

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
06/21.6BALS	5 de maio de 2022	Suzana Tavares Da Silva

DESCRITORES

Processo disciplinar > Nulidade > Garantias

SUMÁRIO

I - No processo disciplinar, a falta de audição da arguida relativamente a todos os factos apurados antes da conversão do inquérito em fase instrutória do processo disciplinar constituiu uma nulidade, por violação do direito de defesa.

II - A nulidade não compreende os actos praticados no processo de inquérito, que, sendo um processo “limitado” ao apuramento de factos e não de responsabilidades, não está abrangido em igual medida e âmbito pelas garantias de defesa que caracterizam o processo disciplinar.

TEXTO INTEGRAL

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

I - Relatório

1. A....., com os sinais dos autos, intentou neste Supremo Tribunal

Administrativo, contra o Conselho Superior do Ministério Público [CSMP], **acção administrativa**, na qual formulou os seguintes pedidos:

«[...]

- a) Por nulidade insanável, se declare a nulidade parcial do acto impugnado, consubstanciado no Acórdão do Plenário do CSMP, de 06.10.2020, na parte em que não conheceu da nulidade invocada, consubstanciada na indevida conversão do inquérito em processo disciplinar, aproveitando, todavia, a restante e pretensa “base instrutória”;
- b) Caso assim não se entendendo, se declare a anulação parcial do acto impugnado com legais consequências;
- c) Cumulativamente com a) ou b) supra, condenando o Réu a conhecer expressamente da invocada nulidade insuprível da conversão do inquérito em processo disciplinar, bem como à prática de todos os actos necessários ao restabelecimento da situação em que a Autora estaria se não fosse o acto ora parcialmente impugnado, com as legais consequências.

[...]».

2. O demandado - CSMP - apresentou contestação [fls. 501 e ss. do SITAF], na qual suscitou a excepção da falta de interesse em agir e impugnou as ilegalidades imputadas pela autora ao acórdão do Plenário do CSMP, de 06.10.2020.

3. Foi apresentada réplica [fls. 568 e ss. do SITAF], na qual a A. pugnou pelo interesse em agir.

4. Por requerimento de 29.06.2021., a A. veio requerer a ampliação do objecto da acção [fls. 583 e ss. do SITAF], aditando o seguinte pedido: “Por nulidade insanável, se declare a nulidade do Despacho proferido pelo Excelentíssimo

Senhor Conselheiro Senhor Vice-Procurador-Geral da República, em substituição de Sua Excelência a Conselheira Procuradora-Geral da República, de conversão do inquérito em processo disciplinar, de 19.01.2021, ao abrigo de delegação de competências do aqui Réu, praticado no seguimento do Acórdão do Plenário do CSMP, de 06.10.2020 (objecto de impugnação nos presentes autos), por indevida conversão do inquérito em processo disciplinar, mediante aproveitamento de “base instrutória” ilegal e ferida de nulidade” ou, subsidiariamente, a sua anulação, e, cumulativamente, a “condenação do Réu à prática de todos os actos necessários ao restabelecimento da situação em que a Autora estaria se não fosse o acto objecto do presente pedido de ampliação da instância, com as legais consequências”.

5. Notificada nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 63.º do CPTA, a Entidade Demandada apresentou um requerimento (fls. 753 e ss. do SITAF) em que pugnou pela improcedência do pedido de ampliação do objecto da instância

6. No despacho saneador [fls. 761 e ss. do SITAF], julgou-se improcedente a excepção da falta de interesse em agir, procedente o pedido de ampliação da instância, dispensou-se a realização de audiência prévia, da audiência final e da produção de alegações.

7. Notificadas deste despacho saneador as partes nada disseram.

Cumpram apreciar e decidir.

II. De Facto

Resultam provados nos autos os seguintes factos pertinentes:

1. A A. é Magistrada do Ministério Público, desde 1976, com a categoria de Procuradora da República [por acordo, artigo 17.º da P.I. e 16 da contestação];
2. A A. exerce funções na jurisdição administrativa desde 2002 [por acordo, artigo 19.º da P.I. e 16 da contestação];
3. A A. tem a classificação de mérito (Muito Bom) [por acordo, artigo 21.º da P.I. e 16 da contestação];
4. Em 06.11.2018, o CSMP determinou, mediante Acórdão da Secção Disciplinar, a instauração de inquérito com vista à averiguação da conduta da A., dando origem ao processo de inquérito disciplinar n.º [por acordo, artigo 22.º da P.I. e 16 da contestação];
5. A A. foi ouvida no inquérito, primeiro na qualidade de Declarante e, posteriormente, em 12.06.2019, na qualidade de arguida [por acordo, artigo 24.º da P.I. e 16 e 18 da contestação];
6. Em 12.06.2019, a Autora foi constituída “arguida” pelo Instrutor designado, ainda em sede de inquérito [por acordo, artigo 25.º da P.I. e 16 da contestação];
7. Em 28.10.2019, o Vice-Procurador Geral da República proferiu despacho de conversão do processo de inquérito em processo disciplinar (processo n.º), actuando em substituição da Procuradora-Geral da República.
8. Em 04.11.2019 foi deduzida a acusação contra a A. no processo disciplinar n.º com fundamento em alegadas infracções por violação dos deveres de correcção, de lealdade, de prossecução do interesse público e de zelo

[documento 2 junto aos autos com a P. I.];

9. A autora apresentou defesa escrita [documento 3 junto aos autos com a P.I.];

10. Em 15.04.2020 foi produzido o Relatório Final no qual se propunha a aplicação de uma pena de suspensão do exercício por 240 dias (oito meses), suspensa na sua execução pelo exercício de 18 meses [documento 4 junto aos autos com a P.I.];

11. Em 02.06.2020 foi proferido acórdão pela Secção Disciplinar do CSMP pelo qual se decidiu aplicar à A. a pena de 120 dias de suspensão de exercício, por violação dos deveres de zelo, prossecução do interesse público, lealdade e correcção [documento 5 junto aos autos com a P.I.];

12. A A. reclamou desta decisão para o Plenário do CSMP [documento 6 junto aos autos com a P.I.];

13. Por acórdão de 06.10.2020, o Plenário do CSMP decidiu atender a reclamação, anular o acórdão da secção disciplinar e determinar a remessa dos autos à instrução para suprir os vícios decorrentes da “insuficiência do inquérito por falta de audiência e defesa da magistrada e a omissão de diligências essenciais para a descoberta da verdade” [documento 1 junto aos autos com a P.I.];

14. Em 19.01.2021 foi proferido pelo Vice-Procurador-Geral da República despacho de conversão do inquérito em processo disciplinar, no qual se dispõe que o processo de inquérito constitui parte instrutória do processo disciplinar [documento 1 junto com o requerimento de ampliação do objecto da acção].

Não resultaram provados outros factos com interesse para a questão a decidir nos autos.

III. De Direito

3.1. A única questão que vem suscitada na presente acção é a de saber se a circunstância de a A. não ter sido ouvida na fase de inquérito do processo disciplinar sobre alguns dos factos constantes da acusação – o que levou, conjuntamente com a não realização de algumas diligências de prova por ela requeridas, à declaração de nulidade do acórdão da secção disciplinar que lhe aplicara uma pena disciplinar – constitui fundamento para determinar a extinção total daquele processo disciplinar e do processo de inquérito que o precedeu ou se, pelo contrário, é conforme ao direito a decisão de, uma vez declarada a nulidade do acto que aplicou a pena disciplinar, determinar a remessa do processo à fase de instrução para suprir os vícios aí verificados.

No fundo, trata-se de saber se, nos casos em que venha a ser declarada nula a decisão que aplica uma pena disciplinar por violação do direito de defesa do arguido, a execução dessa decisão impõe a invalidade de todos os actos procedimentais da fase de instrução ou apenas daqueles que são praticados após a verificação do acto/facto gerador da nulidade. Em termos práticos, este juízo é essencial para determinar a conformidade jurídica ou não da decisão de “aproveitar” a tramitação do processo de inquérito prévio à conversão do mesmo em fase instrutória do processo disciplinar.

Vejamos.

3.2. As nulidades identificadas decorrem da violação do direito de defesa por inexistência de audição da arguida sobre alguns dos factos previamente à

conversão do processo de inquérito em fase instrutória do processo disciplinar como exigia o artigo 216.º, n.º 1 do EMP/86 e por na fase de instrução do processo disciplinar não terem sido também realizadas as diligências probatórias requeridas pela A. e por ela reputadas essenciais para a descoberta da verdade material.

O pedido que a A. formula na presente acção cinge-se, no essencial, à questão da possibilidade de serem ou não aproveitadas as diligências probatórias efectuadas na fase de inquérito por efeito da respectiva (re)conversão em instrução do processo disciplinar, uma vez supridas as ilegalidades antes mencionadas, ou seja, após audição da A. sobre todos os factos que lhe são imputados e que posteriormente podem servir de base à acusação e aplicação da pena, assim como depois de realizadas todas as diligências probatórias por ela requeridas e reputadas como essenciais para a descoberta da verdade material.

3.3. A tese da A. é a de que estamos perante um “aproveitamento inválido do processo de inquérito, face às nulidades verificadas ao longo da tramitação do processo disciplinar”, que qualifica como “nulidades insupríveis”, em especial a violação do direito fundamental de defesa. E densifica esta violação do direito de defesa na circunstância de a A. não ter sido ouvida previamente à conversão do processo de inquérito em fase instrutória do processo disciplinar a respeito de todos os factos apurados naquele. Qualifica esta omissão como uma clara violação dos objectivos e finalidades legais das garantias de defesa do arguido em processo disciplinar. Classifica o processo de inquérito, à luz do artigo 211.º do EMP/86 (redacção da Lei n.º 47/86, aqui aplicável por estarmos perante um procedimento que se iniciou antes de Janeiro de 2020), como um processo especial, tendente ao apuramento de factos e não de responsabilidades pessoais e contesta que in casu fosse possível aproveitar parte do processo de

inquérito e promover depois a sua conversão novamente em fase instrutória do processo disciplinar por aplicação do disposto no artigo 214.º do EMP/86, uma vez que todos os actos estavam inquinados pela nulidade insuprível e teriam de considerar-se juridicamente improdutivos na sua globalidade. Em suma, não seria juridicamente possível “concluir a instrução”, sanando os vícios, porque os actos praticados eram todos eles nulos.

A esta tese contrapõe a Entidade Demandada que nenhuma violação jurídica decorre do facto de ter sido ordenado o regresso do processo disciplinar à fase de instrução – aqui entendida como fase do procedimento disciplinar – aproveitando-se os actos praticados na fase de inquérito que se considerassem não inquinados pelo vício identificado na decisão. Para sustentar esta tese alega, no essencial, que: i) o processo de inquérito visa apenas a aquisição de informação sobre a existência dos factos caracterizadores da infracção (artigo 212.º do EMP/86) e que o mesmo reveste carácter confidencial (artigo 193.º do EMP/86); ii) que, por essa razão, o “aproveitamento” da instrução na parte correspondente à obtenção da informação sobre os factos caracterizadores da infracção não contende com o direito de defesa da arguida e aqui autora; iii) que esse direito de defesa, especialmente garantido pela lei e pela constituição, é assegurado pela sua constituição como arguida, pela respectiva audição no processo a relação a todos esses factos carreados para o processo na fase de inquérito e pela produção da diligências de prova solicitadas pela arguida na fase de instrução do processo disciplinar.

Assim, ao determinar a nulidade do acto que aplicou a pena disciplinar e de toda a tramitação subsequente à aquisição dos factos no processo de inquérito em relação aos quais não tinha sido assegurado o direito de audição da A., a decisão do Plenário do CSMP respeitara integralmente as disposições legais e constitucionais, quer em matéria de validade dos actos administrativos, quer

em matéria de garantias de defesa do arguido em processo disciplinar.

E o juízo assim formulado pela Entidade Demandada não se afigura merecedor de censura.

3.4. Com efeito, na perspectiva das garantias constitucionais de defesa do arguido em processo disciplinar, que a A. inscreve no quadro dos artigos 32.º, n.ºs 3 e 10 e 269.º, n.º 3 da CRP, não se identifica qualquer vulneração destas garantias face à decisão impugnada. As referidas garantias materializam-se: i) no direito de audiência da arguida, envolvendo a possibilidade da sua pronúncia sobre todos os factos adquiridos no âmbito do inquérito, o que tem de ser assegurado em sede de execução da decisão que foi invalidada pelo acto aqui impugnado; e ii) no direito a requerer e ver produzidos os meios de prova que repute de essenciais para refutar aquela factualidade. Ora, estas duas garantias em nada são afectadas pela circunstância de existir um “aproveitamento” das diligências instrutórias da parte do inquérito respeitantes à aquisição dos factos que servem de base à acusação, sempre, sobre eles, a mesma seja ouvida.

Também na perspectiva da invalidade dos actos administrativos a solução que se alcança não é diferente, pois a declaração de nulidade do acto que aplicou a pena é uma decisão fundamentada, que explica as razões conducentes à produção daquele efeito invalidante e, nessa medida, ficam identificados os trâmites procedimentais posteriores ao facto desencadeador daquela invalidade e que inquina o iter procedimental posterior e, conseqüentemente, a decisão final, mas, por idêntica razão, também identificado o iter processual anterior, prévio ao fundamento da invalidade e que não enferma nem é afectado pelo acto invalidante.

De resto, importa dizer que mesmo que a decisão impugnada o não dissesse

expressamente – ou seja, não “ordenasse o regresso do procedimento à fase de instrução prévia ao acto desencadeador do efeito invalidante” – e se tivesse limitado a declarar a nulidade do acto de aplicação da pena, sempre em sede de execução dessa decisão administrativa de segundo grau se acabaria por alcançar este resultado, ou seja, sempre seria retomado o processo disciplinar a partir dos actos do inquérito que não estavam afectados pela invalidade detectada já que o reexercício do poder disciplinar se mostrava possível e legítimo, pois que, inclusive, não vedado pelos efeitos firmados na ordem jurídica pela decisão anulatória.

E nem se argumente que sendo o vício uma nulidade insanável, o resultado teria de ser o da impossibilidade de aproveitamento de todos os actos procedimentais, incluindo os produzidos na fase de inquérito. E não deve ser entender-se assim porque:

primeiro, porque a nulidade é o vício de que padece o acto final do processo disciplinar e, como já dissemos, essa nulidade fundamenta-se na violação do direito de defesa; ora, esse fundamento não abrange os actos praticados no processo de inquérito, que, sendo um processo “limitado” ao apuramento de factos e não de responsabilidades, não está abrangido em igual medida e âmbito pelas garantias de defesa que caracterizam o processo disciplinar;

segundo, essas garantias de defesa são plenamente efectivas a partir da conversão do inquérito em fase instrutória do processo disciplinar, o que significa que, no caso, essa conversão teria de ser abrangida pelo efeito invalidante, como o foi. E, por isso, podemos concluir que o processo disciplinar foi totalmente invalidado e teve de ser reiniciado. O que não foi invalidado, nem tinha que o ser, foi o processo de inquérito até à respectiva conclusão – aquisição da informação sobre os factos que constituíam a infracção –, bem

como a audiência da A. sobre alguns desses factos.

Em suma, quer a reintegração da legalidade, quer a garantia dos direitos fundamentais de defesa da arguida bastam-se com a garantia da audiência da A. sobre todos os factos apurados no processo de inquérito antes da respectiva conversão em fase instrutória do processo disciplinar.

Não se verifica, pelas razões aduzidas, qualquer invalidade da deliberação do CSMP aqui impugnada, pelo que improcedem os pedidos da acção administrativa.

3.5. Considerando o que acabámos de concluir a respeito da inexistência de fundamento para uma invalidação total do processo de inquérito que estava na base do processo disciplinar que culminou com a aplicação de uma pena disciplinar declarada nula por acórdão do Plenário do CSMP de 06.10.2020, importa agora responder ao pedido de declaração de nulidade do Despacho de 19.01.2021, que converteu o processo de inquérito em processo disciplinar. Pedido que a A. aqui formulou através de requerimento de ampliação do objecto de recurso e que foi julgado procedente no despacho saneador.

A A. imputa a este despacho o vício de nulidade/anulabilidade fundamentado exclusivamente no aproveitamento que o mesmo faz dos factos já adquiridos na fase de inquérito e sobre os quais havia sido assegurado o direito de defesa, não apresentado fundamentos autónomos para a invalidade deste despacho. Assim, e na medida em que concluímos: i) que o aproveitamento do resultado do processo de inquérito não era ilegal; ii) que a ilegalidade decorria de não ter sido assegurado o direito de defesa da arguida e aqui A.; iii) que a A. cinge a sua alegação de invalidade do acto impugnado à proibição de aproveitamento do resultado do dito processo de inquérito e não à perpetuação a se da violação

do direito de defesa por não ter sido novamente ouvida sobre os factos constante do inquérito previamente à conversão do mesmo em fase instrutória do processo disciplinar, temos de concluir pela **improcedência da assim alegada ilegalidade do acto que converte o processo de inquérito em processo disciplinar.**

IV. Decisão

Nos termos do exposto, decidimos julgar totalmente improcedente a acção, e, em conformidade, absolver a Entidade Demandada dos pedidos.

Custas pela autora.

Lisboa, 5 de Maio de 2022. - Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva (relatora) - Carlos Luís Medeiros de Carvalho - Ana Paula Soares Leite Martins Portela.

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