição e/ou da eventual responsabilidade por incumprimento dos deveres funcionais, nem está excluída a possibilidade de serem ainda validamente praticados os atos a que dizem respeito, o mesmo não sucedendo para o arguido em relação aos prazos de que é destinatário aí previstos.

X

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1.ª O recurso hierárquico constitui um meio de impugnação de um ato administrativo, que tenha sido praticado por um órgão subalterno, perante o respetivo superior hierárquico, a fim de obter deste a sua revogação, modificação ou a substituição por outro e, como dispõe o artigo 167.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), sendo necessário ou facultativo consoante aquele ato seja ou não suscetível de impugnação contenciosa;

2.ª O artigo 118.º do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, confere ao militar arguido em processo disciplinar o direito de recorrer hierarquicamente de decisão que reputa lesiva dos seus direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos, ou lhe imponha qualquer sanção, dirigindo o recurso ao Ministro da Administração Interna, quando o ato impugnado seja da autoria do comandante-geral, ou ao comandante-geral, quando a decisão recorrida emane de autoridade que esteja, hierarquicamente, dependente do mesmo;

3.ª O recurso hierárquico previsto naquele Regulamento de Disciplina reveste natureza necessária, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 118.º a 124.º, na sua redação inicial;

4.ª Na sequência das alterações introduzidas ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, o recurso hierárquico que continua a prever passou a assumir caráter facultativo;

5.ª Os artigos 90.º a 96.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro, aplicável ao pessoal com funções policiais, consagram o recurso hierárquico como reação do funcionário ou agente contra uma decisão que lhe tiver imposto qualquer sanção que considere ilegal ou injusta;

6.ª Não obstante a falta de menção expressa quanto à sua natureza, o recurso hierárquico previsto nas disposições legais citadas do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, reveste caráter necessário;

7.ª Em conformidade com o disposto no artigo 175.º, n.º 3, do CPA, decorrido o prazo para a entidade competente conhecer do recurso hierárquico interposto sem que tenha proferido decisão, considera-se o recurso tacitamente indeferido, devendo presumir-se que o superior hierárquico se revê no ato administrativo praticado pelo seu subordinado — ato primário — o qual, assim, adquiriu de novo eficácia;

8.ª Formando-se nesse momento o «ato silente» — ato tácito — de rejeição do recurso hierárquico, tem então início o prazo para a impugnação judicial do ato primário objeto de recurso hierárquico necessário, ou é retomado o prazo, que se encontrava suspenso, para a impugnação contenciosa do ato no caso de recurso hierárquico facultativo, conforme disposto no artigo 59.º, n.º 4, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA);

9.ª Decorrido o respetivo prazo sem que tenha sido proferida a decisão do recurso hierárquico com a consequente consolidação do ato recorrido se não for objeto de impugnação contenciosa, pode admitir-se a prática de um ato expresso posterior, pelo seu autor ou pelo superior hierárquico deste;

10.ª Considera-se ainda admissível, por decorrer dos artigos 64.º e 65.º do CPTA, que no decurso da ação administrativa de impugnação do ato que fora objeto de recurso hierárquico não decidido, o superior hierárquico do autor do ato impugnado contenciosamente venha ainda, por ato expresso, a decidi-lo, com os efeitos que resultarem para a ação pendente do sentido de tal decisão;

11.ª A falta de decisão do recurso administrativo pelo órgão competente no prazo legalmente estipulado configura um indeferimento tácito, não havendo lugar à notificação do interessado a qual já foi efetuada com a notificação do ato administrativo primário recorrido, sem prejuízo da eventual aplicação do disposto no artigo 58.º, n.º 4, do CPTA (apresentação da impugnação contenciosa fora do limite temporal legalmente fixado);

12.ª O artigo 55.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública não prevê um prazo-limite para a prescrição do procedimento disciplinar o que constitui lacuna, a integrar nos termos do artigo 10.º do Código Civil;

13.ª Conforme conclusão 5.ª do parecer n.º 160/2003, de 29 de janeiro de 2004, deste Conselho Consultivo, homologado e publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 79, de 2 de abril de 2004, o caso análogo colhe-se da previsão do n.º 3 do artigo 121.º do Código Penal, de onde resulta que a prescrição do procedimento disciplinar terá sempre lugar quando, desde o seu início, e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal da prescrição acrescido de metade;

14.ª O Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, na sua versão inicial, também não contemplava um prazo limite para a prescrição do procedimento disciplinar (cf. artigo 46.º) pelo que, durante a sua vigência, o regime aplicável seria o descrito na conclusão anterior;

15.ª Nos termos do n.º 7 do artigo 46.º do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, na redação conferida pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, a prescrição do procedimento disciplinar tem lugar quando, desde o seu início, tiver decorrido o prazo normal de prescrição, de três anos, acrescido de metade, ressalvado o tempo de suspensão, cujas causas o n.º 5 do mesmo preceito expressamente enuncia;

16.ª O regime da prescrição das penas disciplinares aplicadas ao abrigo do Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública encontra-se condensado no seu artigo 56.º, contando-se os prazos da data em que a decisão punitiva se tornou irrecorrível ou da data da decisão do recurso;

17.ª Por sua vez, o regime da prescrição das penas no Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana está previsto no seu artigo 47.º: a prescrição ocorre com o decurso dos prazos indicados no n.º 1 os quais se iniciam no dia em que a decisão punitiva se torne hierarquicamente irrecorrível ou em que transitar em julgado a decisão jurisdicional em sede de impugnação judicial da mesma;

18.ª Tendo sido interposto recurso hierárquico necessário da decisão que aplicou uma sanção em processo disciplinar, o ato final a considerar para efeitos de contagem do prazo prescricional do procedimento será a notificação da decisão expressa do órgão hierárquico que lhe tenha negado provimento ou, em caso de omissão de decisão, o «ato silente» que se formou no termo do prazo para a decisão (artigo 175.º, n.º 3, do CPA);

19.ª Os regulamentos disciplinares privativos da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana não preveem qualquer consequência preclusiva para o incumprimento dos prazos que, na tramitação do procedimento disciplinar, têm como destinatários o instrutor ou a entidade competente para proferir a decisão final, sem prejuízo da ocorrência da prescrição e/ou da eventual responsabilidade por incumprimento dos deveres funcionais, nem está excluída a possibilidade de serem ainda validamente praticados os atos a que dizem respeito, o mesmo não sucedendo para o arguido em relação aos prazos de que é destinatário.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 15 de janeiro de 2015.

Maria Joana Raposo Marques Vidal — Manuel Pereira Augusto de Matos (Relator) — Fernando Bento — Maria Manuela Flores Ferreira — Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita — Alexandra Ludomila Ribeiro Fernandes Leitão (Com declaração de voto em anexo) — Luís Armando Bilro Verão — Maria de Fátima da Graça Carvalho — Eucária Maria Martins Vieira (Com declaração de voto vencida em anexo).

(1) Ofício de 27 de outubro de 2014.

(2) Parecer distribuído por despacho de 30 de outubro de 2014.

(3) *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2011 – 2.ª Edição, com a colaboração de PEDRO MACHETE e LINO TORGAL, Almedina, p. 761.

(4) *Lições de Direito Administrativo*, 2.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra 2011, p. 193.

(5) DIOGO FREITAS DO AMARAL, *ob. cit.*, p. 766. Sobre esta figura, v. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 1980, pp. 1264 e segs.; MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, pp. 211-218, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES, J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª Edição, Almedina, pp. 770 e segs.; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo*, Prefácio, pp. 690-693, e JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 6.ª Edição, Ancora Editora, pp. 245-247.

(6) RICARDO AZEVEDO SALDANHA, *Introdução ao Processo Administrativo Comum*, Coimbra Editora, p. 239.

(7) *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico*, 2.ª Edição, Almedina, 2005, p. 58. Sobre a noção de hierarquia administrativa, v. ainda PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra Editora, pp. 25 e segs.

(8) De 25 de junho de 1998 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 150, de 30 de junho de 1999).

(9) *Lições de Direito Administrativo*, *cit.*, pp. 194-195.

(10) Citou-se ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo*, *cit.*, p. 691.

(11) O n.º 4 corresponde ao n.º 3 do artigo 268.º, com a nova redação do seguinte teor:

«Artigo 268.º

(Direitos e garantias dos administrados)

1. (...)

2. (...)

3. (...)

4. É garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer atos administrativos, independentemente da sua forma, que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

5. (...)

6. (...).»

(12) *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise – Ensaio sobre as Ações no Novo Processo Administrativo*, 2.ª Edição, Almedina, p. 347.

(13) “Recursos hierárquicos necessários previstos em leis especiais: o recurso em matéria disciplinar no âmbito da GNR”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 87, Maio-Junho 2011, pp. 42 e segs.

(14) *Justiça Administrativa (Lições)*, 9.ª Edição, Almedina, p. 306.

(15) *Ob. cit.*, p. 307.

(16) *Manual de Processo Administrativo*, 2010, Almedina, p. 303. V. do autor, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 2.ª Edição, Revista e atualizada, Almedina, pp. 138-139.

(17) “O incumprimento do dever de decidir”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 54, novembro/dezembro 2005, p. 17.

(18) V. Acórdãos n.ºs 468/99, 548/99, 329/2000, 99/2001, 185/2001, 283/2001, 235/2003, 188/2004 e 564/2008, todos disponíveis em www.tconstitucional.pt/tc/acordaos. Refira-se que o acórdão n.º 185/2001 reporta-se aos artigos 140.º e 141.º do Estatuto do Militar da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 465/83, de 31 de

dezembro, na sua redação original, enquanto impunham, como condição necessária de interposição de recurso hierárquico para o Ministro da Administração Interna dos atos praticados pelo Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, a reclamação prévia para o autor do ato.

(19) Proferido no Proc. 0377/08, disponível em www.dgsi.pt/jsta. V. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 28 de dezembro de 2006 (Proc. 0161/06), disponível no mesmo sítio, e jurisprudência aí referenciada. V. também o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 28 de outubro de 2010, e Acórdão do Tribunal Administrativo Sul, de 18 de novembro de 2010, *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 87, maio/junho 2011, pp. 42 e segs.

(20) Como nota informativa, refira-se que no Novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, continua prever-se as reclamações e os recursos como meios de impugnação de atos administrativos, de natureza facultativa ou, se a lei os denominar como tal, necessários. Nos termos do n.º 1 do artigo 185.º, n.º 1, tais meios «são necessários ou facultativos, conforme dependa, ou não, da sua prévia utilização a possibilidade de acesso aos meios contenciosos de impugnação ou condenação à prática de ato devido». Nos termos do n.º 2 da mesma disposição, as reclamações e os recursos têm caráter facultativo, salvo se a lei os denominar como necessários.

(21) *Dicionário de Contencioso Administrativo*, Almedina, p. 588.

(22) *A Justiça Administrativa (Lições)*, 9.ª Edição, Almedina, pp. 308-309 (itálicos no original).

(23) ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “Recursos hierárquicos necessários...”, *cit.*, nota 23, p. 52, e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, “Exceções ao princípio da facultatividade das impugnações administrativas”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 85, 2011, pp. 24 e segs., em anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 4 de junho de 2009 (Pleno), referido no texto.

(24) DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico*, *cit.*, p. 241, e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et alii*, *Código do Procedimento Administrativo*, *cit.*, pp. 772-773.

(25) DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, *cit.*, p. 773.

(26) MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *ob. cit.*, p. 214.

(27) Informação transmitida através do ofício n.º 998/2014, de 17.09.2014, ao Chefe do Gabinete do MAI.

(28) “O incumprimento do dever de decidir”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, *cit.*, p. 11.

(29) Assim, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et alii*, *ob. cit.*, p. 129.

(30) *O Deferimento Tácito*, Coimbra Editora, 2004, p. 109.

(31) JOÃO TIAGO DA SILVEIRA, *ob. cit.*, p. 95.

(32) *Curso de Direito Administrativo*, *cit.*, pp. 774-775.

(33) *Manual de Processo Administrativo*, 2010, Almedina, p. 307-308.

(34) Acompanha-se MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Recurso hierárquico, ato tácito e condenação à prática de ato devido”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 53, setembro/outubro 2005, p. 19.

(35) Publicado no *Diário da República*, I série A, n.º 8, de 12 de janeiro de 2005. No mesmo sentido, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de janeiro de 2004, disponível em www.dgsi.pt/jsta.

(36) “Recurso hierárquico, ato tácito e condenação à prática de ato devido”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, *cit.*, p. 19.

(37) “Recurso hierárquico, ato tácito e condenação à prática de ato devido”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, *cit.*, p. 19.

(38) “O incumprimento do dever de decidir”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, *cit.*, p. 23.

(39) *Lições de Direito Administrativo*, 2.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra 2011, p. 195.

(40) *A Justiça Administrativa (Lições)*, 9.ª Edição, Almedina, p. 309, e p. 226, nota 486.

(41) *As Reclamações Administrativas – A impugnação administrativa horizontal de auto-controlo no direito português e no direito comparado*, Legis Editora, Porto, 2013, p. 166.

(42) *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado*, Coimbra Editora, 2009, p. 189.

(43) “O incumprimento do dever de decidir”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, *cit.*, p. 23.

(44) Citou-se MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª Edição revista – 2010, Almedina, p. 401. Sobre este regime, v. também MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Volume I, Almedina, p. 391.

(45) Não obstante as alterações introduzidas, dar-se-á nota, como parece pretender a entidade consulente no pedido de consulta, das normas que respeitam à prescrição do procedimento disciplinar e das penas e

das que regulam o recurso hierárquico interposto nos procedimentos disciplinares aos quais elas se aplicaram.

(46) V. *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 87, maio/junho 2011, com comentário de ANDRÉ SALGADO DE MATOS, pp. 42 e segs.

(47) *Ob. e loc. cit.* na nota anterior, pp. 56-57.

(48) Do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, citado.

(49) Proferido no processo n.º 0185/06, disponível em www.dgsi.pt/jsta

(50) *A Justiça Administrativa (Lições)*, cit., p. 308 (nota 719).

(51) A Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, tem por base a Proposta de lei n.º 218/XII, publicada no *Diário da Assembleia da República*, II série A, n.º 101, de 23 de abril de 2014. Nessa iniciativa legislativa, estava previsto no artigo 120.º o recurso hierárquico necessário para o Ministro da Administração Interna das decisões do Comandante-Geral que aplicassem a pena de suspensão ou suspensão agravada (n.º 1). Prevvia-se no n.º 2 do mesmo preceito que «Das decisões do Comandante-Geral para as quais não se prevê a existência de recurso hierárquico necessário cabe recurso contencioso, nos termos gerais». A referência ao «recurso hierárquico necessário» desapareceu durante o processo legislativo que culminou na aprovação da citada lei. Dos trabalhos parlamentares, não se apuraram elementos precisos quanto à opção do legislador vertida no atual artigo 120.º. Refira-se, no entanto, que no parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a sua Relatora, a Deputada Isabel Alves Moreira, fez consignar o seu entendimento quanto à inconstitucionalidade do artigo 120.º da Proposta de lei, por considerar que «Com a revisão constitucional de 1989, o artigo 286.º deixou de fazer referência à necessidade de o recurso contencioso ser interposto contra atos definitivos e executórios e antes passaram a ser recorríveis “quaisquer atos administrativos lesivos de direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares”. Entende-se que ao determinar a substituição do requisito da definitividade vertical pela lesividade do ato, a figura do recurso hierárquico necessário, admitindo o acesso imediato aos tribunais perante uma decisão desfavorável, passou a ser inconstitucional». O citado parecer encontra-se publicado no *Diário da Assembleia da República*, II série A, n.º 107, de 7 de maio de 2014. A discussão na generalidade está documentada no *Diário da Assembleia da República*, I série, n.º 84, de 13 de maio de 2014.

(52) *A Justiça Administrativa (Lições)*, cit., p. 306 e nota 716.

(53) Alterada pela Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro, no que respeita às designações dos órgãos hierárquicos da PSP.

(54) *Vide* o antecedente ponto 3.

(55) No Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 4 de março de 2004, é apreciada a impugnação de um despacho do Secretário de estado da Administração Interna, de 26.10.2001, sob delegação de competência, confirmativo em via de recurso hierárquico necessário do despacho do Comandante-Geral da PSP que aplicou ao recorrente a pena de 60 dias de suspensão.

(56) No âmbito do Novo Código do Procedimento Administrativo, em conformidade com o disposto no artigo 3.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, este recurso hierárquico mantém a sua natureza necessária por força do efeito suspensivo que lhe está associado (cfr. artigo 95.º, n.º 1, do RDPSP).

(57) JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *ob. cit.*, p. 19.

(58) JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *ob. cit.*, p. 22.

(59) Citou-se MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Recurso hierárquico, ato tácito e condenação à prática de ato devido”, cit., p. 19.

(60) *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, cit., p. 424.

(61) *Idem*, *ibidem*.

(62) Sobre este «pressuposto processual negativo e especial», v. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, cit., pp. 296-298.

(63) *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 163.

(64) MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, cit., p. 401.

(65) Neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Recurso hierárquico, ato tácito e condenação à prática de ato devido”, cit., p. 19 (nota 5).

(66) Proferido no processo n.º 044147, disponível em www.dgsi.pt/jsta.

(67) “O incumprimento do dever de decidir”, cit., p. 23.

(68) V. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *ob. cit.*, pp. 390-393.

(69) *Ob. cit.*, p. 392.

(70) *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado*, cit., p. 67.

(71) Acompanhou-se MANUEL DE ANDRADE, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. II, Livraria Almedina, Coimbra, 1974, p. 455.

(72) O parecer encontra-se publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 79, de 2 de abril de 2004.

(73) PAULO VEIGA E MOURA, *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado*, cit., p. 29. Sobre os fundamentos

do poder e direito disciplinar na «função pública», v. ANA FERNANDA NEVES, *Relação Jurídica de Emprego Público*, Coimbra Editora, 1999, pp. 299-309, e parecer n.º 113/2005, de 16 de fevereiro de 2006 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 128, de 5 de julho de 2006).

(74) *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado*, cit., p. 133.

(75) Repreensão verbal e repreensão escrita, respetivamente.

(76) Multa até 30 dias, suspensão de 20 a 120 dias e suspensão de 121 a 240 dias, respetivamente.

(77) Aposentação compulsiva e demissão, respetivamente.

(78) V. *supra* ponto VI, 4.2.

(79) V. *supra*, ponto VI, 2.3.

(80) Proferido no processo n.º 1061/06, disponível em www.dgsi.pt/jsta.

(81) V. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Dicionário de Contencioso Administrativo*, Almedina, p. 587.

(82) Cfr. também artigo 79.º do RDPSP e artigo 214.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

(83) Cfr. artigo 219.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

(84) Cfr. artigo 220.º e 222.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

(85) Processo n.º 1085/06, disponível em www.dgsi.pt/jsta, já citado.

(86) Tais preceitos estabelecem o prazo (5 dias) dias para o instrutor elaborar o relatório e o prazo máximo para a decisão do processo (30 dias).

(87) Prazo máximo de 30 dias, a contar da data da receção do processo, para a entidade competente para a decisão proferir o despacho que ordene a realização de novas diligências.

(88) Prazo máximo de 30 dias para a prolação da decisão final, prazo esse contado da data da receção do processo, quando haja concordância com as conclusões do relatório final, do termo do prazo que se marque, ordenando-se novas diligências, ou do termo do prazo fixado para a emissão de parecer.

(89) *Ob. cit.*, p. 178.

(Alexandra Ludomila Ribeiro Fernandes Leitão)

Votei favoravelmente o presente Parecer, mas com a seguinte declaração de voto:

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho o Parecer em toda a sua extensão, designadamente quanto à resposta concreta dada às questões colocadas pelo Consultante.

Não posso, contudo, deixar de referir, quanto ao regime que vigorou no anterior Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, que a existência de um recurso hierárquico necessário sem efeito suspensivo da decisão impugnada afigura(va)-se manifestamente inconstitucional à luz do princípio da tutela judicial efetiva e do disposto no artigo 268, n.º 4, da CRP.

Eucária Maria Martins Vieira

Declaração de voto de Vencido

Votei vencida, relativamente às **conclusões** do Parecer n.º 11.ª, esta enquanto aplicável a decisão sancionatória em processo disciplinar e 18.ª, última parte, em síntese, pelas seguintes razões:

1 — Estabelece-se na **conclusão 11.ª** do Parecer que «A falta de decisão do recurso administrativo pelo órgão competente no prazo legalmente estipulado configura um indeferimento tácito, não havendo lugar à notificação do interessado a qual já foi efetuada com a notificação do ato administrativo primário recorrido».

Não vindo embora precisado naquela conclusão, compreende-se no seu âmbito a **falta de decisão em recurso hierárquico necessário interposto de ato sancionatório aplicado em processo disciplinar**.

Referindo-se já expressamente a esta matéria, consta da **conclusão 18.ª** que «Tendo sido interposto recurso hierárquico necessário da decisão que aplicou uma sanção em processo disciplinar, o ato final a considerar para efeitos de contagem do prazo prescricional do procedimento será, em caso de omissão de decisão, o «ato silente» que se formou no termo do prazo para a decisão (artigo 175.º, n.º 3, do CPA)».

2 — Deve introdutoriamente acentuar-se que o **presente enquadramento procedimental do tema** — além dos anteriores regimes disciplinares aqui convocados — **se mostra, após a aprovação do novo Código do Procedimento Administrativo (CPA) pelo D. L. n.º 4/2015, de 4 de janeiro, juridicamente postergado: deixou a lei de ficcionar indeferimentos tácitos ou atos silentes, seja respeitadamente a atos primários ou secundários**, centrando-se no dever de decisão por parte da Administração e garantindo ao interessado, no caso de incumprimento,

os meios de tutela administrativa e jurisdicional adequados (artigos 129.º e 198.º, n.º 4; cf., ainda, artigos 13.º, 184.º, n.º 1, alínea b) e 193.º, n.º 1, alínea b), todos deste novo diploma).

Todas as referências feitas seguidamente ao CPA reportar-se-ão, pois, ao Código anterior (aprovado pelo D. L. n.º 442/91, de 15 de novembro e modificado pelo D. L. n.º 6/96, de 31 de janeiro).

3 — A sustentar a conclusão 11.ª do Parecer, acima transcrita, vem invocado o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de novembro de 2004, Proc. 903/04.

O citado acórdão, todavia, ao referir que entre os atos em que não há lugar à notificação *«incluem-se os atos que resultam de se considerar indeferido um recurso administrativo»*, visa, no caso, especificamente os atos de contencioso pré-contratual, previstos no artigo 101.º do CPTA e no artigo 99.º do D. L. n.º 59/99, de 2 de março, cujo regime permite aos interessados conhecer, **com rigor**, o momento a partir do qual podem impugnar a decisão lesiva.

Por outro lado, no texto do Parecer, justificando-se eventual aplicação do artigo 58.º, n.º 4 do CPTA, escreveu-se que *«Em alguns casos, ... a solução exposta pode encerrar alguma incerteza quanto ao exato início da formação do “ato silente”, ou seja, quanto ao momento em que se tem por esgotado o prazo legalmente estabelecido para a entidade ad quem decidir o recurso hierárquico para si interposto»* (fls. 48).

4 — Admitindo-se, em articulação com o disposto no n.º 3 do artigo 175.º do CPA, a aplicação analógica do regime contido no n.º 4 do artigo 59.º do CPTA ao recurso hierárquico necessário, *«quando a lei diz que o recurso hierárquico se considera indeferido em determinado momento, ela está a identificar o preciso momento em que se deve presumir que o superior hierárquico se revê na conduta do seu subordinado, com os efeitos automáticos que, em princípio, daí resultam: cessação do efeito suspensivo dos efeitos do ato recorrido e constituição do ónus de reação contenciosa contra esse ato. É, pois, a partir desse momento que começa a correr o prazo de recurso à via judicial»* (Mário Aroso de Almeida, em comentário ao Acórdão do STA, de 24 de novembro de 2004, cit., CJA, n.º 53, p. 19; realce aditado).

Ora, nos casos em exame, é **manifesta a incerteza quanto a «identificar o preciso momento» em que terá ocorrido a conversão do ato primário em ato final do procedimento**, dependendo da data de remessa ao MAI — ou da data da respetiva receção, na tese do Parecer, data esta nunca ao Arguido notificada — e da eventual realização de novas diligências (artigo 91.º, n.º 3 e 4 do RD/PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro; artigo 121.º, n.ºs 2 e 3 do RD/GNR, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, não interessando as alterações produzidas pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto).

Verifica-se, nos casos em presença, a **mesma incerteza quanto à própria conversão silente**, já que, a ter ela procedimentalmente ocorrido, deveriam então os serviços ter automaticamente procedido à execução da pena aplicada (artigo 57.º do RD/PSP; no caso de militar da GNR, logo com a decisão primária, atento o disposto no artigo 124.º do RD/GNR, na redação considerada).

5 — Mas o que **determinantemente releva é a natureza do «ato silente»** (omissão decisória geradora, pelo decurso do prazo legal, da conversão do ato primário em ato final) **aqui em causa, ficcionado e dimensionado como ato final sancionatório de determinado procedimento disciplinar**.

5.1 — No processo sancionatório, em geral e no processo disciplinar, em especial, são asseguradas ao arguido garantias de audiência e defesa (artigos 32.º, n.º 10 e 269.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa).

No quadro do RD/GNR aplicam-se, prioritária e subsidiariamente, os princípios gerais do direito sancionatório e, só depois, o CPA (artigo 7.º do RD/GNR).

No quadro do RD/PSP, aplicam-se, subsidiariamente, o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central e a legislação do processo penal (artigo 66.º do RD/PSP).

As sanções disciplinares, à semelhança das penas, deverão constar de decisões expressas, com notificação pessoal ao arguido (artigos 69.º e 70.º do ED aprovado pelo D. L. n.º 24/84, de 16 de janeiro, artigos 57.º e 58.º do ED, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, artigos 222.º e 223.º do novo regime disciplinar previsto na LTPF, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho; artigos 89.º, 57.º, n.º 1 e 89.º do RD/PSP; artigos 36.º e 106.º, n.º 1 do RD/GNR, na redação considerada; cf. ainda artigo 66.º, alínea b) do CPA).

5.2 — A entender-se que o mecanismo de conversão do ato primário em ato final, por omissão do ato secundário com o decurso dos diferentes prazos legais para o praticar, é aplicável ao processo disciplinar, deverá então **o arguido ser notificado** — não do «ato silente», pela sua natureza (inexistente) insuscetível de notificação — **da conversão, no silêncio do Ministro da Administração Interna, do ato primário em ato final sancionatório, como tal suscetível de impugnação contenciosa**.

Poderá, naturalmente, o arguido ainda desencadear o ataque contencioso do ato lesivo logo que tome conhecimento do **início de execução da pena**, ocorrência igualmente automática e contemporânea da conversão, que constitui também, nos termos do artigo 59.º, n.º 2, do CPTA, **o termo inicial do prazo para a sua impugnação contenciosa** (ocorrência, nos casos, não verificada — supra, n.º 4, último parágrafo).

5.3 — Transcreve-se o que se deixou escrito, a este respeito, nos pareceres 4/2014 e 10/2014 (AJMAI):

«O procedimento disciplinar, enquanto procedimento sancionatório, está sujeito a regimes próprios, que inscrevem, com rigor, a atividade administrativa e garantem sem limitações, amputações ou compressões, o pleno exercício dos direitos de defesa dos Arguidos. Sob pena de violação da matriz garantística do procedimento disciplinar, com consagração constitucional, as normas aplicáveis não se compadecem com as incertezas que ponham em causa esse exercício. Não pode, em circunstância alguma, recair sobre o Arguido, destinatário de um ato punitivo, lesivo, a obrigação de profetizar os atos silentes e a produção dos seus efeitos e, bem assim, de calcular os prazos, perentórios, para os atacar contenciosamente (atente-se, no caso, a dificuldade de se encontrar uma solução convergente, pacífica, sobre a matéria, perante a reconhecida qualidade técnica especializada das entidades envolvidas). A lesividade do ato punitivo e a garantia constitucional do direito de defesa do Arguido/Recorrente, não se compadecem com atos silentes, aritméticas variáveis dependentes de ficções sobre os termos iniciais e finais dos prazos que a lei impõe à Administração para emitir a decisão final — o Arguido respeitou rigorosamente os que lhe respeitam — ou com o ónus de impugnar contenciosamente (a decisão primária, que se converteu em decisão final pelo decurso de um prazo que ele, Arguido, não pode, nem tem a obrigação de controlar — ... — um ato punitivo (que ganhou eficácia, mas não foi executado)

(...)

Mantendo-se em vigor, o artigo 175.º do CPA, designadamente a norma do seu n.º 3, tem o alcance de determinar o momento a partir do qual o silêncio opera essa conversão — por aplicação analógica do n.º 4, do artigo 59.º, do CPTA. Mas a produção dos efeitos da conversão do ato primário em ato final, exige, no procedimento disciplinar, que o Arguido seja pessoalmente notificado da ocorrência processual silente que a gera, enquanto decisão final do procedimento que aplica sanção disciplinar, ou do início da respetiva execução.»

(...)

O ato final dos procedimentos disciplinares que nos ocupam é, no silêncio do MAI, o do Comandante-Geral da GNR ou o do Diretor Nacional da PSP, que foi notificado ao Arguido/Recorrente enquanto ato primário. É, como vimos mais acima, legalmente exigível a notificação pessoal e escrita (ou em publicação no Diário da República) da “ocorrência silente”, enquanto ocorrência procedimental terminal do procedimento disciplinar e inaugural da fase contenciosa (cf. artigos 59.º, n.ºs 1 e 2, do CPTA) sob pena de se manter pendente o procedimento disciplinar.

Na ausência da notificação pessoal do Arguido/Recorrente da “ocorrência silente”, o termo inicial do prazo para a impugnação do ato punitivo é o do n.º 2 do artigo 59.º do CPTA, ou seja, o do conhecimento do início da execução do ato punitivo».

5.4 — **O dever legal de decidir um recurso hierárquico necessário em matéria disciplinar manter-se-á até à emissão de decisão final expressa**.

O decurso do prazo legal de decisão expressa sem que esta seja produzida é o pressuposto habilitante, **facultativo**, do recurso à ação administrativa especial para a condenação à prática de ato devido, prevista nos artigos 66.º e seguintes do CPTA, caso o Arguido pretenda uma decisão expressa do órgão competente para decidir o recurso, se nisso tiver interesse para a sua defesa, desde logo porque, desse modo, pretende obstar à prescrição do procedimento disciplinar (admitindo-se, mesmo depois de expirado o prazo previsto no artigo 69.º, n.º 1 do CPTA, a apresentação de novo requerimento facultando a reabertura da via contenciosa).

Embora tal mecanismo venha sobretudo exercido no domínio das relações jurídicas prestacionais, *«atendendo à função e a ratio do pedido de condenação, há que alargar o âmbito de admissão para os casos de atos administrativos símbolo da Administração Agressiva, quando seja essencial para contrariar a incerteza e a insegurança jurídicas, dado o cidadão não poder esperar eternamente pela decisão da administração, mesmo que a resposta seja negativa»* (Rita CALÇADA PIRES, *O Pedido de Condenação à Prática de Ato Administrativo Legalmente Devido*, Almedina, Coimbra, 2004, p. 72).

6 — Verificando-se, nos dois casos que constituíram o objeto dos meus pareceres, que o Arguido/Recorrente não foi pessoalmente notificado da **conversão**, no silêncio do Ministro da Administração

Interna, do ato primário em ato final sancionatório, como seria devido (*supra*, n.º 5.2) — decorridos mais de 4 anos e meio sobre a instauração do procedimento disciplinar, em um caso e mais de nove anos depois da entrega do recurso hierárquico, no outro — entenderia, em consequência, que deveria ser **proferida decisão a declarar extinta, por prescrição, a responsabilidade disciplinar, determinando-se o arquivamento do processo** (artigos 54.º, n.º 1, alínea *a*) do RD/PSP e 45.º, alínea *a*) do RD/GNR, na redação considerada, ambos conjugados, respetivamente, por força do artigo 66.º do RD/PSP e artigo 7.º do RD/GNR, com o artigo 121.º, n.º 3 do Código Penal, à luz do expedito no PCCPGR 160/2003, de 29 de janeiro de 2004;

relativamente ao agente da PSP, igualmente por força do artigo 66.º do RD/PSP, atento ainda o disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 6.º do ED, aprovado pela Lei n.º 58/2008 e nos n.ºs 5 e 6 do artigo 178.º da LTPF, aprovada pela Lei n.º 35/2014).

Este parecer foi homologado por despacho de 10 de abril de 2017, de Sua Excelência a Ministra da Administração Interna.

Está conforme.

28 de abril de 2017. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.

310463567



PARTE E

ESCOLA SUPERIOR DE ENFERMAGEM DE LISBOA

Aviso n.º 5628/2017

Concurso especial de acesso e ingresso do estudante internacional ao ciclo de estudos de licenciatura em Enfermagem da ESEL — 2017-2021

Nos termos do Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março, que regula o Estatuto do Estudante Internacional a que se refere o n.º 7 do artigo 16.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, alterada pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto e pela Lei n.º 67/2007, de 10 de setembro, encontra-se aberto o concurso para acesso e ingresso do estudante internacional ao ciclo de estudos de licenciatura em Enfermagem da ESEL, a ter início em 28 de abril de 2017.

1 — Candidatura:

1.1 — Podem candidatar-se ao acesso e ingresso, os candidatos que sejam:

a) Titulares de uma qualificação que, no país em que foi obtida lhes confira o direito de candidatura e ingresso no ensino superior desse país, cuja titularidade deve ser validada pela entidade competente desse país;

b) Titulares de um diploma do ensino secundário português ou de habilitação legalmente equivalente (nos termos da Portaria n.º 224/2006, de 8 de março e pela Portaria n.º 699/2006, de 12 de julho);

1.2 — A qualificação prevista na alínea *a*) do n.º 1 do presente artigo deverá ser comprovada através de declaração, emitida pelos serviços oficiais de educação do país de origem e, quando necessário, traduzida para inglês, francês, espanhol, ou português, atestando que a habilitação secundária de que são titulares, obtida nesse país, é suficiente para aí ingressar no ensino superior oficial em cursos congêneres da enfermagem ou certificado de equivalência ao ensino secundário português emitido por uma entidade nacional competente;

1.3 — A candidatura implica o pagamento do emolumento no montante de 75 €.

2 — Condições de Ingresso:

São condições de ingresso o cumprimento integral do artigo 3.º do Regulamento do concurso especial de acesso e ingresso do estudante internacional ao ciclo de estudos de Licenciatura em Enfermagem na Escola Superior de Enfermagem de Lisboa publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 83, de 28 de abril de 2017, Aviso n.º 4632/2017.

3 — Vagas:

Foram definidas pelo órgão legal e estatutariamente competente 4 vagas para acesso e ingresso de estudantes internacionais.

4 — Formalização da Candidatura:

4.1 — A candidatura é apresentada junto do Núcleo de Serviços Académicos da ESEL, sito na Avenida Professor Egas Moniz, 1600-190 Lisboa, no prazo fixado no Anexo I;

4.2 — O processo de inscrição é efetuado por requerimento em modelo próprio dirigido ao Presidente da ESEL, instruído com os seguintes documentos:

a) Fotocópia simples do documento de identificação (passaporte ou bilhete de identidade estrangeiro);

b) Declaração, sob compromisso de honra, de que o candidato não tem nacionalidade portuguesa nem está abrangido por nenhuma das condições elencadas nas alíneas do n.º 3 do artigo 1.º do Regulamento publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 83, de 28 de abril de 2017, Aviso n.º 4632/2017;

c) Cópias autenticadas (podendo ser autenticada na ESEL, devendo ser consultada a tabela de emolumentos);

i) Comprovativo da conclusão do ensino secundário português ou equivalente;

ii) Comprovativo de que a qualificação académica facultada, no país em que foi obtida, o acesso ao ensino superior, devidamente validado pela entidade competente desse país, nos termos do n.º 2 artigo 2.º do presente regulamento;

iii) Comprovativo da classificação obtida:

1) Nos exames finais do ensino secundário português correspondentes às provas de ingresso para os titulares de ensino secundário português ou para os titulares de um ensino secundário estrangeiro que realizaram aquelas provas como candidatos autopropostos; ou

2) No exame nacional de acesso ao ensino superior de outro país;

3) Nas situações em que o candidato não possa apresentar o documento referido em *ii*) *supra*, deve fazer a auto declaração das classificações obtidas procedendo à sua comprovação documental nos três meses após o início dos estudos na ESEL;

d) Diploma DEPLE ou Diploma DIPLE, ou certificado B1 ou B2 emitido por Escola de Línguas acreditada em Portugal, ou auto declaração do nível B1 de domínio da língua portuguesa, sempre que o candidato não tenha frequentado o ensino secundário em língua portuguesa;

e) Auto declaração da posse do pré-requisito exigidos pelo ciclo de estudos a que o estudante se candidata ou documento validado por médico inscrito na Ordem dos Médicos Portuguesa;

4.3 — Os documentos referidos nas alíneas *i*), *ii*) e *iii*) devem ser traduzidos sempre que não forem emitidos em português, inglês, francês ou espanhol, e visados pelos serviços consulares com a aposição da Apostila de Haia pela autoridade competente do Estado de onde é originário o documento.

5 — Qualificação Académica:

De acordo com o artigo 4.º Regulamento do concurso especial de acesso e ingresso do estudante internacional ao ciclo de estudos de Licenciatura em Enfermagem na ESEL publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 83, de 28 de abril de 2017, Aviso n.º 4632/2017.

6 — Conhecimento da língua Portuguesa:

De acordo com o artigo 5.º Regulamento do concurso especial de acesso e ingresso do estudante internacional ao ciclo de estudos de Licenciatura em Enfermagem na ESEL publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 83, de 28 de abril de 2017, Aviso n.º 4632/2017.

7 — Procedimentos e Prazos (Anexo I).

8 — Rejeição Liminar:

8.1 — Serão liminarmente rejeitadas as candidaturas que não satisfaçam os requisitos referidos no n.º 1.1. deste Edital;

8.2 — Dos candidatos rejeitados liminarmente será organizada lista onde constam os fundamentos da rejeição, a qual será tornada pública e afixada na ESEL no prazo previsto no Anexo I.