



SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Processo: nº 29/2015
Acórdão: nº 6/2022
Data do Acórdão: 31-05-2022
Área Temática: Contencioso Administrativo
Relator: Anildo Martins

Acordam, em conferência da 3ª Secção, os Juízes do Supremo Tribunal de Justiça:

Relatório:

A, Agente da Polícia Nacional (PN), com os demais sinais nos presentes Autos de Recurso Contencioso nº 29/2015, veio impugnar o despacho da **Ministra da Administração Interna** (MAI), com o nº 032/GMAI/2015, datado de 26.03.2015, que lhe aplicou a pena de demissão, pedindo a sua anulação.

Alegou, no essencial:

- que lhe foi instaurado processo disciplinar e a final sancionado com a pena de demissão;
- o mencionado processo padece de nulidade tanto por excesso dos prazos de instrução, havendo caducidade do pd, como por omissão de diligências essenciais;
- não houve infracção disciplinar e a sanção aplicada é ilegal, por padecer do vício de violação de lei e também por ser excessiva;
- *“nos termos gerais de Direito só é punido com pena de demissão as infracções que inviabilizem a manutenção da relação funcional com a Polícia Nacional, quando não seja legalmente possível a aplicação da pena de aposentação compulsiva, ou quando a prática daquelas infracções se faça com acentuado grau de ilicitude do facto ou de culpa do agente. Ou seja quando a manutenção da relação laboral não seja mais possível”;*
- *“Os factos relatados no processo disciplinar em nada põem em causa a continuação da relação laboral”;*
- a entidade recorrida violou os limites da boa fé e, *“portanto, agindo em evidente abuso de direito”;*

Concluiu pedindo que o acto impugnado seja anulado.

Uma vez citada a Ministra da Administração Interna (MAI), aqui entidade recorrida (e. r.), a mesma apresentou a sua contestação na qual sustenta que a sanção aplicada é *“justa, adequada e proporcional à gravidade da infracção verificada”*. Juntou cópia do processo disciplinar (pd).

O Ministério Público emitiu seu parecer no qual opinou no sentido da improcedência do recurso.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Começando pela matéria de facto.

Da prova documental junta aos autos, constante do processo principal e do processo disciplinar em anexo, resulta demonstrado que:

- precedendo participação do graduado do serviço (de 24.08.2014), o Comandante Esquadra Policial da Polícia Nacional da Rra. Grande, Santo Antão, ordenou a instauração de processo de averiguações, identificado com o nº 145/STADI0004, por despacho, de 25.08.2014;
 - segundo a participação do dia 24.08.2014, na Boite “**B**”, Rra. Grande, por volta das 4hs da madrugada, o ora recorrente, que estava fora de serviço, à paisana e denotando sinais de embriaguês, engalfinhou-se com **C**, mcp “**c**”;
 - o ora recorrente deu voz de prisão ao mencionado **C**, agarrou-o pelos braços e pela camisa, que ficou parcialmente rasgada, sacou da arma de que era portador, enquanto agente da Polícia Nacional, e no meio de várias pessoas e sem segurança, apontou tal arma ao referido cidadão;
 - solicitou reforço policial e instantes depois chegou ao local um piquete da Polícia que os conduziu à Esquadra;
 - o **C** foi mandado embora, dado que nada se apurou que pudesse justificar a sua detenção;
 - realizada a instrução processo disciplinar instaurado foi imputada ao recorrente a violação dos seguintes deveres de zelo, lealdade, correcção e urbanidade, apromo probidade, previstos no RDPPN (artº 21º)ⁱ;
 - ouvido o recorrente, o mesmo alegou a caducidade do pd por excesso dos prazos e por ausência de realização de diligências essenciais;
 - o Conselho de Disciplina da PN emitiu o parecer nº 19/CD/2015, DE 05.03.2015, opinando no sentido da aplicação da sanção de demissão;
 - o despacho ora impugnado, de fs. 10/13, concordando com a proposta do Instrutor e com a posição do Conselho de Disciplina, aplicou ao recorrente a pena de demissão.
-

Atendendo às alegações do recorrente, são as seguintes as questões que cumpre apreciar e decidir:

- saber se ocorre caducidade do pd instaurado por excesso de prazos;
- se se verifica a nulidade do pd por preterição de diligências essenciais e violação dos princípios do contraditório e da defesa;
- se ocorre a desproporcionalidade da pena de demissão aplicada.

Dada a conexão entre as duas primeiras questões, as mesmas vão ser abordadas conjuntamente, cabendo indagar se ocorre a alegada caducidade do pd por excesso de prazos, se o mesmo padece de nulidade por preterição de diligências essenciais e por violação do contraditório e da defesa.

Tem sido efectivamente jurisprudência deste STJ de que os prazos para a realização de instrução em processo disciplinar assumem a natureza de prazos ordenadores visando a disciplina e a celeridade do procedimento disciplinar, e não de prazos peremptórios cujo decurso teria por efeito a extinção do direito de praticar o acto final cuja validade estaria assim afectada.

Isto tudo sem prejuízo, no entanto, das regras respeitantes à eventual prescrição do procedimento disciplinar, e também das regras e dos princípios relativos ao direito de defesa do arguido.

Nos termos do disposto no EDAAP, artº 6º, nº 1, alª c), o prazo prescricional do procedimento disciplinar é de três anos “*se à falta disciplinar corresponder pena de aposentação ou demissão*”, prazo que também consta do artº 50º, nº 1, do RDPP-PN.

Atendendo a que os factos ocorreram em 2014 (24.08.2014), logo de imediato foi ordenada a instauração do processo de averiguações e que o acto punitivo data de 2015 (26.03.2015), além de que o decurso do prazo de prescrição se suspende com a instauração nomeadamente do processo de averiguações (EDAAP, artº 6º, nº 3, e RDPP-PN, artº 52º, nº 1), é de se concluir que efectivamente não se verifica a prescrição do procedimento disciplinar.

Apesar das vicissitudes do procedimento disciplinar instaurado, algum atraso na tramitação nomeadamente o facto de ter regressado ao Conselho de Disciplinar para nova apreciação e emissão de novo parecer, o arguido e ora recorrente não alegou que não foi ouvido no processo de averiguações e subsequente processo disciplinar.

Pelo contrário, teve oportunidade de prestar declarações e de exercer o seu direito de defesa.

Logo após o conhecimento da participação dos factos geradores de eventual responsabilidade disciplinar, o Comandante da PN – da Rra. Grande, Santo Antão, ordenou a instauração de um processo de averiguações, o que teve início no dia seguinte (25.08.), não se mostrando inobservado o prazo previsto no artº 48º, nº 1, e 101º, nº 1, do EDAAP.

Nos termos do disposto no EDAAPⁱⁱ e no RDPP-PN, ocorre a nulidade do pd quando o arguido não tenha sido ouvido e não tenha sido salvaguardado o direito de contestar a acusação bem assim no caso de ter havido preterição de diligências que se mostram essenciais à descoberta da verdade e que não tenham sido levadas a cabo.

Segundo o artº 43º do EDAAP é “*insuprível a nulidade resultante da falta de acusação escrita, deduzida nos termos prescritos no artigo 61º*” (nº 1), que a nulidade resultante da falta de competência “*é sanada por despacho da autoridade competente para impô-la*” (nº 2) e que as restantes nulidades ficam supridas “*se não forem reclamadas até à decisão final*” (nº 3)ⁱⁱⁱ, o que também decorre do artº 75º do RDPP-PN.

O artº 67º do EDAAP admite expressamente que o instrutor possa fundamentadamente rejeitar diligências “*manifestamente impertinentes ou desnecessárias*”.

O artº 75º do RDPP-PN prevê como nulidade insuprível a omissão de diligências essenciais.

No entanto, não basta afirmar que estamos perante “*diligências essenciais*”. Mostra-se necessário que se demonstre que as diligências oferecidas assumem efectiva relevância para a descoberta da verdade. Só então é que a não realização de tais diligências poderá engendrar tal vício.

O artº 44º do EDAAP prevê, perante o indeferimento de diligências probatórias, o recurso hierárquico, a interpor no prazo de 3 dias úteis e não consta dos autos que tenha havido recurso hierárquico.

Ora o recorrente limita-se a afirmar que ofereceu diligências e que as mesmas não foram realizadas, o que não se mostra suficiente para se concluir que as mesmas eram efectivamente relevantes e essenciais para o “*esclarecimento da verdade*”.

Assim improcede nesta parte o presente recurso contencioso.

Passemos, em seguida, à questão respeitante à excessividade da pena de demissão.

A factualidade descrita demonstra com clareza que a conduta do ora recorrente no dia 24.08.2014 naquele lugar público de diversão nocturna conhecido por “**B**”, sito na Vila/Cidade da Rra. Grande, Santo Antão, consubstanciou a violação de deveres profissionais nomeadamente do zelo, apurmo, correcção, urbanidade, o que preenche o conceito de infracção disciplinar, atento o disposto no EDAAP (artº 4º) e no RDPPN (artº 2º).

Como salienta L. VASCONCELOS ABREU (in “*Para o Estudo do Procedimento Disciplinar no Direito Administrativo Português vigente: as relações com o Processo Penal*”, p^a 25), “*A infracção disciplinar consiste na violação culposa por um agente administrativo dos deveres a cujo cumprimento se encontra adstrito (...). Os respectivos elementos essenciais são, assim, o sujeito (necessariamente um agente administrativo), o facto (a violação de deveres), e o nexo de imputação do facto ao agente, assentando sobre o princípio da culpabilidade, sendo em regra suficiente a simples negligência*”.

Havendo infracção disciplinar e conseqüente responsabilização disciplinar, importa, todavia, atendendo a que o recorrente foi sancionado com a pena mais gravosa das sanções disciplinares vigentes na Função Pública, a demissão, inviabilizadora da relação funcional, importa aferir se não terá havido excessividade na aplicação dessa sanção.

Nos termos do disposto no artº 240º, nº 1, da Constituição da República, a Administração Pública (AP), na prossecução do interesse público, está adstrita à observância dos princípios da justiça e da proporcionalidade.

Assim, no que concerne à responsabilidade disciplinar, cabe à AP atender ao grau de gravidade dos factos, por um lado, e à culpa do agente, traduzida no grau de censurabilidade da sua conduta, e assim determinar a pena que melhor se ajusta ao caso concreto.

Embora reconhecendo alguma dificuldade em se aferir da proporcionalidade e da adequação da pena em cada caso, nos presentes autos há que aferir em que medida a conduta do agente pôs em crise os valores concernentes à disciplina do serviço, à própria imagem, o nome e a reputação da instituição policial a ponto de determinar a inviabilidade da manutenção da relação funcional.

E ainda em que medida é censurável a conduta do agente ora recorrente que, naquelas circunstâncias concretas dos factos dos autos, podia e devia agir diferentemente e era exigível que assim actuasse.

Na verdade, naquela madrugada do dia 24.08.2014 na Boite “**B**”, não se encontrando o ora recorrente de serviço, tanto mais que estava à paisana, não se comportou com a correcção necessária exigível a um agente de autoridade.

Embora não estivesse de serviço, mas ao actuar como agente de autoridade dele se esperava que efectivamente não se envolvesse em luta corpo a corpo com a pessoa identificada por “**C**”, a quem deu voz de prisão. Dada a resistência dessa pessoa, podia e devia solicitar de imediato o reforço policial e assim evitar aquela situação. E ainda sacou da arma de fogo que direccionou à mesma pessoa, nesse lugar público que normalmente é frequentado por muita gente.

Tendo em atenção que inequivocamente a conduta constitui infracção disciplinar, todavia, nos presentes autos o ora recorrente foi sancionado com a pena máxima de demissão da Função Pública, inviabilizadora da relação funcional.

No Acórdão n.º 16/2014, de 14.04. (Rec C. n.º 15/2011), este Supremo Tribunal considerou que a infracção disciplinar em causa, atendendo à gravidade da conduta do arguido e ao seu elevado grau de culpa, era inviabilizadora da relação funcional e conseqüentemente negou provimento ao recurso contencioso.

Contrariamente, “*in casu*” a sanção de demissão afigura-se excessiva por não se mostrar ajustada e adequada à responsabilidade disciplinar do ora recorrente, atendendo aos factos e à culpa do agente, sendo a pena injusta por não ser proporcional nem ao grau de culpa nem ao grau de gravidade dos factos.

A sanção aplicada é, assim, injusta, por violadora do princípio da justiça na sua vertente da proporcionalidadeiv.

Pelo exposto, acordam os Conselheiros da 3ª Secção em julgar procedente a presente impugnação contenciosa e anular o acto recorrido.

Sem custas por delas estar isenta a e.r.

Registe e notifique.

Praia, aos 31.05.2022.

/ Anildo MARTINS, Relator, que reviu e confirmou o texto /

/ Benfeito Mosso RAMOS /

/ João GONÇALVES/

ⁱ Aprovado pelo Decreto-Legislativo n.º 9/2010, de 28.09.

ⁱⁱ Aprovado pela Lei n.º 31/III/87, de 31.12., e alterado pelo Decreto-Legislativo n.º 9/97, de 08.05.

ⁱⁱⁱ Os vícios determinantes da nulidade do acto administrativo são os previstos no art.º 19.º do DL n.º 15/97, de 10.11., sendo que todos os demais determinam a mera anulabilidadeⁱⁱⁱ, que assim assume natureza residual, segundo o disposto no art.º 20.º, n.º 1, do mesmo diploma.

^{iv} No Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Portugal, N° 00691/10.4BECBR, 1ª Secção, Contencioso Administrativo, de 22.11.2012 (Rel. C. L. Medeiros de Carvalho) ponderou-se nomeadamente que *“Em sede de penas disciplinares o princípio da proporcionalidade postula a adequação da pena imposta à gravidade dos factos apurados, de molde a que a medida punitiva a aplicar seja aquela que, sendo idónea aos fins a atingir, se apresente como a menos gravosa para o arguido (...)”*.