



DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLICIAIS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
“LUÍS DE CAMÕES”

MEDIDAS PROVISÓRIAS PREVISTAS NO REGULAMENTO DISCIPLINAR DA
GNR

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Direito

Autor: Francisco Manuel Dias da Lama

Orientador: Professor Doutor Artur Flamínio da Silva

Número do candidato: 30002811

Julho de 2025

Lisboa

Resumo

A presente dissertação analisa de forma sistemática as medidas provisórias previstas no artigo 89.º e 90.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e a sua aplicação ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), nomeadamente nos artigos 87.º a 90.º. Partindo do estudo dos pressupostos gerais e princípios orientadores das medidas provisórias, em particular o *periculum in mora*, o *fumus boni iuris* e o princípio da proporcionalidade, procede-se à identificação das características essenciais destas medidas: instrumentalidade, provisoriedade e sumariedade. Em seguida, explora-se o regime específico do RDGNR, analisando as medidas efetivamente aplicadas no âmbito disciplinar na Guarda Nacional Republicana, como a suspensão preventiva do exercício de funções, a transferência provisória e a apreensão de documentos. A investigação inclui um exame aprofundado da fundamentação jurídica exigida, da necessidade da audiência prévia, quando possível, e do dever de motivação dos atos administrativos, bem como da compatibilidade das medidas com os direitos fundamentais dos militares, nomeadamente a presunção de inocência e o contraditório. Por fim, discutem-se desafios contemporâneos e perspetivas de evolução, realçando a necessidade de equilíbrio entre eficiência institucional e salvaguarda dos direitos dos visados.

Palavras-chaves: Medidas provisórias, Guarda Nacional Republicana, Direito administrativo sancionatório, Princípio da proporcionalidade, Audiência prévia.

Abstract

This dissertation provides a systematic analysis of the provisional measures established in the Portuguese Code of Administrative Procedure (CPA) and their application within the Disciplinary Regulation of the National Republican Guard (RDGNR). Beginning with an examination of the general requirements and guiding principles of precautionary measures — namely *periculum in mora*, *fumus boni iuris*, and the principle of proportionality — it identifies the essential characteristics of such measures: instrumentality, temporariness, and summary procedure. The study then explores the RDGNR's specific framework, scrutinising the precautionary sanctions actually imposed in the military disciplinary context, including preventive suspension from duties, provisional transfer, and document seizure. The research entails a thorough evaluation of the required legal justification, the feasibility of prior hearing, and the obligation to provide reasoned administrative decisions, as well as the compatibility of these measures with the fundamental rights of service members, in particular the presumption of innocence and the right to adversarial proceedings. Finally, contemporary challenges and future prospects are discussed, emphasising the need to balance institutional efficiency with the protection of the rights of those affected.

Keywords: Provisional measures, National Republican Guard, Administrative sanctioning law, Principle of proportionality, Prior hearing.

Siglas de Abreviação)

CPA - Código do Procedimento Administrativo

CRP - Constituição da República Portuguesa

GNR - Guarda Nacional Republicana

RDGNR - Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana

RDM - Regulamento de Disciplina Militar

ECHR - European Court of Human Rights (Tribunal Europeu dos Direitos Humanos)

TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos Humanos

STA - Supremo Tribunal Administrativo

TCA - Tribunal Central Administrativo

TCA-Sul - Tribunal Central Administrativo – Secção Sul

TCA-Norte - Tribunal Central Administrativo – Secção Norte

P.A. - Procedimento Administrativo

P.M. - Medida Provisória

fumus boni iuris - Aparência de bom direito (expressão jurídica em latim)

periculum in mora - Perigo na demora (expressão jurídica em latim)

Índice

INTRODUÇÃO	7
 CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO DIREITO APLICÁVEL	 11
1. Direito Administrativo Sancionatório	11
2. Direito. Disciplinar: uma análise.....	14
1. Disciplina Militar na Guarda Nacional Republicana (GNR)	16
2. Medidas provisórias: aspetos gerais	20
3. Conceito e finalidade de Medida Provisória	21
4. Características das medidas provisórias	27
4.1. Instrumentalidade.....	27
4.2. Provisoriedade.....	29
4.3. Sumariedade.....	31
5. Pressupostos de aplicação das medidas provisórias	33
5.1. <i>O periculum in mora</i>	37
5.2. <i>O fumus boni iuris</i>	40
5.3. Ponderação de interesses segundo critérios de proporcionalidade	43
 CAPÍTULO II — PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	 47
1. O princípio da legalidade	48
2. Princípio Inquisitório.....	52
3. Princípio da proporcionalidade	56

4.	Presunção de inocência	59
5.	Princípio da audiência	63
CAPÍTULO III — MEDIDAS PROVISÓRIAS APLICADAS NO ÂMBITO DO RDGNR		
.....		67
1.	As Medidas Provisória no RDGNR	67
1.1.	Apreensão de documentos e objetos	68
1.2.	Desarmamentos	70
1.3.	Transferência preventiva.....	72
1.4.	Suspensão preventiva do exercício de funções	75
2.	Aplicação de medidas provisórias.....	77
3.	Reintegração após investigação	79
4.	Comunicação das medidas aplicadas	81
5.	Desafios e Perspetivas no Direito Sancionatório Administrativo, em especial no Direito Sancionatório da GNR: excuro e balanço.....	84
5.1.	Equilibrar Sanções Administrativas e Direitos Humanos	85
5.2.	Análise Comparativa dos Sistemas Disciplinares das Forças de Segurança	87
CONCLUSÃO		93
BIBLIOGRAFIA.....		95

INTRODUÇÃO

A aplicação de medidas provisórias no âmbito do Código do Procedimento Administrativo (CPA)¹ e do Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana² (RDGNR) constitui uma matéria de singular relevância no Direito Administrativo Sancionatório³. Não obstante a sua importância, a doutrina portuguesa tem dedicado escassa atenção ao estudo aprofundado deste instituto, o que justifica a pertinência da presente investigação. A centralidade das medidas provisórias na promoção da segurança jurídica, na proteção da integridade institucional e na garantia da equidade processual exige uma análise sistemática e aprofundada da sua aplicação no âmbito do regime disciplinar da GNR, especialmente à luz do artigo 87.º e normas subsequentes do RDGNR, mantendo simultaneamente o rigor regulamentar e a integridade doutrinal.

O ordenamento jurídico português reconhece a necessidade das medidas provisórias para a salvaguarda da ordem administrativa, a defesa do interesse público⁴ e a proteção dos direitos dos sujeitos passivos de processos disciplinares. Estas medidas funcionam como instrumentos preventivos destinados a evitar prejuízos irreparáveis e a garantir a plena eficácia dos atos administrativos subsequentes. Todavia, a sua adoção deve observar os princípios fundamentais da legalidade, proporcionalidade e contraditório, assegurando que a atuação administrativa permanece dentro dos limites constitucionais e do Estado de Direito.

No que concerne ao Direito Administrativo Sancionatório, o CPA estabelece as diretrizes gerais que regulam a atuação da Administração Pública, incluindo a aplicação de

¹ As medidas provisórias estão previstas no artigo 89.º e seguintes do CPA aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

² As medidas provisórias no Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), aprovado pela Lei n.º 145/99, de 01 de setembro, alterado pela Lei n.º 66/2014 de 28 agosto estão previstas no artigo 87.º e seguintes.

³ Vilas Boas Pinto na sua tese de doutoramento refere que “de modo muito primitivo e simplista, ‘poder administrativo sancionatório’ e ‘direito administrativo sancionatório’ são expressões que se correlacionam, porquanto se possa afirmar que o segundo consubstancia um ramo ou subramo do Direito que diz respeito ao primeiro. Todavia, se é certo que a expressão ‘poder administrativo sancionatório’ possa não ser isenta de dúvidas e inquietações, maior reticência tem vindo a colher a expressão ‘direito administrativo sancionatório’, ainda que esta última tenha colhido até ao momento emprego genérico no discurso jurídico” PINTO, João Miguel Vilas Boas – Do poder administrativo sancionatório: contributo para a consolidação da sua dogmática geral. Coimbra: Almedina, 2023, p.63.

⁴ No âmbito do Direito Administrativo, o interesse público assume-se como fundamento teleológico da atividade administrativa, constituindo-se como a sua pedra angular, na medida em que se identifica com as necessidades coletivas com projeção política e se reconduz, em termos materiais, ao conceito de bem comum, OTERO, Paulo. *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I. 2.ª reimpressão da edição de 2013. Coimbra: Almedina, 2016, pp. 64-65O autor clarifica que o bem comum, enquanto expressão do interesse público, se revela como realidade “maior e mais completa” do que o bem individual ou particular, identificando-se com a “utilidade comum dos cidadãos” e com as “necessidades indispensáveis a todos”, representando o “conjunto de condições da vida social”, ou seja, aquilo que “interessa à vida de todos” e está “ligado à vida social das pessoas”.

medidas cautelares. A previsibilidade e a transparência dos procedimentos administrativos assumem particular importância quando está em causa a eventual restrição de direitos dos agentes da GNR. Neste âmbito, o RDGNR especifica as condições para a imposição de medidas provisórias, nomeadamente quando a permanência em funções de um militar sob investigação possa comprometer a integridade da instituição ou atentar contra a ordem pública.

O artigo 87.º do RDGNR e as disposições subsequentes estabelecem os pressupostos que justificam a adoção de medidas cautelares no decurso de um processo disciplinar, podendo estas incluir a suspensão preventiva, a transferência preventiva ou a imposição de restrições ao exercício da atividade profissional⁵. O propósito essencial destas medidas consiste em equilibrar a necessidade de manter a disciplina dentro da instituição e a salvaguarda dos direitos fundamentais dos militares envolvidos.

Um aspeto crucial na aplicação das medidas provisórias é a observância do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa bem como no artigo 7.º do CPA. Este determina que qualquer restrição de direitos individuais deve ser necessária, adequada e proporcionada aos fins a que se destina. No contexto do regime disciplinar da GNR, as medidas provisórias devem fundamentar-se⁶ em riscos concretos e não podem ultrapassar o estritamente necessário para a proteção do interesse público.

O direito à audiência prévia assume um papel central na garantia de um processo disciplinar equitativo. Os indivíduos sujeitos a ações disciplinares devem ter a oportunidade de apresentar a sua defesa antes da aplicação de medidas provisórias no caso em que não seja justificada a urgência⁷. Tanto o CPA como o RDGNR disponibilizam mecanismos que permitem aos indivíduos afetados contestar estas medidas, garantindo assim que as decisões administrativas não resultam em arbitrariedade ou excesso. Análises doutrinárias realizadas por juristas, como Artur Flamínio da Silva⁸, realçam a importância de manter o equilíbrio entre o exercício da autoridade administrativa e a salvaguarda dos direitos fundamentais. Da mesma

⁵ Ver artigo 87.º do RDGNR e artigo 89.º do CPA para a base normativa das medidas provisórias.

⁶ O Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão de 21 de março de 2024, processo n.º 034/23.7BALSB, sublinhou o caráter não sancionatório, mas cautelar, da suspensão preventiva de funções, salientando a necessidade de fundamentação do *periculum in mora* e da adequação da medida ao fim visado.

⁷ O Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, processo 11329/14, de 23/10/2014, abordou questões cruciais relacionadas com a aplicação de medidas provisórias no âmbito do processo disciplinar da Guarda Nacional Republicana. A decisão destacou que, mesmo tratando-se de uma medida provisória, a sua aplicação deveria respeitar o princípio da audiência prévia, salvo em casos de urgência devidamente justificados. Como não foi demonstrada a necessidade de urgência, a suspensão sem audiência prévia foi declarada nula, reforçando o princípio do contraditório e da proporcionalidade.

⁸ SILVA, Artur Flamínio da - *Medidas provisórias e suspensões preventivas no Direito Disciplinar Administrativo*, Julgar Online, 2019, p.9.

forma, os contributos de Marcello Caetano e Diogo Freitas de Amaral para a teoria do direito administrativo⁹ oferecem um quadro histórico e conceptual para a compreensão da natureza evolutiva das medidas provisórias no âmbito da administração pública¹⁰.

A análise das medidas provisórias no Código do Procedimento Administrativo (CPA) e no Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana (RDGNR) elucida o intrincado equilíbrio entre a eficiência administrativa e a salvaguarda dos direitos fundamentais.

Nos artigos 89.º e 90.º do Código do Procedimento Administrativo prevê-se a adoção de medidas provisórias, que, embora não constituam sanções em sentido estrito, podem produzir efeitos similares, como sucede na suspensão preventiva em processos disciplinares. Luiz Cabral de Moncada adverte que tais medidas, quando desprovidas de fundamentação adequada e desproporcionadas quanto à sua finalidade, podem degenerar em antecipações sancionatórias inconstitucionais¹¹.

Considerando que as ações disciplinares no âmbito da GNR podem resultar em consequências profissionais e pessoais substanciais, garantir o rigor jurídico na aplicação das medidas provisórias é de fundamental importância.

Neste contexto, o presente estudo propõe-se a uma análise aprofundada das medidas provisórias no contexto da GNR, à luz da sua função cautelar e não punitiva, distinguindo-as das sanções disciplinares e clarificando os seus fundamentos normativos e jurisprudenciais. Pretende-se ainda refletir sobre os limites constitucionais à sua aplicação, em especial considerando o princípio da presunção de inocência e os deveres reforçados que resultam da natureza militar da Guarda Nacional Republicana.

A investigação divide-se em dois grandes capítulos. O primeiro aborda a teoria geral das medidas provisórias, incluindo os seus fundamentos, pressupostos e princípios orientadores, com base nos contributos da doutrina e jurisprudência. O segundo capítulo dedica-se à aplicação concreta das medidas no contexto do RDGNR, analisando a sua articulação com

⁹ Marcello Caetano definia o Direito Administrativo como “o sistema de normas jurídicas que regulam a organização e o processo próprio de agir da Administração Pública e disciplinam as relações pelas quais ela prossiga interesses coletivos podendo usar de iniciativa e do privilégio da execução prévia” CAETANO, Marcello - Manual de Direito Administrativo, 2 vols., I, 10.ª ed., Lisboa 1973, p.43., num pensamento mais recente Diogo Freitas de Amaral definia o Direito Administrativo como “o ramo do direito público cujas normas e princípios regulam a organização e funcionamento da Administração Pública em sentido amplo, a sua normal atividade de gestão pública e, ainda, os termos e limites da sua atividade de gestão privada” AMARAL, Diogo Freitas - Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2022, p.122.

¹⁰ AMARAL, Diogo Freitas do – Fases do procedimento decisório de 1.º grau. *Direito e Justiça. Revistas Científicas da Universidade Católica Portuguesa*, 1992, p. 27.

¹¹ MONCADA, Luiz S. Cabral de. *Código do Procedimento Administrativo Anotado*. 4.ª ed. Lisboa: Quid Juris, 2022, p. 399-410.

o CPA, a jurisprudência administrativa e constitucional aplicável, e os desafios que a sua aplicação suscita à luz das exigências do Estado de Direito.

Este trabalho procura, assim, contribuir para o aprofundamento do conhecimento jurídico neste domínio, propondo uma leitura sistemática e constitucionalmente conforme das medidas provisórias disciplinares, em respeito pelos direitos fundamentais dos militares visados e pelos princípios estruturantes do Direito Administrativo Sancionatório.

CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO DIREITO APLICÁVEL

O presente capítulo dedica-se à análise das medidas provisórias numa perspetiva geral, começando por um enquadramento do direito aplicável, nomeadamente o regime jurídico previsto no Código do Procedimento Administrativo (CPA), e abordando as implicações da sua aplicação no âmbito de qualquer procedimento administrativo¹². Embora este instituto surja com maior frequência no contexto do Direito Administrativo Sancionatório — como sucede no regime disciplinar da Guarda Nacional Republicana —, a previsão constante do artigo 89.º do CPA possui um alcance transversal, sendo aplicável a todos os procedimentos administrativos sempre que estejam em causa a proteção de interesses públicos ou privados e a salvaguarda da utilidade da decisão final.

1. Direito Administrativo Sancionatório

O Direito Administrativo Sancionatório constitui um ramo fundamental do Direito Público, incumbido da aplicação de sanções administrativas a comportamentos ilícitos que atentem contra o interesse público, sem revestirem gravidade tal que exija repressão penal. A sua autonomia científica tem vindo a ser consolidada, constituindo hoje um verdadeiro sub-ramo do Direito Público, ainda que por vezes permeável à dogmática penal. Como salienta Miguel Prata Roque, o Direito Sancionatório Público configura-se como uma “bissetriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo”¹³, integrando princípios comuns a ambos, mas reclamando um estatuto normativo próprio e coerente.

Segundo Diogo Freitas do Amaral, o poder sancionatório da Administração pode ser definido como “o poder público de autoridade, conferido por lei a uma pessoa coletiva pública, com vista à aplicação de sanções não penais a outros sujeitos de direito, públicos ou privados,

¹² João Miguel Vilas Boas Pinto propõe que o legislador estabeleça um elenco geral das principais medidas provisórias admissíveis no âmbito do direito administrativo sancionatório — ou, pelo menos, categorias tipológicas com alguma flexibilidade —, complementado por uma cláusula geral que permita a adoção de outras medidas, desde que observados os pressupostos legais. Embora se reconheça a utilidade desta solução no domínio sancionatório, como sucede já no Regulamento Disciplinar da GNR, não se acompanha integralmente a sugestão do autor, por poder traduzir-se numa limitação excessiva da liberdade da Administração na escolha da medida mais adequada ao caso concreto, PINTO, João Miguel Vilas Boas. *Do Poder Administrativo Sancionatório: Contributo para a Consolidação da sua Dogmática Geral*. Coimbra: Edições Almedina, 2022, p. 496.

¹³ ROQUE, Miguel Prata - “O direito sancionatório público enquanto bissetriz (imperfeita) entre o direito penal e o direito administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional”, *Revista de Concorrência e Regulação*, Ano IV, n.º 14/15, 2013, p.108.

através da prática de um ato administrativo”¹⁴. Este poder pressupõe uma relação de supremacia jurídico-pública e encontra legitimação constitucional no artigo 165.º, n.º 1, alínea d), da CRP, especialmente após a revisão de 1982, que reconheceu expressamente as formas sancionatórias disciplinares e contraordenacionais. A este título, o autor identifica três grandes domínios de exercício deste poder: i) o direito disciplinar; ii) o ilícito de mera ordenação social; e iii) o controlo administrativo da licitude de certas atividades públicas e privadas¹⁵.

Complementarmente, João Vilas Boas Pinto, na sua tese de doutoramento, propõe que o poder administrativo sancionatório seja conceptualizado como “um poder público, legalmente conferido a um sujeito para que, no exercício da função administrativa, emane normas jurídicas e aplique sanções prevalentemente punitivas a outros sujeitos, públicos ou privados, através da prática de atos administrativos, na sequência de um procedimento administrativo”¹⁶. Esta proposta acentua a natureza funcional e procedimental do poder sancionatório, inscrevendo-o no âmbito da função administrativa do Estado e exigindo o cumprimento de garantias jurídico-formais adequadas.

O Direito Administrativo Sancionatório cumpre uma dupla função: preventiva, na medida em que visa dissuadir condutas ilícitas, e repressiva, ao sancionar comportamentos já consumados. No entanto, como refere Roque, a lógica das sanções administrativas não se deve reduzir à punição, devendo antes contribuir para a reconfiguração da relação jurídico-administrativa e para a reafirmação da ordem normativa violada¹⁷. Esta função transformativa exige uma abordagem humanizada, que respeite a dignidade dos visados e a justiça material das decisões sancionatórias.

A aplicação das sanções deve obedecer a um quadro normativo que respeite os princípios do Estado de Direito democrático. Desde logo, o princípio da legalidade, em sentido amplo, exige que as infrações e sanções estejam previstas em lei, de forma clara e precisa, garantindo segurança jurídica e previsibilidade. Como refere Roque, “a legalidade das sanções administrativas não pode ser encarada como um mero formalismo normativo”, devendo ser compreendida como uma exigência material de justiça e racionalidade da sanção¹⁸. Este

¹⁴ AMARAL, Diogo Freitas do - O poder sancionatório da Administração Pública. In *Estudos comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa* (Vol. I). Lisboa: Almedina, 2008, p.217.

¹⁵ *Ibid*, pp.219-227.

¹⁶ PINTO, João Vilas Boas - *Do poder administrativo sancionatório* op. cit, p. 270.

¹⁷ ROQUE, Miguel Prata, *O direito sancionatório* op. cit, p.113.

¹⁸ *Ibidem*, p.114.

princípio é reforçado pelo princípio da tipicidade, o qual impõe que apenas sejam sancionáveis condutas expressamente previstas como ilícitas.

Outro princípio estruturante é o da proporcionalidade, que exige uma ponderação entre a gravidade da infração, o conteúdo da sanção e os interesses públicos e privados em causa. Roque afirma que a proporcionalidade deve ser aferida “casuisticamente”, tendo em conta o contexto concreto da infração e os efeitos práticos da sanção¹⁹. A culpabilidade, embora atenuada no domínio administrativo, continua a ser critério fundamental de imputação pessoal da responsabilidade sancionatória, sendo necessário apurar a intenção ou negligência do agente²⁰.

A suspensão preventiva, medida prevista em diversos estatutos disciplinares, como no artigo 88.º do RDGNR, deve ser aplicada com extrema cautela e sensibilidade relativamente ao impacto que pode ter na vida profissional e pessoal dos indivíduos afetados, devendo ser sempre privilegiadas soluções menos restritivas, de forma que seja equilibrada a exigência da ordem administrativa com a proteção dos direitos individuais.

A humanização do Direito Administrativo Sancionatório exige a consideração das circunstâncias pessoais e sociais dos administrados. Raquel Castro²¹ defende uma perspetiva ético-jurídica orientada para a reabilitação e não apenas para a punição, sugerindo a aplicação de princípios de justiça restaurativa. Esta visão integra-se numa conceção moderna do Direito Administrativo, que reconhece a centralidade da dignidade da pessoa humana.

Finalmente, a natureza sancionatória dos atos administrativos²² impõe que o procedimento administrativo observe garantias processuais adequadas, nomeadamente o contraditório, o direito de defesa²³ e a impugnação jurisdicional. Miguel Prata Roque recorda

¹⁹ *Ibidem*, p.115-116.

²⁰ *Ibidem*, p.117.

²¹ CASTRO, Raquel Maria Azevedo e - Estudo II - Poder Sancionatório da Administração Pública no Domínio do Emprego Público: O Procedimento Disciplinar. In: FONSECA, Isabel Celeste M - Direito Administrativo Sancionatório: Um problema e muitos desafios. Coimbra: Edições Almedina 2022. P.256-257.

²² Como bem sublinha a doutrina, os atos administrativos podem revestir natureza preventiva, ablativa, impositiva ou revisiva, com finalidades extintivas, repressivas ou de restauração da legalidade. No domínio das medidas de natureza cautelar, estas não visam punir o destinatário, mas tão-só assegurar a utilidade futura de uma eventual decisão sancionatória subsequente. Exemplos típicos incluem a suspensão de atividade, a apreensão de bens ou o encerramento provisório de estabelecimentos. FONSECA, Isabel Celeste M -*Das infrações administrativas e do ato administrativo sancionatório: uma leitura*”, in: FONSECA, Isabel Celeste M (coord.), *Direito Administrativo Sancionatório. Um Problema e Muitos Desafios*, Coimbra, Almedina, 2022, (pp. 32,33).

²³ No âmbito do procedimento sancionatório, destaca-se também a importância do direito ao contraditório. A Administração deve assegurar que o administrado tenha acesso aos autos e possa apresentar defesas, impugnar provas e, de forma geral, participar ativamente de todas as fases do procedimento. Esse aspecto foi objeto de análise no Acórdão n.º 280/2007 do Tribunal Constitucional, em que se ressaltou que “a ausência de efetiva audiência do administrado, especialmente em procedimentos de natureza sancionatória, subverte o princípio do contraditório, tornando vulnerável a própria legitimidade do ato administrativo”.

que “as sanções administrativas devem ser aplicadas no respeito por um procedimento justo, imparcial e transparente”²⁴. Por sua vez, Freitas do Amaral alerta para a lacuna existente no Código do Procedimento Administrativo quanto à disciplina expressa deste tipo de procedimentos, apelando a que o legislador proceda à sua expressa regulamentação futura ²⁵.

Assim, o Direito Administrativo Sancionatório deve manter-se dinâmico e responsivo às transformações sociais, sem abdicar dos seus fundamentos jurídico-constitucionais. Como sublinha Miguel Prata Roque, “o Direito Administrativo Sancionatório não é apenas um instrumento de regulação, mas um reflexo dos valores e das prioridades de uma sociedade democrática”²⁶. Assumindo um papel vital na preservação da ordem administrativa e na tutela do interesse público, deve ser exercido com rigor, justiça e pleno respeito pelos direitos fundamentais, observando sempre os princípios da legalidade, proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana.

2. Direito. Disciplinar: uma análise

O Direito Disciplinar compreende o conjunto de normas que regulam os deveres funcionais dos trabalhadores da Administração Pública, vinculados ao Estado por uma relação jurídica de emprego público²⁷. Trata-se de um ramo do Direito Administrativo Sancionatório que, embora possua traços comuns com o Direito Penal, assume uma natureza reguladora própria, adaptada à especificidade da função pública. Como refere Ana Fernanda Neves²⁸, o Direito Disciplinar integra-se no âmbito do Direito Sancionatório e Punitivo, estabelecendo regras de conduta específicas, cuja violação implica a aplicação de sanções disciplinares.

O exercício do poder disciplinar pela Administração Pública visa uma dupla finalidade: preventiva²⁹, ao dissuadir comportamentos desviantes; e repressiva³⁰, ao sancionar infrações já verificadas. Esta prerrogativa procura fomentar uma cultura de responsabilização e respeito pelas normas, assegurando o regular funcionamento dos serviços públicos. O poder disciplinar

Além disso, a aplicação dos atos administrativos sancionatórios deve ser devidamente fundamentada, de forma a possibilitar o controle jurisdicional. O Supremo Tribunal de Justiça tem reiterado, em diversas decisões – como se observa no Acórdão nº 7/2018 –, que a falta de fundamentação adequada na imposição de sanções administrativas enseja a anulação do ato por violação dos princípios da motivação e do devido processo legal.

²⁴ ROQUE, Miguel Prata, O direito sancionatório Op. cit. p.120.

²⁵ AMARAL, Diogo Freitas do, O poder sancionatório da Administração Pública, Op. cit. p. 233-234.

²⁶ ROQUE, Miguel Prata, O direito sancionatório Op. cit. p.113.

²⁷ MOURA, Paulo Veiga. - *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública – Anotado*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 36.

²⁸ NEVES, Ana Fernanda, Direito Disciplinar da Função Pública, volume I, Lisboa policopiado, 2007, p.173,174.

²⁹ Ver ROQUE, Miguel Prata, O direito sancionatório Op. cit. p. 109.

³⁰ NEVES, Ana Fernanda, Op. cit. p. 244.

é exercido no seio de uma estrutura hierárquica, legitimada pelo interesse público, o que distingue claramente o regime disciplinar do setor público do regime aplicável no setor privado, em que predomina a proteção dos interesses económicos do empregador.

Segundo Raquel Castro³¹, o Direito Disciplinar insere-se no quadro mais amplo do Direito Administrativo Sancionatório, abrangendo não apenas as sanções administrativas de carácter geral, mas também medidas disciplinares dirigidas a funcionários públicos e a outros grupos profissionais sujeitos a regimes especiais. Nesta perspetiva, as avaliações disciplinares desempenham um papel relevante na regulação de diversos setores, como a administração pública, as ordens profissionais e as instituições correcionais.

Artur Flamínio da Silva³² sublinha a importância do carácter preventivo do Direito Disciplinar, em particular no que se refere à adoção de medidas provisórias. No entanto, adverte para a necessidade de estas medidas respeitarem estritamente os limites legais, salvaguardando os direitos fundamentais dos indivíduos sujeitos a procedimento disciplinar. A garantia do devido processo legal assume, assim, um papel central na legalidade e legitimidade da atuação disciplinar da Administração.

Para Isabel Fonseca³³, o Direito Disciplinar constitui um conjunto normativo essencial ao funcionamento regular da Administração Pública, definindo os deveres dos seus funcionários e estabelecendo os mecanismos destinados à averiguação e punição de infrações disciplinares. Trata-se, portanto, de um instrumento de garantia da ordem administrativa, mas também de defesa dos valores fundamentais do serviço público.

A doutrina clássica já reconhecia a importância deste ramo. Marcello Caetano³⁴ destaca que todos os agentes do serviço público estão subordinados aos fins da Administração, definidos pelas autoridades governamentais. Todavia, o autor salienta igualmente a necessidade de proteger os funcionários contra abusos de poder, assegurando que as sanções disciplinares sejam aplicadas com equidade, proporcionalidade e respeito pelas garantias fundamentais.

O Direito Disciplinar reflete, portanto, os princípios orientadores da boa administração, como a transparência, a prestação de contas, a imparcialidade e a justiça procedimental. A salvaguarda dos direitos de defesa e de recurso é condição indispensável para que os

³¹ CASTRO, Raquel Maria Azevedo e, Poder Sancionatório op. cit. p. 257.

³² SILVA, Artur Flamínio da - *Estudos de Direito Administrativo* (2ª ed.). Coimbra: Almedina, 2022, p. 30.

³³ FONSECA, Isabel Celeste M, Op. cit. pp. 33 a37.

³⁴ CAETANO, Marcello - *Do Poder Disciplinar no Direito Administrativo Português*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 1932, p. 137-138.

procedimentos disciplinares se revelem compatíveis com os valores do Estado de Direito democrático.

Constituindo um mecanismo indispensável à manutenção da integridade e eficiência da Administração Pública, o Direito Disciplinar desempenha uma função simultaneamente corretiva e preventiva na regulação da conduta dos funcionários públicos. A sua integração no Direito Administrativo Sancionatório permite garantir um equilíbrio entre a eficácia da ação disciplinar e a proteção dos direitos fundamentais dos administrados.

1. Disciplina Militar na Guarda Nacional Republicana (GNR)

A disciplina militar³⁵ assume, no seio da Guarda Nacional Republicana (GNR), uma função estrutural determinante, constituindo um dos pilares fundamentais da sua identidade institucional enquanto força de segurança de natureza militar. O seu papel revela-se decisivo na garantia da ordem interna, da coesão hierárquica e da eficácia operativa, promovendo simultaneamente o respeito pela legalidade e a estabilidade funcional da organização. Nos termos do artigo 1.º do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, a disciplina é definida como “a exacta observância das leis e regulamentos, bem como das ordens e instruções emanadas dos legítimos superiores hierárquicos em matéria de serviço, em obediência aos princípios inerentes à condição militar”. Esta formulação consagra, de forma inequívoca, o princípio da obediência funcional, estabelecendo um dever reforçado de subordinação hierárquica que se traduz na adesão dos militares da GNR aos valores e deveres próprios da sua função. Paralelamente, estes militares regem-se ainda pelo Regulamento de Disciplina Militar (RDM), aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho, cujo artigo 2.º reforça que a disciplina militar implica o “pronto e exato cumprimento dos deveres militares decorrentes da Constituição, das leis e regulamentos militares, bem como das ordens e instruções emanadas dos superiores hierárquicos em matéria de serviço”.

³⁵ Num acórdão recente, o Tribunal Constitucional teve ainda oportunidade de se pronunciar sobre a admissibilidade constitucional da aplicação de sanções disciplinares que implicam privação da liberdade a militares da GNR, ao abrigo do Regulamento de Disciplina Militar de 1977. Considerou-se que, sendo a GNR uma força de natureza militar — estatuto reconhecido legalmente desde a sua origem —, cabe-lhe colaborar na execução da política de defesa nacional, conforme estabelecido na Constituição e na legislação ordinária. Neste enquadramento, foi julgado constitucionalmente legítimo prever, em nome da garantia de disponibilidade e preparação operacional dos efetivos, um regime disciplinar mais severo, sendo por isso admissível enquadrar os militares da GNR no conceito constitucional de “militar” previsto na alínea d) do n.º 3 do artigo 27.º da CRP, permitindo, assim, restrições específicas à liberdade pessoal no contexto funcional militar.

A disciplina³⁶, nesta aceção, não se limita a uma imposição normativa interna, mas configura-se como um instrumento funcional destinado a garantir o regular funcionamento da cadeia de comando e a preservar o prestígio institucional. Como referem Veiga e Moura, ela representa “o rigor e as exigências comportamentais que uma organização impõe aos seus membros ou colaboradores, justificadas pela prestação de serviços públicos”³⁷. Ana Fernanda Neves³⁸ sublinha, de igual modo, que a disciplina militar se constitui como um fenómeno de natureza social e institucional, para lá da obediência individual, inserindo-se num contexto relacional mais vasto. Esta função institucional da disciplina encontra expressão também na jurisprudência administrativa. O Supremo Tribunal Administrativo, no processo n.º 0978/19.0BELSB, reconheceu que os militares da GNR exercem funções num quadro de “regimes hierárquicos, subordinados e disciplinares próprios de uma instituição militar”³⁹. Igualmente, o Tribunal Central Administrativo Norte, no Acórdão de 8 de janeiro de 2016 (Proc. n.º 01901/06.8BEPRT), validou a aplicação da pena de separação de serviço a um militar, tendo em consideração a gravidade da infração disciplinar e o impacto do comportamento no prestígio e confiança pública da instituição.

³⁶ Neste contexto, importa ainda destacar que a disciplina administrativa, enquanto expressão mais ampla da organização funcional do Estado, visa garantir a boa ordenação interna da estrutura organizacional, assegurando o cumprimento das tarefas atribuídas através da imposição de deveres funcionais aos seus agentes, sejam eles de natureza geral ou especial. Como refere Marcello Caetano, a disciplina traduz-se num conjunto de exigências comportamentais necessárias ao funcionamento regular dos serviços públicos, estando intrinsecamente ligada à continuidade da sua ação CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed., 3.ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 1990. p. 799-800. No mesmo sentido, Paulo Veiga Moura sustenta que a disciplina visa salvaguardar o rigor funcional e organizacional, sendo essencial para a boa execução da missão pública MOURA, Paulo Veiga, *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 28-29.. Também Luíz Lopez Navarro justifica a disciplina pela necessidade de preservar o bom funcionamento e a continuidade dos serviços públicos. Esta perspetiva evidencia que a disciplina, quer no plano militar, quer no plano administrativo, constitui uma exigência estrutural da ação do Estado, assegurando a integridade, eficácia e legitimidade da sua atuação.

³⁷ MOURA, Paulo Veiga, Op. cit. p.28-29.

³⁸ NEVES, Ana Fernanda, Op. cit. p. 11.

³⁹ Este Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo aborda a questão de incompatibilidade entre o exercício da advocacia e a função de militar da Guarda Nacional Republicana (GNR). O tribunal confirma que a GNR, apesar de não fazer parte das Forças Armadas, é uma força militarizada, o que, nos termos do artigo 82.º, n.º 1, alínea k) do Estatuto da Ordem dos Advogados (EOA), impede que os seus membros se registrem como advogados ou advogados estagiários devido à natureza militar da sua organização. O tribunal conclui que a restrição é legítima para preservar a independência e isenção necessárias à advocacia, apesar do recorrente argumentar que essa limitação é desproporcional e desigual, apontando que os membros da Polícia de Segurança Pública (PSP) estão numa situação materialmente semelhante. No entanto, a decisão esclarece que a diferenciação entre forças militares ou militarizadas e forças civis justifica a aplicação distinta da norma. Assim, considera que essa interpretação não viola a Constituição, pois não restringe desproporcionalmente a liberdade de escolha de profissão garantida pelo artigo 47.º da CRP. “No caso concreto dos autos, o Recorrente argumenta que a condição militar dos membros da GNR não condiciona a sua capacidade para exercer a profissão de advogado com independência [...]. Não tem, contudo, razão. [...] é perfeitamente legítimo, e mesmo razoável, restringir-lhes o acesso ao exercício da advocacia, dada a perda objetiva de independência para o exercício da profissão que resulta dos regimes de hierarquia, de subordinação e de disciplina próprios de uma instituição de natureza militar.”

Neste contexto, torna-se evidente que a disciplina militar⁴⁰ não pode ser encarada como mera ferramenta de gestão, antes devendo ser entendida como uma exigência funcional inalienável à missão das forças de segurança militarizadas. Como refere Freitas do Amaral, “os militares estão sujeitos, por razões óbvias, a uma ordem disciplinar mais rigorosa⁴¹ do que os funcionários públicos”⁴². Todavia, apesar da sua especificidade e rigor acrescido, o regime disciplinar da GNR não se encontra à margem da ordem constitucional. O Acórdão n.º 312/2017 do Tribunal Constitucional é, neste ponto, de especial relevância, ao reafirmar que o princípio da obediência hierárquica não pode servir de fundamento para a violação de direitos, liberdades e garantias. O Tribunal acentuou que as estruturas hierárquicas das forças de segurança devem operar subordinadas ao princípio da legalidade e em estrito respeito pelos direitos fundamentais, rejeitando qualquer interpretação que legitime a disciplina como mecanismo de justificação de práticas inconstitucionais.

A disciplina militar, assim compreendida, insere-se num quadro jurídico complexo e sensível, que exige a harmonização entre, por um lado, a autoridade, a eficácia e a ordem e, por outro, a legalidade, a proporcionalidade e a justiça⁴³. Jorge Miranda e Rui Medeiros⁴⁴ assinalam, com propriedade, que as restrições aos direitos fundamentais dos militares resultam da própria natureza e extensão objetiva desses direitos, podendo justificar a exclusão de determinadas faculdades ou prerrogativas que, em princípio, estariam associadas ao seu exercício. Nesse sentido, Bacelar Gouveia⁴⁵ identifica as forças armadas e as entidades de natureza paramilitar como categorias nas quais se observa, de forma paradigmática, a imposição

⁴⁰ Ver. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Defesa Nacional e Forças Armadas. Uma perspetiva do Direito Militar da Segurança em Estado Constitucional Democrático*. Coimbra: Almedina, 2022, p. 203-211.

⁴¹ Jorge Reis Novais defende que as relações especiais de poder, ou estatutos especiais, configuram situações em que, em virtude das exigências específicas associadas à realização dos fins próprios de determinadas instituições, se estabelece uma relação entre a Administração e os indivíduos nelas inseridos que se caracteriza por um reforço dos poderes estatais e por uma acrescida sujeição ou dependência desses indivíduos, em comparação com a relação geral entre o Estado e o cidadão comum. cf. REIS NOVAIS, Jorge. *Restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p.511 e ss.

⁴² AMARAL, Diogo Freitas do, O poder sancionatório da Administração Pública, op. cit, p.219.

⁴³ As sanções disciplinares compreendem não apenas as penas aplicáveis aos trabalhadores em funções públicas, nos termos do Regime Jurídico do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), como também aquelas resultantes do exercício do poder disciplinar previsto em estatutos especiais. É o caso, por exemplo, do poder disciplinar exercido sobre militares e sobre os membros das forças de segurança, como os agentes da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, cujo regime é, por razões funcionais, mais exigente do que o aplicável aos funcionários civis. Inclui-se ainda o poder disciplinar sobre os magistrados, bem como sobre os utentes de serviços públicos sujeitos a um regime de direito público, o que permite enquadrar essas relações no âmbito das denominadas relações especiais de poder. Cf. FONSECA, Isabel Celeste M - Op. cit. p.33,37.

⁴⁴ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 159.

⁴⁵ GOUVEIA, Jorge Bacelar - *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2009, p. 1139.

de um regime jurídico especial de limitação de direitos, liberdades e garantias. Sublinha ainda que a identificação do que se deve entender por “militar” ou “paramilitar” não decorre diretamente da Constituição, sendo necessário recorrer à legislação ordinária que regula o estatuto jurídico-militar para proceder à respetiva qualificação.

Neste mesmo sentido, Vieira de Andrade⁴⁶ adverte que as limitações aos direitos dos militares devem observar os critérios constitucionais da adequação, necessidade e proporcionalidade. Esta exigência decorre expressamente do artigo 270.º da Constituição da República Portuguesa, que permite à lei estabelecer restrições ao exercício de certos direitos — como os de expressão, reunião, manifestação, associação, petição coletiva e elegibilidade — aplicáveis a militares, agentes militarizados e membros das forças e serviços de segurança em regime de serviço efetivo, apenas na estrita medida das exigências inerentes às funções que desempenham. Por sua vez, Baptista Martins observa que os militares, em virtude do vínculo funcional que os liga ao Estado, estão sujeitos a um regime de subordinação qualificada, inserido no conceito de relações especiais de poder, nas quais o exercício dos direitos fundamentais é limitado por exigências funcionais e estruturais próprias do ordenamento administrativo.

Por fim, a natureza híbrida da GNR — simultaneamente subordinada ao Ministério da Administração Interna e ao Ministério da Defesa Nacional — confere-lhe um perfil institucional singular. Como observa João Martinho⁴⁷, a Guarda Nacional Republicana desempenha um papel transversal nos domínios da segurança interna, da proteção civil e da defesa nacional, sendo esta versatilidade funcional acompanhada por uma estrutura organizativa de matriz militar que justifica um regime jurídico-disciplinar próprio, mais exigente e rigoroso, mas sempre sujeito aos limites impostos pela Constituição e pelo Estado de Direito Democrático.

Por último e como refere João Miguel Vilas Boas Pinto o Direito Disciplinar Militar como Direito Disciplinar Público “Incrusta-se no Direito Administrativo Sancionatório”⁴⁸.

⁴⁶ ANDRADE, José Carlos Vieira de - *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2009, p. 296.

⁴⁷ MARTINHO, João Almeida Duque - *O dever de obediência a ordens ilegais*, Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança, FDUNL, Lisboa, 2015, p. 19.

⁴⁸ PINTO, João Miguel Vilas Boas. *Algumas questões em torno do direito disciplinar militar: um necessário (e) exigente diálogo*, in, *liber amicorum benedita mac crorie*, Volume I, Braga UMinho editora, 2022, p. 609.

2. Medidas provisórias: aspetos gerais

Este título incide sobre a análise das medidas provisórias numa perspectiva geral, aplicáveis a qualquer procedimento administrativo, independentemente da sua natureza específica. Embora a aplicação destas medidas surja frequentemente no contexto de procedimentos administrativos sancionatórios, como acontece, por exemplo, com as medidas previstas no Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), o regime jurídico consagrado no Código do Procedimento Administrativo (CPA), em particular no artigo 89.º, tem aplicação transversal a todos os procedimentos administrativos.

A redação ampla e abstrata do artigo 89.º permite inferir que a adoção de medidas provisórias pela Administração Pública não se encontra circunscrita a procedimentos punitivos, podendo ocorrer em qualquer fase de um procedimento administrativo, desde que contenham requisitos legais. O presente artigo estabelece, de forma clara, que a adoção destas medidas está dependente da verificação de um risco de lesão grave⁴⁹ ou de reposição de interesses públicos ou privados, bem como da possibilidade de constituição de situações de facto que possam comprometer a eficácia da decisão final.

As medidas provisórias têm, assim, natureza cautelar e função instrumental. Visam garantir que a decisão final do procedimento possa produzir efeitos úteis e eficazes, evitando que a demora inerente à tramitação processual conduza à irreparabilidade dos efeitos lesivos. Constituem, portanto, instrumentos jurídicos de garantia da tutela eficaz dos interesses em presença, num quadro de equilíbrio entre a prossecução do interesse público e a salvaguarda dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

Como sublinham Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim, as medidas provisórias devem ser entendidas como mecanismos preventivos ao serviço de eficácia administrativa, sendo utilizadas para “proteger os interesses envolvidos no procedimento”⁵⁰. Esta caracterização é reiterada pela doutrina mais recente, nomeadamente por Sandra Lopes Luís,⁵¹ que sublinha a relevância dos princípios do *periculum in mora* e da ponderação de interesses como critérios estruturantes do regime jurídico aplicável às medidas provisórias.

⁴⁹ No sentido de que a lesão qualificada não tem de ser de difícil reparação, cf. OLIVEIRA, Mário Esteves de; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, João Pacheco de - *Código do Procedimento Administrativo comentado*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2010, p.404.

⁵⁰ OLIVEIRA, Mário Esteves de; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, João Pacheco, Op. cit. p. 401.

⁵¹ LOPES LUÍS, Sandra - As medidas provisórias no (novo) CPA. In: *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*. 3.ª ed. Vol. I. Lisboa: AAFDL, 2016, p.744.

O Artigo 89.º assume uma relevância crucial ao tratar da admissibilidade de medidas provisórias. Estas medidas, de natureza cautelar⁵², visam proteger os interesses públicos e privados durante o decurso de procedimentos administrativos, garantindo que a decisão final não seja comprometida por factos consumados ou por danos irreparáveis.

O artigo 89.º, intitulado "Admissibilidade de medidas provisórias", explicita os requisitos substanciais e procedimentais que condicionam a respetiva aplicação. Além da verificação do risco de dano, a norma exige, em princípio, a audiência prévia dos particulares, salvo nos casos de urgência⁵³ devidamente fundamentados, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo. Nestes casos, a dispensa de audiência deve ser justificada com base na necessidade de prevenir prejuízos iminentes, sem prejuízo da possibilidade de facto contencioso do particular.⁵⁴

Esta secção dedica-se, portanto, à definição e caracterização das medidas provisórias, identificando os pressupostos legais e doutrinários que justificam a sua aplicação, e destacando os princípios jurídicos subjacentes ao seu regime, designadamente os princípios da proporcionalidade, da legalidade, da tutela jurisdicional efectiva e, quando aplicável, da presunção de inocência, sobretudo em contexto sancionatório.

3. Conceito e finalidade de Medida Provisória

As medidas provisórias⁵⁵ no Direito Administrativo encontram-se profundamente enraizadas na necessidade de assegurar a eficácia das decisões finais, sobretudo em situações de urgência e de risco de produção de danos irreparáveis ou de difícil reparação. O artigo 89.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) consagra a possibilidade de a Administração Pública, “em qualquer fase do procedimento, [...] oficiosamente ou a requerimento dos interessados, ordenar as medidas provisórias que se mostrem necessárias, se

⁵² SILVA, Artur Flamínio da, Estudos de Direito Administrativo (2ª ed.), op. cit. p.30.

⁵³ A urgência administrativa é definida por Diogo Freitas do Amaral “como todas as situações da vida real em que, pela sua especial gravidade ou perigosidade, a Administração Pública tem o poder legal de efetuar uma intervenção imediata, sob pena de, se for mais demorada, se frustrar a possibilidade de atingir os fins de interesse público postos por lei a seu cargo” AMARAL, Diogo Freitas do, Op. cit. p. 310.

⁵⁴ O Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão de 21.03.2024 (Proc. n.º 034/23.7BALSb), afirmou que a suspensão preventiva no contexto disciplinar configura uma medida provisória, devendo a sua legalidade ser apreciada à luz do artigo 89.º do CPA. O tribunal sublinhou que, apesar da dispensa da audiência prévia por razões de urgência (n.º 2), subsiste a exigência de fundamentação adequada e a possibilidade de impugnação contenciosa, sendo essencial demonstrar o justo recebimento da produção de danos irreparáveis.

⁵⁵ Sobre a densificação teórica das medidas provisórias no contexto do novo CPA, cf. LOPES LUÍS, Sandra - As medidas provisórias no (novo) CPA. In: *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*. 3.ª ed. Vol. I. Lisboa: AAFDL, 2016, p. 741 e ss.

houver justo receio de, sem tais medidas, se constituir uma situação de facto consumado ou se produzirem prejuízos de difícil reparação para os interesses públicos ou privados em presença, e desde que, uma vez ponderados esses interesses, os danos que resultariam da medida se não mostrem superiores aos que se pretendam evitar com a respetiva adoção”.

Importa, neste contexto, determinar o momento adequado para a adoção das medidas provisórias, ou seja, a oportunidade da sua emissão no decurso do procedimento administrativo. O artigo 89.º, n.º 1, do CPA, ao prever que tais medidas podem ser adotadas “em qualquer fase do procedimento”, estabelece que a sua aplicação está condicionada ao início formal do procedimento administrativo. Embora o preceito permita que sejam decretadas logo nas fases iniciais — inclusive de forma oficiosa pelo órgão competente para a decisão final — não se admite a sua adoção antes da abertura do procedimento, por ausência de um contexto procedimental que fundamente juridicamente a atuação administrativa cautelar. Neste sentido, as medidas provisórias exigem sempre a existência de um procedimento pendente, funcionando como instrumentos auxiliares da sua tramitação⁵⁶. A doutrina tem vindo a reafirmar este entendimento, considerando que estas medidas pressupõem um quadro jurídico-procedimental previamente constituído, sendo inadmissível a sua utilização como forma de antecipação pré-procedimental de efeitos administrativos. Tal interpretação visa salvaguardar os princípios da legalidade, do contraditório e da proteção dos direitos e interesses dos administrados, garantindo que a atuação preventiva da Administração se inscreva dentro de um processo formal devidamente instaurado.

Esta posição restritiva contrasta, no entanto, com a solução acolhida pelo ordenamento jurídico espanhol. Com efeito, o artigo 56.º da Ley 39/2015, de 1 de outubro, que regula o Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas, admite expressamente a possibilidade de adoção de medidas provisórias antes da abertura formal do procedimento, desde que previstas legalmente e justificadas por razões de urgência e de proteção dos interesses em causa. Estas medidas devem ser confirmadas, modificadas ou levantadas no ato que determine a abertura do procedimento, o qual deve ser proferido num prazo razoável após a sua adoção. Caso contrário, tais medidas caducarão automaticamente. Esta previsão confere à Administração espanhola uma maior flexibilidade de atuação preventiva, permitindo-lhe adotar

⁵⁶ Já João Miguel Vilas Boas Pinto, defende que as medidas provisórias podem ser decretadas mesmo antes do início do procedimento: “julgamos ser absolutamente decisivo impor-se a expressa proibição de que as medidas provisórias que venham a ser adotadas no contexto sancionatório (seja durante a tramitação do procedimento, seja mesmo em momento anterior ao início do procedimento) possam ser mais prejudiciais do que a sanção potencialmente aplicável no caso concreto”, PINTO, João Miguel Vilas Boas. *Do Poder Administrativo Sancionatório: Contributo para a Consolidação da sua Dogmática Geral*, Coimbra: Almedina, 2025, p. 494

medidas cautelares em contexto pré-procedimental, desde que sujeitas a controlo e validação subsequente. A solução espanhola visa, assim, reforçar a eficácia prática da atuação administrativa em situações em que o tempo assume um papel crítico na preservação dos interesses públicos ou privados ameaçados, ainda que à custa de uma menor densidade procedimental inicial. Trata-se de um modelo que prioriza a tutela imediata dos interesses em risco, sem prescindir, contudo, da legalidade formal e da sujeição posterior a controlo.

Não obstante o modelo português adotar uma posição mais restritiva, subordinando a adoção das medidas provisórias à existência de um procedimento formalmente constituído, a doutrina nacional não é unânime quanto à impossibilidade da sua emissão em momento prévio. Neste domínio, João Miguel Vilas Boas Pinto defende expressamente a admissibilidade da adoção de medidas provisórias mesmo antes da instauração do procedimento sancionatório, desde que respeitado um limite essencial: tais medidas não poderão ser mais gravosas do que a sanção final potencialmente aplicável. O autor sublinha que se impõe “a expressa proibição de que as medidas provisórias que venham a ser adotadas no contexto sancionatório (seja durante a tramitação do procedimento, seja mesmo em momento anterior ao início do procedimento) possam ser mais prejudiciais do que a sanção potencialmente aplicável no caso concreto”⁵⁷.

Estas medidas, constituem, assim, instrumentos jurídicos de natureza cautelar⁵⁸, consistem em atos administrativos de eficácia meramente temporária, proferidos no âmbito de um procedimento administrativo, com a finalidade de salvaguardar o objeto útil da decisão final e impedir o agravamento da situação existente. Ao permitir à Administração atuar de forma célere e preventiva, estas medidas visam estabilizar uma relação jurídica ainda em formação, antecipando efeitos que se extinguem com a decisão definitiva ou com a cessação do fundamento que lhes deu origem.

O caráter preventivo e instrumental destas medidas é reforçado pelo artigo 90.º do CPA, que estabelece a sua natureza precária e transitória, fixando causas de caducidade como a prolação da decisão final, o decurso do prazo legal ou regulamentar, ou a cessação dos pressupostos que as justificaram. Como destaca Diogo Freitas do Amaral⁵⁹, estas medidas desempenham uma função essencial na tutela da eficácia prática do procedimento, impedindo que o decurso do tempo comprometa o resultado útil da atuação administrativa.

⁵⁷ PINTO, João Miguel Vilas Boas. *Do Poder Administrativo Sancionatório: Contributo para a Consolidação da sua Dogmática Geral*, Coimbra: Almedina, 2025, p. 494.

⁵⁸ SILVA, Artur Flamínio da, Medidas provisórias e suspensões preventivas no direito disciplinar administrativo op. cit. p.8.

⁵⁹ AMARAL, Diogo Freitas do, Op. cit. p. 51-65.

Por sua vez, Artur Flamínio da Silva⁶⁰ enfatiza a função preventiva das medidas provisórias no domínio do direito disciplinar, nomeadamente na fase instrutória de processos sancionatórios, considerando que estas visam impedir a continuação de comportamentos lesivos ou a deterioração da autoridade disciplinar e da confiança pública.

Artur Flamínio da Silva⁶¹ distingue com clareza as medidas provisórias das sanções disciplinares, salientando que a suspensão preventiva não deve ser entendida como uma antecipação da sanção, mas sim como uma medida de natureza cautelar, destinada à proteção de interesses públicos e privados relevantes no decurso do procedimento disciplinar. Esta medida visa impedir a continuação de comportamentos potencialmente lesivos, salvaguardar o prestígio e a autoridade da instituição e garantir a eficácia do processo instrutório, devendo a sua adoção fundar-se num risco justificado de lesão a esses interesses. O autor sublinha que a sua aplicação deve obedecer a critérios objetivos, baseando-se num juízo de prognose assente na verificação de indícios plausíveis de infração disciplinar e na ponderação de proporcionalidade⁶² entre os danos que a medida pode causar e os que visa evitar. Nesse sentido, a suspensão preventiva deve ser encarada como uma medida excepcional, proporcional, temporária e fundamentada, não podendo configurar-se como uma pena encapotada nem prescindir do controlo jurisdicional e do respeito pelos direitos fundamentais do visado.

Também, Sandra Lopes Luís⁶³ apresenta uma definição precisa e sistematizada das medidas provisórias no procedimento administrativo, qualificando-as como atos administrativos interinos, emitidos no decurso de um procedimento principal, destinados a assegurar a eficácia da decisão final e a proteger, de forma equilibrada, os interesses públicos e privados em presença. Segundo a autora, trata-se de “decisões da Administração, temporalmente delimitadas e dependentes de um procedimento principal, que visam a defesa de certos interesses públicos e privados, de modo a assegurar a eficácia e operatividade da decisão final desse procedimento principal”. Sublinha, ainda, o seu carácter instrumental e

⁶⁰ *Ibidem.* p. 51- 65

⁶¹ SILVA, Artur Flamínio da, *Medidas provisórias e suspensões preventivas no direito disciplinar administrativo* op. cit. p. 11-13

⁶² Como adverte Ana Fernandes Neves, “o princípio rector da aplicação das medidas disciplinares preventivas é o princípio da proporcionalidade, isto é, deve ser procurado e mantido o ‘justo equilíbrio’ entre os fundamentos para a sua aplicação e a perturbação que causam, em particular, a afectação ou restrição aos direitos do trabalhador arguido que importam” (*sic*). Tal formulação traduz, com clareza, a exigência de ponderação entre a necessidade da medida provisória e os direitos fundamentais do visado, em especial o direito à manutenção da sua posição jurídico-funcional durante a pendência do processo disciplinar, só podendo tais medidas ser consideradas legítimas se forem proporcionais à gravidade da infração e à ameaça que se visa prevenir. Cf. NENES, Ana Fernandes, *O Direito Disciplinar da Função Pública*. Vol. II. Lisboa: policopiado, 2007, p. 364.

⁶³ LUÍS, Sandra Lopes - *As medidas provisórias*, op. cit. p.741

transitório, dado que tais atos estão sujeitos a confirmação, alteração ou revogação pela decisão final que venha a ser proferida.

O caráter precário das medidas provisórias encontra consagração no artigo 90.º do Código do Procedimento Administrativo, que estabelece o princípio da caducidade. De acordo com esta norma, salvo disposição especial, as medidas provisórias cessam os seus efeitos quando seja proferida decisão definitiva no procedimento, quando expire o prazo que lhes tenha sido fixado ou a respetiva prorrogação, quando expire o prazo legalmente previsto para a decisão final ou, ainda, quando a decisão final não seja proferida no prazo de 180 dias a contar da instauração do procedimento. Estes limites refletem a natureza eminentemente transitória e instrumental das medidas provisórias, impedindo que subsistam de forma indefinida ou se autonomizem do procedimento principal. A manutenção da medida exige, assim, não apenas que os fundamentos que justificaram a sua adoção se mantenham válidos, mas também que a tramitação do procedimento decorra dentro de um prazo razoável. Ultrapassado esse limite temporal, a medida caduca automaticamente, garantindo-se desse modo o respeito pelos princípios da proporcionalidade, da legalidade e da segurança jurídica.

Luiz Cabral de Moncada⁶⁴ reforça a centralidade do critério da urgência na adoção de medidas provisórias, sublinhando que estas se destinam a evitar situações de facto consumado ou prejuízos de difícil reparação, que poderiam comprometer a eficácia plena do ato final. Destaca que tais medidas, assumindo natureza cautelar e provisória, devem ser objeto de fundamentação específica e atual, encontrando-se sujeitas a constante reavaliação. A sua manutenção fora destes parâmetros configuraria violação dos princípios da legalidade e da proporcionalidade. Acresce que, segundo o autor, a decisão administrativa que determina uma medida provisória deve assentar na verificação cumulativa de dois requisitos essenciais: o *fumus boni iuris*, isto é, uma aparência de bom direito, e o *periculum in mora*, o risco de que a demora na decisão cause dano grave e irreparável aos interesses em causa. Estes requisitos são considerados pilares do juízo de prognose cautelar que deve orientar a atuação administrativa neste domínio.

Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim⁶⁵ acrescentam que estas medidas não são atos preparatórios nem provisórios em sentido técnico, pois não se limitam a preparar a decisão final nem se destinam a antecipá-la. Têm autonomia funcional, podendo produzir efeitos jurídicos próprios e imediatos, sendo utilizadas para

⁶⁴ MONCADA, Luiz Cabral de, OP. cit. p. 349-351.

⁶⁵ OLIVEIRA, Mário Esteves de, GONÇALVES, Pedro Costa, e AMORIM, João Pacheco de, Op. cit. p. 399-403.

proteger os interesses "no jogo" enquanto o procedimento está em curso. Não se confundem com atos praticados em estado de necessidade nem com medidas preventivas conservatórias, já que podem implicar alterações na situação de facto existente.

A jurisprudência administrativa tem acolhido estes pressupostos com clareza. O Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão de 21 de março de 2024⁶⁶, considerou a suspensão preventiva como uma medida provisória de natureza cautelar, compatível com o artigo 89.º do CPA, desde que devidamente fundamentada e proporcional, mesmo nos casos em que a audiência prévia possa ser dispensada por razões de urgência (art. 89.º, n.º 2, CPA).

No mesmo sentido, o Tribunal Central Administrativo Sul⁶⁷ entendeu que a suspensão de um militar em formação na GNR configurava uma verdadeira medida provisória, autónoma da decisão final de exclusão, e, portanto, não dispensava a audiência prévia, na ausência de razões de urgência legalmente fundadas.

Assim, a aplicação das medidas provisórias exige o cumprimento de exigências materiais e procedimentais rigorosas, nomeadamente a fundamentação, a proporcionalidade e a legalidade. Estas medidas assumem, por conseguinte, uma função estabilizadora da situação de facto e de direito, garantindo que o *iter* procedimental não se torne inócuo e que a decisão final — qualquer que ela seja — possa ainda produzir os seus efeitos úteis.

No Direito Administrativo representam instrumentos fundamentais de tutela antecipada, indispensáveis para garantir a efetividade da ação administrativa e para evitar que a morosidade do procedimento redunde no prejuízo de e direitos ou interesses jurídicos legítimos. A sua função é tanto de proteção como de contenção, devendo ser utilizadas com parcimónia, sob um escrutínio rigoroso da legalidade, da adequação e da proporcionalidade.

No domínio específico da disciplina militar, o Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), aprovado pela Lei n.º 145/99, de 01 de setembro, alterado pela Lei nº 66/2014 de 28 agosto, prevê nos artigos 87.º a 90.º um regime próprio de medidas provisórias aplicáveis durante a tramitação do processo disciplinar. O artigo 88.º, em particular, autoriza a adoção de medidas como a apreensão de documentos, o desarmamento, a transferência preventiva e a suspensão preventiva de funções, desde que a permanência do militar no serviço ou o desempenho das suas funções comprometa o inquérito, a ordem pública interna ou a imagem institucional da GNR. Estas medidas devem, porém, respeitar os princípios constitucionais aplicáveis, em especial a legalidade, a proporcionalidade, a presunção de

⁶⁶ O Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão de 21.03.2024 (Proc. n.º 034/23.7BALSb).

⁶⁷ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 23.10.2014 (Proc. n.º 11329/14).

inocência e o direito ao contraditório, nos termos do artigo 270.º da Constituição da República Portuguesa.

Neste sentido, pode definir-se como medida provisória “os atos administrativos de natureza cautelar e instrumental, de eficácia temporária, adotados no decurso de um procedimento administrativo, em qualquer das suas fases, com a finalidade de assegurar a eficácia prática da decisão final, evitar a consolidação de situações de facto prejudiciais, e proteger interesses públicos ou privados ameaçados por prejuízos de difícil ou impossível reparação.”.

4. Características das medidas provisórias

As medidas provisórias, como definidas pelo artigo 89.º do CPA, apresentam características⁶⁸ que visam proteger o andamento e o desfecho do procedimento administrativo, conforme explorado por vários autores. Segundo Artur Flamínio da Silva⁶⁹, as medidas provisórias são concebidas como instrumentos acessórios e dependentes do procedimento administrativo principal, sendo que o seu principal objetivo é assegurar a eficácia da decisão final e a integridade do processo.⁷⁰

4.1. Instrumentalidade

A instrumentalidade⁷¹ constitui uma característica essencial das medidas provisórias, conforme previstas nos artigos 89.º e 90.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA). Determina que estas medidas assumem natureza acessória e subordinada relativamente ao procedimento administrativo principal, destinando-se exclusivamente a garantir a eficácia da decisão final⁷² e a preservar a integridade do procedimento. A instrumentalidade manifesta-se,

⁶⁸ Relativamente às características no plano das providências cautelares no processo administrativo que se assemelham às medidas provisórias ver cf. ALMEIDA, Mário Aroso – Manual de Processo Administrativo, Coimbra, 2024, p. 437 e ss.

⁶⁹ SILVA, Artur Flamínio da, Medidas provisórias e suspensões preventivas no direito disciplinar administrativo op. cit. p. 9.

⁷⁰ No sentido de que as medidas provisórias se caracterizam pela celeridade e pela dispensa de audiência prévia, FREITAS DO AMARAL, Diogo et al. *Código do Procedimento Administrativo Anotado*. 7.ª ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 168. Também, cf. MACHETE, Paulo. *A audiência dos interessados no procedimento administrativo*. 2.ª ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1995, p. 438. Sobre os atos provisórios, cf. CALVÃO, Francisco Urbano. *Os Atos Precários e os Atos Provisórios no Direito Administrativo*. Porto: Católica Editora, 1998, p. 62, n.º 96.

⁷¹ No que diz respeito à similitude das providências cautelares, v. COUTINHO DE ABREU, Jorge. *Processo Civil Declaratório*. Coimbra: Almedina, 2021. O autor menciona que “a natureza instrumental das providências cautelares significa que o seu valor jurídico depende da sua função de servir ao processo principal”

⁷² LUÍS, Sandra Lopes, op. cit. p.741.

desde logo, na sua temporalidade⁷³, o que as distingue de outros instrumentos normativos ou sancionatórios. Estas medidas não são autónomas nem dotadas de finalidade própria, antes se conformam como mecanismos auxiliares ao regular desenvolvimento da tramitação procedimental. Como salienta Artur Flamínio da Silva⁷⁴, são “instrumentos acessórios e dependentes do procedimento administrativo principal”, cuja função primordial consiste em assegurar que o desfecho do processo administrativo não seja frustrado por alterações fácticas ou jurídicas ocorridas durante o seu decurso.

Também Sandra Lopes Luís⁷⁵ enfatiza que estas medidas “estão dependentes na sua estrutura e função de um procedimento principal”, acentuando que a sua aplicação visa uma tutela imediata, ainda que transitória, de direitos ou interesses juridicamente protegidos. Esta dependência evidencia-se não apenas no plano da eficácia como também no plano da legitimidade: a medida provisória carece sempre de justificação autónoma, mas vinculada à existência, tramitação e finalidade do procedimento principal. Deste modo, a instrumentalidade assume uma projeção temporal, uma vez que a medida é limitada na sua duração, caducando com o termo do procedimento; uma projeção finalística, dado que visa salvaguardar o resultado útil da decisão final; e uma dimensão funcional, na medida em que obsta a prejuízos de difícil ou impossível reparação que poderiam comprometer os interesses públicos ou privados em causa.

Artur Flamínio da Silva⁷⁶ refere ainda que estas medidas integram, por natureza, um "programa maior", e que devem cessar logo que cesse o risco que as justificou. É, pois, fundamental que estas medidas sejam ajustadas às necessidades concretas do procedimento, sendo vedado o seu uso para fins punitivos, repressivos ou de antecipação de juízos de culpabilidade. A jurisprudência tem reiteradamente sublinhado que a medida provisória não constitui um ato preparatório ou meramente instrumental da decisão final, mas sim uma decisão autónoma, com aptidão para produzir efeitos jurídicos imediatos, razão pela qual está sujeita aos princípios da proporcionalidade, necessidade, fundamentação e, quando aplicável, ao direito de audiência prévia⁷⁷.

⁷³ V. NEVES, Ana Fernanda, Op. cit. p. 363.

⁷⁴ SILVA, Artur Flamínio da, Op. cit. p. 9.

⁷⁵ LUÍS, Sandra Lopes, As medidas provisórias, op. cit. p. 741

⁷⁶ SILVA, Artur Flamínio da, Medidas provisórias e suspensões preventivas no direito disciplinar administrativo op. cit. p. 9.

⁷⁷ V. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 23.10.2014, proc. n.º 11329/14.

A instrumentalidade implica que a medida apenas possa ser aplicada durante a pendência de um procedimento principal válido e eficaz, que deva cessar automaticamente com a sua conclusão ou com a verificação de causa de extinção, e que a sua proporcionalidade e adequação devam ser avaliadas em função da gravidade da ameaça aos interesses em jogo. Importa igualmente ter presente que a medida provisória deve ser expressamente fundamentada, conforme exige o artigo 124.º do CPA, devendo o respetivo ato conter a enunciação clara do risco (*periculum in mora*), bem como da conexão com a pretensão principal. Como refere o Supremo Tribunal Administrativo no Acórdão de 21.03.2024, “a urgência da medida justifica a dispensa de audiência prévia (art. 89.º, n.º 2 do CPA), mas nunca dispensa o dever de fundamentação e a possibilidade de reação contenciosa por parte do visado”.

Em síntese, as medidas provisórias assumem uma natureza cautelar, não sancionatória, sendo legítimas apenas enquanto servirem a proteção dos efeitos úteis da decisão administrativa final. A sua legitimidade jurídica e constitucional resulta da observância rigorosa da sua instrumentalidade em relação ao procedimento principal e da sua conformidade com os princípios do Estado de Direito, em particular os princípios da legalidade, da proporcionalidade, da proteção da confiança e do direito à tutela jurisdicional efetiva.

4.2. Provisoriedade

A provisoriedade, enquanto característica intrínseca das medidas provisórias, representa o seu carácter temporário e transitório. Artur Flamínio da Silva⁷⁸ articula este conceito, salientando que tais medidas são inerentemente limitadas no tempo, concebidas para operar apenas durante a pendência de um processo principal. A sua existência está sujeita a modificação, caducidade ou revogação em função da evolução do caso em apreço, conforme prescrito no Código do Procedimento Administrativo (CPA). Segundo Silva⁷⁹, estas medidas têm um papel instrumental, cessando automaticamente com a resolução da questão principal. Esta perspectiva sublinha a sua essencial provisoriedade, impedindo-as de adquirir permanência ou autonomia, alinhando a sua eficácia com a trajectória processual a que estão vinculadas.

⁷⁸ SILVA, Artur Flamínio da, Medidas provisórias e suspensões preventivas no direito disciplinar administrativo op. cit., pp 9 e 10.

⁷⁹ *Ibidem*.

Alargando esta noção, Esteves de Oliveira, Costa Gonçalves e Pacheco de Amorim⁸⁰ realçam que a provisoriedade não é meramente um atributo formal destas medidas, mas também material. Materialmente, existem para garantir a eficácia e a funcionalidade operativa da decisão final a ser proferida. Esta dupla dimensão reflete a sua finalidade: atuar como instrumentos precaucionários que preservam o status quo ou mitigam danos potenciais até que as questões substantivas sejam decididas.

O quadro lógico que sustenta a natureza provisória destas medidas assenta na sua função instrumental. O seu objectivo é garantir a eficácia da decisão final, assegurando que a mesma não seja prejudicada ou tornada ineficaz devido à inacção durante o período intercalar. Consequentemente, a provisoriedade manifesta-se não apenas por constrangimentos temporais, mas também pela sua vocação para colmatar, ainda que provisoriamente, a ausência de uma resolução definitiva.

O artigo 90.º do CPA, intitulado "Caducidade das medidas provisórias", reforça este entendimento ao estipular que as medidas caducam com a decisão final no processo, salvo disposição legal em contrário. Adicionalmente, estabelece uma duração máxima de 180 dias para a maioria das medidas provisórias, conforme previsto na sua alínea d), sublinhando a intenção do legislador em manter o carácter excepcional e temporário destas medidas, prevenindo o seu uso abusivo ou extensão indevida.

A distinção entre medidas provisórias e medidas definitivas é fundamental em Direito Administrativo. As primeiras não são dotadas de autonomia plena, mas estão inextricavelmente ligadas aos processos principais a que se referem. A sua existência e legitimidade dependem da necessidade de prevenir danos iminentes ou de garantir a eficácia do resultado final. Conforme refere Artur Flamínio da Silva⁸¹, estas são medidas transitórias, concebidas para colmatar o intervalo entre o início do processo e a decisão final. O seu papel é, assim, meramente auxiliar e temporário, reforçando o quadro processual sem o substituir.

A provisoriedade é também condição essencial da legitimidade e proporcionalidade das medidas provisórias. Ao manter a sua vinculação temporal, o ordenamento equilibra a necessidade de uma actuação imediata com a protecção dos direitos dos visados. Este equilíbrio é essencial para salvaguardar os princípios do contraditório, da proporcionalidade e do devido processo legal, pilares do Direito Administrativo. A sua aplicação concreta, designadamente em processos disciplinares, evidencia o seu carácter instrumental: medidas como a apreensão

⁸⁰ OLIVEIRA, Mário Esteves de, GONÇALVES, Pedro Costa, e AMORIM, João Pacheco de, Op. cit. p.401.

⁸¹ SILVA, Artur Flamínio da, Estudos de Direito Administrativo (2ª ed.), Op. cit. p. 30.

de documentos, o desarmamento, a transferência preventiva ou a suspensão de funções têm como escopo proteger o interesse público e o desenvolvimento regular do procedimento, devendo sempre respeitar os requisitos de necessidade e proporcionalidade.

O artigo 89.º do CPA consagra expressamente esses princípios, determinando que as medidas provisórias devem ser adequadas à natureza e à gravidade da situação concreta, e que apenas são admissíveis quando forem justificadas por situações de urgência ou perigo iminente (*periculum in mora*). Assim, estas medidas não podem ser utilizadas de forma arbitrária ou generalizada, mas apenas em cenários que comprovadamente exijam uma intervenção preventiva do poder público.

A jurisprudência tem afirmado a natureza limitada e dependente destas medidas. Conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Administrativo, a suspensão preventiva não tem natureza sancionatória, mas sim cautelar, devendo observar os requisitos de urgência, proporcionalidade e fundamentação adequadas. O mesmo tribunal tem reafirmado que a ausência de audiência prévia só é justificável em casos de manifesta urgência (cf. artigo 89.º, n.º 2 do CPA)⁸².

A provisoriedade, portanto, não é uma construção teórica isolada, mas um imperativo funcional no contexto do procedimento administrativo, que assegura que a resposta da Administração se mantenha proporcionada, fundamentada e temporária, servindo como instrumento de equilíbrio entre a eficácia administrativa e a protecção dos direitos individuais.

4.3. Sumariedade

A sumariedade configura-se como um elemento estruturante das medidas provisórias no âmbito do Direito Administrativo, particularmente em sede de procedimento disciplinar. A sua função é garantir uma resposta célere e eficaz perante situações que reclamam uma intervenção imediata da Administração, sem que tal implique um julgamento antecipado do mérito da questão. As medidas provisórias são, por natureza, instrumentos de tutela cautelar,

⁸² Conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Administrativo no Acórdão de 21 de março de 2024 (Processo n.º 034/23.7BALSb).

Igualmente relevante é o Acórdão n.º 332/2019 do Tribunal Constitucional, que reiterou que a suspensão preventiva, enquanto medida cautelar, não pode configurar uma antecipação da sanção disciplinar, sob pena de violação do princípio da presunção de inocência. A decisão realça que a sua aplicação exige fundamentação adequada, respeito pela proporcionalidade e obediência aos princípios da legalidade e do devido processo.

Também o Acórdão n.º 62/2016 do Tribunal Constitucional confirma que qualquer limitação de direitos decorrente de medidas administrativas provisórias deve ser criteriosamente ponderada à luz dos princípios constitucionais, em especial o da presunção de inocência e da igualdade, quando está em causa a suspensão automática por despacho de pronúncia em processo-crime.

fundadas num juízo sumário⁸³ de verosimilhança (*fumus boni iuris*) e de risco de prejuízo irreversível (*periculum in mora*), conforme resulta dos artigos 89.º e 90.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Conforme sublinha Sandra Lopes Luís⁸⁴, a sumariedade exige uma análise sucinta, objetiva e razoavelmente suficiente para justificar a necessidade da medida para proteger interesses públicos e privados, sendo esta exigência essencial para garantir que tais medidas não degeneram em atos arbitrários ou desproporcionados. Esta análise sumária não exclui, contudo, o dever de fundamentação, nos termos do artigo 124.º do CPA, devendo a Administração explicitar os motivos concretos que justificam a adoção da medida.

Artur Flamínio da Silva⁸⁵ reforça esta perspetiva, salientando a necessidade de decisões simultaneamente céleres e fundamentadas. Para o autor, a sumariedade deve ser compatibilizada com o rigor, exigindo-se que qualquer restrição preventiva aos direitos dos administrados assente numa motivação sólida e devidamente contextualizada. A urgência que justifica a adoção de tais medidas não exonera a Administração do dever de assegurar um procedimento justo e proporcional, em consonância com os princípios da legalidade e da tutela jurisdicional efetiva.

Este princípio assume especial relevância em contextos disciplinares, como sucede no âmbito da Guarda Nacional Republicana (GNR), em que a atuação preventiva da Administração deve compatibilizar a necessidade de preservar a eficácia do procedimento com a garantia dos direitos do militar visado. O artigo 89.º do Regulamento Disciplinar da GNR (RDGNR) reforça esta exigência, ao prever que as medidas provisórias devem ser proporcionais à gravidade do ilícito disciplinar imputado e adequadas aos fins cautelares a prosseguir.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo e dos Tribunais Centrais Administrativos tem reiteradamente afirmado a natureza cautelar e não sancionatória das medidas provisórias, nomeadamente da suspensão preventiva. No Acórdão de 21.03.2024, o Supremo Tribunal Administrativo⁸⁶ classificou a suspensão preventiva como uma “decisão urgente adotada num procedimento conexo, mas autónomo” relativamente ao processo

⁸³ Como é entendimento de PINTO, Rui. Medidas Cautelares no Novo CPC, Revista Julgar, n.º 20, 2013.pp. 77-98.que a decisão cautelar não exige prova plena, mas apenas indícios fortes e fundamentados da plausibilidade da pretensão.

⁸⁴ LUÍS, Sandra Lopes, As medidas provisórias, op. cit. p.742

⁸⁵ SILVA, Artur Flamínio da, Medidas provisórias e suspensões preventivas no direito disciplinar administrativo op. cit. p. 9.

⁸⁶ Acórdão Supremo Tribunal Administrativo, de 21.03.2024, Processo 034/23.7BALS.B.

disciplinar, sublinhando que esta só se justifica quando estejam demonstrados “danos irreparáveis ou de difícil reparação”

A medida de transferência preventiva, prevista no artigo 88.º do RDGNR, ilustra de forma paradigmática a aplicação do princípio da sumariedade. Esta medida visa evitar o risco de perturbação da investigação ou de comprometimento da integridade institucional, sendo admissível apenas quando não existam alternativas menos gravosas. Como refere Cabral de Moncada⁸⁷, estas medidas devem respeitar os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, funcionando como instrumentos cautelares e não como sanções antecipadas.

A suspensão preventiva, enquanto medida de maior gravidade, impõe uma avaliação ainda mais exigente do *periculum in mora* e da adequação da medida. O Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 62/2016, acentuou a tensão entre a necessidade de proteger o interesse público e o respeito pelo princípio da presunção de inocência, reafirmando que a suspensão preventiva só se justifica quando respeite os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da proteção jurisdicional efetiva.

A sumariedade, longe de se configurar como um expediente de flexibilização procedimental, constitui antes uma garantia estruturante da atuação administrativa cautelar, permitindo uma resposta eficaz aos riscos iminentes, mas sempre subordinada às exigências da legalidade, da fundamentação e da proporcionalidade. A doutrina de Sandra Lopes Luís e Flamínio da Silva, conjugada com a jurisprudência e os preceitos do CPA e do RDGNR, oferece um quadro teórico-normativo robusto que reafirma a função instrumental das medidas provisórias como mecanismos de tutela prudencial do interesse público, sem prejuízo das garantias fundamentais do administrado.

5. Pressupostos de aplicação das medidas provisórias

A aplicação de medidas provisórias constitui um mecanismo jurídico intimamente ligado ao princípio da precaução, funcionando como instrumento essencial para a salvaguarda de direitos e a prevenção de danos irreparáveis no âmbito de processos disciplinares. Estas medidas apresentam uma natureza marcadamente preventiva, aproximando-se substancialmente das providências cautelares,⁸⁸ sendo orientadas pela proteção de interesses

⁸⁷ MONCADA, Luiz Cabral, Op. cit, p. 350-351.

⁸⁸ No âmbito do processo administrativo, as providências cautelares desempenham uma função essencial de tutela provisória dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, assegurando que a decisão final do procedimento não seja inutilizada por efeitos irreversíveis decorrentes da demora procedimental. Trata-se, pois, de instrumentos jurídicos que visam prevenir danos de difícil reparação e garantir a eficácia prática da decisão

jurídicos relevantes com base no princípio da proporcionalidade⁸⁹. Estes princípios evidenciam o delicado equilíbrio entre a proteção dos direitos legalmente consagrados e a prossecução da justiça nos procedimentos sancionatórios.

Artur Flamínio da Silva⁹⁰ destaca que as medidas provisórias prosseguem uma dupla finalidade: preservar o *statu quo* jurídico ou prevenir danos potenciais. Esta última vertente assume um papel particularmente ativo, exigindo a adoção de medidas imediatas em contextos de urgência e gravidade. Esta urgência, consubstanciada no conceito de *periculum in mora*, exprime a necessidade de intervenção célere em cenários em que o decurso do tempo pode comprometer de forma substancial os direitos em causa. Por conseguinte, a legitimidade destas medidas reside na sua aptidão para enfrentar situações em que o risco de inação excede as restrições impostas pela própria medida.

Importa salientar que o *periculum in mora* não opera isoladamente⁹¹, devendo ser cumulativamente verificado o *fumus boni iuris*, o qual se refere à probabilidade razoável de validade da pretensão substancial. A exigência de plausibilidade jurídica, mesmo sem prova definitiva, reconhece as limitações inerentes à urgência e admite a adoção de medidas ainda que o fundamento probatório não se encontre totalmente consolidado. Como observa Artur Flamínio da Silva⁹², este equilíbrio é essencial para evitar uma paralisia processual indevida, ao mesmo tempo que salvaguarda contra intervenções arbitrárias ou infundadas.

O equilíbrio entre os interesses em jogo assume uma função determinante na estruturação jurídica do regime provisório, exigindo uma ponderação criteriosa entre os benefícios que se esperam alcançar e os direitos ou obrigações que possam ser limitados. Esta avaliação torna-se particularmente exigente no âmbito disciplinar, atendendo ao impacto que medidas como a retenção de documentos ou a suspensão do exercício de funções podem ter na carreira e na reputação do visado.

administrativa futura. Como sublinha Aroso de Almeida, estas providências constituem mecanismos fundamentais de garantia da juridicidade e da justiça material no procedimento administrativo, assumindo especial relevo nas situações em que está em causa a salvaguarda de posições subjetivas particularmente expostas a riscos decorrentes da atuação administrativa. Sobre as providências cautelares no processo administrativo, ALMEIDA, Mário Aroso – Manual de Processo Administrativo, Coimbra: Almedina, 2017, p. 437 e segs.

⁸⁹ SILVA, Artur Flamínio da, Estudos de Direito Administrativo (2ª ed.), op. cit, p.31

⁹⁰ *Ibid.* p. 57.

⁹¹ Sobre os pressupostos da tutela cautelar no processo administrativo, o Supremo Tribunal Administrativo recorda que o *periculum in mora* constitui o “verdadeiro leitmotiv da tutela cautelar, pois é o fundado receio de que a demora, na obtenção de decisão no processo principal, cause danos de difícil ou impossível reparação aos interesses perseguidos nesse processo, que motiva ou justifica este tipo de tutela urgente”. O *fumus boni iuris*, por seu turno, requer a probabilidade de procedência da pretensão principal, não bastando a mera ausência de manifesta improcedência. Supremo Tribunal Administrativo. Acórdão de 24 de maio de 2018 (Proc. n.º 0371/18).

⁹² *Ibidem.* p. 31

Considerando os princípios jurídicos e jurisprudenciais subjacentes ao princípio da precaução, os institutos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, embora específicos, são inteiramente compatíveis com as medidas provisórias fundadas nesse mesmo princípio. No domínio judicial, tais medidas visam, predominantemente, a proteção de direitos em litígio; já na esfera disciplinar, o seu objetivo primordial é a proteção da ordem e regularidade processual. Esta exigência impõe que a sua interpretação e aplicação se orientem por critérios de rigor jurídico, assegurando simultaneamente a eficácia das medidas e o respeito pelos direitos fundamentais dos visados.

As dimensões protetora e preventiva das medidas provisórias evidenciam-se ainda pela sua função na manutenção da integridade institucional e da confiança pública, uma vez que a defesa do interesse público requer, frequentemente, uma atuação célere e decisiva. Esta exigência é particularmente acentuada em processos que envolvem funcionários públicos ou militares, nos quais as infrações disciplinares podem comprometer de modo grave a credibilidade institucional. Nestes contextos, o princípio da urgência (*periculum in mora*) ganha relevância acrescida, legitimando a adoção de medidas imediatas que visem evitar danos ulteriores.

Paralelamente, o princípio da proporcionalidade assume um papel determinante na harmonização entre os direitos fundamentais do arguido e os interesses públicos subjacentes à adoção de medidas provisórias. Neste domínio, impõe-se que tais medidas sejam objeto de uma rigorosa ponderação quanto à sua necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, para garantir que não excedem o estritamente necessário à salvaguarda dos interesses jurídicos que se visa proteger. Esta exigência visa assegurar a justiça substancial da atuação administrativa e evitar qualquer perceção de arbitrariedade ou excesso punitivo. Como salienta Miguel Prata Roque, a aplicação de sanções e medidas provisórias pela Administração deve respeitar os limites de uma “estrutura multifacetada de sanções” que se compatibilize com o Estado de Direito e com o princípio da proporcionalidade como critério orientador da ação sancionatória pública⁹³.

A consolidação do princípio da precaução no ordenamento jurídico-administrativo tem conferido crescente respaldo normativo à utilização das medidas provisórias, sobretudo em matéria de legitimidade e proporcionalidade. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem

⁹³ ROQUE, Miguel Prata, O direito sancionatório *Op. cit.*, p. 105-149.

reiterado que a proporcionalidade⁹⁴ constitui um critério inultrapassável nas restrições às liberdades pessoais, impondo uma apreciação particularmente exigente quando estejam em causa limitações de direitos fundamentais.

O enquadramento normativo destas medidas no seio da Guarda Nacional Republicana encontra consagração nos artigos 87.º a 90.º do Regulamento Disciplinar da GNR (RDGNR), que regem a aplicação das medidas provisórias. O conceito de medidas cautelares, refletido neste regime, tem vindo a harmonizar-se com os padrões internacionais de boa administração, assegurando que a forma das medidas respeita o princípio da legalidade e os direitos fundamentais dos indivíduos envolvidos.

Em sede disciplinar, a natureza preventiva das medidas provisórias manifesta-se, de forma paradigmática, nas modalidades previstas no artigo 88.º do RDGNR: a apreensão de documentos ou objetos, o desarmamento, a transferência preventiva e a suspensão preventiva de funções. Estas medidas destinam-se a prevenir riscos específicos — desde a destruição de provas à obstrução da instrução — e a sua aplicação deve resultar de uma avaliação rigorosa quanto à sua necessidade e proporcionalidade, tal como exige o artigo 89.º do mesmo diploma. Este escrutínio visa garantir que as medidas são adequadas ao fim pretendido, sem impor encargos excessivos ou injustificados ao arguido.

O princípio da legalidade assume igualmente papel central no regime das medidas provisórias, impondo a existência de indícios suficientes quanto à eventual participação do arguido no ilícito disciplinar. Esta exigência visa assegurar que tais medidas assentam em fundamentos minimamente sólidos, respeitando o princípio da presunção de inocência que deve vigorar ao longo de todo o processo disciplinar. A par disso, o princípio da necessidade impõe que tais medidas apenas possam ser decretadas perante risco manifesto de perturbação da instrução ou do normal funcionamento do serviço.

A relação entre estes princípios emerge com particular nitidez nas disposições do artigo 89.º do RDGNR referentes à suspensão preventiva. A aplicação desta medida pressupõe a demonstração de que a manutenção do exercício de funções por parte do arguido causaria

⁹⁴ Ver Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. **Caso De Wilde, Ooms e Versyp vs. Bélgica** (n.º 2832/66, 2835/66 e 2899/66). Acórdão de 18 de junho de 1971. *ECHR* Série A n.º 1, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. **Caso Guzzardi vs. Itália** (n.º 7367/76). Acórdão de 6 de novembro de 1980. *ECHR* Série A n.º 39, acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. **Caso Klass e Outros vs. República Federal da Alemanha** (n.º 5029/71). Acórdão de 6 de Setembro de 1978. *ECHR* Série A n.º 28, acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. **Caso Gillan e Quinton vs. Reino Unido** (n.º 4158/05 e 4159/05).

prejuízo substancial à investigação ou ao funcionamento do serviço. Acresce a obrigação de ponderar a suficiência de medidas alternativas menos restritivas, como a transferência, em estrita obediência ao princípio da proporcionalidade.

As garantias procedimentais que rodeiam a aplicação destas medidas reforçam ainda mais a sua legitimidade. O respeito pelo devido processo, a fundamentação adequada e a exigência de autorização superior — nomeadamente pelo Ministro da Administração Interna ou pelo Comandante-Geral — atestam a gravidade e a excecionalidade que devem caracterizar a adoção de tais medidas.

A aplicação de medidas provisórias representa, assim, uma interseção entre o princípio da precaução, os imperativos do procedimento disciplinar, a integridade institucional e a confiança pública. A articulação entre os contributos da doutrina e a jurisprudência consolidada fornece uma base sólida para a sua aplicação criteriosa. Por meio de uma adesão rigorosa aos princípios da urgência, necessidade e proporcionalidade, estas medidas afirmam-se como instrumentos justos, eficazes e compatíveis com o Estado de Direito democrático.

5.1. O *periculum in mora*

O conceito de *periculum in mora*, ou "perigo na demora", constitui elemento nuclear na aplicação das medidas cautelares e provisórias no âmbito do Direito Administrativo Sancionatório. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Administrativo, este princípio abrange tanto o receio fundado de verificação de um facto consumado como o risco de produção de um dano irreparável aos interesses que se pretendem salvaguardar no processo principal⁹⁵. Este duplo aspeto sublinha, simultaneamente, a urgência e a necessidade de uma intervenção tempestiva, apta a prevenir ou a mitigar os efeitos de eventuais lesões jurídicas.

As medidas provisórias são, assim, desenhadas para impedir a consumação de danos e garantir que os efeitos adversos de um evento lesivo não se agravem. A admissibilidade destas medidas encontra-se dependente da análise contextual do caso concreto, exigindo uma adaptação aos fins específicos que justificam a sua adoção.

Artur Flamínio da Silva⁹⁶ caracteriza o *periculum in mora* como um “justo receio”, consagrado no artigo 89.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo. Tal receio consiste num juízo qualificado, assente no risco plausível de ocorrência de lesão de interesses públicos ou privados relevantes para o procedimento. O autor salienta que, sem a adoção de medidas

⁹⁵ Acórdão do Tribunal Central Administrativo, processo, 50/22.6BCLSB.

⁹⁶ SILVA, Artur Flamínio da, Estudos de Direito Administrativo (2ª ed.), Op. cit., p.31.

provisórias eficazes, há um fundado receio de que se concretizem situações de facto irreversíveis ou de difícil reparação, pondo em risco os interesses tutelados⁹⁷. A urgência que caracteriza este cenário constitui, portanto, um dos pressupostos essenciais que legitimam a imposição de tais medidas, devendo a sua aplicação respeitar as particularidades de cada caso concreto.

Estas medidas, ao serviço da Administração Pública, desempenham um papel essencial para assegurar a eficácia das decisões finais a adotar. O seu carácter instrumental traduz-se no facto de não constituírem um fim em si mesmas, mas antes se configurarem como mecanismos de garantia da aplicabilidade futura da decisão definitiva. A sua função é, pois, assegurar que nenhuma circunstância posterior frustre os objetivos prosseguidos, salvaguardando o funcionamento normal dos serviços públicos e a boa execução administrativa.

Importa realçar o conceito de *periculum in mora*, aplicável às medidas provisórias em sede de Direito Administrativo. O "justo receio"⁹⁸ que justifica tais medidas manifesta-se de formas distintas consoante o objetivo a alcançar: evitar a produção do dano ou, quando este já se verificou, impedir a sua amplificação. Esta dupla funcionalidade evidencia a natureza preventiva e corretiva destas medidas, impondo à Administração uma atuação decidida e proporcional para a defesa dos interesses jurídicos afetados.

A eficácia da decisão final está, muitas vezes, condicionada pela passagem do tempo. No entanto, a simples sucessão temporal não é, por si só, suficiente para justificar a adoção de medidas provisórias. O risco de ineficácia futura da decisão deve ser real e objetivamente avaliado pela entidade administrativa competente. Essa avaliação casuística garante que as medidas são proporcionais, adequadas e necessárias à luz dos princípios gerais do Direito Administrativo.

O artigo 89.º do CPA estabelece um quadro normativo amplo para a aplicação das medidas provisórias, permitindo a sua adoção em diferentes contextos procedimentais. Nos casos em que a legislação setorial se revele omissa, as disposições daquele preceito funcionam como princípios orientadores, reforçando a importância da margem de discricionariedade administrativa⁹⁹ na apreciação dos factos e circunstâncias concretas.

⁹⁷ *Ibidem*, p.31.

⁹⁸ No sentido de que o justo receio exigido deve ser razoável em relação à normal previsibilidade da vida nas circunstâncias do caso concreto. Cf. OLIVEIRA, Mário Esteves de, GONÇALVES, Pedro Costa, e AMORIM, João Pacheco de, *Op. cit.* p. 404.

⁹⁹ A discricionariedade administrativa funda-se na lei, inexistindo atos absolutamente discricionários. Cf. AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo* (Vol. II, 4.ª ed, Coimbra, 2021, p. 65–92.; e SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral – Actividade Administrativa*. Tomo III. Coimbra: Almedina, 2009, p. 196.

A antevisão do conteúdo provável da decisão final constitui elemento integrante da apreciação do *periculum in mora*. A capacidade de a Administração antecipar os efeitos jurídicos da sua decisão permite avaliar se as circunstâncias atuais põem em causa a sua futura eficácia. Tal abordagem prospetiva sustenta a necessidade e adequação das medidas provisórias, garantindo que estas são adotadas de forma criteriosa, em respeito pelos direitos das partes envolvidas.

No domínio contraordenacional, o *periculum in mora* adquire contornos particularmente relevantes. Sempre que a Administração dispõe de indícios sérios (*fumus boni iuris*) da verificação de uma infração, incumbe-lhe prevenir a produção de danos entre a conduta ilícita e a decisão final. O surgimento de novas infrações ou de fatores que possam comprometer a eficácia da decisão final justifica uma atuação preventiva firme, de modo que não se frustrem os objetivos da justiça administrativa.

O princípio da proporcionalidade surge, neste contexto, como pedra angular da admissibilidade das medidas provisórias. Estas devem ser não só necessárias para responder aos riscos concretos do *periculum in mora*, como também proporcionais à gravidade do dano potencial e ao interesse jurídico tutelado. A adoção de medidas como a apreensão de documentos, suspensão de funções ou transferência temporária deve obedecer a critérios rigorosos de necessidade e adequação.

A dimensão humana do *periculum in mora* não pode ser ignorada. A aplicação de medidas provisórias afeta frequentemente de modo significativo a vida profissional e pessoal dos indivíduos abrangidos. A suspensão de funções ou a transferência forçada pode acarretar consequências graves e duradouras. Estas circunstâncias impõem uma abordagem sensível e empática por parte da Administração, que deve ponderar, de forma responsável, o impacto das medidas nos direitos e dignidade dos visados.

Por fim, cumpre referir que o *periculum in mora* é, por natureza, dinâmico. As condições que o justificam podem alterar-se ao longo do procedimento, exigindo da Administração uma avaliação constante e atualizada da sua subsistência. Tal exigência reforça a ideia de que estas medidas devem ser revistas e ajustadas sempre que se modifiquem os pressupostos que as sustentam.

O *periculum in mora* configura um critério multifacetado e essencial no contexto das medidas provisórias e cautelares. A sua aplicação impõe um equilíbrio entre a urgência da intervenção e o respeito pelos direitos fundamentais, devendo a Administração atender às especificidades de cada situação. Integrando considerações jurídicas, práticas e humanas, este

princípio constitui uma salvaguarda indispensável da legalidade, da proporcionalidade e da eficiência administrativa.¹⁰⁰

5.2. O *fumus boni iuris*

O conceito de *fumus boni iuris*, frequentemente traduzido como "aparência de bom direito" ou "probabilidade razoável de bom fundamento jurídico", assume papel essencial no regime jurídico das medidas provisórias. Este princípio traduz a exigência de que a pretensão que sustenta a medida possua um mínimo de verosimilhança jurídica, ou seja, que revele uma plausibilidade suficiente para justificar uma atuação administrativa prévia à decisão definitiva.

Na sua formulação tradicional, o *fumus boni iuris* exige que o requerente da medida demonstre a probabilidade de êxito no mérito da causa principal, baseando-se na plausibilidade do direito invocado¹⁰¹. Como sublinhado na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo¹⁰², trata-se da “probabilidade da existência do direito que se pretende fazer valer”, sendo necessário que, para a medida ser deferida, “seja provável que o litígio principal será julgado procedente”.

No contexto das medidas provisórias, a aplicação do *fumus boni iuris* requer uma análise diferenciada em função da natureza do procedimento. Em sede civil¹⁰³, a sua verificação é

¹⁰⁰ V. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, processo, 034/23.7BALSB, de 21/03/2024 “O que caracteriza funcionalmente as medidas provisórias, de acordo com o regime geral do artigo 89.º, n.º 1, do CPA, é a sua *urgência*, fundada no «justo receio de, sem tais medidas, se constituir uma situação de facto consumado ou se produzirem prejuízos de difícil reparação para os interesses públicos ou privados em presença» – a que corresponde o pressuposto do *periculum in mora* – e a *proporcionalidade* em sentido estrito, ou seja, a verificação de que, em ponderação, os danos para tais interesses que resultam da adoção da medida concretamente em causa não se mostrem superiores àqueles que se pretendem evitar, enquanto requisito de validade (esta ponderação pressupõe naturalmente um juízo positivo sobre a adequação e necessidade da medida)”.

¹⁰¹ Vieira de Andrade identifica, na introdução do requisito do *fumus boni iuris* no domínio das providências cautelares administrativas, um ponto de rutura com uma das manifestações mais gravosas do tradicional dogma autoritário da presunção de legalidade do ato administrativo. Com efeito, considera que esta exigência consubstancia um verdadeiro “requisito da juridicidade material”, na medida em que impõe ao julgador uma apreciação, ainda que sumária e provisória, da legalidade do ato impugnado, afastando a ideia de que este beneficia, automaticamente, de uma presunção inabalável de conformidade com o ordenamento jurídico, in, ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Tutela Cautelar. Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 34, Julho/Agosto 2002.

¹⁰² Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Proc. n.º 01074/23.7BELSB, de 18-01-2024), “A aparência do bom direito, ou seja, o *fumus boni iuris*, não exige a demonstração plena do direito invocado, mas apenas uma plausibilidade séria da sua existência, bastando que os fundamentos do pedido principal se apresentem minimamente fundados, à luz dos factos invocados e do direito aplicável. É uma exigência mitigada, justificada pela natureza instrumental e célere do processo cautelar.”

¹⁰³ No plano do Código de Processo Civil (CPC), a exigência de um juízo de probabilidade quanto ao direito invocado encontra-se prevista no artigo 368.º, n.º 1, primeira parte, o qual dispõe que a providência é decretada “desde que haja probabilidade séria da existência do direito”. Já no Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), o requisito do *fumus boni iuris* encontra-se consagrado no artigo 120.º, n.º 1, segunda parte, nos termos do qual “as providências cautelares são adoptadas quando (...) seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente”. Esta redação resulta da alteração operada

requisito imprescindível para a adoção de providências cautelares. Já nos procedimentos administrativos, sobretudo nos de natureza sancionatória, a avaliação do *fumus boni iuris* exige maior complexidade, tendo em conta a diversidade das funções administrativas e o princípio da legalidade estrita que orienta a atuação pública.

No domínio do procedimento administrativo comum, o artigo 89.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) consagra implicitamente o *fumus boni iuris*, ao prever a admissibilidade de medidas provisórias quando estejam em causa danos irreparáveis. Esta norma pressupõe a plausibilidade do direito cuja tutela se pretende antecipar, implicando uma avaliação preliminar dos elementos disponíveis e da sua suficiência para justificar a adoção da medida.

Essa avaliação, embora sumária, não se pode limitar a uma apreciação superficial: deve permitir uma previsão fundamentada do resultado provável da decisão final. Tal exigência visa garantir que as medidas provisórias não sejam concedidas de forma leviana ou arbitrária, mas antes com base numa análise séria e responsável da substância da pretensão deduzida.

A verificação do *fumus boni iuris* exige, por conseguinte, a apresentação de um conjunto de elementos de prova e argumentação jurídica que, ainda que incompletos, revelem uma hipótese jurídica plausível de sucesso. A ausência desses elementos poderá configurar fundamento suficiente para indeferir a medida, sob pena de violação do princípio da proporcionalidade e do devido processo legal.

No âmbito do Direito Administrativo Sancionatório, a aplicação do *fumus boni iuris* assume contornos especialmente delicados. Como é próprio do modelo sancionatório, a adoção de medidas restritivas — nomeadamente suspensões preventivas — poderá interferir de forma significativa com os direitos fundamentais do visado, em especial com o direito ao exercício de funções, à reputação profissional e à presunção de inocência.

O artigo 89.º do CPA, ao estabelecer os critérios de admissibilidade das medidas provisórias, impõe que estas observem os princípios da necessidade e da proporcionalidade. Neste sentido, o *fumus boni iuris* opera como um filtro de racionalidade e justiça, evitando que a Administração imponha medidas restritivas desproporcionais ou desprovidas de base factual e jurídica consistente¹⁰⁴.

pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, que eliminou a anterior distinção entre providências cautelares conservatórias e antecipatórias, unificando o critério relativo à probabilidade de êxito da ação principal, exigível em qualquer das modalidades de providência.

¹⁰⁴ Como é de entendimento SILVA, Artur Flamínio da, Estudos do Direito Administrativo, Op. cit, p.33-34, quando refere que “no Direito Sancionatório Administrativo impõe ainda o preenchimento do *fumus boni iuris*, exigindo-se no processo de adoção de uma medida provisória uma avaliação da probabilidade (e da gravidade) na

Embora o *fumus boni iuris* não surja com formulação expressa, encontra-se implicitamente consagrado no artigo 89.º do CPA, ao prever que a Administração pode adotar medidas provisórias sempre que esteja em causa a prevenção de prejuízos de difícil ou impossível reparação. Tal norma pressupõe que o direito ou interesse a proteger seja verosímil e juridicamente plausível, exigindo da Administração uma avaliação preliminar dos elementos disponíveis, bem como uma previsão fundamentada do resultado provável do procedimento.

Contudo, a análise do *fumus boni iuris* não pode assumir contornos idênticos em todos os contextos procedimentais. Com efeito, a aplicação do princípio varia em função da natureza do procedimento em que se insere. Em sede civil, a sua verificação é requisito imprescindível para a adoção de providências cautelares, nos termos do Código de Processo Civil. Já no domínio administrativo, sobretudo no procedimento administrativo sancionatório, a avaliação do *fumus boni iuris* assume contornos mais complexos, tendo em atenção a diversidade das funções administrativas e o princípio da legalidade estrita que orienta a atuação da Administração Pública.

Neste domínio, a exigência de plausibilidade atua como uma garantia contra a arbitrariedade administrativa, evitando que sejam impostas medidas restritivas desproporcionadas ou desprovidas de uma base jurídico-factual consistente. Como refere Sandra Lopes Luís, “a Administração deve ter presente a plausibilidade do direito ou interesse público a acautelar, e esse juízo não pode ser meramente abstrato ou genérico, mas sim baseado em factos e elementos concretos do caso”¹⁰⁵.

Esta exigência de plausibilidade atua também como instrumento de proteção da igualdade jurídica, impedindo que se imponham medidas excessivamente gravosas a indivíduos cuja conduta ainda se encontra sob avaliação. A proporcionalidade da medida deverá, pois, ser aferida em função da gravidade dos factos imputados, da intensidade da medida proposta e da força indiciária da prova disponível.

Importa ainda destacar a ressonância deste princípio noutras ordens jurídicas. No plano europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos reconhecem a importância de um juízo preliminar de plausibilidade como condição de legitimidade das medidas provisórias. A sua aplicação é indissociável do respeito pelos

conclusão e formação de uma convicção relativamente à existência de uma forte possibilidade de, face a indícios sumários, do cometimento de uma infração disciplinar (ainda que postumamente se conclua pelo arquivamento do procedimento disciplinar”, deve-se avaliar da viabilidade sumária face ao quadro jurídico aplicável)”. Também PINTO, João Miguel Vilas Boas, *Do Poder Administrativo Sancionatório*, Op. cit, 494, refere que no decretamento de medidas provisórias no contexto sancionatória deve verificar-se a existência de *fumus boni iuris*.

¹⁰⁵ LUÍS, Sandra Lopes, *As medidas provisórias* op, cit. p. 737.

princípios da legalidade, da proporcionalidade e do acesso à justiça, constituindo uma garantia essencial do Estado de Direito.

No plano teórico, o *fumus boni iuris* está profundamente ancorado nos princípios do devido processo legal e da proteção da confiança. A Administração não pode aplicar medidas que impliquem compressão de direitos sem base jurídico-factual mínima que as sustente, sob pena de comprometer a legitimidade da sua atuação.

No ordenamento jurídico português, o Acórdão n.º 332/2019 do Tribunal Constitucional vem reforçar esta exigência, ao afirmar que a plausibilidade jurídica da medida constitui condição necessária para a sua validade, sobretudo nos casos que envolvam restrições a direitos fundamentais, como sucede com os funcionários públicos. Este acórdão destaca a relevância de uma fundamentação substancial e não meramente formal, exigindo da Administração uma apreciação objetiva da situação concreta e a ponderação adequada entre os interesses públicos prosseguidos e os direitos individuais afetados.

O Tribunal sublinha, ainda, que a adoção de medidas restritivas exige o cumprimento de um conjunto de garantias: a presunção de inocência, o contraditório, a motivação adequada e o respeito pela proporcionalidade. A plausibilidade jurídica atua, assim, como condição de legalidade e, simultaneamente, como limite material à imposição de medidas administrativas restritivas.

Por conseguinte, a exigência do *fumus boni iuris* não se reduz a um mero formalismo processual. Trata-se de uma garantia essencial que assegura a racionalidade, legalidade e justiça das decisões administrativas em sede provisória. A sua verificação impõe-se não apenas como requisito técnico, mas como expressão do respeito pelos direitos fundamentais e pelos princípios que enformam a atuação administrativa.

Em síntese, o *fumus boni iuris* representa um alicerce do regime jurídico das medidas provisórias, consubstanciando a exigência de uma base jurídica plausível para a sua adoção. Ao evitar decisões arbitrárias, garante a eficácia da tutela cautelar sem comprometer os direitos dos destinatários. A sua aplicação cuidadosa permite conciliar a celeridade e eficácia da Administração com os princípios da justiça, equidade e proteção dos direitos fundamentais.

5.3. Ponderação de interesses segundo critérios de proporcionalidade

A ponderação de interesses segundo critérios de proporcionalidade é um pilar fundamental nos processos decisórios administrativos relacionados com a adoção de medidas provisórias, tal como previsto no artigo 89.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Trata-se de um processo que exige a consideração de interesses públicos e privados concorrentes, visando adotar medidas que sejam proporcionais, adequadas e necessárias. Este princípio sublinha a necessidade de prevenir danos significativos, minimizando, ao mesmo tempo, qualquer violação desproporcionada dos direitos dos indivíduos. Longe de ser um mero exercício técnico, este ato de equilíbrio representa um princípio jurídico essencial que visa harmonizar a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos com a prossecução de objetivos de interesse público.

Artur Flamínio da Silva sublinha os fundamentos legais deste princípio, destacando o quadro constitucional e estatutário que rege a ponderação de interesses. O artigo 266.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP), conjugado com o artigo 7.º do CPA, consagra a proporcionalidade como um princípio orientador da atuação administrativa. O autor salienta que o artigo 89.º, n.º 1 do CPA impõe uma avaliação criteriosa para assegurar que “os danos resultantes da medida não sejam maiores do que aqueles que se pretende evitar com a sua adoção”¹⁰⁶. Esta avaliação exige que a administração considere não só os potenciais danos decorrentes da adoção da medida, mas também as consequências adversas da sua omissão. Uma avaliação tão abrangente garante que a decisão final seja consistente com os princípios da proporcionalidade e da boa prática administrativa¹⁰⁷.

Sandra Lopes Luís desenvolve esta ideia, salientando que o planeamento exige uma “consideração razoável ou motivada”, em que o dano que resulta da tomada de uma ação deve ser considerado em conjunto com o dano que pode resultar da inação. Este princípio reflete o princípio da igualdade previsto no artigo 266.º da CRP e no artigo 7.º do CPA. A autora defende que equilibrar interesses é uma forma importante de garantir que as medidas de curto prazo estão dentro dos limites do movimento aceitável. A sua análise destaca duas funções do princípio do equilíbrio: por um lado, pode ser uma salvaguarda contra a imposição arbitrária de restrições administrativas à circulação de bens e serviços e, por outro lado, pode ser uma proteção contra a imposição arbitrária na gestão de interesses concorrentes¹⁰⁸.

Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim reforçam a importância da proporcionalidade, da adequação e da necessidade como critérios essenciais para legitimar a aplicação de medidas provisórias. Estes princípios servem de baliza para assegurar que os benefícios públicos derivados de tais medidas superam os custos impostos aos

¹⁰⁶ SILVA, Artur Flamínio da, Medidas provisórias e suspensões preventivas no direito disciplinar administrativo op, cit. p.10.

¹⁰⁷ SILVA, Artur Flamínio da, Estudos de Direito Administrativo (2ª ed.), op. cit, p.32.

¹⁰⁸ LUÍS, Sandra Lopes, As medidas provisórias op, cit. p. 744-745.

direitos individuais. Os autores afirmam que “as medidas provisórias devem ser proporcionais ao objetivo que pretendem atingir, assegurando o menor prejuízo possível aos direitos em causa”¹⁰⁹. Esclarecem ainda que o critério da adequação exige que a medida seja capaz de atingir o seu propósito pretendido, enquanto o critério da necessidade exige que não exista uma alternativa menos restritiva. Finalmente, a proporcionalidade no seu sentido estrito exige um equilíbrio em que os benefícios esperados da medida justifiquem os seus custos e restrições associados.

A aplicação prática destes princípios exige uma justificação minuciosa das decisões administrativas. O artigo 89.º do CPA determina que a decisão de adoção de uma medida provisória seja explícita e transparentemente fundamentada, demonstrando a sua necessidade e proporcionalidade relativamente aos interesses que pretende proteger. Este requisito não só garante o cumprimento do Estado de Direito, como também proporciona uma salvaguarda contra decisões arbitrárias. Ao exigir um raciocínio detalhado, o CPA facilita a revisão judicial das ações administrativas, reforçando assim os princípios da legalidade e da responsabilização na administração pública¹¹⁰.

A análise da proporcionalidade de Isabel Fonseca¹¹¹ é complementada por dados da doutrina jurídica europeia, que frequentemente influencia o direito administrativo português. Por exemplo, Paul Craig e Gráinne de Búrca, no seu exame da proporcionalidade no Direito da União Europeia, defendem que a proporcionalidade serve como um mecanismo crítico para conciliar direitos e interesses conflitantes na administração pública. Observam que as avaliações de proporcionalidade exigem que os administradores ponderem a importância do interesse público prosseguido em relação à extensão da interferência nos direitos individuais, garantindo uma resolução justa e equitativa¹¹².

Voltando ao contexto português, o princípio da proporcionalidade desempenha também um papel fundamental para garantir que as ações administrativas estão alinhadas com os valores constitucionais. A adequação garante que a medida é apropriada para atingir o fim a que se destina, a necessidade avalia se existem alternativas menos restritivas e a proporcionalidade em sentido estrito pondera os benefícios da medida em relação aos seus custos. Esteves de Oliveira et al. realçam que “os danos causados pela medida provisória devem ser compatíveis com o

¹⁰⁹ OLIVEIRA, Mário Esteves de, GONÇALVES, Pedro Costa, e AMORIM, João Pacheco de, *Op. cit.* p.551.

¹¹⁰ MONCADA, Luiz Cabral de, *Op. cit.* p. 349-351.

¹¹¹ FONSECA, Isabel Celeste M, *Op. cit.* p 43.

¹¹² CRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2015, p.42.

objetivo pretendido e, simultaneamente, não deve existir uma solução menos onerosa”¹¹³. Esta abordagem estruturada garante que as ações administrativas se mantenham eficazes e respeitadoras dos direitos fundamentais.

A ponderação de interesses assume também um papel central no contexto mais amplo do direito administrativo, servindo como princípio fundamental para o exercício legítimo dos poderes administrativos. Esta dupla função realça a importância da proporcionalidade como requisito processual e substantivo na tomada de decisões administrativas. Ao exigir uma consideração cuidadosa de todos os fatores relevantes, a proporcionalidade garante que as decisões administrativas não sejam apenas legais, mas também justas e equitativas.

O contributo académico de Mário Aroso de Almeida¹¹⁴ acrescenta uma dimensão importante a este debate, realçando que a aplicação do princípio da proporcionalidade no âmbito dos atos administrativos não é apenas uma questão técnica, mas um elemento essencial da governação pública democrática. Este princípio assegura que a atividade fiscalizadora se desenvolva em conformidade com os valores consagrados na Constituição, evita excessos e garante a proteção dos direitos dos supervisionados.

A ponderação de interesses segundo critérios de proporcionalidade é, assim, um elemento indispensável à tomada de decisão administrativa no contexto de medidas provisórias. Fundamentado em princípios constitucionais e estatutários, este processo garante que as ações administrativas sejam eficazes e respeitadoras dos direitos individuais. Com base na aplicação cumulativa dos critérios da adequação, necessidade e proporcionalidade, a administração pode conciliar interesses conflitantes de uma forma que defenda o Estado de Direito e promova a confiança pública nas instituições administrativas. Os contributos académicos de Sandra Lopes Luís, Artur Flamínio da Silva, Mário Esteves de Oliveira e outros realçam a importância da proporcionalidade como pedra basilar da justiça administrativa. Mediante um raciocínio cuidadoso e uma tomada de decisões transparente, o equilíbrio de interesses serve não só como um requisito legal, mas também como uma expressão fundamental dos valores democráticos e do respeito pela dignidade humana.

¹¹³ OLIVEIRA, Mário Esteves de, GONÇALVES, Pedro Costa, e AMORIM, João Pacheco de, Op. cit. p.406.

¹¹⁴ ALMEIDA, Mário Aroso – Manual de Processo Administrativo, Op, cit. p.75

CAPÍTULO II — PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS

A evolução do Direito Administrativo contemporâneo, em especial no seu subdomínio sancionatório, tem vindo a acentuar a necessidade de uma reconstrução dogmática que assegure a compatibilização entre os poderes punitivos da Administração e os direitos fundamentais¹¹⁵ dos administrados. Esta tensão adquire particular acuidade no contexto do Direito Disciplinar, ramo em que o exercício do poder sancionatório público se cruza com relações estatutárias de sujeição especial, frequentemente marcadas por um especial dever de obediência e lealdade funcionais.

Neste domínio, assume especial relevo o regime das medidas provisórias — designadamente, a suspensão preventiva de funções — enquanto manifestações cautelares de poder punitivo. Tais medidas, apesar de se apresentarem como instrumentos de natureza provisória e não definitiva, podem consubstanciar restrições significativas aos direitos dos visados, justificando, por isso, uma particular exigência quanto à sua fundamentação, proporcionalidade e respeito pelos princípios estruturantes do ordenamento jurídico.

Com efeito, o princípio da legalidade, enquanto corolário do Estado de Direito democrático, impõe-se como matriz essencial da admissibilidade e configuração das medidas provisórias, devendo estas encontrar previsão legal clara, estrita e previamente estabelecida. A este acrescem os princípios do inquisitório, da proporcionalidade, da presunção de inocência, e da audiência, cuja densificação normativa e jurisprudencial tem vindo a ser consolidada tanto no plano constitucional como no plano infraconstitucional, nomeadamente por meio do Código do Procedimento Administrativo e da jurisprudência do Tribunal Constitucional.

O presente capítulo visa, assim, proceder a uma análise sistemática dos princípios aplicáveis ao Direito Disciplinar, com especial incidência na sua aplicação às medidas provisórias, problematizando os seus fundamentos, os seus limites e os desafios que a sua aplicação suscita no quadro de um Direito Sancionatório Público em transformação. A abordagem assumirá uma perspetiva integradora, convocando contributos doutrinários relevantes, bem como os mais significativos desenvolvimentos jurisprudenciais, com especial

¹¹⁵ Paulo Otero sublinha que o respeito da Administração Pública pelos direitos e interesses dos cidadãos é uma exigência intrínseca a um Estado de direitos humanos, constituindo, simultaneamente, uma decorrência da conceção personalista do Direito Administrativo acolhida pela Constituição. Para o autor, os princípios consagrados no artigo 266.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa devem ser interpretados à luz da centralidade axiológica da dignidade da pessoa humana, enquanto valor fundamental que estrutura a legalidade administrativa e orienta a ação dos poderes públicos, OTERO, Paulo. *Direito do Procedimento Administrativo*. Volume I. 1.ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 161.

destaque para os Acórdãos do Tribunal Constitucional e de instâncias superiores da jurisdição administrativa.

1. O princípio da legalidade

O princípio da legalidade constitui uma das pedras angulares do Direito Administrativo e uma manifestação essencial do Estado de Direito Democrático. Encontra-se expressamente consagrado no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, segundo o qual “os órgãos e agentes da Administração Pública estão subordinados à Constituição e à lei”, e no artigo 3.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, estabelecendo que “os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”¹¹⁶.

A formulação clássica do princípio da legalidade assentava numa conceção negativa e garantística, funcionando como limite à atuação da Administração Pública. Tal entendimento visava, essencialmente, impedir a lesão de direitos ou interesses dos particulares sem fundamento legal. Como expressamente afirmava Marcello Caetano, «nenhum órgão ou agente da Administração Pública tem a faculdade de praticar atos que possam contender com interesses alheios senão em virtude de uma norma geral anterior» (Caetano, 1990, p. 30). Assim, o princípio da legalidade surgia como uma proibição de atuação lesiva, servindo primordialmente os interesses dos administrados.

Contudo, a doutrina contemporânea — nomeadamente na formulação de Diogo Freitas do Amaral — tem vindo a reconfigurar este princípio, conferindo-lhe uma dimensão positiva. Na sua leitura atual, a legalidade é não apenas um limite, mas também o fundamento e a condição de legitimidade da atuação administrativa. A Administração não dispõe de uma liberdade de ação análoga à dos particulares no âmbito do direito privado; pelo contrário,

¹¹⁶ “O princípio da legalidade é o primeiro princípio estruturante da atividade administrativa e exprime a submissão da Administração à Constituição e à lei, constituindo a base da juridicidade administrativa.” GONÇALVES, Pedro Costa; OLIVEIRA, Mário Esteves de; AMORIM, João Pacheco de. *Op. cit.* p. 45.

“A legalidade administrativa implica uma vinculação da Administração à norma jurídica em vigor, numa dupla dimensão: como dever de agir conforme ao Direito e como interdição de agir contra ou fora do Direito” OTERO, Paulo, *Op. cit.* p. 93).

O princípio da legalidade constitui a matriz axiológica e normativa de toda a atividade administrativa. A Administração Pública encontra-se vinculada à Constituição e à lei, pelo que não pode invocar critérios de oportunidade ou conveniência para se afastar das soluções jurídicas estabelecidas. Tal como refere Mário Aroso de Almeida:

“O princípio da legalidade administrativa é associado a uma exigência de precedência de lei, de acordo com a qual o exercício de poderes por parte dos órgãos da Administração Pública deve encontrar fundamento em normas legais que definam, pelo menos, a respetiva competência”, ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria Geral do Direito Administrativo: o novo regime do Código do Procedimento Administrativo*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2015, p. 41-55.

encontra-se vinculada ao princípio da competência, só podendo atuar quando, e na medida em que, a lei lho permita¹¹⁷ (Freitas do Amaral, 2021, pp. 43–44).

Neste contexto, a legalidade não corresponde a um mero *licere*, ou a uma faculdade abstrata de agir, mas a uma autorização jurídica concreta, fundada na lei. Nas palavras de Freitas do Amaral, “a Administração Pública não pode fazer tudo o que não lhe seja proibido; pode apenas fazer o que lhe é permitido”¹¹⁸. A distinção entre o paradigma privatístico e o público é bem ilustrada pelas fórmulas latinas: *permissum videtur in omne quod non prohibitum est*, aplicável ao direito privado; e *quae non sunt permissa prohibita intelliguntur*, que expressa a lógica estrita da legalidade administrativa¹¹⁹.

O princípio da legalidade comporta ainda duas modalidades específicas: a preferência de lei, que impede a validade de atos administrativos contrários a normas legais, e a reserva de lei, que exige base legal para a prática de atos administrativos que limitem direitos, imponham deveres ou afetem juridicamente os particulares¹²⁰.

Mais do que um princípio de submissão à lei em sentido estrito, a legalidade contemporânea abrange o denominado “bloco de legalidade”¹²¹, que inclui a Constituição, as leis, os regulamentos, os princípios gerais de direito, os contratos administrativos, os atos

¹¹⁷ AMARAL, Diogo Freitas - Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 4.^a ed, op.cit. p. 43.

¹¹⁸ Ibidem, p.44.

¹¹⁹ Ibidem, p. 45

¹²⁰ Ibidem, p. 49-50

¹²¹ Entre nós, a sujeição da Administração ao Direito tem sido amplamente reconhecida pela doutrina por meio da consagração do princípio da juridicidade. Neste sentido, Vieira de Andrade sustenta que a atuação da Administração deve estar subordinada a um quadro normativo global, integrando-se de forma plena no ordenamento jurídico. Para o autor, o princípio da juridicidade constitui um verdadeiro fundamento estruturante da Administração Pública VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. «O ordenamento jurídico administrativo». In: *Contencioso Administrativo: breve curso constituído por lições proferidas na Universidade do Minho por iniciativa da Associação Jurídica de Braga*. Braga: Livraria Cruz, 1986, p. 41.

Em termos mais restritos, Gomes Canotilho e Vital Moreira advertem que o princípio da legalidade deve ser compreendido como parte de um princípio mais amplo: o da juridicidade administrativa, já que toda a ordem jurídico-constitucional portuguesa – incluindo regras e princípios – fundamenta e condiciona a atuação administrativa (CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, op. cit., p. 895).

Todavia, compreendemos que o princípio da juridicidade não se limita à Constituição ou à lei formal. Pelo contrário, abrange igualmente normas regulamentares e, em determinadas circunstâncias, atos jurídicos e contratos administrativos. Neste domínio, assume particular relevância a perspetiva de Paulo Otero, ao afirmar que a legalidade administrativa deve ser entendida como uma vinculação à juridicidade em sentido amplo, incluindo todos os níveis normativos que orientam e vinculam a atuação da Administração (OTERO, Paulo *Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, op. cit., p. 733 e ss.).

A esta linha de pensamento acrescenta-se ainda a contribuição de Rogério Soares, que propõe uma compreensão do princípio da legalidade em articulação com a ideia de uma Administração constitutiva. Nesta visão, a legitimidade administrativa decorre não apenas da lei em sentido formal, mas de todo o sistema jurídico-constitucional, na medida em que este conforma as relações sociais e institucionais (SOARES, Rogério, “Princípio da legalidade e Administração Constitutiva”, *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LVII, 1981, pp. 169-191).

administrativos constitutivos de direitos, bem como o direito internacional com valor interno¹²². A violação de qualquer um destes elementos implica a ilegalidade da atuação administrativa, com as inerentes consequências jurídicas, designadamente a anulabilidade dos atos, a responsabilidade civil extracontratual do Estado e, eventualmente, a ilicitude disciplinar ou penal.

Como também é de entendimento¹²³ de Diogo Freitas do Amaral, o princípio da legalidade — tal como hoje é entendido — não se limita à administração agressiva, mas aplica-se igualmente à administração constitutiva e de prestação¹²⁴. Mesmo quando concede direitos, fornece bens ou presta serviços, a Administração está vinculada à prossecução de interesses públicos prévia e legalmente definidos. Como conclui Freitas do Amaral, “só a lei deve poder definir o interesse público a cargo da Administração”¹²⁵.

O princípio da legalidade constitui uma das garantias no exercício do poder disciplinar, assumindo-se como pilar estruturante do Estado de Direito democrático e como limite inultrapassável à atuação punitiva da Administração. Previsto no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa e no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, este princípio impõe à Administração a obrigação de atuar de acordo com a lei e com o Direito, em todas as suas dimensões: formal, material, orgânica e procedimental.

No domínio do Direito Disciplinar, a densidade jurídica do princípio da legalidade adquire contornos particularmente rigorosos, na medida em que qualquer medida restritiva de direitos — como é o caso da suspensão preventiva — exige um fundamento legal claro, expresse e previamente estabelecido. Não é admissível, por conseguinte, que tais medidas se baseiem em orientações administrativas, regulamentos internos ou despachos carentes de base legal formal. Está em causa a observância de uma reserva de lei, não apenas em sentido formal, mas também em sentido material.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem reafirmado de forma veemente este entendimento. No Acórdão n.º 332/2019, foi declarada a inconstitucionalidade da norma que

¹²² Ibidem, p. 51,52.

¹²³ Veja-se, por exemplo, o entendimento de Esteves de Oliveira, que sublinha a centralidade da norma jurídica na delimitação da atuação administrativa OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra: Almedina, 1980, p. 292 e ss.); a posição de Vieira de Andrade, que reafirma o necessário enquadramento normativo da atividade administrativa no seio do ordenamento jurídico (VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos Op. cit., p. 40-41); ou ainda a abordagem de Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, que evidenciam o papel dos princípios fundamentais como fundamento jurídico da Administração Pública SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral (Introdução e princípios fundamentais)*, tomo I, Lisboa: Dom Quixote, 2008., p. 172-173).

¹²⁴ Ibidem, p. 54.

¹²⁵ Ibidem, p.54.

permitia a suspensão preventiva de funções de um administrador judicial sem qualquer fixação de prazo nem densificação legal dos seus pressupostos, por violação, entre outros, do princípio da legalidade sancionatória. Neste acórdão, o Tribunal assinalou que a suspensão preventiva, enquanto medida com conteúdo restritivo de direitos, carece de habilitação legislativa concreta e suficiente, em respeito pelos princípios da proporcionalidade, tipicidade e segurança jurídica.

Na mesma linha, o Parecer n.º P001602003 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República defendeu que, na ausência de norma legal expressa, se deve aplicar, de forma subsidiária, o regime do Código Penal, enquanto expressão dos princípios gerais do Direito Sancionatório — em particular, o princípio da legalidade em sentido amplo, que impõe a prévia definição legal dos comportamentos puníveis e das medidas sancionatórias.

A doutrina tem também reforçado esta posição. Miguel Prata Roque sustenta que, embora o Direito Disciplinar constitua um ramo autónomo dentro do Direito Sancionatório Público, não pode afastar-se do núcleo essencial de garantias assegurado pelo Direito Penal. Para o autor, “decisão sancionatória não pode deixar de ficar sujeita às regras próprias do procedimento administrativo, bem como às respetivas garantias”, entre as quais o princípio da legalidade assume um papel central de validação jurídica da atuação da Administração¹²⁶.

Também Artur Flamínio da Silva adverte que a suspensão preventiva, enquanto medida provisória no âmbito do Direito Disciplinar, não pode ser aplicada automaticamente, devendo ser fundamentada à luz dos princípios da proporcionalidade e da necessidade. O autor esclarece que “a sua admissibilidade jurídica e a sua conformidade constitucional estão essencialmente dependentes da constatação da sua imprescindibilidade, circunstancialmente aferida, e da sua fundamentação segundo critérios de proporcionalidade”¹²⁷.

Neste mesmo sentido, Luiz S. Cabral de Moncada sublinha que a legalidade administrativa, conforme consagrada no CPA, “não se reduz a uma conformidade formal com a lei, mas obriga à vinculação da Administração à ordem jurídica como um todo, incluindo os princípios constitucionais e os direitos fundamentais”¹²⁸. A atuação administrativa — sobretudo em matéria sancionatória — deve, assim, assentar num fundamento normativo denso, certo e inteligível, sob pena de incorrer em vícios de legalidade e, consequentemente, em invalidade.

¹²⁶ ROQUE, Miguel Prata - “O direito sancionatório público enquanto bissectriz (imperfeita) entre o direito penal e o direito administrativo, op. cit. p. 106-108.

¹²⁷ SILVA, Artur Flamínio da, Medidas provisórias e suspensões preventivas no direito disciplinar administrativo op, cit. p.16.

¹²⁸ MONCADA, Luiz S. Cabral de. *Código do Procedimento Administrativo Anotado*. 4.ª ed, op. cit. p.352.

A aplicação de medidas provisórias no contexto do Direito Disciplinar deve obedecer estritamente ao princípio da legalidade, o qual se traduz não apenas na exigência de habilitação legal prévia, mas também na certeza, clareza e densidade normativa da respetiva previsão legal. Só assim se salvaguardam os direitos dos administrados e se confere legitimidade jurídica à atuação preventiva da Administração Pública no quadro do Estado de Direito.

2. Princípio Inquisitório

O princípio inquisitório, consagrado no artigo 58.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)¹²⁹, representa um dos alicerces fundamentais do procedimento administrativo moderno, consubstanciando a responsabilidade da Administração Pública pela adequada instrução dos processos colocados sob a sua direção. Com base neste princípio, impõe-se à Administração o dever de procurar ativamente a verdade material, incumbindo-lhe a recolha dos elementos de facto e de direito necessários à prolação de uma decisão justa e legal, independentemente da iniciativa dos interessados¹³⁰.

Diferentemente do modelo adversarial, característico do processo penal de matriz anglo-saxónica, o modelo inquisitório assenta numa lógica de investigação oficiosa, estruturada pela imparcialidade da autoridade administrativa e orientada pela prossecução do interesse público.

Neste sentido, o artigo 58.º, n.º 1, do CPA dispõe que “incumbe à administração pública, sem prejuízo dos deveres de colaboração dos interessados, realizar todas as diligências necessárias ao apuramento dos factos e à instrução do procedimento”. Tal norma consagra a possibilidade de a Administração Pública atuar oficiosamente na instrução do procedimento,

¹²⁹ V. o artigo 58.º do Código do Procedimento Administrativo, em que expressamente se dispõe que: “[o] responsável pela direção do procedimento e os outros órgãos que participem na instrução podem, mesmo que o procedimento seja instaurado por iniciativa dos interessados, proceder a quaisquer diligências que se revelem adequadas e necessárias à preparação de uma decisão legal e justa, ainda que respeitantes a matérias não mencionadas nos requerimentos ou nas respostas dos interessados”. Sobre o princípio do inquisitório no procedimento administrativo, cf. OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, vol. I, Coimbra: Almedina, 2016, p. 85 e ss.

Este princípio não obsta, todavia, a que, nos casos em que existam contra-interessados ou em que o próprio administrado pretenda a abertura de um procedimento disciplinar, este o possa solicitar nos termos do artigo 53.º do CPA.

As medidas provisórias são, aliás, especialmente relevantes no domínio do Direito do Urbanismo — v.g., os artigos 134.º e ss. do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na redação do Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março). Sobre o tema, cf. OLIVEIRA, Fernanda Paula de, *As Medidas Preventivas dos Planos Municipais do Ordenamento do Território: Alguns Aspectos do Seu Regime Jurídico*, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 40 e ss.; e da mesma autora, “Medidas Preventivas de Planos Urbanísticos e Indemnização”, *Revista do CEDOUA*, n.º único, 1998, pp. 53 e ss.

¹³⁰ AMARAL, Diogo Freitas do - O poder sancionatório da Administração Pública, op. cit. p. 97.

com vista à descoberta da verdade material. Como assinala Paulo Otero, trata-se de um princípio estruturante do procedimento administrativo, que visa assegurar a legalidade e a justiça da decisão final, afastando a lógica puramente dispositiva própria do processo civil judicial¹³¹. Acrescenta o n.º 2 do mesmo preceito que a Administração deve, “para além dos factos aduzidos pelos interessados, investigar officiosamente todos os elementos necessários à justa e legal decisão do procedimento”. Por intermédio desta norma, evidencia-se o afastamento do modelo dispositivo típico do processo civil — centrado na iniciativa das partes —, sendo a Administração vinculada à busca da verdade material.

A consagração expressa deste princípio no CPA reforça o seu papel estruturante, determinando que a Administração deve apurar todos os factos relevantes, sejam eles favoráveis ou desfavoráveis aos interessados¹³². Esta obrigação assume particular importância no âmbito do procedimento disciplinar, dado o impacto potencialmente gravoso das sanções aplicáveis, com repercussões na honra, estabilidade funcional e subsistência dos visados.

Nos procedimentos sancionatórios, especialmente os de natureza disciplinar, em que a Administração acumula funções instrutórias e decisórias, o princípio do inquisitório impõe exigências acrescidas de imparcialidade e de respeito pelos direitos de defesa dos administrados. Como observa Freitas do Amaral¹³³, este princípio deve ser interpretado em articulação com os princípios da imparcialidade (art. 9.º CPA), da justiça e da legalidade, constituindo uma garantia substantiva da legitimidade da decisão administrativa.

No mesmo sentido, Paulo Otero¹³⁴ afirma que o princípio inquisitório representa uma expressão do modelo publicista do procedimento administrativo, impondo à Administração um dever ativo de recolha e análise dos factos e do direito aplicável. A Administração não deve limitar-se a arbitrar entre as posições das partes, mas sim atuar como garante da conformidade do procedimento com o interesse público¹³⁵. A instrução deve, pois, ser officiosa, exaustiva e objetiva, abrangendo todos os elementos relevantes, independentemente do seu sentido favorável ou desfavorável ao administrado.

A doutrina sublinha que o princípio inquisitório não se reduz à mera recolha de prova, mas prolonga-se num dever de ponderação rigorosa e imparcial de todos os factos, mesmo quando estes contrariem a posição inicialmente adotada pela Administração. Esta exigência

¹³¹ OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*. Volume I. Coimbra: Almedina, 2016, p. 85 e ss.

¹³² AMARAL, Diogo Freitas - Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 4.ª ed, op.cit. p.13

¹³³ Ibidem, p. 280.

¹³⁴ OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*. Vol. I. op. cit. p.85–88

¹³⁵ Ibidem, p. 87.

visa prevenir decisões unilaterais ou construídas sobre visões incompletas da realidade¹³⁶. Assim, quanto mais significativa for a afetação de direitos ou interesses legalmente protegidos, mais exigente deve ser o grau de instrução do procedimento.

A importância do princípio inquisitório como instrumento de justiça material tem sido amplamente reconhecida pela doutrina. Batista¹³⁷ destaca que este princípio impõe à Administração uma dupla responsabilidade: a de garantir o cumprimento da legalidade e a de salvaguardar os direitos dos administrados. Nesta perspetiva, sublinha-se que a aplicação de sanções disciplinares deve estar subordinada a um "compromisso com a verdade e a imparcialidade".

Historicamente, este princípio tem evoluído de uma lógica meramente formal para uma garantia substancial de justiça. Já Marcello Caetano¹³⁸ reconhecia o seu papel na promoção de decisões não apenas legais, mas igualmente justas. Esta transformação está intimamente ligada a outros princípios fundamentais do procedimento administrativo, como o direito de audiência e o dever de imparcialidade, cuja articulação reforça a legitimidade da atuação administrativa¹³⁹.

O Supremo Tribunal Administrativo¹⁴⁰ tem reiteradamente afirmado a centralidade deste princípio. Em diversas decisões, o Tribunal reconheceu que a Administração está vinculada a uma atuação diligente e objetiva, assegurando uma instrução completa, especialmente em processos disciplinares. Em reforço, o Acórdão do STA de 21 de março de 2024 (Proc. n.º 034/23.7BALSb) declarou que a Administração não pode fundamentar medidas provisórias com base em juízos meramente indiciários, sendo-lhe exigida a comprovação dos pressupostos legais através de uma instrução rigorosa e imparcial.

¹³⁶ Ver. MACHETE, Rui. Os princípios Gerais do Código do Procedimento Administrativo, in O Código do Procedimento Administrativo, INA, 1992, Apud RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. O princípio da imparcialidade da Administração Pública. Coimbra, Almedina, 1996, pág. 303.

¹³⁷ BATISTA, Mário Jorge. *Cumprimento de ordens, obediência hierárquica e disciplina militar versus perpetração (in)voluntária de crimes*. Dissertação de mestrado. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2014, p.86

¹³⁸ CAETANO, Marcello - *Do Poder Disciplinar no Direito Administrativo Português*, op. cit. p.87.

¹³⁹ *Ibidem* p. 67.

¹⁴⁰ A jurisprudência tem igualmente sublinhado a relevância deste princípio como garantia da imparcialidade e da legalidade do procedimento disciplinar. O Supremo Tribunal Administrativo, proc. n.º 2353/99 de 10.05.2001, por exemplo, reconhece que a adoção de medidas provisórias, nomeadamente a suspensão preventiva de funções, deve respeitar o dever de fundamentação e ser acompanhada de uma avaliação rigorosa quanto à sua necessidade e adequação.

Este princípio deve, ainda, ser compreendido no quadro mais amplo do Estado de Direito e da vinculação da Administração à Constituição e à lei. Como assinala o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 91/01, a submissão de um cidadão a um estatuto especial de poder não significa a renúncia aos direitos fundamentais nem a exclusão do controlo jurisdicional sobre os atos administrativos que o afetam.

No plano das medidas provisórias, Artur Flamínio da Silva¹⁴¹ esclarece que o princípio inquisitório legitima a atuação oficiosa da Administração na recolha de prova, funcionando como fundamento jurídico para a adoção de medidas como a suspensão preventiva. Estas medidas, de natureza cautelar, instrumental e provisória, exigem a verificação de pressupostos como o *periculum in mora* e uma ponderação proporcional dos interesses em presença, conforme resulta do artigo 89.º do CPA.

A par das suas virtualidades, a aplicação prática do princípio inquisitório não se encontra isenta de críticas. Assinalam-se, nomeadamente, os riscos de parcialidade administrativa que podem advir da acumulação das funções de instrução e decisão no mesmo órgão, bem como o ónus acrescido que a condução oficiosa da instrução pode representar para os serviços administrativos. Neste contexto, ganha particular relevância a existência de mecanismos de controlo — como a transparência procedimental e a possibilidade de sindicância jurisdicional — que visam assegurar um equilíbrio entre a eficiência da atuação administrativa e a salvaguarda dos direitos fundamentais dos particulares¹⁴².

No contexto contemporâneo, marcado pela crescente digitalização dos procedimentos administrativos, impõe-se repensar a aplicação do princípio inquisitório tendo em consideração as novas exigências tecnológicas. O recurso a meios eletrónicos, à produção de prova digital e ao uso de ferramentas automatizadas deve ser compatibilizado com os princípios da privacidade, da segurança e da integridade da prova. Como observa Raquel Maria Azevedo e Castro, a busca da verdade material deve adaptar-se aos desafios da justiça administrativa digital sem descuidar os valores constitucionais que a sustentam¹⁴³.

O princípio inquisitório, ao exigir da Administração uma atuação imparcial, diligente e orientada para a verdade material, constitui uma garantia essencial da justiça administrativa, com especial incidência nos procedimentos de natureza sancionatória. Como conclui Isabel Fonseca, este princípio é um instrumento imprescindível para alcançar o equilíbrio entre a eficácia da ação administrativa e a proteção dos direitos dos cidadãos num Estado de Direito democrático¹⁴⁴.

¹⁴¹ SILVA, Artur Flamínio da, Medidas provisórias e suspensões preventivas no direito disciplinar administrativo op, cit. p. 8-9.

¹⁴² SOUSA, Marcelo Rebelo de. Lições de Direito Administrativo, Vol. I. Lisboa, 1994/95, pág. 152.

¹⁴³ CASTRO, Raquel Maria Azevedo e, Op. cit. p.90.

¹⁴⁴ FONSECA, Isabel Celeste M, Op. cit. p.96.

3. Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade ou princípio da proibição do excesso¹⁴⁵ constitui um dos pilares fundamentais do Direito Administrativo contemporâneo. Encontra consagração expressa no artigo 266.º, n.º 2, e artigo 18.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP) e concretização normativa nos artigos 7.º e 55.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA). Este princípio impõe à Administração a adoção de medidas que se revelem adequadas, necessárias e proporcionais, em sentido estrito, aos fins legalmente prosseguidos, assegurando simultaneamente a proteção dos direitos e interesses legítimos dos particulares afetados.

Independentemente da formulação adotada — enquanto princípio da proporcionalidade ou princípio da proibição do excesso — trata-se, em qualquer caso, de uma exigência axiológica inerente à própria ideia de Estado de Direito¹⁴⁶, funcionando como limite interno ao exercício do poder administrativo.

Segundo Isabel Fonseca, a proporcionalidade garante um equilíbrio entre a ação administrativa e os objetivos visados, dentro dos limites da justiça e da razoabilidade,

¹⁴⁵ A doutrina nacional não é, todavia, unânime quanto à equivalência entre as expressões "princípio da proporcionalidade" e "princípio da proibição do excesso". Jorge Reis Novais defende que tais expressões não devem ser automaticamente confundidas, sublinhando que a distinção entre ambas pode revelar-se relevante em determinados contextos jurídicos, nomeadamente no âmbito do Estado de Direito, NOVAIS, Jorge Reis. *Princípios Estruturantes do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2019, p. 103. Por seu lado, Vitalino Canas considera mais adequada a utilização da designação "princípio da proporcionalidade", por entender que esta exprime de forma mais clara a função de medida e de contenção da atuação administrativa CANAS, Vitalino. "Proporcionalidade (Princípio da)". In: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VI. Lisboa: s.n., 1994, p. 595. Todavia, o mesmo autor reconhece, noutra obra, a pertinência da utilização autónoma do conceito de "princípio da proibição do excesso", especialmente no que respeita à conformação e ao controlo dos atos legislativos CANAS, Vitalino. *O Princípio da Proibição do Excesso na Conformação e no Controlo de Atos Legislativos*. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 45 e ss..

¹⁴⁶ Entre nós, diversos autores reconhecem o princípio da proporcionalidade como um elemento essencial do Estado de Direito, embora com enquadramentos teóricos distintos. Gomes Canotilho integra-o no elenco dos subprincípios concretizadores do princípio do Estado de Direito, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 266 ss., enquanto Paulo Otero o qualifica como uma das dimensões dos postulados estruturantes do Estado de direito material, ou mesmo como um dos seus corolários axiológicos OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português. I – Identidade Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010, pp. 76 e 92.. Por sua vez, Bacelar Gouveia insere a proporcionalidade no âmbito do princípio do Estado de Direito, embora ressalve que esta não se limita a ser "mais uma" das suas dimensões materiais, assumindo antes um valor próprio e autónomo GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional*. 6.ª ed., vol. II. Coimbra: Almedina, 2016, p. 823.

Reis Novais considera que o princípio da proporcionalidade decorre naturalmente da estrutura axiológica do Estado de Direito NOVAIS, Jorge Reis. *Princípios Estruturantes do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2019, p. 96.. Em sentido próximo, Jorge Miranda adota uma perspetiva abrangente, considerando o princípio como conatural à própria ideia de direito MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Vol. IV. 5.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 302.. Finalmente, destaca-se a proposta de Vitalino Canas, de natureza mais sincrética, que aprofunda a densidade conceptual do princípio da proibição do excesso no seu desenvolvimento sistemático CANAS, Vitalino. *O Princípio da Proibição do Excesso na Conformação e no Controlo de Atos Legislativos*. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 374 ss.

revestindo-se de especial importância quando estejam em causa restrições de direitos fundamentais ou deveres funcionais¹⁴⁷. A estrutura trifásica do princípio – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito – impõe uma avaliação criteriosa da legitimidade material dos atos administrativos¹⁴⁸.

Neste sentido, a adequação exige que a medida adotada seja apta a alcançar o fim pretendido; a necessidade obriga à escolha da alternativa menos gravosa entre as opções disponíveis; e a proporcionalidade em sentido estrito determina uma ponderação entre os benefícios obtidos e os sacrifícios impostos aos destinatários da medida.

No contexto disciplinar, nomeadamente quanto à aplicação de medidas provisórias como a suspensão preventiva, a relevância do princípio da proporcionalidade é acentuada. Conforme assinala Artur Flamínio da Silva, estas medidas devem ser entendidas como instrumentos cautelares e não como punições antecipadas, estando vocacionadas para salvaguardar a regularidade e eficácia do procedimento disciplinar e proteger o interesse público, sem comprometer, injustificadamente, os direitos fundamentais dos visados¹⁴⁹.

Esta orientação tem acolhimento jurisprudencial, como se observa no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 24 de novembro de 2022 (Proc. n.º 00850/14.4BEPNF), que considerou desproporcionada a suspensão preventiva de um militar da GNR, quer pela sua duração excessiva, quer pela insuficiência de fundamentação concreta, em violação dos princípios da proporcionalidade e da boa administração.

No plano doutrinal, Lopes Luís¹⁵⁰ enfatiza que o princípio da proporcionalidade deve balizar a adoção de medidas provisórias, exigindo uma ponderação entre os danos que resultariam da sua aplicação imediata e os que poderiam ocorrer na sua ausência, garantindo, assim, que tais medidas não excedam o estritamente necessário à salvaguarda dos interesses públicos e privados envolvidos. No mesmo sentido, Artur Flamínio da Silva¹⁵¹ defende que as medidas disciplinares devem ser não apenas eficazes, mas também razoáveis e adequadas às

¹⁴⁷ FONSECA, Isabel Celeste M., *Direito sancionatório administrativo português: uma perspetiva inacabada*. In: BUENO ARMÍJO, Antonio; VIGNOLO CUEVA, Orlando; RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván (coord.), *El Derecho Administrativo Sancionador en Iberoamérica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024 (no prelo). P.76.

¹⁴⁸ Ver, acórdão n.º 260/2020 do Tribunal Constitucional onde é referido que “De acordo com o n.º 2 do artigo 18.º da Constituição, tais restrições devem «limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos». É à luz deste preceito que terá lugar a aplicação dos três subprincípios em que se desdobra o princípio da proporcionalidade: idoneidade (ou adequação), necessidade (ou indispensabilidade) e justa medida (ou proporcionalidade em sentido estrito)”.

¹⁴⁹ SILVA, Artur Flamínio da, Op. cit. p.10.

¹⁵⁰ LUÍS, Sandra Lopes, As medidas provisórias op, cit. p. 747.

¹⁵¹ SILVA, Artur Flamínio da, Op. cit. p.42

circunstâncias concretas, impondo uma análise contextualizada das suas repercussões na esfera jurídica dos destinatários.

A jurisprudência constitucional tem igualmente enfatizado o papel estruturante da proporcionalidade. No Acórdão n.º 332/2019, o Tribunal Constitucional, confrontado com a suspensão preventiva de um administrador judicial por tempo indeterminado, considerou que a ausência de prazo máximo e a indeterminação dos critérios de aplicação configuravam uma violação da proporcionalidade e do direito à presunção de inocência, lembrando que a suspensão preventiva não pode traduzir uma antecipação ilegítima da pena.

A doutrina de Diogo Freitas do Amaral oferece um contributo essencial para a densificação deste princípio, ao sublinhar que a proporcionalidade é uma manifestação do próprio Estado de Direito (art. 2.º CRP) e deve ser entendida como um princípio geral do ordenamento jurídico, transversal a todas as áreas do Direito, incluindo a administrativa e a constitucional¹⁵² (Freitas do Amaral, 2017, pp. 112-116). A sua origem histórica no Direito de Polícia alemão e posterior consagração constitucional evidenciam o percurso de um princípio que, embora inicialmente setorial, assumiu hoje um carácter estruturante e de aplicação universal.¹⁵³

Freitas do Amaral define o princípio da proporcionalidade como impondo que qualquer limitação de direitos ou interesses privados seja adequada e necessária à prossecução de fins públicos concretos, e tolerável em face desses mesmos fins. Tal definição implica a verificação cumulativa de três requisitos: (i) adequação – a medida deve ser idónea para alcançar o fim pretendido; (ii) necessidade – entre as medidas igualmente eficazes, deve optar-se pela menos gravosa; (iii) equilíbrio – os benefícios esperados devem justificar os sacrifícios impostos¹⁵⁴

Este entendimento é amplamente sustentado na doutrina, que reconhece na proporcionalidade um instrumento essencial para aferir a legitimidade material das decisões públicas, funcionando como critério de razoabilidade e justiça, particularmente no âmbito das sanções disciplinares. A conjugação entre proporcionalidade, legalidade e transparência tem sido valorizada como garantia de uma atuação administrativa mais equitativa, contribuindo para o reforço da confiança dos cidadãos na Administração Pública.

¹⁵² AMARAL, Diogo Freitas do, OP. cit. p.112-116

¹⁵³ Ver. CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7.ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 266 e ss.; CANAS, Vitalino, Princípio da proporcionalidade. *Direito Judicial Administrativo e Público*, vol. VI, 1996, pp. 591–636.; MEDEIROS, Rui, *A decisão de inconstitucionalidade: os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade da lei*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 1999, p. 698.

¹⁵⁴ AMARAL, Diogo Freitas do, OP. cit. p.112-116.

A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem igualmente afirmado¹⁵⁵ que qualquer restrição a direitos fundamentais deve observar os requisitos de legalidade, necessidade e proporcionalidade numa sociedade democrática, consolidando assim a natureza europeia e internacional deste princípio.

A proporcionalidade assume, portanto, um duplo papel: constitui simultaneamente um critério jurídico de controlo da validade dos atos administrativos e um instrumento de legitimação do exercício do poder disciplinar, com especial relevo no contexto das medidas provisórias. A sua aplicação rigorosa previne arbitrariedades, assegura a justiça administrativa e promove uma governação orientada pelos direitos, deveres e valores consagrados constitucionalmente.

4. Presunção de inocência

O princípio da presunção de inocência¹⁵⁶, consagrado pela primeira vez no artigo 9.º da *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789, veio a receber posterior acolhimento no artigo 11.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e, em sede europeia, no artigo 6.º, n.º 2, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). No ordenamento jurídico português, encontra-se expressamente consagrado no artigo 32.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), nos seguintes termos: «Todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa».

A consagração constitucional¹⁵⁷ deste princípio impõe que o processo penal, e, por extensão, qualquer processo de natureza sancionatória, como o disciplinar, seja estruturado de

¹⁵⁵ Acórdão de 12 de janeiro de 2010. *European Court of Human Rights Reports* 2010 e acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. **Caso Uzun vs. Alemanha** (n.º 35623/05). Acórdão de 2 de setembro de 2010. *European Court of Human Rights Reports* 2010.

¹⁵⁶ Ver. SILVA, Germano Marques da. *Curso de Processo Penal*. Vol. II. 5.ª ed. Lisboa: Verbo, 2011 e VILELA, Alexandra. Considerações acerca da presunção de inocência em direito processual penal, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p.82 a 85, CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I. 4.ª ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 519, DIAS, Jorge de Figueiredo. “O defensor e as declarações do arguido na instrução preparatória”. *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano XVIII, 1971, p. 185 e ss, FERREIRA, Manuel Cavaleiro. *Lições de Direito Penal*. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2010, p. 316. GUIMARÃES, Ana Paula. *A pessoa como objeto de prova em Processo Penal: exames, perícias e perfis de ADN – reflexões à luz da Dignidade Humana*. Porto: Nova Causa Edições Jurídicas, 2016, p. 78; e IDEM, “Princípio da presunção da inocência – algumas reflexões”. In: *Estudos em Homenagem a Prof. Joaquim M. da Silva Cunha*. Porto: Fundação Universidade Portucalense, 1999, p. 381–40, PATRÍCIO, Rui. *O princípio da presunção de inocência do arguido na fase de julgamento no atual Processo Penal Português*. Lisboa: AAFDL, 2000, p. 37–38, SILVA, Germano Marques da. *Curso de Processo Penal*. Vol. I. Lisboa: Editorial Verbo, 1993, p. 40., SILVA, Germano Marques da. *Curso de Processo Penal*. Vol. I. 6.ª ed. Lisboa: Editorial Verbo, 2010, p. 321

¹⁵⁷ É no art.º 32º da CRP que se estabelece como que a “constituição processual criminal”, garantindo a concessão de “todas as garantias de defesa” em caso de processo criminal. E referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, a

modo a assegurar todas as garantias de defesa do arguido, o qual deve ser considerado e tratado como inocente até que recaia sobre ele uma condenação definitiva. Neste contexto, a doutrina tem vindo a destacar a sua projeção probatória, com frequência identificada com o princípio *in dubio pro reo*, segundo o qual qualquer dúvida séria quanto aos factos relevantes para a decisão deve ser valorada a favor do arguido, solucionando-se os casos de *non liquet* em seu benefício. Apesar dessa correlação, diversos autores alertam que a presunção de inocência tem um âmbito mais amplo, que ultrapassa a mera aplicação do princípio da dúvida e abrange dimensões formais, simbólicas e materiais do tratamento do arguido ao longo de todo o procedimento sancionatório.

Com efeito, a presunção de inocência constitui um dos pilares do Estado de Direito democrático e uma componente essencial do devido processo legal, aplicável não apenas no âmbito do direito penal, mas igualmente nos procedimentos sancionatórios administrativos, incluindo o processo disciplinar. Este princípio impõe que nenhum indivíduo possa ser tratado, direta ou indiretamente, como culpado, antes de proferida uma decisão condenatória transitada em julgado, vinculando o comportamento das autoridades públicas, a forma de condução do processo, a comunicação institucional e até os efeitos sociais e profissionais decorrentes da instauração do procedimento.

No plano internacional, o Tribunal¹⁵⁸ Europeu dos Direitos do Homem tem reiteradamente sublinhado que a presunção de inocência não se limita à decisão judicial, sendo violada sempre que uma autoridade pública, mediante declarações ou comportamentos, sugira ou afirme a culpabilidade do arguido antes da condenação definitiva. Esta compreensão amplia o seu alcance para lá da vertente probatória, impondo a neutralidade institucional durante toda a tramitação processual.

De inspiração jusnaturalista e iluminista, a presunção de inocência assenta na dignidade da pessoa humana e constitui uma barreira fundamental contra eventuais abusos da autoridade estatal, garantindo que o exercício do poder punitivo, mesmo no seio da Administração Pública, se submeta a exigências de racionalidade, justiça e legalidade.

consagração de “todas as garantias de defesa engloba indubitavelmente todos os direitos e instrumentos necessários e adequados para o arguido defender a sua posição e contrariar a acusação”. Mas além desta cláusula geral englobadora desses direitos e instrumentos, os números seguintes do artigo explicitam nominalmente várias dessas garantias, CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 3.^a ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p.212.

¹⁵⁸ Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH). (1995). *Allenet de Ribemont c. França*, n.º 15175/89.

No contexto do direito administrativo disciplinar¹⁵⁹, a presunção de inocência adquire uma configuração particular, uma vez que se insere numa relação de sujeição especial de poder¹⁶⁰ entre a Administração e os seus agentes. Não obstante, como refere Freitas Amaral, o estatuto funcional do trabalhador ou militar não legitima a erosão das garantias fundamentais do procedimento sancionatório, entre as quais se destaca a presunção de inocência¹⁶¹.

Como destaca Artur Flamínio da Silva¹⁶², este princípio não se reduz a uma formalidade processual, mas representa uma posição jurídica e moral que protege a dignidade dos indivíduos¹⁶³ e assegura um equilíbrio justo no tratamento do arguido disciplinar. Tal implica que qualquer medida sancionatória — mesmo as de natureza provisória — deve ser aplicada com cautela, apenas quando baseada em indícios suficientemente fortes e após o respeito pelas garantias de defesa.

O Supremo Tribunal Administrativo tem reforçado, em diversos arestos, que os procedimentos disciplinares devem ser conduzidos com imparcialidade e rigor probatório, para proteger os funcionários de decisões precipitadas ou baseadas em juízos de culpa antecipados. Como refere o STA, no Acórdão de 18.06.2020, Proc. n.º 01454/16.0BELSB, a aplicação de sanções (mesmo preventivas) incompatíveis com o princípio da legalidade viola diretamente a presunção de inocência e o princípio da proporcionalidade, Ac. de 18.06.2020, Proc. n.º 01454/16.0BELSB).

No mesmo sentido, o Tribunal Central Administrativo Norte, no acórdão de 2016 (proc. n.º 00808/14.4BEPNF), analisou a legalidade da aplicação de uma sanção disciplinar com fundamento em presunções de culpa extraídas de declarações públicas e investigações incompletas, concluindo que tal atuação violava frontalmente a presunção de inocência, que

¹⁵⁹ O mesmo se poderá afirmar no domínio do ilícito laboral. Também nesta sede “têm aplicação tendencial as regras processuais penais: valerá a regra de que o trabalhador está inocente até que se demonstre qualquer infracção” (cfr. CORDEIRO, António Menezes. *Manual do Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 758 e 770 e segs.), havendo a prova, em caso de dúvida, de valer segundo o *favor laboratoris*.

¹⁶⁰ V. SILVA, Artur Flamínio da, Medidas provisórias e suspensões preventivas no direito disciplinar administrativo op.cit. p. 3.

¹⁶¹ AMARAL, Diogo Freitas do, Op. cit. p.14.

¹⁶² SILVA, Artur Flamínio da Silva Op. cit. p.65-79.

¹⁶³ Como defende o Tribunal Constitucional (acórdão n.º 269/2003), aplicação um princípio como o *in dubio pro reo* é “suportado pelos valores da dignidade da pessoa humana e que decorre também da regra ético-política de que devem recair sobre quem tem o poder da investigação as consequências de não ter conseguido fazer a prova dos factos integradores do despectivo ilícito.

exige a produção de prova suficiente e contraditória para justificar qualquer forma de restrição disciplinar.

A doutrina tem igualmente sublinhado que a presunção de inocência deve ser efetiva e material, e não apenas simbólica. Como defende Diogo Freitas do Amaral, os processos disciplinares devem observar um rigor equivalente ao exigido no processo penal, tanto mais quanto as consequências sancionatórias podem ser gravosas e equiparáveis, nalguns casos, às penas criminais¹⁶⁴.

A sua aplicação é ainda mais sensível em contextos militares ou policiais, em que a hierarquia rígida pode favorecer práticas de antecipação da sanção. André Lamas Leite¹⁶⁵, analisa as tensões entre o imperativo disciplinar e os direitos fundamentais nas Forças Armadas e forças de segurança, sublinhando que a suspensão preventiva de militares ou agentes deve observar exigências reforçadas de fundamentação e proporcionalidade, justamente para não converter a medida cautelar numa punição indireta e antecipada.

Neste plano, as medidas provisórias no processo disciplinar, como a suspensão preventiva, devem respeitar a presunção de inocência, na medida em que produzem efeitos restritivos antes da decisão final. Como refere Sandra Lopes Luís, tais medidas devem ser compreendidas como excecionais, exigindo um juízo rigoroso de necessidade, adequação e proporcionalidade, com a garantia de que não se substituem à sanção sem o devido processo¹⁶⁶.

A perceção pública constitui também uma ameaça à presunção de inocência, sobretudo em contextos em que a exposição mediática antecede a decisão final. A erosão da presunção de inocência pode ocorrer mesmo sem sanção formal, bastando uma acusação publicitada para comprometer irremediavelmente a reputação do visado.

Assim, a presunção de inocência¹⁶⁷ impõe à Administração o dever de abstenção de qualquer juízo antecipado de culpa e o dever positivo de garantir um processo justo, imparcial e baseado em prova suficiente. O seu incumprimento não afeta apenas a validade do

¹⁶⁴ AMARAL, Diogo Freitas do, Op. cit. p.231.

¹⁶⁵ LEITE, André Lamas, O Ilícito Disciplinar: de “Terra de Ninguém” a “Terra Prometida”, Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal, 2024

¹⁶⁶ LUÍS, Sandra Lopes, Op. cit. p.748.

¹⁶⁷ O princípio *in dubio pro reo* tem a natureza de um princípio próprio do procedimento criminal, mas não deixa de assentar, em parte, nos mesmos princípios axiológicos em que se baseia a presunção de inocência do arguido em processo criminal, podendo ver-se como sendo uma extensão que surge articulada com a axiologia fundamentante do princípio da presunção de inocência (cfr. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª edição Coimbra, 1993, p. 203). O seu efeito jurídico próprio consubstancia-se na obrigação do juiz de solver as dúvidas sobre os factos sujeitos ao seu julgamento a favor do arguido

procedimento, mas compromete também a legitimidade ética e jurídica da atuação disciplinar do Estado.

5. Princípio da audiência

O princípio da audiência dos interessados constitui uma das garantias fundamentais do procedimento administrativo, estando diretamente associado aos princípios do contraditório, da participação e da boa administração. Nos procedimentos disciplinares – particularmente na fase de aplicação de medidas provisórias restritivas, como a suspensão preventiva – este princípio assume uma relevância acrescida, tendo em vista o impacto imediato e gravoso que tais medidas podem ter sobre os direitos funcionais, reputacionais e até patrimoniais do visado¹⁶⁸.

A sua consagração encontra-se plasmada nos artigos 121.º a 124.º do Código do Procedimento Administrativo, articulando-se com os artigos 266.º e 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que impõem à Administração a observância de deveres de legalidade, imparcialidade e respeito pelos direitos dos cidadãos. A audiência prévia é, assim, um corolário da exigência de um processo justo e de uma decisão bem informada¹⁶⁹.

Este princípio visa garantir que nenhum cidadão seja afetado por uma decisão administrativa sem que tenha sido previamente ouvido, permitindo-lhe exercer a sua defesa e contribuir para uma decisão mais completa, equitativa e informada. A audiência não constitui, pois, um mero formalismo, mas sim um verdadeiro mecanismo de justiça procedimental, indispensável à legitimidade democrática da atuação administrativa.

¹⁶⁸ Sobre a matéria, veja-se, por exemplo, Supremo Tribunal Administrativo, Acórdão do Processo n.º 034/23.7BALSb, em que o tribunal salientou que o direito a ser ouvido antes da suspensão preventiva é uma garantia estrutural do devido processo administrativo, sobretudo quando a medida impacta direitos fundamentais. No mesmo sentido, Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 62/2016, que reafirmou que qualquer limitação de direitos fundamentais por via administrativa deve assegurar o respeito pelos princípios da proporcionalidade e do contraditório, sob pena de violação das garantias constitucionais.

No plano teórico, consultar Freitas do Amaral, que identifica o princípio da audiência como pedra basilar da legalidade democrática e da justiça administrativa, particularmente relevante em contextos sancionatórios, AMARAL, Diogo Freitas do, Op. cit. p.231.

Isabel Celeste Fonseca realça a tensão entre a eficiência da ação disciplinar e a proteção dos direitos processuais, defendendo que a audiência prévia é necessária mesmo em situações de urgência, salvo despedimento legal e excecional, FONSECA, Isabel Celeste M., Op. cit. p. 52 e 53

Artur Flamínio da Silva defende que as medidas provisórias devem ser precedidas de justificação e oportunidade de resposta, salvo em casos excecionais devidamente fundamentados e posteriormente regularizados, SILVA, Artur Flamínio da, Op. cit. p.65-79.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em várias decisões com base nos artigos 6.º e 8.º da CEDH, sublinhou que qualquer restrição temporária de direitos (incluindo emprego e reputação) por parte de uma autoridade pública deve estar sujeita a salvaguardas adversariais, mesmo quando impostas por precaução.

¹⁶⁹ AMARAL, Diogo Freitas do, Op. cit. p. 59.

Nos procedimentos disciplinares, nomeadamente na aplicação de medidas provisórias restritivas, como a suspensão preventiva, o princípio da audiência adquire uma relevância acrescida, em virtude do potencial impacto direto sobre os direitos funcionais, reputacionais e patrimoniais do visado. Tal como reconhece a doutrina, a audiência deve, em regra, preceder a adoção de qualquer medida com efeitos gravosos. Sandra Lopes Luís defende que a sua preterição apenas poderá ser justificada em casos de urgência objetiva e fundamentada, nos termos do artigo 124.º do CPA¹⁷⁰

Contudo, importa reconhecer que a jurisprudência mais recente tem revelado uma leitura restritiva da exigência de audiência prévia em sede de medidas provisórias, valorizando a natureza urgente e cautelar dessas decisões. Neste sentido, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 21 de março de 2024 (Proc. n.º 034/23.7BALSB) representa uma referência expressiva dessa orientação. O Tribunal entendeu que, tratando-se de medida provisória, a urgência constitui pressuposto legal da sua admissibilidade, razão pela qual o legislador afastou, à partida, a obrigatoriedade de audiência prévia, nos termos do artigo 89.º, n.º 1 do CPA. Sublinhou, ainda, que “inexistindo urgência nem sequer pode ser adotada a medida; e, perante tal urgência, mesmo de acordo com o regime geral do procedimento comum, a audiência dos interessados pode ser dispensada”.

Esta jurisprudência¹⁷¹ não nega o valor do contraditório, mas entende que, no quadro das medidas provisórias urgentes, o princípio da audiência cede perante a necessidade de proteção célere e eficaz do interesse público, estando tal exceção prevista e justificada na própria lei. A omissão de audiência, nestes casos, não constitui, por si só, causa de invalidade do ato, desde que estejam asseguradas as garantias essenciais da proporcionalidade, da fundamentação e da possibilidade de reação ulterior.

¹⁷⁰ LUÍS, Sandra Lopes, OP. cit. p.745.

¹⁷¹ O STJ em 21/12/2021 no Proc. n.º 11/21.2YFLSB, disponível em <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/77ba481070756fb0802587b>, defendeu que o Tribunal Constitucional tem reiteradamente afirmado que, embora os direitos de audiência e de defesa previstos no artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa devam ser assegurados nos diversos processos ou procedimentos de natureza sancionatória, isso não implica a extensão automática do regime de garantias próprio do processo penal aos demais domínios sancionatórios, nomeadamente ao processo disciplinar, “na generalidade de procedimentos ou processos sancionatórios, não gozam do remanescente do regime garantístico do processo criminal para todos os demais ramos do direito sancionatório e, em particular, para o processo disciplinar. Essa exigência constitucional não tem aplicação ao processo disciplinar e nem sequer ao processo contraordenacional”. Nestes contextos, o alcance da norma constitucional limita-se a garantir que nenhuma sanção — seja ela de natureza disciplinar, contraordenacional, administrativa, laboral ou outra — possa ser imposta sem que ao arguido seja previamente dada a oportunidade de ser ouvido, de apresentar a sua versão dos factos, de produzir meios de prova e de requerer diligências relevantes para o esclarecimento da verdade dos factos.

A doutrina acompanha, em parte, este entendimento. Artur Flamínio da Silva reconhece que, no âmbito disciplinar, “a audiência prévia do particular [...] não é exigível” no momento da aplicação de medidas provisórias, como a suspensão preventiva, em razão da sua natureza urgentemente cautelar¹⁷². Todavia, adverte que esta interpretação levanta sérias dúvidas de constitucionalidade, sobretudo no que concerne ao direito de participação previsto no artigo 267.º, n.º 5 da CRP e concretizado no artigo 12.º do CPA¹⁷³ (p. 13). Defende, por isso, uma leitura restritiva da dispensa da audiência, sublinhando a necessidade de garantias reforçadas em sede de medidas de natureza sancionatória.

De modo convergente, Sandra Lopes Luís sustenta que, sendo a urgência “pressuposto legal obrigatório da medida provisória”, o legislador entendeu justificar a inversão da regra, excluindo a obrigatoriedade da audiência prévia¹⁷⁴. No entanto, a autora realça que essa dispensa não é absoluta, podendo ser determinada a realização da audiência pelo responsável pelo procedimento, sobretudo quando a urgência não seja evidente ou os efeitos da medida sejam especialmente gravosos¹⁷⁵.

Luiz Cabral de Moncada, por seu turno, critica a solução legislativa, considerando “infeliz” a opção do legislador de dispensar a audiência prévia com fundamento genérico na urgência. Destaca que, apesar da sua natureza cautelar, as medidas provisórias podem produzir efeitos muito gravosos, e por isso, “mesmo que dispensada, a decisão deve ser cuidadosamente fundamentada e notificada, em respeito pelas garantias procedimentais”¹⁷⁶.

A audiência dos interessados não deve ser confundida com uma mera oportunidade para alterar a decisão da Administração. Como observa Pedro Machete, ela deve ser compreendida como um espaço de cooperação instrutória, de contribuição para o esclarecimento dos pressupostos da decisão, e não apenas como instrumento de oposição à proposta administrativa¹⁷⁷. Esta função é reforçada pelo direito à informação e pelos mecanismos de participação instrutória previstos nos artigos 88.º, 95.º a 97.º do CPA.

Contudo, este entendimento deve ser interpretado à luz do seu alcance excecional. A jurisprudência administrativa reconhece que, fora do domínio das medidas urgentes, a

¹⁷² SILVA, Artur Flamínio, OP. cit. p.12.

¹⁷³ Ibidem, p. 13

¹⁷⁴ LUÍS, Sandra Lopes, OP. cit. p.745.

¹⁷⁵ Ibidem, p. 756.

¹⁷⁶ CABRAL DE MONCADA, Luiz S., Op. cit. p.27

¹⁷⁷ MACHETE, Pedro – A audiência dos interessados nos procedimentos de concurso público, Anotação ao Ac. do STA de 05.12.96 – P. 33602, Cadernos de Justiça Administrativa, nº 3, maio/junho 1997, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Braga, p. 41–44.

audiência do interessado é regra inelutável. Assim o afirmou o Tribunal Central Administrativo Sul, no Acórdão de 23 de outubro de 2014 (Proc. n.º 11329/14), expressando o entendimento de que a suspensão cautelar de um militar da GNR, sem prévia audição nem justificação válida de urgência, violava o princípio do contraditório e da proporcionalidade, conduzindo à anulação da medida.

Do ponto de vista estrutural, o princípio da audiência está intimamente ligado ao direito ao contraditório e ao princípio da boa administração. Como sustenta Sandra Lopes Luís¹⁷⁸, nenhuma sanção, mesmo provisória pode ser aplicada sem que o visado tenha oportunidade real de se defender, apresentando factos, argumentos e elementos atenuantes. A sua violação compromete não apenas a validade do ato, mas também a legitimidade ética e jurídica da atuação administrativa.

Ora, o princípio da audiência dos interessados, embora admitindo exceções fundadas na urgência legalmente qualificada, mantém-se como um elemento fundamental de justiça procedimental, cuja observância ou dispensa devem ser sempre ponderadas, fundamentadas e proporcionais à gravidade e natureza da medida adotada. A jurisprudência recente, ao reconhecer a lógica legal da inversão da regra em sede de medidas provisórias, impõe à Administração uma maior responsabilidade na fundamentação da urgência e na proteção de garantias essenciais, sob pena de responsabilidade disciplinar e/ou anulação judicial da medida aplicada.

¹⁷⁸ LUÍS, Sandra Lopes, OP. cit. p.745.

CAPÍTULO III — MEDIDAS PROVISÓRIAS APLICADAS NO ÂMBITO DO RDGNR

1. As Medidas Provisória no RDGNR

A consagração das medidas provisórias no Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana (RDGNR) constitui uma manifestação clara da funcionalidade cautelar que o Direito Disciplinar assume no contexto específico da disciplina militar. Em particular, os artigos 87.º a 90.º do referido diploma consagram um regime jurídico especial que visa responder, com celeridade e eficácia, a situações que reclamam uma intervenção administrativa imediata, ainda antes da eventual aplicação de uma sanção disciplinar definitiva.

A especificidade das funções desempenhadas pelos militares da GNR, enquanto agentes de autoridade com natureza militar justifica, do ponto de vista jurídico-constitucional, a previsão de instrumentos preventivos que salvaguardem o prestígio da instituição, a confiança pública e a manutenção da ordem e da hierarquia. Contudo, a aplicação destas medidas deve respeitar, de forma rigorosa, os princípios fundamentais do Estado de Direito, nomeadamente o princípio da legalidade, da proporcionalidade, da presunção de inocência.

O artigo 87.º do RDGNR estabelece, em termos gerais, a admissibilidade das medidas provisórias, determinando que estas podem ser aplicadas logo que se justifique a necessidade de salvaguardar o interesse público ou evitar prejuízos graves para o serviço, independentemente da fase processual em que se encontre o procedimento disciplinar. Esta previsão é complementada pelos artigos 88.º a 90.º, que concretizam, respetivamente, as figuras da suspensão preventiva, da transferência preventiva e da apreensão de documentos ou objetos, delimitando o seu âmbito de aplicação e os respetivos efeitos jurídicos.

Neste quadro normativo, importa salientar que, tal como sucede no regime geral previsto nos artigos 89.º e 90.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), as medidas provisórias no RDGNR não visam, em si mesmas, a punição do agente, mas antes a neutralização de um risco concreto e atual que possa comprometer a eficácia da atuação disciplinar ou a salvaguarda de valores institucionais relevantes. Como tal, revestem natureza eminentemente cautelar, exigindo uma fundamentação robusta que demonstre a existência de um *periculum in mora* e de um *fumus boni iuris*, ainda que estes requisitos não sejam expressamente enunciados no texto legal.

A doutrina tem sublinhado a exigência de compatibilização entre a celeridade que caracteriza estas medidas e a garantia de um procedimento justo. Artur Flamínio da Silva destaca, neste contexto, a necessidade de não transformar estas medidas em sanções

dissimuladas, defendendo que a sua aplicação deve estar subordinada a critérios estritos de proporcionalidade e necessidade, sob pena de violação do princípio da presunção de inocência¹⁷⁹. Também Luiz Cabral de Moncada adverte que a ausência de fundamentação adequada pode converter a medida provisória numa antecipação ilegítima da sanção final, o que é constitucionalmente inadmissível¹⁸⁰.

O presente capítulo propõe-se, assim, examinar detalhadamente o regime das medidas provisórias previstas no RDGNR, confrontando-o com os princípios estruturantes do Direito Administrativo Sancionatório e com o regime geral do CPA. Serão analisadas as modalidades previstas nos artigos 87.º e seguintes do regulamento, a sua natureza jurídica, os requisitos de admissibilidade e os limites materiais e temporais à sua aplicação. Procurar-se-á, ainda, avaliar a jurisprudência relevante e os desafios que se colocam à luz das exigências constitucionais e da dignidade do estatuto jurídico dos militares da GNR.

1.1. Apreensão de documentos e objetos

A apreensão de documentos e objetos constitui uma medida provisória expressamente prevista no artigo 88.º, n.º 2 do Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), sendo suscetível de ser adotada pela entidade com competência disciplinar sempre que se mostre necessária à preservação da eficácia da instrução ou à salvaguarda da disciplina. Esta providência, de natureza cautelar, visa impedir o acesso, utilização ou destruição de elementos materiais relacionados com a infração disciplinar em apuramento, assumindo, por isso, uma função de garantia do bom andamento do procedimento.

Nos termos do RDGNR, a apreensão tem por finalidade impedir que o militar investigado continue a utilizar ou aceder a documentos ou objetos relacionados com a infração em análise, designadamente quando estes possam servir para a repetição da conduta, ocultação de provas, intimidação de testemunhas ou destruição de elementos relevantes à investigação. Trata-se de uma prerrogativa da autoridade administrativa, sujeita aos princípios da legalidade, proporcionalidade, necessidade e proibição do excesso, funcionando como mecanismo de tutela do interesse público disciplinar e da boa ordem funcional.

A doutrina tem sublinhado que qualquer restrição administrativa deve assentar em base legal clara e ser aplicada de forma justificada e não arbitrária. Diogo Freitas do Amaral enfatiza que as medidas administrativas de natureza restritiva, mesmo em sede cautelar, exigem sempre

¹⁷⁹ SILVA, Artur Flaminio da, Op. cit. p. 6 e 7.

¹⁸⁰ MONCADA, Luiz Cabral de Op. cit. 396-398.

suporte legal e fundamentação concreta, de modo que se assegure o respeito pelas garantias dos administrados¹⁸¹. Noutra obra, o mesmo autor assinala que medidas como a apreensão devem respeitar o princípio da seletividade, incidindo exclusivamente sobre elementos diretamente relacionados com os factos sob investigação¹⁸².

Neste quadro, o artigo 89.º, n.º 2 do RDGNR impõe obrigações formais rigorosas quanto à documentação da diligência, exigindo a elaboração de auto com menção do local, data, hora da apreensão, descrição dos bens e identificação do depositário, sendo ainda obrigatório o fornecimento de duplicado ao militar visado. Este formalismo visa assegurar a rastreabilidade dos elementos apreendidos e proteger o direito de defesa do arguido.

De acordo com Henriques, a legitimidade da medida exige decisão fundamentada que demonstre, com base em indícios suficientes, a necessidade da apreensão, a adequação do objeto aos fins da investigação e a inexistência de meios menos intrusivos¹⁸³. Estes pressupostos são decisivos para garantir que a medida não excede os limites da sua finalidade cautelar e não assume natureza sancionatória.

Nos termos do artigo 90.º do RDGNR, deve ser assegurado ao arguido o exercício do direito de impugnação da decisão, bem como a restituição dos objetos apreendidos, caso se verifique a sua irrelevância probatória ou a improcedência da infração. A autoridade disciplinar deve, neste domínio, pautar-se por princípios éticos e deontológicos, prevenindo abusos de poder e assegurando a integridade do processo¹⁸⁴.

A execução da medida deve respeitar um protocolo procedimental adequado, incluindo registo detalhado da diligência, identificação precisa dos objetos, indicação do local, hora, finalidade e responsáveis pela sua guarda. A ausência de documentação rigorosa pode comprometer a cadeia de custódia da prova e a validade da medida.

Importa ainda salientar que, embora de natureza administrativa, a apreensão deve ser interpretada à luz do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que tutela a vida privada e familiar. Tal como sublinha Batista, qualquer intervenção pública nesse domínio deve observar os limites da legalidade e da proporcionalidade, mesmo em contexto disciplinar¹⁸⁵.

¹⁸¹ AMARAL, Diogo Freitas do, O poder sancionatório da Administração Pública, Op. cit. p. 14.

¹⁸² AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed., vol. II, Op. cit. p. 294.

¹⁸³ HENRIQUES, José Júlio Batista, *A função de juiz militar: enquadramento orgânico e desafios jurídicos*, Lisboa: Instituto Universitário Militar, 2021, p. 81.

¹⁸⁴ FONSECA, Isabel Celeste M., Op. cit. p.68.

¹⁸⁵ BATISTA, Manuel João de Oliveira, Cumprimento de Ordens, Obediência Hierárquica e Disciplina Militar Versus Perpetração (in) Voluntária de Crimes, Dissertação de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Direito da

Por fim, Isabel Celeste Fonseca sublinha que os procedimentos no âmbito disciplinar devem pautar-se por elevados padrões éticos e garantísticos, assegurando a dignidade do visado e evitando qualquer uso excessivo ou abusivo de autoridade¹⁸⁶. Esta exigência é particularmente relevante para que a medida se mantenha dentro dos limites do seu escopo instrutório e cautelar, sem afetar indevidamente a presunção de inocência nem comprometer a confiança na legalidade do processo disciplinar.

1.2. Desarmamentos

A medida provisória do desarmamento, consagrada no artigo 88.º, n.º 3 do Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), configura uma medida provisória de natureza cautelar, por meio da qual a entidade com competência disciplinar pode determinar a entrega da arma de fogo de serviço por parte do militar que se encontre sujeito a procedimento disciplinar. Tal medida visa acautelar situações em que a manutenção da posse da arma se revele desaconselhável, devendo a respetiva decisão ser devidamente fundamentada e formalizada em auto, conforme expressamente previsto no diploma.

Trata-se de uma medida administrativa de carácter preventivo, que não assume natureza sancionatória, antes se orientando para a tutela de interesses públicos relevantes, nomeadamente a segurança interna, a disciplina institucional e a confiança pública na atuação da Guarda. Esta medida inscreve-se no quadro das providências cautelares admissíveis no âmbito do procedimento disciplinar, tendo afinidades estruturais com o regime previsto nos artigos 89.º e 90.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), em matéria de medidas provisórias administrativas.

Como refere Artur Flamínio da Silva, o exercício do poder disciplinar pela Administração deve respeitar os princípios estruturantes do Estado de Direito, entre os quais avultam os princípios da legalidade, da necessidade, da adequação e da proporcionalidade. No caso das medidas provisórias, exige-se que estas sejam idóneas à salvaguarda de bens jurídicos relevantes e que não se convertam, sub-repticiamente, em sanções antecipadas ou indevidamente penalizadoras do estatuto jurídico do visado¹⁸⁷.

A decisão de proceder ao desarmamento deverá fundar-se em circunstâncias objetivas e verificáveis, como sejam indícios de instabilidade emocional, comportamentos incompatíveis

Universidade Nova de Lisboa, 2014 p. 86.

¹⁸⁶ FONSECA, Isabel Celeste M., Op. cit. p.68.

¹⁸⁷ SILVA, Artur Flamínio da, Op. cit. p. 5 e 6.

com o uso seguro de arma de fogo, sinais de perturbação da ordem hierárquica ou outros elementos que evidenciem risco para a disciplina e segurança do serviço. O ato administrativo correspondente carece, assim, de fundamentação individualizada, clara e circunstanciada, sob pena de violação dos deveres legais de fundamentação e proporcionalidade substantiva.

Neste quadro, é igualmente imperioso assegurar o cumprimento das garantias procedimentais associadas à adoção de medidas restritivas de direitos. O artigo 89.º, n.º 2 do CPA prevê a possibilidade de dispensa da audiência prévia do interessado em casos de urgência devidamente justificada, mas tal exceção não deve ser invocada de forma abusiva, sob pena de comprometer a validade do ato e os direitos de defesa do visado.

A doutrina tem sustentado que medidas provisórias como o desarmamento devem ser compreendidas como instrumentos jurídicos de tutela cautelar, e não como mecanismos de antecipação punitiva ou de pressão funcional sobre o arguido. A sua aplicação, embora admitida pela ordem jurídica, exige uma rigorosa ponderação entre o risco a prevenir e os direitos fundamentais do visado, devendo obedecer a uma lógica de excepcionalidade e proporcionalidade estrita. Conforme assinala Sandra Lopes Luís, as medidas provisórias “devem ser utilizadas com moderação e apenas quando se revelem indispensáveis, num quadro de estrita legalidade, sob pena de se desviarem da sua função cautelar e assumirem uma feição sancionatória”¹⁸⁸. Nesta linha, Luiz Cabral de Moncada sublinha que estas providências “não podem ser entendidas como válidas por tempo indefinido, carecendo de reavaliação contínua da sua utilidade e adequação aos fins que justificaram a sua adoção”¹⁸⁹. Também Mário Esteves de Oliveira observa que “o carácter provisório destas medidas impõe à Administração o dever de atuar com prudência e transparência, sob pena de desvirtuar as garantias próprias do procedimento”¹⁹⁰. Esta convergência doutrinária justifica, pois, que medidas como o desarmamento sejam sujeitas a critérios de estrita necessidade, devidamente fundamentadas, limitadas no tempo e permanentemente reavaliadas, para não se converterem, na prática, em verdadeiras sanções encapotadas.

A sua aplicação deve ainda ser compatibilizada com os direitos fundamentais constitucional e convencionalmente reconhecidos. O artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que consagra o direito ao respeito pela vida privada e familiar, impõe uma exigência acrescida de proporcionalidade material sempre que estejam em causa restrições ao

¹⁸⁸ LOPES LUÍS, Sandra, Op. cit.p. 745-750.

¹⁸⁹ MONCADA, Luiz S. Cabral de, Op. cit. p. 349-354.

¹⁹⁰ OLIVEIRA, Mário Esteves de; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, João Pacheco de, Op.cit. 456-460.

exercício de funções profissionais com especial sensibilidade funcional. Como sublinha João Batista, mesmo no domínio do direito disciplinar militar, a legalidade e a proporcionalidade continuam a funcionar como limites materiais da atuação administrativa¹⁹¹.

Por sua vez, Luiz Cabral de Moncada salienta que a adoção de medidas provisórias, como o desarmamento, obriga a Administração a exercer um complexo juízo de ponderação, em que se exige a consideração dos “custos sofridos pelos particulares e outros interessados” e dos “benefícios emergentes” da medida. Sublinha-se, assim, a necessidade de garantir que os danos resultantes da sua aplicação “não sejam superiores aos que se pretendem evitar”, impondo-se à Administração o dever de agir com proporcionalidade, boa-fé e respeito pelo “conteúdo garantístico dos direitos fundamentais dos cidadãos”¹⁹²

Em suma, a medida do desarmamento, nos termos do artigo 88.º, n.º 3 do RDGNR, constitui um instrumento legítimo de atuação cautelar da Administração disciplinar, mas cuja validade jurídica depende da verificação cumulativa dos seus pressupostos legais, da observância das garantias procedimentais e do respeito pelos direitos fundamentais. A sua aplicação exige, pois, um juízo ponderado de necessidade e adequação, sob pena de desvirtuar o seu caráter preventivo e comprometer a integridade do procedimento disciplinar.

1.3. Transferência preventiva

A transferência preventiva constitui uma das medidas provisórias consagradas no artigo 88.º do Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), revestindo natureza cautelar e não sancionatória. Tal como estabelece o n.º 4 do referido preceito, trata-se da colocação do militar da Guarda noutra unidade, subunidade, serviço ou estabelecimento de ensino, situado até 50 km do local de colocação originário.

Nos termos do artigo 87.º do mesmo diploma, estas medidas, de índole preventiva, são admissíveis sempre que estejam em causa necessidades urgentes de tutela do procedimento disciplinar, sem prejuízo das competências das autoridades judiciais. A sua enumeração (artigo 88.º) inclui, além da transferência preventiva, a apreensão de documentos, o desarmamento e a suspensão preventiva de funções.

De acordo com o artigo 89.º, n.º 3, a transferência preventiva apenas se justifica quando a presença do arguido no local dos factos possa prejudicar as diligências instrutórias ou se revele incompatível com o decoro, disciplina ou boa ordem do serviço. Deste modo, esta medida visa

¹⁹¹ BATISTA, Manuel João de Oliveira, Op. cit. p. 86.

¹⁹² MONCADA, Luiz S. Cabral de, Op. cit. p.349-354.

assegurar a normalidade funcional e proteger a instrução do processo disciplinar de potenciais interferências.

O despacho que determina a sua aplicação deve ser fundamentado e fixar um prazo de validade, nos termos do artigo 90.º, n.º 1, sendo a medida recorrível. A sua adoção pode ser promovida pela entidade que instaurou o processo ou mediante proposta do instrutor (n.º 2), e distingue-se, pela sua natureza, da suspensão preventiva de funções, a qual apenas pode ser ordenada pelo Comandante-Geral ou pelo Ministro da Administração Interna. A sua aplicação deve, pois, estar condicionada a uma avaliação individualizada, devidamente fundamentada, com respeito pelos direitos fundamentais do arguido, nomeadamente o direito à estabilidade funcional e à vida familiar. Esta exigência é reiterada por Artur Flamínio da Silva, que sublinha a natureza preventiva e funcional da medida, que não deve ser confundida com uma forma de punição disfarçada.¹⁹³

O fundamento da transferência reside na necessidade de afastar o arguido do local onde os factos alegados ocorreram, com o propósito de evitar perturbações no apuramento da verdade, influências indevidas sobre testemunhas ou elementos da hierarquia, e salvaguardar a imagem de integridade da instituição¹⁹⁴.

A decisão de aplicar esta medida deve basear-se em motivações objetivas, concretas e devidamente fundamentadas, sendo inadmissível qualquer forma de arbitrariedade ou desvio de finalidade. A transferência preventiva deve respeitar os princípios da proporcionalidade, adequação e necessidade, devendo ser ponderada atendendo aos direitos fundamentais do arguido, designadamente o direito à estabilidade funcional e à proteção da sua vida familiar

Segundo Freitas do Amaral, a adoção desta medida visa proteger a credibilidade institucional e o interesse público, especialmente em contextos como os das forças armadas e das forças de segurança, em que a confiança pública na autoridade e disciplina interna é condição de legitimidade e operacionalidade¹⁹⁵. Esta dimensão simbólica e organizacional justifica, em certas circunstâncias, a adoção da transferência como instrumento de proteção funcional e preventiva, e não como antecipação de qualquer juízo de culpabilidade.

Apesar da sua justificação cautelar, a transferência não é isenta de efeitos sobre a esfera jurídica do arguido. Como observa Freitas do Amaral, a medida pode implicar sacrifícios funcionais e familiares, pelo que a sua adoção deve ser precedida de avaliação individualizada,

¹⁹³ SILVA, Artur Flamínio da, Op. cit. p. 27.

¹⁹⁴ CAETANO, Marcello, Op. cit. p. 88.

¹⁹⁵ AMARAL, Diogo Freitas do, Op. cit. p. 44

baseada em critérios objetivos e numa fundamentação clara¹⁹⁶. Esta avaliação deve incluir, por exemplo, o impacto sobre a prestação de cuidados familiares, os encargos logísticos ou a eventual dificuldade de integração no novo local de serviço.

De igual modo, Batista alerta para a necessidade de distinguir claramente a transferência preventiva das sanções disciplinares, de forma que se preserve o princípio da presunção de inocência. A confusão entre medidas cautelares e medidas punitivas comprometeria não só o direito de defesa, como a própria integridade do procedimento disciplinar¹⁹⁷. Conforme decorre da estrutura do RDGNR, o regime da transferência preventiva visa reforçar a eficácia da ação disciplinar sem comprometer os direitos do militar arguido. A clara distinção entre esta medida e as penas disciplinares, como a transferência compulsiva (prevista no artigo 35.º), é fundamental para assegurar a conformidade da atuação administrativa com o princípio da presunção de inocência, consagrado no artigo 32.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

Na prática, a eficácia e legitimidade da transferência preventiva dependem da comunicação transparente dos seus fundamentos ao visado, bem como da monitorização da medida por parte da hierarquia. Tal como refere Amaral, a existência de relatórios de acompanhamento e de mecanismos de revisão ajuda a prevenir abusos e a manter a confiança institucional no processo disciplinar¹⁹⁸.

Finalmente, do ponto de vista organizacional, a transferência temporária do arguido pode contribuir para a estabilização do ambiente funcional e disciplinar, afastando potenciais tensões, conflitos ou contaminações da investigação. Esta função de “contenção preventiva” é sublinhada por autores como Marcello Caetano, que reconhecem o papel estruturante destas medidas no reforço da autoridade administrativa e na proteção do prestígio das instituições militares e policiais¹⁹⁹.

A transferência preventiva, enquanto medida cautelar não sancionatória, deve ser compreendida como um instrumento de equilíbrio entre a necessidade de proteção da investigação e os direitos do arguido, exigindo, por isso, ponderação, proporcionalidade e fundamentação reforçada, a par de mecanismos de controlo e revisão.

¹⁹⁶ Ibidem p. 294.

¹⁹⁷ BATISTA, Manuel João de Oliveira, Op. cit. p. 203.

¹⁹⁸ AMARAL, Diogo Freitas do, Op. cit. p. 173.

¹⁹⁹ CAETANO, Marcello, Op. cit. p. 88.

1.4. Suspensão preventiva do exercício de funções

A suspensão preventiva do exercício de funções, prevista no artigo 88.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), constitui uma medida provisória de natureza cautelar e excecional, que visa assegurar o normal decurso do procedimento disciplinar, a salvaguarda da prova, a proteção do prestígio institucional e a manutenção da integridade do serviço.

Nos termos do artigo 89.º, n.º 4, do RDGNR, esta medida apenas pode ser aplicada quando se verifiquem cumulativamente três requisitos essenciais: (i) a presença do militar arguido seja considerada inconveniente para a sua própria proteção ou para o apuramento da verdade; (ii) a transferência preventiva se revele inadequada ou insuficiente; e (iii) a infração imputada seja passível de pena de suspensão ou superior. A sua duração, conforme o artigo 90.º, n.º 1, não pode exceder 90 dias, prorrogável uma única vez por igual período, desde que subsistam os fundamentos que determinaram a sua aplicação. A decisão deve ainda assentar em factos concretos e objetivos, devidamente fundamentados, afastando qualquer margem de discricionariedade excessiva.

A doutrina tem sido unânime em afirmar que esta figura não assume natureza sancionatória, mas sim instrumental e provisória. Nas palavras de Artur Flamínio da Silva, a suspensão preventiva “não constitui uma sanção”, representando antes “uma medida orientada para o futuro”, cujo objetivo é prevenir lesões irreparáveis ao interesse público, sem implicar qualquer juízo de culpabilidade sobre a conduta anterior do arguido²⁰⁰.

A mesma leitura é perfilhada por Sandra Lopes Luís, que considera que, à semelhança das providências cautelares, as medidas provisórias administrativas — como a suspensão — devem ser compreendidas como decisões jurídicas temporárias e dependentes de um procedimento principal, exigindo um justo receio de prejuízos sérios ou de difícil reparação para os interesses em presença. Estas medidas devem, pois, obedecer aos princípios da instrumentalidade, provisoriedade e sumariedade, sendo sujeitas a controlo rigoroso de proporcionalidade²⁰¹

Como refere Diogo Freitas Amaral, a suspensão preventiva deve ser aplicada com prudência e sob um rigoroso controlo de legalidade e proporcionalidade, evitando que seja percecionada como antecipação de pena ou sanção encapotada²⁰². Exige-se, por isso, um juízo

²⁰⁰ SILVA, Artur Flamínio da, Op. cit. p. 17.

²⁰¹ LUÍS, Sandra Lopes, Op. cit.p. 737-741.

²⁰² AMARAL, Diogo Freitas do, Op. cit. p. 95.

casuístico de necessidade concreta e adequação da medida, em função dos interesses públicos e dos direitos fundamentais do visado.

A sua função é essencialmente preventiva: visa evitar que o arguido perturbe a instrução, influencie testemunhas, oculte provas ou comprometa o normal funcionamento da unidade. A aplicação da suspensão exige um juízo rigoroso de ponderação entre a eficácia do procedimento disciplinar e a salvaguarda dos direitos do arguido, devendo a sua utilização ser excecional, transparente e juridicamente motivada.

Artur Flamínio da Silva insiste que a suspensão preventiva não pode resultar de uma aplicação automática com a mera instauração do processo, sob pena de degenerar numa “sanção encapotada” que viola o princípio da presunção de inocência²⁰³. A decisão deve assentar numa “avaliação concreta de necessidade” e ponderação proporcional dos interesses em presença.

A aplicação da medida deve observar as garantias procedimentais fundamentais, como a notificação ao visado, o direito à audiência prévia e ao contraditório, bem como o direito de impugnação hierárquica e contenciosa. O artigo 90.º do RDGNR consagra expressamente a possibilidade de recurso da decisão e a restituição às funções caso se verifique a improcedência da infração disciplinar.

O autor destaca ainda que, mesmo nos casos em que a urgência dispense a audiência prévia, o direito ao contraditório mantém-se dentro do processo disciplinar principal, bem como o acesso aos meios de reação administrativa e judicial²⁰⁴.

Adicionalmente, a suspensão preventiva deve ser objeto de reavaliação periódica, cessando logo que se extingam os fundamentos que determinaram a sua aplicação. Tal exigência resulta não apenas da regra de caducidade do artigo 90.º, mas também dos princípios constitucionais do Estado de Direito democrático, incluindo os da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana e da presunção de inocência, consagrados nos artigos 18.º, 20.º e 32.º da Constituição da República Portuguesa.

Por sua vez, a jurisprudência tem reafirmado a necessidade de fundamentação concreta e adequada da medida. No Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 21 de março de 2024 (Proc. n.º 034/23.7BALSB), considerou-se que a suspensão preventiva, enquanto medida cautelar, deve assentar em factos objetivos, devidamente justificados, sob pena de violação do princípio da presunção de inocência e de degenerar numa sanção encapotada. O tribunal sublinhou ainda que a medida deve ser proporcional, temporária e sujeita a controlo judicial e

²⁰³ SILVA, Artur Flamínio da, Op. cit. p. 19-20.

²⁰⁴ Ibidem, p. 25.

hierárquico²⁰⁵. No mesmo sentido, o Tribunal Central Administrativo Sul, no Acórdão de 23 de outubro de 2014 (Proc. n.º 11329/14), reafirmou que a suspensão de um formando da GNR constitui medida provisória autónoma, distinta da decisão final, sendo exigível audiência prévia do interessado, salvo em casos excecionais de urgência devidamente fundamentada, sob pena de nulidade

A suspensão preventiva deve ser lida como um instrumento cautelar de *ultima ratio*, aplicado exclusivamente quando necessário à proteção do procedimento disciplinar, da autoridade institucional e da legalidade administrativa. A sua aplicação impõe o escrupuloso cumprimento das garantias processuais e a observância dos princípios constitucionais do Estado de Direito democrático.

2. Aplicação de medidas provisórias

A aplicação de medidas provisórias de natureza cautelar, no contexto do procedimento disciplinar instaurado ao abrigo do Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), constitui um instrumento essencial de garantia da legalidade administrativa e da proteção da eficácia procedimental. Estas medidas visam assegurar, de modo preventivo e temporário, a preservação da ordem interna, o prestígio institucional e a confiança pública no funcionamento da autoridade militar, sem implicar qualquer juízo antecipado de censura sobre o comportamento do visado.

Em estruturas hierarquizadas²⁰⁶ e funcionalmente exigentes, como a GNR, impõe-se à Administração a adoção de mecanismos céleres e prudentes para evitar situações de facto consumado ou prejuízos relevantes para a investigação disciplinar. Neste quadro, medidas como a suspensão preventiva, o desarmamento, a transferência preventiva ou a apreensão de bens constituem decisões cautelares dotadas de natureza instrumental e provisória, orientadas para proteger a integridade da instrução e prevenir perturbações à regularidade do serviço.²⁰⁷

²⁰⁵ O Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão de 21 de março de 2024 (Proc. n.º 034/23.7BALSB), salienta que a imposição da medida deve resultar de um justo receio de prejuízos de difícil reparação, exigindo-se uma ponderação concreta e proporcional entre o interesse público em causa e os direitos fundamentais do arguido. A decisão administrativa que a determina está sujeita ao dever de fundamentação e ao regime de impugnação contenciosa, nos termos do artigo 89.º, n.º 2 do CPA.

O Tribunal Central Administrativo Norte, no Acórdão proferido em 29 de junho de 2023, no Processo n.º 02703/21.1BEPRT, em jurisprudência recente, veio igualmente reiterar que a suspensão preventiva, enquanto ingerência grave na esfera jurídica do militar, só pode ser legitimada quando se mostre adequada, necessária e proporcional, devendo ser precedida, sempre que possível, de audiência do interessado e de decisão devidamente fundamentada.

²⁰⁶ FONSECA, Isabel Celeste M., Op. cit. p.33.

²⁰⁷ LUÍS, Sandra Lopes, Op. cit. p.741

Na formulação de Sandra Lopes Luís, as medidas provisórias qualificam-se como “decisões administrativas, temporalmente delimitadas e dependentes de um procedimento principal, que visam assegurar a eficácia e operatividade da decisão final desse procedimento”²⁰⁸.

A sua admissibilidade encontra-se legalmente prevista nos artigos 88.º a 90.º do RDGMR. O artigo 88.º enumera as providências suscetíveis de aplicação — entre elas, a suspensão preventiva, a afetação a funções compatíveis, a transferência e o desarmamento —, enquanto o artigo 89.º estabelece os pressupostos materiais da sua aplicação, exigindo, no caso da suspensão, a verificação cumulativa de três requisitos: (i) a inconveniência da presença do arguido; (ii) a insuficiência da transferência; e (iii) a gravidade da infração disciplinar. Já o artigo 90.º define os limites temporais (90 dias, prorrogáveis por igual período) e garante os direitos fundamentais do visado, incluindo o contraditório e o direito de restituição de funções.

A doutrina adverte que estas decisões devem ser entendidas como atos jurídicos com eficácia imediata e impacto relevante na esfera jurídica do destinatário, exigindo, por isso, fundamentação individualizada e controlo rigoroso da proporcionalidade. Como destaca Luiz Cabral de Moncada, a legalidade das medidas provisórias está subordinada a um juízo concreto de necessidade, devendo os prejuízos causados pela medida ser inferiores aos danos que se pretendem evitar com a sua adoção²⁰⁹.

Do mesmo modo, Isabel Celeste Fonseca sublinha que a adoção destas medidas deve respeitar elevados padrões ético-jurídicos e ser sempre acompanhada de garantias de controlo e revisão interna, sob pena de desvirtuar o princípio da proporcionalidade e afetar a dignidade do militar visado²¹⁰.

A atuação administrativa, neste domínio, encontra-se ainda sujeita à exigência de ponderação de interesses normativamente protegidos, conforme propõe Mário Esteves de Oliveira. O autor defende que as medidas devem ser aplicadas apenas quando o dano que se pretende evitar não seja superado pelo prejuízo que a própria medida possa causar, traduzindo assim o núcleo essencial do princípio da proporcionalidade em sentido estrito²¹¹.

Por fim, importa destacar que, embora não tenham natureza sancionatória, estas medidas podem produzir efeitos significativos na imagem, estabilidade emocional e funcionalidade do militar, devendo a sua aplicação ser rodeada de cautelas procedimentais que

²⁰⁸ *ibidem*, p. 737–738.

²⁰⁹ MONCADA, Luiz S. Cabral de. Op. cit., p. 396.

²¹⁰ FONSECA, Isabel Celeste M. Op. cit, p. 34–35.

²¹¹ OLIVEIRA, Mário Esteves de; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, João Pacheco. Op. cit., p. 459.

asseguem a legalidade, a justiça e a confiança institucional. A ausência de fundamentação adequada ou de meios de reação compromete não apenas a validade do ato, mas também a sua legitimidade democrática.

Em suma, as medidas provisórias previstas no RDGNR devem ser compreendidas como instrumentos cautelares de proteção funcional, adotadas em última instância, com observância rigorosa das garantias processuais e subordinadas ao respeito pelos princípios constitucionais do Estado de Direito.

3. Reintegração após investigação

A reintegração de um militar na sequência da conclusão de um processo disciplinar instaurado ao abrigo do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), consubstancia um momento de elevada relevância jurídica e de acentuada sensibilidade institucional. Esta fase não só assinala o termo de um procedimento cujo desígnio primordial é assegurar a responsabilização disciplinar e garantir o respeito pelos deveres funcionais, como também se revela crucial para a salvaguarda da integridade da GNR enquanto força de segurança de natureza militar. Mais do que um mero formalismo processual, a reintegração configura-se como um corolário dos princípios do Estado de Direito Democrático, visando restabelecer a plenitude funcional do militar e a coesão interna da instituição.

Este é um processo de complexidade intrínseca, que exige uma ponderação criteriosa e contínua entre os direitos fundamentais do visado, os valores éticos e deontológicos da instituição e as exigências funcionais do serviço operacional. O RDGNR, configurando-se como um estatuto disciplinar especial, preceitua que a cessação do procedimento, por qualquer via que não a sanção expulsiva, acarreta a reposição do militar na sua plenitude funcional. Tal reposição apenas poderá ser derogada se, por razões ponderosas e devidamente fundamentadas, se justificar o seu reencaminhamento para outras funções ou estruturas, sempre com observância dos princípios da proporcionalidade e adequação.

A este propósito, Diogo Freitas do Amaral²¹² sublinha que a reintegração deve pautar-se pelos princípios estruturantes do Estado de Direito, designadamente o princípio da igualdade, o princípio da boa-fé e o princípio da justiça material. Tais princípios são vitais para promover um equilíbrio entre a dignidade da pessoa e a estabilidade institucional. O reconhecimento da

²¹² AMARAL, Diogo Freitas do, Op. cit. p. 54.

dignidade humana do arguido é, de facto, crucial neste processo. A sujeição a medidas disciplinares, ainda que legítima e juridicamente enquadrada, pode ter um impacto significativo na imagem pública, autoestima, saúde mental e equilíbrio socioprofissional do militar. Destarte, o regresso à função deve ser, imperativamente, acompanhado de medidas que garantam a reinserção plena, o respeito pela sua integridade pessoal e a reconstrução da confiança institucional de parte a parte.

A reintegração efetiva deve ser precedida de uma avaliação objetiva e multidisciplinar das condições para o regresso ao serviço ativo. Esta avaliação compreende, por um lado, a análise aprofundada do conteúdo da decisão disciplinar e da conduta subsequente do militar; por outro, a verificação da aptidão técnica, psicológica e funcional para o desempenho das funções anteriormente exercidas, em conformidade com as exigências da Guarda. Esta fase impõe a articulação sinérgica entre os serviços disciplinares e os recursos humanos, bem como o acompanhamento da área de saúde e apoio psicológico, a fim de assegurar uma reintegração eficaz, compatível com o interesse público e com as inegáveis exigências da segurança interna.

Importa salientar que a reintegração não se confunde com um mero regresso formal ao local de trabalho. Implica, frequentemente, a recomposição do ambiente profissional, a reconstituição de relações hierárquicas e horizontais, e a aplicação de mecanismos que atenuem eventuais tensões decorrentes do processo disciplinar. Neste contexto, a realização de sessões de mediação, o acompanhamento psicológico contínuo e a requalificação funcional (quando justificada) emergem como instrumentos legítimos e idóneos à consolidação da reinserção e à restauração de um ambiente de trabalho saudável²¹³. A proatividade do comando e dos pares na promoção de um ambiente acolhedor e de apoio é aqui determinante.

A decisão administrativa que determina a reintegração deve ser clara, inequívoca, transparente e comunicada de forma adequada, não só ao militar reintegrado, mas também, de forma oportuna e com o devido enquadramento, à estrutura em que este será colocado. Esta exigência visa prevenir conflitos latentes, assegurar a previsibilidade do regresso e reafirmar, perante toda a organização, o compromisso inabalável com os valores do serviço público, da justiça disciplinar e do respeito pelos direitos dos seus membros.

O RDGNR prevê expressamente, em diversas das suas disposições, o direito à restituição do militar ao exercício das suas funções sempre que o procedimento disciplinar termine sem aplicação de sanção de natureza expulsiva. Embora o diploma não consagre nominalmente um "direito à reintegração" como tal, decorre implicitamente do regime dos

²¹³ ROQUE, Miguel Prata, Op. cit. p.109.

artigos 90.º e seguintes que o termo do processo — nomeadamente o arquivamento, a absolvição ou o cumprimento da sanção aplicada — determina o reatamento do vínculo funcional e o restabelecimento da situação jurídica anterior, sempre que legal e materialmente possível. Esta premissa é um pilar da segurança jurídica e da proteção da estabilidade profissional do militar.

É, pois, imperativo que a reintegração seja percebida não apenas como um ato administrativo de cessação formal do procedimento, mas como um momento crucial de reafirmação institucional da justiça e da coesão interna. Neste sentido, como assinala Sandra Lopes Luís²¹⁴, a reintegração constitui a última etapa do ciclo disciplinar, devendo ser orientada por critérios de imparcialidade, proporcionalidade e, acima de tudo, respeito pela pessoa humana. A forma como a reintegração é conduzida traduz-se, outrossim, numa oportunidade ímpar para a organização demonstrar a sua maturidade institucional, compromisso com os valores éticos e responsabilidade inquestionável em relação aos seus membros. Promover uma reintegração digna é, assim, condição *sine qua non* para preservar a autoridade disciplinar sem incorrer em arbitrariedades, fortalecendo, consequentemente, o prestígio e a legitimidade da Guarda Nacional Republicana perante os seus efetivos e a sociedade.

4. Comunicação das medidas aplicadas

A discussão em torno da comunicação das medidas disciplinares previstas no Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR) assume um lugar central no seio do sistema sancionatório administrativo, representando não apenas uma etapa procedimental, mas uma expressão concreta dos princípios da legalidade, da transparência e da proteção dos direitos fundamentais. Esta vertente comunicacional, embora não regulada em termos autónomos, constitui um imperativo de justiça material e de responsabilização que enforma todo o regime disciplinar aplicável aos militares da Guarda Nacional Republicana.

A decisão disciplinar, uma vez proferida, deve ser objeto de comunicação clara, tempestiva e suficientemente fundamentada ao visado. Tal comunicação deve respeitar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da tutela jurisdicional efetiva, assegurando que o destinatário compreende a natureza da medida, os fundamentos que a justificam e as implicações jurídicas e funcionais que dela decorrem²¹⁵.

²¹⁴ LUÍS, Sandra Lopes, Op. cit. p. 750-53

²¹⁵ TORRES, Bruno Miguel Fena. *Das revistas pessoais de prevenção e segurança realizadas pelo assistente de recintos de espetáculos na atividade de segurança privada*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2021, p. 82.

Nos termos do artigo 114.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)²¹⁶, devem ser notificados todos os atos administrativos que imponham deveres, determinem abstenções, condicionem direitos ou causem prejuízo aos interessados. A notificação deverá conter o teor integral do ato e os seus fundamentos, a identificação do procedimento, o autor do ato e a data da prática, bem como informação clara sobre os meios de impugnação administrativa e os respetivos prazos²¹⁷. Esta exigência normativa reforça a confiança no procedimento disciplinar e atenua a perceção de arbitrariedade ou perseguição funcional, constituindo um pilar essencial de legitimidade do poder sancionatório.

Como salienta Freitas do Amaral, a notificação de um ato administrativo não é uma mera diligência formal, mas uma salvaguarda substantiva dos direitos dos interessados, assegurando a transparência e o direito à defesa²¹⁸. Marcello Caetano sublinha ainda que a devida notificação é fundamental para garantir a legitimidade processual e o princípio do devido processo legal, submetendo o poder sancionatório aos limites impostos pela lei²¹⁹. Segundo Aroso de Almeida, a notificação do ato administrativo deve cumprir a dupla função de informar o destinatário e possibilitar o exercício dos direitos processuais, incluindo o direito de recurso²²⁰. O dever de notificação é, ademais, considerado um pilar da legitimidade dos procedimentos disciplinares, evitando que as sanções sejam percebidas como arbitrárias ou persecutórias, o que minaria a legitimidade administrativa.

O Supremo Tribunal Administrativo no Acórdão de 10-11-2021, Processo, 0791/12.6BESNT, tem sublinhado em decisões recentes que a ausência ou insuficiência de notificação implica a nulidade do ato administrativo, pois compromete as garantias processuais conferidas às partes. Da mesma forma, o Tribunal Constitucional esclareceu que os requisitos

²¹⁶ Sobre a notificação, ver Sérvulo Correia, "Inexistência e insuficiência de notificação do acto administrativo", in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano, No Centenário do seu Nascimento, Volume I, Novembro de 2006, p. 588.

²¹⁷ A obrigação de notificar os atos administrativos que imponham deveres ou restritivos de direitos constitui uma garantia processual fundamental que assegura a transparência e a legalidade da atuação administrativa, reforçando a confiança dos cidadãos na Administração Pública." - AMARAL, Diogo Freitas do, Op. cit. p. 245. O dever de notificação é um pilar da legitimidade dos procedimentos disciplinares; sem ele, as sanções correm o risco de serem percebidas como arbitrárias ou persecutórias, minando a legitimidade administrativa. - CASTRO, Raquel Maria Azevedo e, Op. cit. p. 268.

O Supremo Tribunal Administrativo tem afirmado, reiteradamente, que a notificação deve ser completa e tempestiva, contendo todos os elementos necessários para que o interessado possa exercer eficazmente os seus direitos", Supremo Tribunal Administrativo, Acórdão de 02 de abril de 2020, processo 0978/19.0BELSB.

A notificação representa não apenas uma exigência formal, mas uma garantia processual que impede a violação de direitos fundamentais, alinhando o procedimento administrativo com os princípios constitucionais do devido processo legal." - Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 332/2019.

²¹⁸ AMARAL, Diogo Freitas do. Op. cit. p. 245

²¹⁹ CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 10.ª ed., vol. II. Coimbra: Almedina, 1980., p. 846.

²²⁰ ALMEIDA, Mário Aroso – *Manual de Processo Administrativo*, Op, cit. p.433.

de notificação estão enraizados nos princípios constitucionais da legalidade e da proteção dos direitos, fomentando assim a confiança na administração pública. A notificação, enquanto garantia processual, impede a violação de direitos fundamentais, alinhando o procedimento administrativo com os princípios constitucionais do devido processo legal.

Além disso, Isabel Celeste Fonseca defende que a notificação constitui o eixo processual da sanção administrativa, ancorando a legitimidade da sanção na comunicação eficaz e na clareza ao interessado²²¹. A relevância desta dimensão é sublinhada também por Pinto, para quem a notificação administrativa integra o princípio da transparência na administração pública e é indispensável à responsabilização da administração pelos seus atos.

Conforme salientam Serrão et al., a comunicação disciplinar deve explicitar a medida aplicada, as normas violadas, os elementos probatórios considerados e a valoração jurídica efetuada, permitindo ao destinatário o exercício esclarecido do contraditório e dos mecanismos de reação procedimental e jurisdicional²²². Tal exigência compreende também a disponibilização de informação quanto aos prazos, formas e vias de impugnação da decisão disciplinar, em consonância com o princípio da efetividade das garantias administrativas.

A comunicação das decisões deve ainda ser conduzida de forma sensível, com linguagem juridicamente precisa mas humana e empática, prevenindo efeitos colaterais indesejáveis sobre o militar visado, designadamente humilhação, ostracismo ou desvalorização pública. A abordagem comunicacional deve, portanto, conjugar exigências de rigor técnico com uma compreensão clara da dimensão pessoal e profissional do procedimento disciplinar.

Para lá da comunicação dirigida ao arguido, importa considerar as implicações organizacionais mais amplas. Em situações em que a medida disciplinar afeta o ambiente de trabalho, a coesão hierárquica ou a perceção pública da instituição, a comunicação interna e institucional deve equilibrar o princípio da confidencialidade com a necessidade de assegurar a transparência organizacional e a confiança na imparcialidade do sistema disciplinar.

A comunicação efetiva das decisões disciplinares constitui, assim, uma oportunidade para reforçar os valores identitários da Guarda Nacional Republicana, projetando externamente os princípios da legalidade, da imparcialidade e do respeito pelo Estado de Direito. Ao garantir que as decisões são não apenas tomadas com justiça, mas também comunicadas com equidade,

²²¹ FONSECA, Isabel Celeste M. Op. cit, p. 40.

²²² SERRÃO, Tiago; CALDEIRA, Márcio; COIMBRA, João D.; PINHEIRO, Alexandre S. *Questões fundamentais para a aplicação do CPA*. Coimbra, Almedina, 2017, p.57.

a instituição afirma a sua legitimidade, a sua maturidade institucional e o seu compromisso com a responsabilidade funcional.

Como tem sido salientado, a forma como a decisão é comunicada desempenha um papel decisivo na perceção da justiça disciplinar, contribuindo para um ambiente organizacional pautado pela confiança, pelo respeito e pela integridade²²³. Esta dimensão comunicacional, assente numa lógica de prestação de contas e de transparência, transcende o caso individual, assumindo-se como elemento estruturante da ética institucional e da cultura disciplinar da Guarda Nacional Republicana.

5. Desafios e Perspetivas no Direito Sancionatório Administrativo, em especial no Direito Sancionatório da GNR: excurso e balanço

O exercício do poder sancionatório da Administração Pública, enquanto expressão da função administrativa do Estado, enfrenta hoje um conjunto de desafios jurídicos e operacionais que decorrem tanto da crescente complexidade das sociedades contemporâneas como da consolidação de um modelo de Estado de Direito democrático que submete a Administração à legalidade e ao respeito pelos direitos fundamentais. O direito administrativo sancionatório, entendido em sentido amplo, abarcando o direito contraordenacional, o direito disciplinar e o sancionamento administrativo *stricto sensu*, configura, na expressão de Miguel Prata Roque, uma “bissetriz imperfeita” entre o direito penal e o direito administrativo, absorvendo garantias e exigências metodológicas de ambos os ramos jurídicos²²⁴.

Entre os desafios mais prementes destaca-se, em primeiro lugar, o da conformação do exercício do poder sancionatório com o princípio da proporcionalidade, enquanto parâmetro constitucional de controlo de qualquer intervenção restritiva de direitos, liberdades e garantias (art. 18.º, n.º 2, CRP). Como se reconhece na jurisprudência do Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 332/2019, tal princípio assume-se como componente essencial do Estado de Direito, determinando que as sanções administrativas, ainda que de natureza não penal, se revejam em padrões de necessidade, adequação e justa medida.

Outro domínio crítico prende-se com o respeito pela presunção de inocência, princípio cuja aplicabilidade se estende, por força da analogia com o artigo 32.º, n.º 2 da CRP, a todos os domínios sancionatórios, inclusive no âmbito disciplinar e contraordenacional. O Tribunal

²²³ TEIXEIRA, Rosa Maria Lopes, *Atos sancionatórios disciplinares e atos administrativos desfavoráveis: a distinção a propósito do Regulamento Geral do Estabelecimento Prisional de Guimarães*, Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, Universidade do Minho, Escola de Direito, outubro de 2023, p.38.

²²⁴ ROQUE, Miguel Prata, Op.cit. p.106.

Constitucional nos Acórdãos n.os 62/2016 e 332/2019 tem reiteradamente afirmado que qualquer suspensão preventiva de funções, mesmo se qualificada como medida provisória e não como sanção, deverá respeitar as exigências de proporcionalidade e não poderá configurar uma antecipação punitiva da culpa.

Acresce o desafio de compatibilizar a eficácia das medidas sancionatórias com as garantias do contraditório e da audiência prévia, especialmente em contextos em que o legislador admite a adoção de medidas provisórias urgentes (art. 89.º, n.º 2, CPA), que podem prescindir da prévia audição do interessado, mas que exigem sempre uma fundamentação rigorosa e sindicável, como sublinha a mais recente jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo no Acórdão de 21.03.2024.

Por outro lado, o pluralismo das fontes legislativas e a fragmentação de regimes especiais, visível, por exemplo, nos estatutos disciplinares das forças de segurança, ordens profissionais, administração da justiça ou do desporto, introduz uma complexidade acrescida na harmonização das garantias sancionatórias, que reclama um esforço doutrinal e jurisprudencial no sentido da construção de uma teoria geral do direito sancionatório público²²⁵.

Por fim, perspetiva-se que a evolução do direito administrativo sancionatório passará por uma crescente densificação normativa que vise reforçar a segurança jurídica e a previsibilidade das sanções, promovendo a tipificação clara dos ilícitos, a fixação de prazos máximos para as medidas provisórias e a consagração explícita de direitos de defesa em todas as fases do procedimento. Tal caminho é imprescindível para assegurar a legitimidade democrática do exercício do *ius puniendi* por parte da Administração, preservando o equilíbrio entre a prossecução do interesse público e a tutela dos direitos dos administrados.

5.1. Equilibrar Sanções Administrativas e Direitos Humanos

Nas instituições públicas, forças de segurança e organizações militares, as sanções administrativas assumem um papel essencial na manutenção da ordem interna, da disciplina funcional e da observância de padrões ético-deontológicos. Todavia, a aplicação dessas sanções deve subordinar-se aos princípios fundamentais dos direitos humanos, garantindo o respeito pelo devido processo legal, pela presunção de inocência e pela dignidade da pessoa humana²²⁶.

Encontrar um equilíbrio entre a eficácia do poder disciplinar e a salvaguarda dos direitos fundamentais exige um escrutínio rigoroso do quadro jurídico aplicável, a adoção de decisões

²²⁵ SILVA, Artur Flaminio da, Op. cit. p.2 e 3.

²²⁶ PINTO, João Vilas Boas - *Do poder administrativo sancionatório* Op. cit.

proporcionais e a existência de mecanismos preventivos eficazes contra abusos. Numa sociedade democrática, as sanções administrativas devem ser concebidas como instrumentos para reforçar a integridade institucional e a confiança pública, e não como punições de natureza penal. Assim, devem ter um caráter essencialmente corretivo, vinculado a limites legais que assegurem a proteção dos direitos individuais, sem prejuízo da prossecução de objetivos legítimos de eficiência e autoridade interna²²⁷.

Entre os desafios mais prementes do Direito Administrativo Sancionatório destaca-se o risco de que medidas disciplinares como a suspensão preventiva adquiram contornos desproporcionais ou excessivos, lesando indevidamente os direitos pessoais e profissionais do visado. O princípio da proporcionalidade impõe que qualquer restrição de direitos seja adequada, necessária e proporcional às exigências do caso concreto, conforme previsto no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa e nos artigos 7.º e 9.º do Código do Procedimento Administrativo.

A aplicação das sanções deve respeitar o princípio da legalidade, entendido como uma exigência não apenas formal, mas material. Como sublinha Miguel Prata Roque, “a legalidade das sanções administrativas não pode ser encarada como um mero formalismo normativo”, devendo traduzir uma exigência de justiça e de racionalidade da sanção²²⁸. Ainda que atenuada no domínio administrativo, a culpabilidade continua a constituir um critério essencial de imputação da responsabilidade sancionatória, impondo a avaliação da intenção ou negligência do agente.

Importa ainda garantir o respeito pelo direito a um procedimento justo. Nas palavras de Miguel Prata Roque, as sanções administrativas devem ser aplicadas no respeito por um procedimento justo, imparcial e transparente²²⁹. Isto inclui assegurar o contraditório, o direito de defesa e a possibilidade de impugnação jurisdicional.

A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem afirmado reiteradamente que qualquer restrição de direitos fundamentais deve ser legal, necessária e proporcional numa sociedade democrática, reconhecendo a aplicação do artigo 6.º da CEDH às matérias sancionatórias administrativas de natureza penal e do artigo 8.º às medidas que interfiram na vida privada e profissional. Nessa ótica, o princípio da presunção de inocência

²²⁷ ALMEIDA, Luiz Carlos Carvalho de, *Saber Fazer Saber APAC: A Metodologia Apaquareana na Perspetiva de um Tratado Internacional de Direitos Humanos*, Tese de Doutoramento, Universidade de Coimbra, 2024 p.377.

²²⁸ ROQUE, Miguel Prata, *O direito sancionatório op. cit.*, p.114.

²²⁹ *Ibidem*, p.120

reveste especial importância, impedindo que a aplicação de medidas provisórias como a suspensão preventiva se traduza numa antecipação de culpa.

Finalmente, uma conceção moderna e humanizada do Direito Administrativo Sancionatório recomenda que se considerem as circunstâncias pessoais e sociais do visado, adotando uma perspetiva orientada para a reabilitação e a justiça restaurativa²³⁰. Tal abordagem reforça o carácter democrático do Direito Administrativo, que não se reduz a um instrumento de regulação, mas reflete os valores e prioridades de uma sociedade plural e aberta²³¹.

5.2. Análise Comparativa dos Sistemas Disciplinares das Forças de Segurança

Refletindo o contexto legal, cultural e institucional em que operam, os sistemas disciplinares das forças de segurança variam significativamente entre os diferentes países. Estes sistemas visam manter a ordem, preservar os valores morais e garantir a responsabilização no seio das organizações militares e policiais. No entanto, as tradições jurídicas e os arranjos governamentais específicos de cada nação determinam diferentes formas de impor, considerar e aplicar medidas disciplinares²³². A análise comparativa destes sistemas revela semelhanças e diferenças na forma como as forças de segurança lidam com a má conduta e preservam a integridade institucional, respeitando os direitos fundamentais dos seus profissionais.

Em Portugal, o sistema disciplinar que regula os órgãos de segurança, incluindo a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP), assenta no direito administrativo. O Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana (RDGNR) estabelece disposições específicas para o tratamento das infrações, categorizando-as de acordo com a sua gravidade e definindo os procedimentos de investigação e julgamento. O principal objetivo do modelo português é equilibrar a necessidade de preservar a ordem hierárquica com a garantia de justiça processual para os funcionários acusados ²³³. As penas são elaboradas por meio de um procedimento sistemático que permite o recurso e a revisão judicial, garantindo que as ações disciplinares não infringem os direitos constitucionais dos agentes.

O sistema disciplinar de Portugal tem paralelos significativos com o de Espanha, pois ambos pertencem à tradição do direito civil e são influenciados pela legislação da União

²³⁰ CASTRO, Raquel Maria Azevedo e, Op. cit. p. 257

²³¹ ROQUE, Miguel Prata, O direito sancionatório op. cit, p.113.

²³² LEITE, André Lamas. O ilícito disciplinar: de "terra de ninguém" a "terra prometida". *Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal*. 2024, Ano XX, n. 120, p. 153-183

²³³ AMARAL, Diogo Freitas do. Op. cit. p.219

Europeia. A Guardia Civil Espanhola, conforme exhaustivamente analisado por Pérez Martín²³⁴ na sua tese de doutoramento, opera sob um regime disciplinar que reflete intrinsecamente a sua natureza militar e a subsequente submissão a uma disciplina castrense. O regime disciplinar da Guardia Civil de 2007, que resultou de uma evolução histórica da instituição, abrange disposições gerais, uma pormenorizada tipificação das faltas disciplinares, as correspondentes sanções e os mecanismos de extinção da responsabilidade disciplinar. As faltas são rigorosamente classificadas e detalhadas por categorias, abrangendo aspetos como: deveres militares (inclui condutas como abuso de autoridade, infrações relativas a deveres cívico-políticos, sindicalização, embriaguez, incompatibilidade, denegação de auxílio, violação da disciplina e do decoro militar, bem como a repercussão penal administrativa e a reincidência); conduta (engloba ações contra a dignidade, discriminação, assédio, limitação de direitos e liberdades, estados de embriaguez ou drogadição, e envolvimento em jogos de azar); relações institucionais e interpessoais (abrange a conduta em relação a outras Forças e Corpos de Segurança, superiores hierárquicos, companheiros, subordinados e cidadãos, incluindo o tratamento dispensado a detidos); obrigações profissionais (detalha o dever de formação, a reserva em assuntos profissionais, a disponibilidade e residência, a tramitação de denúncias, a falta de rendimento, as incompatibilidades e o incumprimento de legislação específica, como a relativa a videocâmaras); cumprimento do serviço (refere-se a incomparecimentos, ausências injustificadas, desatenções, faltas de pontualidade, perturbação do serviço e simulação de doença); uso de meios oficiais (estabelece normas para o uso de armas, uniformidade, bens públicos e o emprego de recursos da instituição para fins próprios); e, por fim, a repercussão de condenações penais ou administrativas (aborda as consequências disciplinares de sentenças judiciais ou decisões administrativas transitadas em julgado). Tal como em Portugal, o sistema espanhol prioriza a proporcionalidade nas ações disciplinares, visando garantir que as sanções correspondem à gravidade das infrações²³⁵. Espanha dá, contudo, maior atenção aos mecanismos de controlo interno, com comités disciplinares específicos que analisam os casos antes da fase judicial. O sistema também prevê a concomitância de procedimentos penais e disciplinares, permitindo a adoção de medidas cautelares e estabelecendo que os factos provados em sentença penal vinculam a Administração no processo disciplinar. A competência

²³⁴ PÉREZ MARTÍN, Juan-Luis. *El Régimen Disciplinario de la Guardia Civil*. Salamanca: Universidad de Salamanca, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal, 2011. Tese de doutoramento.

²³⁵ HENRIQUES, José Júlio Batista, Op. cit. p.80

sancionadora é atribuída a autoridades e comandos dos Ministérios da Defesa e do Interior, e os cidadãos podem solicitar a abertura de expedientes disciplinares.

Em França, tanto a Gendarmerie Nationale como a Police Nationale operam num sistema jurídico híbrido que acolhe, de forma simultânea, normas do Direito Administrativo e disposições de natureza militar. Enquanto a Police Nationale se rege exclusivamente pelo Código de Segurança Interior (CSI), a Gendarmerie Nationale mantém o seu estatuto de “força militar” e aplica, de forma subsidiária, o seu Regulamento de Disciplina Militar, configurando-se, assim, um regime sancionatório duplo que reflete a dupla natureza destas instituições²³⁶. O CSI, nos artigos R. 434-1 a R. 434-33, consagra expressamente os princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade como vetores fundamentais de qualquer medida disciplinar. Logo, só são puníveis as condutas previamente tipificadas por lei, devendo as autoridades privilegiar sempre as soluções menos gravosas e calibrar as sanções de modo que sejam evitadas condenações excessivas relativamente ao facto e à sua gravidade²³⁷. Para assegurar o cumprimento destes princípios e reforçar a confiança pública, as duas forças estão sujeitas a um controlo rigoroso por inspeções gerais independentes: a IGPN (Inspection Générale de la Police Nationale) e a IGGN (Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale). Estas entidades, dotadas de competências nacionais para inquirir factos disciplinares e recomendar medidas corretivas, publicam relatórios anuais e acolhem denúncias de fontes internas e externas, contribuindo para a transparência dos procedimentos e mitigando riscos de impunidade institucional²³⁸.

Na Inglaterra e no País de Gales, o sistema disciplinar policial assenta na tradição do Common Law, em que a jurisprudência e as normas consuetudinárias complementam o enquadramento estatutário, mormente os Police (Conduct) Regulations e os Performance Regulations de 2020, que tipificam, respetivamente, a má conduta e o desempenho insatisfatório dos agentes²³⁹. Este regime é reforçado pela supervisão independente do Gabinete Independente de Conduta Policial (Independent Office for Police Conduct – IOPC), órgão criado para substituir o antigo IPCC e dotado de competência exclusiva para instruir e decidir sobre queixas de má conduta grave, afastando-se da hierarquia interna da força²⁴⁰.

²³⁶ ESPEYTE, Raphaël. *La responsabilité pénale des forces de l'ordre*. Mémoire de Master II – Droit pénal et sciences criminelles. Aix-Marseille Université, 2024, p. 5 e p. 60–61.

²³⁷ ESPEYTE, Raphaël. *La responsabilité pénale des forces de l'ordre*, op. cit., p. 26.

²³⁸ ESPEYTE, Raphaël. *La responsabilité pénale des forces de l'ordre*, op. cit., p. 61; pp. 69–70.

²³⁹ CHAPMAN, Chip. *An Independent Review of the Police Disciplinary System in England and Wales. Final report*. London: Home Office, October 2014, cap. 2, sec. 36

²⁴⁰ CHAPMAN, Chip. *An Independent Review...*, op. cit., cap. 4, § 4.8

A investigação de atos considerados “serious misconduct” inclui fase prévia de recolha de provas e inquérito formal, assegurando o contraditório e o princípio da legalidade, enquanto o Conselho de Revisão do IOPC pode determinar sanções disciplinares ou remeter o caso para prosseguimento criminal²⁴¹. Esta estrutura permite uma flexibilidade interpretativa das normas, característica do Common Law, conferindo à autoridade disciplinar margem para calibrar sanções de acordo com as circunstâncias de cada caso – ainda que essa discricionariedade possa gerar inconsistências na aplicação das penas, conforme aponta Chapman²⁴².

Nos Estados Unidos da América, a disciplina interna das forças policiais caracteriza-se por um forte grau de descentralização: as agências federais, como o Federal Bureau of Investigation (FBI) e o Department of Homeland Security (DHS), estão sujeitas a códigos de conduta uniformes, enquanto os departamentos de polícia ao nível estadual e – sobretudo – local definem, de forma autónoma, as suas próprias normas e processos²⁴³. Esta disparidade normativa gera resultados dissonantes na aplicação de sanções disciplinares, com algumas entidades a adotarem práticas rigorosas (por exemplo, prazos estritos para abertura de processos e envolvimento directo de comités independentes), ao passo que outras privilegiam mecanismos internos de recurso que tendem a mitigar ou anular penalidades inicialmente impostas²⁴⁴.

Paralelamente, e em resposta a episódios de abuso e à exigência pública por maior transparência, surgiu nos últimos anos o reforço dos *civilian review boards* – conselhos de revisão civil, compostos, geralmente, por representantes da comunidade e independentes da hierarquia policial, com competência para analisar queixas de má conduta e emitir recomendações vinculativas ou consultivas²⁴⁵. Estas instâncias visam colmatar lacunas do devido processo interno, assegurando que procedimentos de recurso, muitas vezes fechados e dominados pelos sindicatos, não escapem ao escrutínio cívico²⁴⁶.

Uma análise comparativa destes sistemas revela três tendências fundamentais: em primeiro lugar, a crescente valorização da transparência e da supervisão externa com o objetivo de prevenir abusos e garantir a confiança pública²⁴⁷; segundo, a aplicação universal do princípio

²⁴¹ *Police (Conduct) Regulations 2020*, regs. 12–15.

²⁴² CHAPMAN, Chip. *An Independent Review*, op. cit., cap. 4, sec. 4.4–4.5

²⁴³ RUSHIN, Stephen. *Police Disciplinary Appeals*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2019, p. 23–24.

²⁴⁴ *Idem*, p. 45–47.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 112–115.

²⁴⁶ RUSHIN, Stephen. *Op. cit.*, p. 118–120.

²⁴⁷ CORTINHAS, Ricardo Filipe da Silva. *As Forças de Tipo Gendarmerie e as Operações/Missões de Gestão de Crises da União Europeia*, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2015. — (Mestrado em Direito e Segurança – Guarda Nacional Republicana), p.124.

da proporcionalidade, garantindo que as penas são justas e aplicáveis à gravidade dos ilícitos; terceiro, a garantia do devido processo legal e dos mecanismos de recurso, essenciais para a proteção dos direitos dos agentes de segurança.

Apesar destas convergências, a eficácia dos mecanismos disciplinares está intrinsecamente relacionada com a sua implementação. A morosidade processual e a resistência institucional podem comprometer a resolução atempada das infrações. Ademais, os fatores culturais influenciam a aceitação das medidas disciplinares: em sociedades com hierarquias rigidamente estabelecidas, os agentes tendem a contestar com menos frequência as decisões disciplinares; por outro lado, em contextos democráticos mais liberais, o recurso legal é mais frequente.

Outro aspeto significativo é o impacto das ações disciplinares na moral e no desenvolvimento profissional dos agentes de segurança. Os sistemas punitivos absolutos podem resultar na diminuição da motivação e no bem-estar dos polícias, instalando um clima de desconfiança e elevando o absentismo²⁴⁸. Nesse contexto, algumas nações, como o Canadá, têm adotado abordagens disciplinares progressivas, dando prioridade ao desenvolvimento profissional e a medidas corretivas em detrimento de punições severas. A Real Polícia Montada do Canadá (RCMP), por exemplo, integra programas de formação contínua e de mentoria no seu processo disciplinar, estruturando-os em *workshops* temáticos, simulações de cenários reais e módulos de *e-learning*²⁴⁹.

Importa sublinhar que, ao complementar esta formação com ciclos regulares de *feedback* 360° e avaliações de desempenho orientadas para o aperfeiçoamento pessoal, a RCMP consolida um modelo de mentoria formalizada em que oficiais veteranos acompanham individualmente o progresso de novos líderes²⁵⁰. Este conjunto de práticas não só promove ganhos mensuráveis nas competências técnicas e relacionais dos oficiais, conforme evidenciado por Doherty, mas também reduz a reincidência de infrações disciplinares e reforça o sentido de pertença e a responsabilidade partilhada no seio da corporação²⁵¹. Adicionalmente, a experiência de Yong demonstra que a definição de prazos claros para resolução de conflitos internos, aliados a intervenções de *coaching* personalizado, contribui para a diminuição dos

²⁴⁸ Smith, A., *The Impact of Punitive Systems on Police Morale* (MSc Thesis), University of Toronto, 2015.

²⁴⁹ Doherty, D., *Building the Next Generation of Leaders in the Royal Canadian Mounted Police* (MSc Thesis), ResearchGate, 2001.

²⁵⁰ Regis University, *A Guide for Mentoring Programs in Police Departments* (MSc Dissertation), 2015

²⁵¹ *The Need for a Sustainable Leadership Development Initiative in the RCMP* (MSc Thesis), Library and Archives Canada, MQ93749, c. 2004

índices de *stress* ocupacional e para o aumento sustentável dos níveis de satisfação profissional entre os agentes²⁵².

O avanço tecnológico tem também exercido uma influência determinante sobre os sistemas disciplinares, porquanto a aplicação sistemática da análise de dados, dos sistemas digitais de gestão de casos e das câmaras corporais tem reforçado quer a eficiência das investigações internas, quer a objetividade dos julgamentos de infrações disciplinares²⁵³. A introdução destes instrumentos tecnológicos permite uma recolha de provas mais célere e fiável, reduzindo a margem de erro humano e potenciando a transparência dos processos disciplinares²⁵⁴. Todavia, tal como sublinham Ana Carolina Frade Menino e Ricardo Alves, o seu emprego deve ser enquadrado por um regime regulatório robusto que garanta a salvaguarda da privacidade individual e o respeito pelos princípios éticos inerentes à atuação policial^{255/256}. Neste contexto, Rafael António Paixim Vicente evidencia a urgência de clarificação do quadro jurídico-legal que defina os limites de utilização das câmaras em viaturas policiais, para mitigar riscos de abuso de poder e garantir a admissibilidade dos registos enquanto prova disciplinar²⁵⁷. Por fim, Ana Vanessa Medeiros Vieira enfatiza que a utilização de sistemas de videovigilância (CCTV) pela PSP só se justifica se acompanhada de mecanismos de controlo estrito, assegurando-se, simultaneamente, a proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos envolvidos²⁵⁸. A análise comparativa destes sistemas evidencia o desafio de harmonizar a disciplina institucional com as garantias jurídicas. A evolução contínua destas estruturas é fundamental para reforçar a confiança pública e promover a profissionalização das forças de segurança.

²⁵² Yong, K., *Workplace Bullying in the RCMP: The Efficacy of Anti-harassment Programs* (MSc Thesis), University of Liverpool, 2018

²⁵³ MENINO, Ana Carolina Frade. *A utilização de câmaras portáteis de uso individual pela Polícia de Segurança Pública: desafios e perspetivas*. Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2023, p. 45.

²⁵⁴ ALVES, Ricardo. *Câmaras policiais de porte individual: sinergias enquanto ferramenta de comando e controlo da atividade operacional da PSP*. Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2017, p. 52.

²⁵⁵ MENINO, Ana Carolina Frade, op. cit., p. 47.

²⁵⁶ ALVES, Ricardo, op. cit., p. 55.

²⁵⁷ VICENTE, Rafael António Paixim. *(Im)Possibilidade de implementação de câmaras em viaturas policiais no contexto jurídico português*. Tese de Mestrado, Direção-Geral de Supervisão Interna, s.d., p. 63.

²⁵⁸ VIEIRA, Ana Vanessa Medeiros. *Sistema de videovigilância – CCTV: meio auxiliar da PSP na prevenção de ilícitos criminais e a sua limitação dos direitos, liberdades e garantias*. Trabalho de Projeto do Mestrado Integrado em Ciências Policiais e Segurança Interna, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2020, p. 38.

CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo analisar o regime jurídico das medidas provisórias no âmbito do Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), à luz do Direito Administrativo Sancionatório e dos princípios estruturantes do Estado de Direito Democrático. Por intermédio de uma abordagem sistemática, que abrangeu os fundamentos teóricos, a legislação aplicável e a jurisprudência relevante, foi possível demonstrar que as medidas provisórias exercem uma função cautelar essencial à integridade dos procedimentos disciplinares, sem que com isso possam ser transfiguradas em mecanismos de antecipação punitiva.

Verificou-se que estas medidas, embora não revestindo natureza sancionatória, comportam impacto significativo na esfera jurídica dos militares, o que exige da Administração uma atuação fundada em legalidade, necessidade, proporcionalidade e fundamentação adequada. A suspensão preventiva, o desarmamento, a transferência preventiva e a apreensão de documentos ou objetos impõem restrições relevantes a direitos fundamentais, o que justifica uma especial exigência quanto aos pressupostos da sua aplicação e ao controlo jurídico da sua legalidade.

No plano doutrinal e jurisprudencial, a análise evidenciou uma crescente exigência na aplicação destas medidas, em especial no que concerne à sua fundamentação, limitação temporal e possibilidade de reação jurisdicional. A jurisprudência do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal Administrativo tem reiterado que o respeito pela presunção de inocência, pela legalidade e pelo contraditório são imperativos estruturantes do Estado de Direito, mesmo em sede de atuação cautelar da Administração.

Contudo, importa reconhecer que não é unânime na doutrina e jurisprudência a exigência da audiência prévia para aplicação de medidas provisórias, nomeadamente da suspensão preventiva, especialmente quando esteja em causa uma situação de manifesta urgência ou risco iminente para o funcionamento do serviço ou para a salvaguarda de outros interesses públicos relevantes. No nosso entendimento, a omissão da audiência prévia poderá ser justificada em tais circunstâncias excecionais, devendo, todavia, a medida ser objeto de reapreciação célere e assegurar-se o contraditório em momento oportuno, sob pena de se comprometer o princípio da proporcionalidade e a garantia constitucional de defesa.

Adicionalmente, a dissertação procurou integrar as implicações das inovações tecnológicas na aplicação das medidas disciplinares, realçando os desafios éticos, operacionais e jurídicos por decorrentes do uso de sistemas digitais, reconhecimento facial e outras formas

de vigilância. Conclui-se que a tecnologia, quando devidamente regulada e eticamente aplicada, pode reforçar a legitimidade e transparência do poder disciplinar, mas nunca deve ultrapassar os limites impostos pelos direitos fundamentais.

A presente dissertação permitiu concluir que, no contexto do Direito Disciplinar, as medidas provisórias se assumem como instrumentos fundamentais de proteção do interesse público, designadamente da dignidade e prestígio das instituições militares e do seu bom funcionamento. Contudo, a aplicação de tais medidas deve ocorrer com o necessário equilíbrio entre o interesse público e os direitos fundamentais do arguido, sob pena de se comprometerem valores essenciais do Estado de Direito democrático. Para tal, a legalidade, a proporcionalidade, o respeito pelas garantias de defesa e a sujeição ao controlo jurisdicional devem ser assegurados de forma rigorosa. O desafio consiste, pois, em assegurar um modelo de atuação administrativa disciplinar que seja simultaneamente eficaz e garantístico, fiel aos valores constitucionais e atento às especificidades da função militar.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Luís Carlos Carvalho de. *Saber Fazer Saber APAC: A Metodologia Apaqueana na Perspetiva de um Tratado Internacional de Direitos Humanos*. Tese de Doutoramento. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2024.
- ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria Geral do Direito Administrativo: o novo regime do Código do Procedimento Administrativo*. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2015.
- ALVES, Ricardo. *Câmaras policiais de porte individual: sinergias enquanto ferramenta de comando e controlo da atividade operacional da PSP*. Dissertação de Mestrado. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2017.
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. 4.^a ed. Coimbra: Almedina, 2022.
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II. 4.^a ed. Coimbra: Almedina, 2022.
- AMARAL, Diogo Freitas do. “Fases do procedimento decisório de 1.º grau”. *Direito e Justiça*. Rev. Cient. Universidade Católica Portuguesa, 1992.
- AMARAL, Diogo Freitas do. “O poder sancionatório da Administração Pública”. In: *Estudos comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, vol. I. Lisboa: Almedina, 2008.
- AMORIM, João Pacheco de; GONÇALVES, Pedro Costa; OLIVEIRA, Mário Esteves de. *Código do Procedimento Administrativo comentado*. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2010.
- BATISTA, Mário Jorge. *Cumprimento de ordens, obediência hierárquica e disciplina militar versus perpetração (in)voluntária de crimes*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2014.
- CAETANO, Marcello. *Do Poder Disciplinar no Direito Administrativo Português*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 1932.
- CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I. 10.^a ed., 3.^a reimpressão. Coimbra: Almedina, 1990.
- CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Vol. II. 10.^a ed. Coimbra: Almedina, 1980.
- CALVÃO, Francisco Urbano. *Os Atos Precários e os Atos Provisórios no Direito Administrativo*. Porto: Católica Editora, 1998.
- CANAS, Vitalino. “Proporcionalidade (Princípio da)”. In: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VI. Lisboa: s.n., 1994.

- CANAS, Vitalino. *O Princípio da Proibição do Excesso na Conformação e no Controlo de Atos Legislativos*. Coimbra: Almedina, 2017.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I. 4.^a ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- CASTRO, Raquel Maria Azevedo e. “Estudo II – Poder Sancionatório da Administração Pública no Domínio do Emprego Público: O Procedimento Disciplinar”. In: FONSECA, Isabel Celeste M. (coord.), *Direito Administrativo Sancionatório: Um Problema e Muitos Desafios*. Coimbra: Almedina, 2022.
- CORTINHAS, Ricardo Filipe da Silva. *As Forças de Tipo Gendarmerie e as Operações/Missões de Gestão de Crises da União Europeia*. Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança – GNR. Universidade Nova de Lisboa, 2015.
- CORDEIRO, António Menezes. *Manual do Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina, 1999.
- CORREIA, Sérvulo. “Inexistência e insuficiência de notificação do acto administrativo”. In: *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano, no Centenário do seu Nascimento*, vol. I. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian; Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, p. 588.
- CRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 42.
- DIAS, Jorge de Figueiredo. “O defensor e as declarações do arguido na instrução preparatória”. *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano XVIII, 1971.
- DOHERTY, D. *Building the Next Generation of Leaders in the Royal Canadian Mounted Police*. MSc Thesis. University of Toronto, 2001. Disponível em: ResearchGate.
- EUBANKS, Virginia. *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. New York: St. Martin’s Press, 2018.
- FERREIRA, Manuel Cavaleiro. *Lições de Direito Penal*. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2010.
- FLORIDI, Luciano. *The Ethics of Information*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- FONSECA, Isabel Celeste M. “Das infrações administrativas e do ato administrativo sancionatório: uma leitura”. In: FONSECA, Isabel Celeste M. (coord.), *Direito Administrativo Sancionatório: Um Problema e Muitos Desafios*. Coimbra: Almedina, 2022.

- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Defesa Nacional e Forças Armadas: Uma Perspetiva do Direito Militar da Segurança em Estado Constitucional Democrático*. Coimbra: Almedina, 2022.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional*. Vol. II. 6.^a ed. Coimbra: Almedina, 2016.
- GUIMARÃES, Ana Paula. *A pessoa como objeto de prova em Processo Penal: exames, perícias e perfis de ADN – reflexões à luz da Dignidade Humana*. Porto: Nova Causa Edições Jurídicas, 2016.
- GUIMARÃES, Ana Paula. “Princípio da presunção da inocência – algumas reflexões”. In: *Estudos em Homenagem a Prof. Joaquim M. da Silva Cunha*. Porto: Fundação Universidade Portucalense, 1999.
- HENRIQUES, José Júlio Batista. *A função de juiz militar: enquadramento orgânico e desafios jurídicos*. Lisboa: Instituto Universitário Militar, 2021.
- LEITE, André Lamas. “O ilícito disciplinar: de ‘terra de ninguém’ a ‘terra prometida’”. *Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal*, ano XX, n.º 120, 2024.
- MACHETE, Pedro. “A audiência dos interessados nos procedimentos de concurso público”. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 3, maio/junho 1997.
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- MONCADA, Luiz S. Cabral de. *Código do Procedimento Administrativo Anotado*. 4.^a ed. Lisboa: Quid Juris, 2022.
- MOURA, Paulo Veiga e. *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
- MOURA, Paulo Veiga e. *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública – Anotado*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
- NEVES, Ana Fernanda. *Direito Disciplinar da Função Pública*. Vol. I. Lisboa: policopiado, 2007.
- NEVES, Ana Fernanda. *O Direito Disciplinar da Função Pública*. Vol. II. Lisboa: policopiado, 2007.
- NISSENBAUM, Helen. *Privacy in Context: Technology, Policy, and the Integrity of Social Life*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2009, p. 45.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Princípios Estruturantes do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2019.

- OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português: I – Identidade Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010.
- OTERO, Paulo. *Direito do Procedimento Administrativo*. Vol. I. 1.^a ed. Coimbra: Almedina, 2016.
- PATRÍCIO, Rui. *O princípio da presunção de inocência do arguido na fase de julgamento no atual Processo Penal Português*. Lisboa: AAFDL, 2000.
- PÉREZ MARTÍN, Juan-Luis. *El Régimen Disciplinario de la Guardia Civil*. Tese de Doutoramento. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2011.
- PINHEIRO, Ana Sérgio. *Questões fundamentais para a aplicação do Código do Procedimento Administrativo*. Lisboa: Leya, 2023.
- PINTO, João Miguel Vilas Boas. *Algumas Questões em Torno do Direito Disciplinar Militar: Um Necessário (e) Exigente Diálogo*. In: *Liber Amicorum Benedita Macrorie*, vol. I. Braga: UMinho Editora, 2022.
- PINTO, João Miguel Vilas Boas. *Do Poder Administrativo Sancionatório: Contributo para a Consolidação da sua Dogmática Geral*. Coimbra: Almedina, 2025.
- PINTO, Rui. “Medidas Cautelares no Novo CPC”. *Revista Julgar*, n.º 20, 2013.
- REGIS UNIVERSITY. *A Guide for Mentoring Programs in Police Departments*. MSc Dissertation. Regis University, 2015.
- REIS NOVAIS, Jorge. *Restrições aos direitos fundamentais não expressamente*
- RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. “O princípio da imparcialidade da Administração Pública”. In: MACHETE, Rui. *Os princípios Gerais do Código do Procedimento Administrativo*. INA, 1992.
- RODRIGUES, Raphaël Espeyté. *La responsabilité pénale des forces de l’ordre*. Mémoire de Master II – Droit pénal et sciences criminelles. Aix-Marseille Université, 2024.
- ROQUE, Miguel Prata. “O direito sancionatório público enquanto bissectriz (imperfeita) entre o direito penal e o direito administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional”. *Revista de Concorrência e Regulação*, ano IV, n.º 14/15, 2013.
- RUSHIN, Stephen. *Police Disciplinary Appeals*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2019.
- SERRÃO, Tiago; CALDEIRA, Mário; COIMBRA, João D.; PINHEIRO, Ana Sérgio. *Questões fundamentais para a aplicação do CPA*. Lisboa: Leya, 2023.
- SILVA, Artur Flamínio da. “Estudos de Direito Administrativo”. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2022.

- SILVA, Artur Flamínio da. “Medidas provisórias e suspensões preventivas no Direito Disciplinar Administrativo”. *Julgar Online*, 2019.
- SILVA, Germano Marques da. *Curso de Processo Penal*. Vol. I. 6.^a ed. Lisboa: Editorial Verbo, 2010.
- SILVA, Germano Marques da. *Curso de Processo Penal*. Vol. II. 5.^a ed. Lisboa: Verbo, 2011.
- SMITH, Adam. *The Impact of Punitive Systems on Police Morale*. MSc Thesis. University of Toronto, 2015.
- SOARES, Rogério. “Princípio da legalidade e Administração Constitutiva”. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. LVII, 1981.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Lições de Direito Administrativo*. Vol. I. Lisboa, 1994/95. *autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral (Introdução e Princípios Fundamentais)*. Tomo I. Lisboa: Dom Quixote, 2008.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral – Actividade Administrativa*. Tomo III. Coimbra: Almedina, 2008.
- TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. *Blockchain Revolution: How the Technology Behind Bitcoin Is Changing Money, Business, and the World*. New York: Portfolio, 2016.
- TEIXEIRA, Rosa Maria Lopes. *Atos sancionatórios disciplinares e atos administrativos desfavoráveis: a distinção a propósito do Regulamento Geral do Estabelecimento Prisional de Guimarães*. Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo. Univ. do Minho, Escola de Direito, 2023.
- TORRES, Bruno Miguel Fena. *Das revistas pessoais de prevenção e segurança realizadas pelo assistente de recintos de espetáculos na atividade de segurança privada*. Dissertação de Mestrado. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2021.
- VICENTE, Rafael António Paixim. *(Im)Possibilidade de implementação de câmaras em viaturas policiais no contexto jurídico português*. Tese de Mestrado. Direção-Geral de Supervisão Interna, s.d.
- VIEIRA, Ana Vanessa Medeiros. *Sistema de videovigilância – CCTV: meio auxiliar da PSP na prevenção de ilícitos criminais e a sua limitação dos direitos, liberdades e garantias*. Trabalho de Projeto do Mestrado Integrado em Ciências Policiais e Segurança Interna. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2020.
- VICENTE, Jorge. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. IV. 5.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

YONG, K. *Workplace Bullying in the RCMP: The Efficacy of Anti-harassment Programs*. MSc Thesis. University of Liverpool, 2018. Almeida, L. C. C. D. (2024). *Saber fazer saber APAC: A metodologia apaqueana na perspectiva de um tratado internacional de direitos humanos* (Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra).