

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
01378/20.5BELSB	9 de setembro de 2021	Ana Paula Portela

DESCRITORES

Procedimento disciplinar > Prescrição

SUMÁRIO

I - O momento a considerar para efeitos de prescrição de procedimento disciplinar ao abrigo da Lei 7/90 de 20/2 deve atender ao art. 121º do CP e nomeadamente ao seu número 3, ex vi art. 55º nº 2 da mesma Lei e ao seu art. 56º.

II - Assim, no caso, o procedimento disciplinar extinguiu-se com o decurso do prazo de 4 anos e meio desde a data em que o mesmo foi instaurado até ao momento em que a decisão se tornou irrecorrível.

TEXTO INTEGRAL

Relatório

1. O Ministério da Administração Interna, vem interpor recurso jurisdicional de revista para este STA, nos termos do art. 150º do CPTA, do acórdão do TCAN proferido em 07/05/2021 que manteve a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto que por sua vez julgou procedente o recurso interposto por A....., com os demais sinais dos autos, com o fundamento

em prescrição do procedimento disciplinar e conseqüentemente anulou o ato do senhor Ministro da Administração Interna, que decidiu negar provimento ao recurso hierárquico do ora recorrido e manteve a sanção disciplinar de aplicação da pena de 179 dias de suspensão de exercício de funções, aplicada pelo Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública, bem como os mapas e as publicações internas sobre a execução da pena.

2. Para tanto alegou em conclusão:

I. A admissão do presente recurso de revista é “claramente necessária para uma melhor aplicação do direito” (cfr. artigo 150.º, n.º 1, do CPTA), na medida em que o douto acórdão impugnado não serve de orientação aos tribunais de 1.ª instância e de 2.ª instância no tratamento de questões de direito com inescapável “relevância jurídica ou social”, como são as questões da prescrição do procedimento disciplinar e da identificação da decisão final do procedimento disciplinar para efeitos da contagem do prazo de prescrição;

II. Torna-se, com efeito, “necessária” a intervenção do Supremo Tribunal Administrativo para indicar qual a decisão administrativa que marca o termo final da contagem do prazo de prescrição do procedimento disciplinar na Polícia de Segurança Pública;

III. Concretizando, impõe-se identificar se esta decisão final relevante é a “decisão” a que alude o artigo 88.º do RD/PSP – e a “decisão final” a que alude o artigo 101.º do EDPSP –, que é tomada pela hierarquia competente (de acordo com o QUADRO ANEXO B), no termo do processo disciplinar; ou se é a decisão do último recurso hierárquico que tenha sido interposto pelo interessado;

IV. O douto acórdão impugnado defende esta última posição, mas incorre em

numerosos erros de direito, razão que torna “claramente necessária” a admissão do presente recurso de revista pelo Supremo Tribunal, de maneira a evitar que se constitua de futuro, por indiferença, como orientação para os tribunais de 1.ª e de 2.ª instância (“para uma melhor aplicação do direito”);

V. O douto acórdão deliberou, em síntese, que “(...) a decisão proferida no primeiro grau hierárquico – de 26-04-2017, praticada pelo Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública – não constitui o culminar do processo disciplinar ou o «derradeiro ato punitivo» com relevância para interromper a contagem do prazo de prescrição”. E fundamentou esse entendimento do seguinte modo: “É que dessa primeira decisão cabem, obrigatoriamente, (i) recurso administrativo dirigido ao superior hierárquico do escalão imediato e (ii) da decisão deste cabe ainda recurso para o Ministro da Administração Interna, nos termos dos artigos 90º a 95º do EDPSP” (cfr. pág. 12). Ora

VI. O douto acórdão incorre em erro de direito sobre a interpretação do próprio conceito de recurso hierárquico necessário, a vários títulos: é que o recurso hierárquico, quando considerado (pela lei) “necessário”, é “obrigatório” para o arguido/recorrente, como condição para abrir a via de impugnação contenciosa. Mas

VII. Não é “obrigatório” para o órgão ad quem, porque este não tem o dever legal de o decidir; isto é, de emitir o ato de 2.º grau. Assim,

VIII. Como reconhece a doutrina, o recurso hierárquico necessário é um pressuposto processual que o arguido/recorrente tem de preencher para poder, depois, demandar os tribunais;

IX. Falece por isso, integralmente, a argumentação do douto acórdão;

X. E continua o duto acórdão recorrido: “Ademais, daquele regime atinente ao recurso administrativo resulta uma conceção do mesmo como recurso de tipo «reexame» (...) (cfr. artigo 91º do RD/PSP)” (cfr. pág. 13). Ora,

XI. A natureza do recurso como reexame não decorre de ele ser considerado “necessário”. Como o revela a norma do artigo 197.º, n.º 1, do CPA, mesmo que o recurso seja facultativo, o órgão ad quem dispõe de competência dispositiva; ou seja, o recurso é do tipo de reexame, exceto se a competência do autor do ato recorrido for exclusiva, (situação que no RD/PSP e no EDPSP só se verifica relativamente às penas expulsivas, que são da exclusiva competência do membro do Governo);

XII. O duto acórdão equivoca-se uma vez mais quando, a seguir, refere: “(...) não é possível afirmar que o ato praticado no primeiro grau decisório – de 26-04-2017, praticada pelo Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública – constitua o culminar do processo disciplinar; longe disso, pois, como referido, ainda tem dois obrigatórios degraus de apreciação na hierarquia administrativa, de acordo com o determinado nos artigos 90º a 95º do EDPSP (...)” (cfr. pág. 13).

XIII. Uma vez que a decisão punitiva tomada perante o relatório final do processo disciplinar foi da autoria do Senhor Diretor Nacional (cfr., pág. 6, II, 1.7. do duto acórdão), não existiam “dois obrigatórios degraus de apreciação na hierarquia administrativa”, mas um só, para o membro do Governo (cfr. artigo 93.º do RD/PSP);

XIV. E continua o duto acórdão recorrido: “nem se pode afirmar que basta que aquele primeiro despacho seja proferido (...) para que o decurso do prazo de

prescrição se mostre interrompido ou prejudicada a questão da prescrição, uma vez que, dada a natureza obrigatória destes recursos hierárquicos, tal equivaleria ao absurdo de um procedimento disciplinar imprescritível (...)" (cfr. pág. 13). Mas

XV. Não há absurdo algum: o procedimento disciplinar terminou com a “decisão final” a que se referia o artigo 88º do RD/PSP de 1990 e a que se refere o artigo 101.º do EDPSP de 2019. A partir desse momento inicia-se outra fase, a fase de impugnação (“Dos recursos”);

XVI. Na mesma senda, afirma ainda o douto acórdão recorrido: “(...) repare-se que um tal entendimento levaria ainda ao contrassenso de permitir que o prazo de prescrição se renovasse entre cada grau de apreciação na hierarquia administrativa (...)” (cfr. pág. 13). Não é assim:

XVII. O Ministério em momento algum fala de “interrupção” do prazo de prescrição (e recomeço do prazo). O Ministério o que defende é que a contagem do prazo de prescrição do procedimento disciplinar terminou com a “decisão final”, tomada perante o relatório final do processo disciplinar. O que se segue será – se for – a fase de impugnação administrativa e contenciosa da decisão administrativa – do ato administrativo (cfr. artigo 148.º do CPA).

XVIII. E o douto acórdão termina assim a sua argumentação: “(...) (levaria ainda ao contrassenso de permitir que o prazo de prescrição se renovasse entre cada grau de apreciação na hierarquia administrativa), quando é certo que, no caso, a interposição do recurso hierárquico não é uma opção do interessado, mas é imposta pela natureza obrigatória do recurso administrativo (...)” (cfr. pág. 13).

XIX. Esta afirmação desvela a vulnerabilidade do entendimento que funda no

caráter “obrigatório” do recurso hierárquico o cerne da identificação da decisão final do procedimento. De facto,

XX. A ser como o Tribunal Central Administrativo julga – devido à natureza “obrigatória” do recurso hierárquico, a decisão final é a que decida o último recurso hierárquico –, isso significa que, face ao RD/PSP de 1990 (em que o recurso hierárquico é “necessário”), a decisão final é uma coisa – será a decisão do último recurso hierárquico – e, face ao atual EDPSP, será outra – visto que o recurso hierárquico para o membro do Governo é facultativo e não tem efeito suspensivo (cfr. artigos 104.º, n.ºs. 3 e 7, e 108.º). Afinal, bem ao contrário do que o douto acórdão pensava,

XXI. A questão tratada, que o douto acórdão julgou estar “resolvida” (cfr. pág. 12), ganharia novo fôlego – e teria de ser reequacionada – devido à opção do legislador (do EDPSP) de ter tornado o recurso hierárquico para o membro do Governo facultativo.

XXII. Já a posição do Ministério se mantém: a decisão final do procedimento é a decisão tomada pela entidade competente, perante o relatório final do instrutor do processo disciplinar;

XXIII. Os erros de direito indicados impõem, em nome da administração da Justiça e de uma “melhor aplicação do direito”, a admissão da presente revista e, depois, a anulação do douto acórdão recorrido.

XXIV. Será porventura útil que se tragam às Conclusões os passos essenciais da posição que o Ministério defende:

XXV. Instaurado o processo disciplinar, o respetivo procedimento visa atingir um

de dois desideratos: ou o arquivamento ou a punição disciplinar (cfr. artigos 87.º, n.º 1, e 88.º do RD/PSP);

XXVI. Dum modo ou do outro põe-se termo à situação de indefinição acerca do exercício do poder disciplinar; ou seja, põe-se termo à contagem do prazo de prescrição do procedimento disciplinar;

XXVII. A “decisão” tratada no artigo 88.º do RD/PSP – e a “decisão final” tratada no artigo 101.º do EDPSP – põe termo ao procedimento disciplinar e constitui um ato administrativo, tal como ele é definido pelo artigo 148.º do CPA;

XXVIII. Essa decisão põe termo ao procedimento disciplinar, que o RD/PSP trata nos artigos 75.º a 89.º e que distingue com clareza da fase dos “recursos”, que é regulada nos artigos 90.º a 96.º (no EDPSP, respetivamente, nos artigos 60.º a 102.º e 103.º a 109.º);

XXIX. O processo disciplinar na PSP é um procedimento administrativo, não sendo por isso de estranhar que siga o padrão instituído pelo CPA, que igualmente separa o tratamento da fase do procedimento administrativo (artigos 53.º a 183.º) da fase das reclamações e recursos administrativos (artigos 184.º a 199.º). Ou seja,

XXX. Quer o CPA quer o RD/PSP e o EDPSP estabelecem, com clareza, que a tomada de decisão administrativa, no termo do procedimento, é coisa diversa da impugnação administrativa da decisão tomada;

XXXI. Deve até ser considerado que o novo CPA reforçou, na revisão de 2015, a centralidade da emissão do ato administrativo, do ato de 1.º grau, como resulta do disposto nos artigos 129.º e 197.º, n.º 4;

XXXII. Nesses termos, deve sublinhar-se que o CPA só institui o “dever legal de decidir” relativamente aos atos de 1.º grau. Uma vez emitido o ato de 1.º grau, cessa, em regra, o dever legal de decidir. Assim,

XXXIII. A autoridade perante quem seja apresentada a impugnação administrativa não tem o dever legal de a decidir. Por assim ser,

XXXIV. A decisão do subalterno pode ser “o derradeiro ato punitivo”, mesmo que tenha sido interposto recurso hierárquico (necessário ou facultativo);

XXXV. E, perante esse silêncio do órgão ad quem, cumpre dar aplicação ao disposto no artigo 198.º, n.º 4, do CPA: o interessado tem a faculdade “de impugnar contenciosamente o ato do órgão subalterno”;

XXXVI. Ora, é bem verdade que esse silêncio da autoridade ad quem é impensável em processo (criminal ou administrativo, diga-se): o tribunal superior tem o dever de decidir o recurso jurisdicional, porque a decisão deste – e só ela – será a decisão final da justiça portuguesa sobre aquela situação.

XXXVII. Mas é muito diverso o regime das impugnações administrativas (hierárquicas): o superior hierárquico pode ignorar, pura e simplesmente, a impugnação do interessado; e, nesse caso, o interessado impugnará em tribunal, decorrido o prazo legal, a decisão expressa do subalterno.

XXXVIII. A manutenção da tese do douto acórdão recorrido comportaria o efeito perverso de inviabilizar a garantia do recurso hierárquico por parte do arguido: se a decisão final do procedimento disciplinar na PSP fosse a decisão do recurso hierárquico, a autoridade ad quem abster-se-ia sistematicamente de apreciar o

recurso hierárquico – necessário ou facultativo –, quando corresse o risco de emitir a sua posição já depois do termo do prazo prescricional (assim entendido). Assim,

XXXIX. O douto acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 10 de maio de 2021, errou ao considerar que a contagem do prazo de prescrição do procedimento disciplinar só terminou com a emissão do despacho do Ministro da Administração Interna, de 12 de maio de 2020.

Termos em que, com o duto suprimento dos Colendos Conselheiros, deve o Supremo Tribunal admitir o presente recurso de revista e julgá-lo procedente, anulando, em consequência, o duto acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 10 de maio de 2021, que considerou prescrito o procedimento disciplinar, por ter entendido que o termo final da contagem do prazo de prescrição ocorreu com a emissão do despacho do Ministro da Administração Interna, de 12 de maio de 2020, que manteve a decisão punitiva tomada pelo Senhor Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública.

3. Foram produzidas contra-alegações com o seguinte quadro conclusivo:

- 1) O presente recurso não é admissível por falta de fundamentação a que alude o artigo 150º/1 do CPTA.

- 2) O Recorrente não fundamenta os factos e o direito inserido no acórdão recorrido que mereçam a sindicância do STA para melhor orientarem dos tribunais de 1ª e 2ª instância, isto porque, houve por parte do tribunal a quo, uma assertiva aplicação do direito, não só suportada na Lei, como também na jurisprudência dominante, quer do TCA, quer do STA.

3) O acórdão do STA mencionado, de 2004, face ao enquadramento legal a aplicar ao caso sub judice é perfeitamente atual, até porque o Direito e a jurisprudência têm de ser estáveis e permanecer de forma a conferirem segurança jurídica à sociedade.

4) A entidade Recorrente não fundamenta a alegada “relevância jurídica e social”, sendo também, por isso, de ser indeferido o recurso de revista.

5) A relevância jurídica e social é um conceito indeterminado, que será preenchido STA, atendendo à jurisprudência já consolidada e sobejamente conhecida. Assim, para que haja “relevância jurídica e social” é necessário que a questão jurídica fundamental apresente especial complexidade, seja porque a sua solução envolva a aplicação e concatenação de diversos regimes legais e institutos jurídicos, seja porque o seu tratamento tenha suscitado dúvidas sérias, ao nível da jurisprudência, ou da doutrina.

6) O Recorrido não justifica, nem fundamenta, a necessidade de melhor aplicação do direito. Esta justifica-se quando questões relevantes sejam tratadas pelas instâncias de forma pouco consistente ou contraditória, com recurso a interpretações insólitas, ou por aplicação de critérios que aparentem erro ostensivo, de tal modo que seja manifesto que a intervenção do órgão de cúpula da justiça administrativa é reclamada para dissipar dúvidas acerca da determinação, interpretação ou aplicação do quadro legal que regula certa situação

7) A relevância deverá ter como ponto obrigatório de referência, o interesse objetivo, em termos de capacidade de expansão da controvérsia de modo a ultrapassar os limites da situação singular: a «melhor aplicação do direito» deva resultar da possibilidade de repetição num número indeterminado de casos

futuros, em termos de garantia de uniformização do direito.

8) Ora, a falta de fundamentação inscrita no Requerimento de Alegações é, por si só, fundamento para que o tribunal ad quem não aprecie o recurso, pelo que, neste sentido, o recurso deverá liminarmente ser recusado.

9) Além disso, a entidade recorrente limita-se, nas suas alegações, a reproduzir os seus articulados, quer da 1ª instância, quer da 2ª instância, nada acrescentando. Tal conduta, por si só, obsta a que o tribunal ad quem se pronuncie sob pena de se tornar num Tribunal de 3ª instância.

10) Não sendo admissível a apreciação deste recurso, por já haver ocorrido a DUPLA CONFORME.

11) Nas suas alegações de recurso, as questões suscitadas e já apreciadas nas duas instâncias passam por demonstrar um entendimento político – o do MAI – acerca dos efeitos do recurso hierárquico. Tentando demonstrar que, este, nos seus efeitos, não se distingue do recurso facultativo.

12) Quer no tribunal de 1ª instância, quer a confirmação da 2ª instância, na qual nos revemos, o recurso hierárquico necessário funciona como, ainda, um momento procedimental necessário na apreciação das questões de facto e de direito suscitadas pelo recorrente. Sendo uma fase do procedimento de reexame, permite que o órgão tutelar possa, além de alterar a decisão – e por isso o ato – do órgão subalterno, requerer outros meios de prova, complementando a anteriormente realizada, e ouvir o recorrido. Por estas características só deste ato final é possível passar à fase contenciosa.

13) A Lei nº 7/90 (RD/PSP), quando se refere ao ato praticado pelo superior

hierárquico do recorrido do processo disciplinar, fala em Decisão e não em decisão final. Só com a alteração que teve lugar em 2019, passando o recurso hierárquico de necessário para facultativo, a Lei passou a referir-se a este ato como Decisão Final. Não cabe ao caso sub judice a aplicação do regime de 2019, mas antes o regime de 1990, pelo que, o ato do Diretor Nacional da PSP, não foi, nem é, o ato final do procedimento disciplinar.

14) O ato final e recorrível contenciosamente é o ato do MAI, por ser aquele que permite ao recorrente a sindicância por via da impugnação judicial, conforme dispõe a Lei nº 7/90 (RD/PSP), sem tal ato a decisão do Diretor Nacional da PSP seria um ato inimpugnável, como já apreciou o tribunal ad quem, ainda recentemente. (08-06-2017)

15) É, pois, de ter a decisão do recurso hierárquico como acto impugnável. Aliás, nos termos do artº 18/2 do RD/PSP, sob o título “titularidade dos poderes disciplinares”, refere: “a competência dos superiores hierárquicos abrange sempre a dos respetivos subalternos (...) que culmina no Ministro da Administração Interna”. Sendo que, face ao RD/PSP, o Réu/Recorrido tem competência disciplinar, inclusive, pode reexaminar os processos que lhe cheguem, incluindo realizar meios de prova, com vista a averiguar à descoberta da verdade material.

16) Muito bem defendeu o acórdão recorrido que a decisão final é aquela da qual cabe recurso contencioso, pois essa é a única decisão recorrível judicialmente e não a primeira, e quanto a esta questão já o douto tribunal ad quem se pronunciou ainda recentemente no âmbito de processo disciplinar.

17) As questões futuras, são não questões, uma vez que o novo RD/PSP, veio dar nova redação ao anterior artigo 88º por via do artigo 101º, pelo que as

situações futuras terão uma apreciação por via do recurso facultativo e, por isso, com ato, ou decisão final, do hierárquico competente.

18) O culminar do processo disciplinar para efeitos de aplicação de sanção disciplinar e que permitem a sua publicação e execução é o ato, ou decisão, tomada pelo órgão tutelar do superior hierárquico que decide em 2º grau. E, foi este o entendimento do Recorrente, quando, após a notificação da sua decisão, ordena a publicação na ordem de serviço da pena aplicada e insta à sua execução, conforme documentos que constam dos autos.

19) A argumentação que levam a este recurso enviesa aquele que tem sido o procedimento do Recorrente, o que configura um verdadeiro abuso de direito. Basta atender à ordem de entrega de armas; de início do cumprimento da pena e de publicação da pena, publicitando o ato.

20) O órgão tutelar no recurso hierárquico necessário, reexamina os factos e o direito, complementa a prova, ouve o recorrente e toma uma de duas decisões possíveis: mantém a decisão, ou profere decisão diferente. Contrariamente ao que ocorre no recurso facultativo, que têm por simples escopo a reapreciação do ato recorrido, a averiguação sobre a correção ou incorreção da decisão impugnada - sem implicarem o fundo e novo julgamento da questão subjacente - com a conseqüente mera eliminação ou manutenção do ato.

21) A defender-se a tese da recorrente quanto à interrupção dos prazos de prescrição nas situações de recurso hierárquico necessário, violar-se-ia os princípios subjacentes ao procedimento disciplinar, que se quer célere, seguindo a forma urgente como meio de garantir os direitos constitucionais da pessoa visada.

22) São inúmeras as garantias conferidas no nosso Direito ao trabalhador no procedimento disciplinar sancionatório público, designadamente os princípios constitucionais do processo criminal (artigo 32.º CRP). Não obstante a autonomia entre direito disciplinar e direito penal, as principais garantias de defesa deste último valem para o direito disciplinar, por força do previsto no n.º 10 do artigo 32.º e n.º 3 do artigo 269.º da CRP, onde se inclui o direito de invocar a prescribibilidade do direito em face do decurso do prazo.

23) Como bem refere o tribunal a quo, caso se entendesse a interrupção do prazo de prescrição em face do recurso hierárquico necessário, era infundável a expectativa e a ânsia do trabalhador em conhecer o seu destino profissional, com as consequências de ver a sua vida em suspenso o que lhe traria instabilidade emocional que se iria repercutir na sua vida pessoal e da sua família. Deixando de a sanção, após o decurso de tanto tempo de ter os efeitos pretendidos - repreensão especial e geral.

24) No recurso hierárquico necessário, porque obrigatório, há uma obrigação legal de decidir, não só do superior hierárquico que decide, como do órgão tutelar, em proferir uma decisão final. Para o efeito dispõe o artigo 197º/4 do CPA, caso este não decida, pode o órgão tutelar ser chamado a decidir, avocando a si esse direito, ou mesmo “ordenar a prática do ato ilegalmente omitido”.

25) Caso seja o órgão tutelar não decida, dentro do prazo perentório que lhe é fixado na lei - 30 dias - poderá ser intimado a esse comportamento ou mesmo ver prescrito o seu poder disciplinar.

26) A justiça não aprecia suposições, mas factos. E o recorrente decidiu, mantendo a decisão recorrida, e decidiu já havia ocorrido o prazo prescricional

para o efeito, não podendo, por isso, ser ordenada a execução da pena disciplinar, nem proceder à sua publicação, por serem atos ilegais.

27) Sendo o recuso hierárquico um pressuposto processual para a marcha contenciosa do processo, obrigatoriamente tem que haver um ato, ou decisão final, para alavancar a fase judicial. Aliás, do ponto de vista processual, o sujeito com legitimidade passiva na interposição dos recursos contenciosos será sempre o órgão tutelar e não o órgão subalterno que proferiu a decisão que obrigou à apreciação do órgão de tutela, no caso o MAI. Posto isto, também a legitimidade das partes é um pressuposto processual a respeitar.

28) Nos recursos hierárquicos necessários o reexame é uma obrigação, devidamente especificada no artigo 198º/3, onde há um dever de “apreciar todas as questões suscitadas pelo recorrente (...)”.

29) Sendo ainda permitido ao visado com o ato, no âmbito do recurso hierárquico necessário, o direito de exigir o “cumprimento, por aquele órgão, do dever de decisão”.

30) Todavia a Lei nº 7/90, determina um regime especial no âmbito do procedimento administrativo no que respeito ao regime disciplinar da PSP, só admitindo a aplicação da LTFP e Lei Penal, pelo que afasta a aplicação do CPA, neste sentido, e de acordo com aqueles regimes especiais é afastada a aplicação e a interpretação que se possa vir a fazer do artigo 197º e 198º do CPA.

31) Muito bem andou o tribunal a quo ao decidir que o recurso hierárquico do caso era necessário e de reexame remetendo para o RD/PSP, pois na verdade o nº 3 do artigo 91, de forma clara refere que no âmbito da apreciação do

recurso, o órgão tutelar, “poderá mandar proceder a novas averiguações, se necessárias, para o apuramento da verdade”.

32) Sendo, por isso, de entender, que este recurso era necessário e de reexame, de certa forma traduzindo o disposto no artigo 198º/3 do CPA.

33) No caso sub judice de facto apenas ocorreriam, e ocorreram dois graus de apreciação, contudo o RD/PSP permite que, em determinados casos, possa haver três graus, e foi a isso que o douto acórdão recorrido se quis referir ao apontar os artigos 90 a 95º do RD/PSP, pelo que, não se tratou de um equívoco, mas de fundamentação da sua decisão quanto ao entendimento de que o recurso hierárquico no caso do PD/PSP que vigorou até 2019, era inequivocamente obrigatório e que o ato final era o do órgão tutelar, o MAI, e não do Diretor Nacional da PSP, superior máximo da Corporação.

34) Há um equívoco do recorrente, equívoco intencional, quando pretende acrescentar ao artigo 88º do RD/PSP no seu título a palavra “final”, quando na verdade o legislador apenas colocou a palavra “decisão”, não lhe querendo dar a conotação de “final”, por permitir o recurso hierárquico necessário.

35) Já o artigo 101º do novo RD/PSP de 2019, de forma clara, tem como título “decisão final”, exatamente porque da leitura do mesmo se alcança o carácter facultativo do recurso, tratou-se de uma mudança de paradigma, que não poderá permitir uma interpretação do artigo 88º, com o mesmo sentido do artigo 101º

36) Grave seria entender que, com a decisão proferida pelo Diretor Nacional da PSP, terminava a contagem do prazo de prescrição, o que no limite permitia que ao caso fosse ordenado o cumprimento da pena quando aquele o entendesse,

que absurdo se tornaria o recurso hierárquico.

37) Há ainda uma nítida contradição entre a narrativa exposta no recurso e a prática seguida no âmbito disciplinar. A ser assim - o procedimento disciplinar terminou - com a decisão do Diretor Nacional da PSP, então porque não foi desde logo ordenado o cumprimento da pena?

38) O cumprimento da pena só foi ordenado após ao aqui recorrido ter sido notificado da decisão final que recaiu sobre o recurso hierárquico interposto para o MAI,

39) O procedimento disciplinar não terminou com a decisão do Diretor Nacional da PSP, porquanto a ser assim, ocorreria uma violação do disposto no artigo 91º/3 do RD/PSP, uma vez que ao órgão tutelar é permitido, com vista a ser apurada a verdade, mandar proceder a novas averiguações. Se se tratasse de decisão final, não seria possível conferir tal faculdade ao órgão tutelar.

40) Aliás entendimento diferente tem o atual RD/PSP, que nada refere quanto à reapreciação da prova por parte do órgão tutelar, o que indica uma revisão e não um reexame.

41) Não poderá colher na apreciação do recurso de revista, o entendimento político trazido à colação pelo MAI, pois isso levaria a uma intromissão/influência do campo político no campo da justiça o que configuraria, sem dúvida, uma inconstitucionalidade. O entendimento do MAI não é fonte de Direito (artigo 1º do CC)

42) Ao processo disciplinar, quanto lei especial não se aplica, nem pela via analógica o CPA, nem a lei geral revoga a lei especial. Assim, aos casos omissos

na Lei nº 7/90, aplica-se subsidiariamente o regime da LTFD e da Lei penal, o legislador não remeteu para o CPA.

43) Enquanto intérprete o STA apenas se poderá cingir aos textos para reconstituir o pensamento legislativo, atendendo à unidade do sistema jurídico, circunstâncias da elaboração da lei e circunstâncias temporais da sua aplicação, e não ao pensamento político.

44) A decisão final é o “derradeiro ato punitivo” e este é o ato proferido pelo MAI, enquanto órgão que proferiu a decisão final.

45) Sendo a decisão do MAI legalmente obrigatória por força de ser esta a decisão verticalmente definitiva, a decisão do Diretor Nacional da PSP não é impugnável, por não ser esta que põe termo ao processo, sendo passível que após aquela ainda sejam realizadas provas e ser efetuado o reexame do procedimento disciplinar.

46) Em tese poder-se-á dizer que se o órgão tutelar em face de recursos hierárquicos que lhe fossem submetidos para apreciação e não decidisse como era a sua obrigação legal. Levaria ao absurdo de uma suspensão da aplicação da pena também ela ad eternum.

47) Face à inércia do MAI sempre o sistema jurídico confere ferramentas aos administrados e aos trabalhadores públicos de verem as suas garantias viabilizadas com recurso a mecanismos contenciosos. Decorrido o prazo de prescrição poderia sempre o recorrido por recurso ao contencioso intimar este para um comportamento e, obter, após isso uma decisão final cujo efeito seria o de ter sido proferida já havia decorrido a prescrição, que sempre seria invocada por via de ação de simples apreciação.

48) O acórdão recorrido proferido pelo Tribunal Central Administrativo do Norte muito bem andou ao decidir como decidiu, ao considerar que a contagem do prazo prescricional do procedimento disciplinar só cessou com a decisão final do procedimento disciplinar do recorrido e que ocorreu a 12/05/2021, e cujos efeitos apenas se repercutiram com a sua comunicação pessoal ao recorrido, isto é, 13 de julho de 2020. Pelo que nada há a apontar na aplicação do Direito.

4. O recurso de revista foi admitido pela formação deste STA por acórdão de 13.07.2021.

5. Uma vez notificado nos termos e para efeitos do artigo 146º, n.º 1.º do CPTA, o MP emitiu parecer, pugnando pela procedência do recurso e consequente revogação do acórdão proferido pelo TCA Norte.

6. Notificado do parecer do Ministério Público, veio o ora recorrido, nos termos do disposto nos artigos 146º/2 e 147º/2 ambos do CPTA pronunciar-se quanto ao mesmo, considerando em síntese que o "... Tribunal Central Administrativo do Norte muito bem andou ao decidir como decidiu, ao considerar que a contagem do prazo prescricional do procedimento disciplinar só cessou com a decisão final do procedimento disciplinar do recorrido e que ocorreu a 12/05/2021, e cujos efeitos apenas se repercutiram com a sua comunicação pessoal ao recorrido, isto é, 13 de julho de 2020. Pelo que nada há a apontar na aplicação do Direito."

7. Cumpre decidir, sem vistos.

FUNDAMENTAÇÃO

- DE FACTO

- Das instâncias resultaram como provados os seguintes factos:

1. Em 3/12/2014 foi instaurado processo disciplinar ao Requerente sob o por em 5/11/2014 em análise efetuada à urina no âmbito de despistagem/rastreio para verificação do consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas pelo pessoal com funções policiais o relatório “Assay Report – 1000164/82” emitido pelo aparelho “Rapid Drug Screen- AMBC Rapid Reader” e programa utilizado ter apresentado o resultado “positive para THC” – cf. fls. 2, 3, 22 e 30 do processo administrativo.

2. Na análise referida no n.º anterior aparece a referência numérica a 0,41 em frente a THC e antes de positive – cf. fls. 3 do processo administrativo.

3. Solicitado ao Serviço de Química e Toxicologia Forense do Instituto Nacional de Medicina Legal a confirmação do resultado THC – Positivo, em relatório datado de 26/11/2014, foram confirmados os resultados positivos “Confirmação e qualificação de canabinóides sintéticos na urina por LC/MS-MS (UPLC-TQD)” e “11-Nor-9-carboxi-D9-tetrahydrocannabinol (THCCOOH), com as seguintes observações: “Concentração estimada de THC – COOH 15 ng/ml [nanogramas por mililitro].

O ácido 11-nor-delta9-tetrahydrocannabinol (THC-COOH) é um metabolito sem acção farmacológica cujo período de eliminação se pode prolongar por vários dias após o consumo de canábis” – cf. fls. 10 do processo administrativo.

4. Em 15/03/2016 no âmbito do processo referido em 1) foi proferido despacho de acusação com o conteúdo constante de fls. 52 do processo administrativo,

que aqui se dá por integralmente reproduzido – cf. fls. 52 a 55 do processo administrativo.

5. O A. apresentou defesa nos termos constantes de fls. 57 a 66 do processo administrativo, que aqui se dão por integralmente reproduzidos – cf. fls. 57 a 66 do processo administrativo.

6. Em 8/02/2017 foi proferido relatório final com o conteúdo constante de fls. 85 a 90 do processo administrativo que se dá aqui por integralmente reproduzido – cf. fls. 85 a 90 do processo administrativo.

7. Em 26/04/2017 o Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública decidiu aplicar ao Autor a pena disciplinar de 179 (cento e setenta e nove) dias de suspensão por prática de infração disciplinar, nos termos do disposto no artigo 4.º do Regulamento Disciplinar da PSP (RD/PSP), aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro, por violação do princípio fundamental previsto no artigo 6.º daquele diploma, conjugado com o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 299/09 de 14 de outubro, Despacho n.º 13871/2012, publicado no DR 207 Série II de 25 de Outubro e NEP n.º AULOOS/DO/01/21 de 07 de março de 2014, assim como o dever de aprumo, previsto no artigo 16.º, n.ºs 1 e 2, alínea f) e g) do RD/PSP – cf. fls. 93 do processo administrativo.

8. O advogado do A. tomou conhecimento da decisão referida no n.º anterior em 4/05/2017 e o A. tomou conhecimento da decisão referida no n.º anterior em 15/05/2017, constando da notificação nomeadamente o seguinte:

“Mais se notifica de que, querendo, poderá recorrer da pena, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos dos artºs. 90.º e 91.º, n.º 1, última parte do RD/PSP.

A presente notificação, do despacho de punição e relatório final em fotocópia, entregues ao notificado, no ato da sua notificação, constituem e preenchem os itens do Art. 114. Do CPA.” – cf. fls. 97 a 101 do processo administrativo.

9. As NEP [Normas de Execução Permanente] n.º AULOOS/DO/01/21 de 07 de março de 2014 têm o teor constante do documento n.º 4 junto com a petição inicial aos presentes autos – cf. documento n.º 4 junto com a petição inicial aos presentes autos e fls. 50 a 51 do processo administrativo.

10. Em 23/05/2017 o A. apresentou recurso hierárquico relativamente à decisão referida em 7) nos termos constantes de fls. 104 a 115 do processo administrativo, que aqui se dão por integralmente reproduzidos – cf. fls. 102 a 115 do processo administrativo.

11. Em 28/07/2017 a Diretora do Gabinete de Deontologia e Disciplina solicitou ao Comandante do Comando Metropolitano de Polícia de Lisboa que se determinasse a notificação do Requerente, bem como do seu ilustre mandatário, “de que nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 160.º, 185.º, n.º 1 e 195.º, n.º 2, todos do Código do Procedimento Administrativo, adiante designado por CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e do artigo 59.º, n.º 2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, brevemente abreviado por CPTA, no âmbito do processo acima identificado, a interposição do recurso hierárquico para Sua Excelência a Ministra da Administração Interna, com vista à impugnação da decisão recorrida, foi integrado neste e remetido ao aludido órgão para apreciação e decisão em 28-07-2017, iniciando-se o prazo de 30 (trinta) dias para aquele órgão proferir uma decisão sobre o recurso hierárquico interposto, conforme estatui o artigo 198.º, n.º 1, do CPA.

Mais se notifica que ultrapassado o termo final do prazo concedido ao órgão ad quem para proferir decisão no recurso hierárquico, sem o ter feito, pode o arguido impugnar contenciosamente a decisão recorrida, no prazo constante na alínea b) do n.º 1 do artigo 58.º do CPTA, a contar da notificação do indeferimento do recurso hierárquico ou do termo final sem decisão pelo órgão ad quem.

Deste modo, findos os aludidos prazos legais, há lugar à publicação e execução da pena que lhe foi aplicada, da qual o arguido fica, desde já, notificado.”, do que o A. tomou conhecimento em 30/08/2017 – cf. fls. 116 e 165 do processo administrativo e documento n.º 3 junto à petição inicial dos presentes autos.

12. Em 12/05/2020 o Ministro da Administração Interna negou provimento ao recurso hierárquico referido no n.º anterior com os fundamentos constantes de fls. 121 a 128 do processo administrativo, que aqui se dão por integralmente reproduzidos – cf. fls.121 a 128 do processo administrativo.

13. Foi dado conhecimento de tal decisão ao A., pessoalmente, em 13/07/2020 e ao advogado do A. em 14/07/2020 mediante ofícios com os teores constantes de fls. 130 a 135 do processo administrativo, respetivamente, que aqui se dão por integralmente reproduzidos – cf. fls. 121 a 134 do processo administrativo.

14. A pena aplicada ao A. foi publicitada pela Ordem de Serviço n.º 91 de 30/07/2020 – cf. fls. 138 do processo administrativo.

15. Em 4/08/2020 o Chefe B....., em cumprimento da determinação do Comandante da Esquadra Complexa da Foz Comissário C....., deslocou-se à residência do Requerente, para efeitos de notificação do Requerente, mas quando lhe foi presente a notificação/declaração o Requerente recusou-se a

assiná-la, alegando que tinha interposto uma providência cautelar e aguardava decisão, pelo que lhe foi lido em voz alta, e na presença do Agente Principal D....., o seguinte: “Na sequência do processo, no qual lhe foi aplicada a pena disciplinar de suspensão de 179 dias, desde 31JUL20, conforme consta na ordem de serviço da DN n.º 91 II parte, de 30 de Julho de 2020, deve proceder à entrega da pistola individual de serviço, assim como carteira profissional e respetivo crachá, na Secção de Armamento e Material de Técnico Policial de Logística deste Comando” – cf. fls. 252 do SITAF.

16. Em 5/08/2020 o Requerente apresentou requerimento dirigido ao Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública solicitando a retratação do teor da ordem de serviço de 30/07/2020 e que fosse retirado das escalas a menção “Cump. Obrig. Legal/suspensão discipl/funções” alegando que tais publicações são violadoras do direito de personalidade do Requerente já que a execução da sanção aplicada ao A. ainda não é exequível, pois só em 14/07/2020 começou a correr o prazo legal para o recurso contencioso do ato do Ministro da Administração Interna e que deu entrada de providência cautelar destinada à suspensão de eficácia do ato – cf. fls. 139 a 141 do processo administrativo.

17. Em 21/08/2020 o Diretor Nacional da PSP em substituição indeferiu o requerido por entender inexistir violação dos preceitos legais enunciados no requerimento e face ao facto de, por ter sido utilizada a via de impugnação contenciosa junto do Tribunal Administrativo e Fiscal, a anulação, modificação, alteração ou substituição do teor da publicação da Ordem de Serviço como requerida ficará dependente de decisão judicial favorável, cujas regras são estabelecidas no ordenamento jurídico português – cf. fls. 145 do processo administrativo.

18. Em 18/08/2020 o Ministério da Administração Interna suspendeu a execução

da pena aplicada, que se encontrava em execução desde o dia 5/08/2020, por força citação do mesmo para os presentes autos cautelares – cf. fls. 132 e 215 a 220 do SITAF.

*

O DIREITO

Entenderam ambas as instâncias ser aqui aplicável a Lei 7/90 de 20/2, (diploma que foi revogado e substituído pela Lei n.º 37/2019, de 30 de julho, ainda na pendência do procedimento disciplinar) já que o processo disciplinar foi instaurado ao autor em 3/12/2014, entendimento que não veio posto em causa.

A questão a conhecer nos presentes autos é, assim, apenas a de saber se o termo final da contagem do prazo de prescrição do procedimento disciplinar na Polícia de Segurança Pública é conceito de “decisão final” a que se refere o artigo 88.º do RD/PSP (e atual 101.º do EDPSP).

Isto é, qual é a decisão final relevante que marca o termo final da contagem daquele prazo.

Entende a recorrente que, contrariamente às instâncias o recurso hierárquico necessário é um pressuposto processual que o arguido/recorrente tem de preencher para poder, depois, demandar os tribunais pelo que o momento relevante é o do ato praticado no primeiro grau decisório, no caso o ato de 26-04-2017, praticado pelo Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública.

Então vejamos.

Dispõe o referido art. 55º do RD/PSP Lei n.º 7/90 de 20 de Fevereiro, aqui aplicável, que:

“Prescrição do procedimento disciplinar

1 - O direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve passados três anos sobre a data em que a infracção tiver sido cometida.

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

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

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

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

E o art. 121º do CP:

“A prescrição do procedimento criminal interrompe-se:

- a) Com a constituição de arguido;

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

- c) Com a declaração de contumácia; ou

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

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

3 - Sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo 118.º, a prescrição do procedimento criminal tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal de prescrição acrescido de metade. Quando, por força de disposição especial, o prazo de prescrição for inferior a dois anos o limite máximo da prescrição corresponde ao dobro desse prazo.”

Como se entendeu no Parecer da PGR 160/2003:

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

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

- 2.ª No que não esteja especialmente previsto na legislação disciplinar ou desviado pela estrutura especial do respectivo ilícito, há que aplicar a este e

aos seus efeitos as normas do direito penal comum, nomeadamente os seus princípios gerais;

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

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

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

E no mesmo sentido o Ac. deste STA 1558/17.0BESNT de 01/31/2019 decidiu:

“26. Com efeito, sendo o direito disciplinar um dos ramos do direito punitivo e nele tendo assento, entre outros institutos que caracterizam o direito penal, o da prescrição, dúvidas não poderão existir de que os procedimentos disciplinares instaurados ao abrigo do RD/PSP são suscetíveis de extinção por efeito de ocorrência da mesma.

27. A prescrição, seja relativa ao procedimento seja às penas, quer no âmbito do direito disciplinar como no do direito penal, estriba-se no pressuposto de que o decurso de determinado lapso de tempo, mais ou menos longo, faz desaparecer as razões que justificavam a punição ou o cumprimento da pena, deixando emergir a vantagem da estabilização das relações de serviço ou das

relações da vida social perturbadas pela verificação dos factos tipificados como infração/falta disciplinar ou como infração penal.

28. O direito sancionador que se mostra conferido às autoridades não se mantém ilimitadamente no tempo já que, uma vez decorrido certo lapso temporal fixado na lei, as mesmas não poderão desencadear ou prosseguir com ação disciplinar pelos factos passados dado haver prescrito o poder disciplinar.

29. É que fruto da ação ou do devir do tempo a realização dos fins prosseguidos pelo poder disciplinar torna-se inútil ou mesmo impossível, apagando ou esbatendo-se a necessidade de retribuição, a ponto de a sanção perder o seu interesse e significado.

30. Daí que a prescritibilidade das infrações constituirá um princípio geral do direito sancionatório, princípio este que se mostra presente no nosso direito disciplinar, não só no regime padrão inserto nos vários ED's, mas, também, nos vários regulamentos disciplinares especiais, com a expressa previsão de normas sobre prescrição, relativas quer ao procedimento disciplinar quer às penas nele concretamente aplicadas.

31. No que releva para o caso sob apreciação resulta do art. 55.º, n.ºs 1, 2 e 3, do RD/PSP expressa manifestação do princípio geral da prescritibilidade do procedimento disciplinar, com previsão no seu n.º 4 da interrupção do prazo prescricional e no n.º 5 da sua respetiva suspensão.

32. Ora mostra-se adquirido que o procedimento disciplinar instaurado no quadro do RD/PSP é passível de vir a ser julgado extinto por prescrição, conclusão a que este Tribunal já chegou, no citado acórdão de 28.06.2018, quanto às situações de ilícito que seja, em simultâneo, disciplinar e penal, e que

o prazo de prescrição do procedimento disciplinar naquelas situações será o prazo decorrente do n.º 3 do art. 121.º do CP ex vi do n.º 2 do art. 55.º do RD/PSP.

33. E à mesma conclusão importa chegarmos nas situações de procedimento disciplinar que tenha por objeto ilícito que revista tão-só de natureza disciplinar.

34. Desde logo, se se reconhece a existência de prescrição do procedimento disciplinar em situações mais graves, como são as de ilícito que é, simultaneamente, disciplinar e penal, também essa possibilidade terá de existir e de vir a ser reconhecida quanto a situações de ilícito que revista de gravidade menos intensa, mercê de apenas lhe assistir relevância disciplinar.

35. Não seria minimamente curial, nem aceitável, não reconhecer a possibilidade de extinção, por prescrição, do procedimento disciplinar quando este tenha por objeto ilícito que revista apenas de natureza disciplinar, quando uma tal possibilidade existe para aquelas situações em que o objeto do procedimento comporta ilícitos que são, simultaneamente, penais e disciplinares.

36. Nessa medida, também os procedimentos disciplinares instaurados no quadro do RD/PSP, tendo por objeto ilícitos apenas com relevância disciplinar, se mostram suscetíveis de extinção por prescrição, não podendo nesses casos afirmar e concluir-se estarmos perante situações de imprescritibilidade já que tal constituiria um claro entorse e violação do princípio geral da prescritibilidade do procedimento disciplinar reconhecido no art. 55.º do RD/PSP.

37. Cumpre, agora, apurar e fixar qual o prazo de prescrição do procedimento em tais situações, cientes de que não consta do mesmo preceito a consagração

do prazo limite daquela prescrição.

38. Como referido supra a prescrição, sendo uma das causas de extinção da responsabilidade do infrator, constitui um instituto de direito substantivo, razão pela qual o seu regime não se mostra abrangido pela aplicação remissiva inserta no art. 66.º do RD/PSP dado tal remissão reportar-se tão-só às regras adjetivas.

39. Com efeito, apenas as regras disciplinadoras do «processo disciplinar» se mostram objeto de remissão, pois, só a falta ou omissão quanto às regras adjetivas do RD/PSP será suprida através da aplicação das «regras aplicáveis do estatuto disciplinar vigente para os funcionários ou agentes da administração central e da legislação de processo penal».

40. Em decorrência do ora acabado de afirmar o regime substantivo de prescrição do procedimento disciplinar previsto no n.º 6 do art. 06.º do ED/2008 tem-se como não passível de aplicação aos procedimentos instaurados ao abrigo do RD/PSP, soçobrando, desta feita, a tese sustentada pelo recorrente.

41. Neste contexto, presente o quadro legal decorrente dos arts. 09.º e 10.º do CC, teremos de nos valer do regime decorrente do n.º 3 do art. 121.º do CP, aplicando-o às situações como a vertente.

42. É que, se analisarmos estatutos como o EMJ [cfr. art. 131.º] e o EMP [cfr. art. 216.º], e outros regimes disciplinares como o RD/PJ [cfr. arts. 03.º e 21.º do DL n.º 196/94] e o RD/GNR-99 [cfr. art. 46.º], constata-se que os mesmos acabam por acolher essa solução, não se vislumbrando razões que conduzam ao afastamento de tal regime nos procedimentos disciplinares instaurados nos termos do RD/PSP, solução essa que, aliás, entretanto resulta consagrada no

RD/GNR-2014 [cfr. art. 46.º, n.º 7, do RD/GNR na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 66/2014, de 28.08].

43. Sendo a prescritibilidade um princípio geral do direito sancionatório e funcionando o Código Penal como regime padrão, e em cujo art. 121.º se encontra consagrado tal princípio, temos que, não ausência no RD/PSP de norma de conteúdo idêntico à do n.º 3 daquele artigo, tal lacuna terá de ser suprida com recurso à aplicação do referido normativo.

44. Este normativo mostra-se enquadrado no conjunto de normas que consagram o princípio geral da prescritibilidade no direito sancionatório, enquanto corolário do princípio da lei sancionadora de conteúdo mais favorável, termos em que o mesmo, de harmonia com tudo o atrás exposto, não poderá deixar de ser utilizado para integrar pela via analógica a lacuna existente.”

Cumprido, então, atendendo a este art. 121º do CP e nomeadamente ao seu número 3, ex vi art. 55º nº 2 supra citado, aferir qual o momento a dever ser considerado para efeitos de prescrição.

Pretende o recorrente que a decisão final do procedimento, para efeitos de prescrição será a referida no artigo 88.º do RDPSP que dispõe:

“1 - A entidade competente examinará o processo e ajuizará sobre as conclusões do relatório, podendo ordenar novas diligências, a realizar dentro do prazo que para o efeito marcar.

2 - A entidade que decidir o processo fundamentará a decisão quando discordar da proposta constante do relatório do instrutor.

3 - Quando a decisão for da competência do Ministro da Administração Interna, pode ser ouvida a Auditoria Jurídica.”

Pelo que, como o processo disciplinar foi instaurado em 03/12/2014 e a decisão final (despacho punitivo) foi proferido em 26/04/2017, e notificado ao requerente em 15/05/2017, não decorreram mais de quatro anos e seis meses da prescrição do procedimento disciplinar invocada.

Entenderam ambas as instâncias que devia ser considerado o momento do culminar do processo, ou seja, a decisão proferida em sede de recurso hierárquico necessário para o MAI.

O acórdão recorrido entendeu que “(...) a decisão proferida no primeiro grau hierárquico - de 26-04-2017, praticada pelo Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública - não constitui o culminar do processo disciplinar ou o «derradeiro ato punitivo» com relevância para interromper a contagem do prazo de prescrição” atendendo a que “É que dessa primeira decisão cabem, obrigatoriamente, (i) recurso administrativo dirigido ao superior hierárquico do escalão imediato e (ii) da decisão deste cabe ainda recurso para o Ministro da Administração Interna, nos termos dos artigos 90º a 95º do EDPSP” .

A este propósito extrai-se do acórdão deste STA de 04/02/2008 no processo 0774/07 que:

“Se a prescrição da pena só começa a correr quando o ato punitivo se torne inimpugnável, devemos considerar essa data também como aquela a partir da qual deixa de fazer sentido o decurso de um prazo de prescrição do procedimento disciplinar. Não faz qualquer sentido admitir que, ao mesmo tempo, esteja a decorrer ao prazo da prescrição do procedimento disciplinar e

da pena; pelo que, decorrendo da lei a data do início do prazo da prescrição da pena, podemos daí inferir também o limite da possibilidade de prescrição do procedimento. Esta ideia foi defendida no Acórdão do Pleno da 1ª Secção, deste Supremo Tribunal, citado na deliberação impugnada e, a nosso ver, é o modo correto de articular ambos os prazos de prescrição do procedimento disciplinar e da pena.”

Na verdade, e como resulta do art. 56º do EDPSP, Lei 7/90 de 20/2:

“Prescrição da pena

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

a) Seis meses, para as penas previstas nas alíneas a) e b);

b) Dois anos, para as penas previstas nas alíneas c) a e);

c) Cinco anos, para as penas previstas nas alíneas f) e g).

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

Assim, estando expressamente previsto na Lei 7/90 que a contagem da prescrição das penas disciplinares é a partir da decisão irrecorrível há que suprir a lacuna existente relativamente ao procedimento disciplinar com o recurso a outros elementos de interpretação nomeadamente o sistemático.

E, não havendo dúvida que o despacho punitivo, proferido em 26/4/2017 pelo DN da PSP, era recorrível (como efetivamente o foi) para o Ministro da Administração Interna, o prazo de prescrição do procedimento disciplinar continuou a decorrer, até à data da decisão do MAI, em 12/5/2020.

Resultando do artigo 121.º, n.º 3 do Código Penal que a prescrição do procedimento criminal tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo normal de prescrição acrescido de metade, no caso concreto, e face ao prazo de três anos a que alude o n.º 1 do artigo 55.º do RDPSP, que o prazo de prescrição do procedimento disciplinar aqui em causa será de quatro anos e meio.

Assim, em 12/5/2020 o procedimento disciplinar já se encontrava extinto por, entretanto, terem decorrido mais de 4 anos e meio desde a data em que o mesmo foi instaurado, ou seja, 03/12/2014.

Tendo o processo disciplinar sido instaurado em 3/12/2014 e não tendo ocorrido causas de suspensão do mesmo o procedimento prescreveu em 3/6/2019, pelo que em 12/05/2020, aquando do despacho do Ministro da Administração Interna, o mesmo já estava prescrito.

Pelo que, independentemente da argumentação utilizada na decisão recorrida, a mesma é de manter com a presente fundamentação.

*

Em face de todo o exposto acordam os juízes deste STA em negar provimento ao recurso e manter a decisão recorrida com a presente fundamentação.

Custas pela recorrente.

Lisboa, 9 de Setembro de 2021

Nos termos e para os efeitos do artigo 15º-A do DL nº10-A/2020, de 13.03, o Relator atesta que os Juízes Conselheiros Adjuntos Dr Adriano Cunha e José Veloso têm voto de conformidade.

Ana Paula Soares Leite Martins Portela (relatora)

Fonte: <http://www.dgsi.pt>