



SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Processo: n.º 38/2018

Acórdão: n.º 62/2023

Data do Acórdão: 23/06/2023

Área temática: Contencioso Administrativo

Relator: Arlindo Almeida Medina

Acordam, em conferência, no Supremo Tribunal de Justiça:

I- RELATÓRIO

A, agente da 2ª classe da Polícia Nacional, interpôs o presente recurso contencioso do despacho do Ministro da Administração Interna, proferido em sede de recurso hierárquico, que manteve a pena de 6 meses de inatividade que lhe fora aplicada por despacho do Diretor Nacional da Polícia Nacional, alegando, para tanto, a “caducidade do processo” disciplinar, por excesso do prazo de instrução e por excesso do prazo de decisão do recurso hierárquico, a nulidade do processo disciplinar, por violação do direito de defesa, e a desproporcionalidade e exorbitância da sanção punitiva.

Pede a anulação ou a declaração da nulidade da decisão recorrida ou, caso assim não se entender, a substituição da sanção aplicada pela pena de censura e o pagamento dos “vencimentos desde a data da referida punição”.

Citada, a entidade recorrida apresentou resposta, pugnando pela improcedência do recurso, “por manifesta ausência de fundamento legal”.

O Digníssimo Procurador-Geral da República teve vista do processo, tendo lavrado douto parecer no sentido do não provimento do recurso.

Obtidos os demais vistos legais, cumpre analisar e decidir:

II- FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Colhe-se dos autos a seguinte factualidade, relevante para a decisão da causa:

- a. O recorrente é agente de 2ª classe da Polícia Nacional, colocado no Comando Regional do Fogo - Esquadra Policial dos Mosteiros;
- b. Por despacho do Comando Regional do Fogo/Brava, datado de 27 de junho de 2017, lavrado na sequência de participação recebida, foi-lhe instaurado processo disciplinar (fls. 1 proc. disciplinar);
- c. Pelo mesmo despacho, foi fixado em 30 dias o prazo para a conclusão da instrução do processo disciplinar (idem);
- d. Encerrada a instrução do processo, foi proferida acusação a 11 de julho de 2017, a qual foi notificada ao recorrente no mesmo dia;
- e. Por despacho datado de 21 de julho de 2017, o Comandante Regional do Fogo ordenou a remessa do processo à DNPN para decisão;
- f. O processo foi seguidamente submetido ao Conselho de Disciplina da DNPN que emitiu parecer recomendando que o mesmo baixasse “*à procedência a fim de o instrutor reformular a acusação e propor apenas uma modalidade de punição ao arguido*”,
- g. Para tanto, observara o mencionado Conselho que na acusação proferida “*o instrutor apresenta ao arguido duas proposições de punição, referindo-se simultaneamente aos artigos 36º (suspensão e inatividade) e 38º (demissão), quando por regra deveria lhe apresentar apenas uma (...)*”;
- h. Acolhendo a recomendação, a DNPN ordenou a devolução do processo ao Comando Regional do Fogo,
- i. Em conformidade com a recomendação, o instrutor reformou a acusação, suprimindo a menção ao art.º 36º, mantendo apenas a indicação que “*o arguido está a incorrer numa pena de demissão, prevista no artigo 38º do RDPP PN*”.

j. A acusação reformada foi notificada ao recorrente a 5 de setembro de 2017, que, contudo, se recusou a assinar o duplicado - facto de que se fez menção na certidão e foi confirmado por duas testemunhas;

k. Pelo despacho n.º 147/GDN/2017, o Diretor Nacional da Polícia Nacional aplicou ao recorrente a pena de 6 meses de inatividade;

l. Para tanto, considerou provados todos os factos constantes da acusação – na qual se lê que

“no dia 20 de junho do ano de 2017, o (...) agente da PN A, estava no seu momento de lazer, na festa das Bandeiras na zona de Cobom e no decorrer da mesma, por volta das zero Horas aproximadamente, o arguido em questão teve um desentendimento com o senhor mcp por “B” e os dois se engalinharam e atiraram socos mutuamente.

O Agente da PN, C, também efetivo do Comando Regional do Fogo, e na qualidade de colega e superior hierárquico do arguido, aproximou-se do local da contenda e separou-os (...).

(...) Agente A injuriou o seu superior hierárquico/colega com as seguintes expressões: “Abó é polícia de merda, abó bu ca nenhum polícia.”

(...) quando o Agente C se preparava para dirigir a esquadra para elaborar a sua participação, o A. A ergue a voz e proferiu o seguinte: “merda ba faze kel papel, bó nem bu nome bu ca ta screbe.”

m. Inconformado com o despacho do Diretor Nacional da Polícia Nacional, dele o recorrente interpôs recurso hierárquico para o Ministro da Administração Interna;

n. A fls. 59 do processo disciplinar, consta uma informação ao “Comandante Regional do Comando Fogo/Brava” onde se lê o seguinte:

“Informo a V. Excia. que ontem por volta das onze horas, compareceu nesta secretaria, o advogado, D, identificando como sendo advogado do arguido A, solicitando cópia do processo. Ao ser submetido que apresentasse a sua cédula profissional, este disse não possuir, pelo que não lhe foi facultado o referido processo.

É tudo quanto tenho a informar à V. Excia. para os fins convenientes.

Secretaria do Comando Regional do Fogo, 19 de outubro de 2017.

Informou, E /Agente da PN”

o. O Comandante Regional lavrou o seguinte despacho no rosto a citada “informação”:

“Remeter ao GDN-PN Apenso ao processo com Procuração e Recurso hierárquico para S. Excia Sr. MAI”.

p. Pelo despacho nº 67/GMAI/2018, de 22 de maio, o Ministro da Administração Interna decidiu indeferir o recurso hierárquico interposto e confirmar a decisão recorrida.

2.2. Posto os factos, vejamos o Direito

2.2.1. Conforme se fez menção na parte narrativa deste aresto, o recorrente alega ter ocorrido caducidade do processo disciplinar, primeiramente, por excesso do prazo previsto no art.º 73º, nº 1, do Regulamento Disciplinar do Pessoal Policial da Polícia Nacional¹

Entende, pois, que o citado prazo – o prazo para a instrução do processo disciplinar - tem natureza peremptória.

A doutrina mais expressiva pronuncia-se, porém, em sentido contrário. E a jurisprudência deste Supremo Tribunal de Justiça tem igualmente afirmado que os prazos em processo disciplinar são, em regra, de natureza indicativa ou ordenadora - significando isto dizer que o decurso do prazo só tem efeito preclusivo do procedimento disciplinar quando a lei expressamente comina tal efeito.

A leitura do RDPP-PN² mostra que o legislador indicou especificamente os prazos cujo decurso considerou preclusivo. É o caso, por exemplo, do prazo previsto no art.º 87º, nº 3.

Certamente que se pretendeu uma tramitação expedita e célere do processo disciplinar, mas não que o incumprimento de todo e qualquer prazo intraprocedimental conduzisse à extinção da ação disciplinar ou conduzisse inexoravelmente à invalidade do ato decisório.

Não sendo o “tempo da prática dos atos procedimentais” matéria insuscetível de sindicância judicial, é, em tese, concebível que o excesso de um prazo não preclusivo

¹ Aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 9/2010, de 28 de setembro. Doravante RDPP-PN.

² Os preceitos doravante citados sem indicação da fonte pertencem ao RDPP – PN

possa caracterizar um desvalor jurídico passível de afetar a validade do ato punitivo. Assim poderá suceder em caso de excesso manifestamente desrazoável ou exorbitante do prazo prescrito.

Simplesmente, no caso *sub judice*, nem sequer foi ultrapassado o prazo para a ulatimação da instrução.

Para o demonstrar, julga-se útil lembrar (até porque isso não decorre com muita clareza do requerimento inicial) que, além da fase preliminar (que se resume essencialmente à abertura do processo, nomeação do instrutor e fixação do prazo de instrução), o processo disciplinar comum comporta outras três fases: a fase da “instrução” (v. artigos 76º - 81º), a fase da “acusação e defesa” (artigos 82º -86º) e a fase da “decisão” (artigos 87º - 89º).

Nos termos do art.º 71º, nº 1, o prazo para a conclusão da instrução foi fixado em trinta dias.

A instrução foi iniciada a 27 de junho de 2017 e todas as diligências instrutórias foram concluídas 14 dias depois, a 11 do mês seguinte.

Concluídas as diligências instrutórias, dispunha o instrutor do prazo de cinco dias úteis para proferir a acusação (v. art.º 81º). Fê-lo, porém, no mesmo dia em que declarou concluídas as investigações.

Donde que resulta manifestamente errónea a afirmação constante do ponto 16 do requerimento inicial, segundo a qual “o término da instrução foi no dia 13 de outubro de 2017”.

*

As vicissitudes por que posteriormente passou o processo disciplinar não obstam à conclusão acabada de ser firmada.

Deu-se que, submetido à decisão, o processo foi devolvido ao instrutor para a renovação da acusação.

Em decorrência, a acusação e os atos procedimentais subsequentes foram inutilizados e renovados.

A fase instrutória, porém, não foi reaberta; os atos instrutórios, realizados todos dentro do prazo para o efeito fixado no despacho de abertura do processo disciplinar, ficaram intocados.

2.2.2. No entanto, o recorrente alega ainda caducidade do processo disciplinar pelo decurso do prazo para a prolação da decisão do recurso hierárquico – que o art.º 99º

fixa em “15 dias a contar da recepção do respetivo processo pela entidade competente para decidir”.

Aqui, porém, a improcedência do argumento é notória.

O significado jurídico do decurso do prazo legal para a decisão do recurso hierárquico é a presunção de indeferimento tácito do recurso, e não a preclusão do poder de decidir (v. art.º 14º, nº 5, do Decreto-Legislativo nº 16/97, de 10 de novembro).

2.2.3. Em outra linha argumentativa, o recorrente invoca a nulidade do processo disciplinar por violação do direito de defesa.

2.2.3. 1. Sobre a matéria, dispõe o art.º 75º:

“1. É insuprível a nulidade resultante da falta de audição do arguido sobre os artigos da acusação nos quais as infrações sejam suficientemente identificadas, bem como a que resulte da omissão de diligências essenciais para a descoberta da verdade

2. As restantes nulidades consideram-se supridas se não forem objeto de reclamação do arguido até à decisão final”.

Regra geral as nulidades em processo disciplinar têm carácter relativo – significando isto que, em geral, os vícios processuais não têm como consequência a invalidação irremediável do ato em que ocorrem ou dos atos posteriores, podendo ficar sanadas com o tempo se não invocadas até à decisão final.

Segundo se vê da norma transcrita, nulidades insupríveis são “a falta de audiência do arguido” e “a omissão de diligências essenciais à descoberta da verdade”.

Este último enunciado parece autoexplicativo: consiste na falta de realização de diligências probatórias que pudessem considerar-se essenciais para o correto julgamento da matéria de facto.

Já o conceito de “falta da audiência do arguido” carece de alguma exegese.

Ora, tem entendido a doutrina da especialidade que nele estão incluídas basicamente as seguintes situações: (i) a falta de formalidades essenciais à acusação e à defesa, (especialmente a descrição deficiente e não circunstanciado dos factos), (ii) a falta de notificação da acusação, (iii) a concessão de prazo insuficiente para a defesa, (iv) a punição por factos não constantes da acusação e (v) a aplicação de pena mais grave que a proposta na acusação, sem audição do arguido.

2.2.3.2. Rememorados sumariamente os critérios, vejamos as alegações.

O recorrente alega que certo individuo conhecido por "F", arrolado como testemunha na participação, não foi ouvido - sem que, contudo, se soubesse o motivo -, assim como um outro conhecido por "G" - que igualmente presenciara os factos.

Parece bastante evidente a improcedência desta alegação.

A existência de outras testemunhas presenciais, além daquelas (sete, no total) que foram ouvidas, é manifestamente insuficiente para caracterizar a violação do direito de defesa.

O que a lei caracteriza como tal é, como acima enunciado, a omissão de diligências probatórias essenciais para o correto julgamento da matéria de facto. E não está dito - e muito menos demonstrado - que a audição de mais aquelas duas testemunhas poderiam determinar julgamento diverso da matéria de facto. A lei fala em realização de prova suficiente para a concreta formulação do juízo, não em realização de toda a prova virtualmente possível -, ou seja, prova suficiente e não prova *ex abundantia*.

Verdade seja dita, porém, que a alegação a que foi dada maior ênfase é a "falta de audiência".

A este propósito, alega o recorrente que ele não pôde apresentar a resposta à acusação por não lhe ter sido facultado a consulta do processo, já que "*por diversas vezes a advogada estagiária [D] foi a Esquadra Policial de São Filipe para efeito, mas não foi autorizada a devida consulta e nem foi facultada as cópias do referido processo*" sob pretexto de que "*o instrutor do processo não se encontrava na referida Esquadra*" e, assim, "*com o impedimento da consulta ao processo referido, não lhe foi dada a oportunidade "para exercer o direito de contraditório" e "foram reduzidas e cerceadas as garantias de defesa, visto que ficou impossibilitado de examinar convenientemente o processo disciplinar, de recolher e produzir provas e também de organizar e apresentar a sua defesa*".

Ora bem: o direito de consultar o processo é um direito preparatório da defesa e, portanto, nenhuma dúvida haverá que a sua inviabilização ou o seu cerceamento deverá materializar a nulidade prevista na primeira parte do nº 1 da norma acima transcrita.

Tudo está, pois, em apurar se houve *violação* desse direito preparatório do direito de defesa - *rectius* do direito de oferecer resposta à acusação e de apresentar meios de prova e requerer a sua realização, enquanto corolário do princípio do contraditório.

Como se acabou de ver, o recorrente alega que os seus advogados foram múltiplas vezes à Esquadra Policial para consultar o processo disciplinar, mas em todas essas ocasiões lhes foi dito que “o instrutor do processo não se encontrava na Esquadra”.

Sobre esta matéria, pediu o recorrente, no recurso hierárquico interposto, a audição da advogada estagiária acima nominada e de um agente policial - mas tal pedido não mereceu acolhimento da entidade *ad quem*, por razões que mais adiante serão analisados.

Cingindo-se por ora ao alegado pelo recorrente, observa-se que o mencionado pedido de audição de testemunhas, em sede do recurso hierárquico, relevaria como meio de prova *das solicitações verbais* da consulta do processo alegadamente formuladas. Da prova dos requerimentos verbais se poderia inferir a alegada preterição do direito preparatório da defesa e, portanto, do próprio direito de defesa.

O recurso à prova testemunhal para confirmação da prática de um ato processual – num procedimento de carácter essencialmente documental e escrito - parecerá algo estranhável, mas não totalmente implausível. Assim se diz, porque sendo (ou parecendo) possível a formulação verbal do requerimento de consulta do processo, deve admitir-se a plausibilidade da sua comprovação por via testemunhal.

Verdade seja dita, porém, que no despacho recorrido não se formulou juízo sobre a admissibilidade da prova testemunhal requerida.

A análise centrou-se noutra perspetiva. Citando o nº 4 do art.º 84º, afirma o despacho recorrido que “apenas em sede de recurso hierárquico” entregue “no Comando Regional do Fogo, no dia 19 de outubro de 2017, o arguido apresentou procuração que ateste” a constituição de advogado.

Donde se extrai que a razão do não acolhimento da alegação residiu no facto de não ter sido demonstrado, pela junção do instrumento jurídico bastante, que os causídicos (que alegadamente se terão apresentado a requerer verbalmente a consulta do processo disciplinar em “representação” do recorrente) estivessem, ao tempo em que terão sido feitos tais pedidos verbais, formalmente mandatados ou credenciados para efeito. O que era um *prius* relativamente à prova requerida.

Na resposta ao recurso contencioso, a entidade recorrida volta a sublinhar que “até a decisão punitiva”, de 6 de outubro de 2017, o recorrente não fez “a junção de procuração a favor de qualquer advogado”, ajuntando, desta feita, que “*impedia sobre o requerente o ónus da prova dos factos que alega, designadamente a junção de eventuais recibos de requerimentos apresentados para o efeito, o que não fez*”.

Este excerto da “contestação” mais não é que a reiteração do argumento já exposto no texto da decisão recorrida, segundo o qual o exercício do direito de consulta do processo disciplinar, por intermédio de advogado, estaria sujeito à previa junção do “instrumento” atributivo dos poderes representativos que o causídico se apresentava a exercer. Com uma pequena inovação apesar de tudo, quando sinaliza que a prova do pedido da consulta do processo deveria ser feita pela junção do recibo do requerimento apresentado. Sinalização, diga-se, não inteiramente rigorosa, pois, como acima se fez alusão, a consulta pode ser solicitada tanto por escrito como verbalmente.

Mantém-se apenas o argumento inicialmente apresentado no despacho recorrido, que, como diz a entidade recorrida, tem apoio claro no art.º 84º, nº 4. Na verdade, os dizeres deste dispositivo legal – “se o arguido estiver representado por advogado...” – são *de per se* elucidativos de que a “representação” tem de estar documentada no processo, pela junção da procuração, ou, no mínimo, evidenciada no ato de pedido de consulta, pela exibição desse instrumento jurídico.

A procuração, por fim, junta ao processo é posterior aos alegados pedidos verbais de consulta do processo disciplinar.

E sem a demonstração de que os causídicos que se apresentaram a exercer o direito de consulta, em representação do recorrente, estivessem, ao tempo, mandatados para o efeito, não se poderá concluir que a consulta do processo tivesse sido injustificadamente denegada a quem poderia legalmente consultá-lo em nome do recorrente.

Donde que não subsiste base para a alegada violação do direito de defesa.

2.2.4. Finalmente invoca o recorrente a desproporcionalidade e exorbitância da sanção punitiva – dizendo que “não se justifica a aplicação de uma pena tão exorbitante e quanto gravosa como a que foi proferida”.

A ideia de fundo é que a Administração deve não apenas demonstrar a infracção disciplinar, mas também demonstrar, através da fundamentação do acto punitivo, que a pena aplicada é proporcional, adequada e necessária à luz dos interesses em conflito.

No caso, não se vê que se verifica o invocado desequilíbrio entre a gravidade da infracção e a medida e natureza da sanção concretamente aplicada. Do despacho resulta suficientemente clara a ideia que o recorrente se mostrava frequentemente indisciplinado e insurreto à hierarquia, e uma sanção na antecâmara da pena expulsiva se tornou adequada e necessária. Tanto é que, como se escreveu no despacho recorrido, “pela insistência no cometimento de infrações e desobediência aos seus superiores hierárquico” - a sanção imposta pela decisão recorrida era já a quarta punição

disciplinar aplicada ao recorrente em 2017 – o Comando a que recorrente se encontrava adstrito chegou a propor a aplicação da pena de demissão.

Também improcede a alegação de excesso e ou desproporcionalidade da pena.

III- DECISÃO

Termos em que se julga improcedente o presente recurso contencioso.

Custas pelo recorrente, com 30.000\$00 de taxa de justiça.

Registe e notifique.

Pr. 23.06.2023

Arlindo Almeida Medina

Benfeito Mosso Ramos

Anildo Martins

