

A PRESCRIÇÃO NO DIREITO DISCIPLINAR

Pelo Dr. António Dias Garcia

SUMÁRIO:

Introdução. **I.** Qual o momento que marca o termo final do prazo de prescrição do procedimento disciplinar. Quais os argumentos em discussão no Supremo Tribunal Administrativo. **II.** O STA evitou pronunciar-se sobre o objeto dos cinco recursos de revista que foram admitidos em “apreciação preliminar sumária” (art. 150.º, n.º 6, do CPTA).

Introdução

Este texto aborda o litígio que opôs um Ministério — órgão da Administração Central — aos tribunais administrativos, durante anos, concretamente desde que as instâncias administrativas começaram a anular punições disciplinares, por alegada prescrição do procedimento disciplinar.

Ao Ministério causou sempre perplexidade a circunstância de os tribunais administrativos tratarem esta matéria da mesma maneira que o faziam na vigência da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), de 1985, sem aparentemente acusarem os efeitos da entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo (CPA), de 1992.

E esse sentimento acentuou-se quando o Ministério verificou que os mesmos tribunais administrativos não se sentiram compelidos a responder as suas orientações jurisprudenciais, mesmo depois de terem sido destinatários de um mandato muito preciso nesse sentido, por parte da “formação constituída por três juízes de entre os mais antigos da Secção de Contencioso Administrativo” a que alude o art. 150.º, n.º 6, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

A Parte I recolhe o estudo desenvolvido sobre o tema, e detalha a posição defendida pelo Ministério na primeira fase do litígio, ocorrido nas instâncias administrativas.

Também dá nota das incorrecções da posição dos tribunais, decorrentes, em primeira linha, da circunstância de terem ignorado a alteração substancial do conceito de acto administrativo introduzida pelo CPA.

A Parte II relata a segunda fase do conflito, que se iniciou com a apresentação dos recursos de revista por parte do Ministério; que continuou com a admissão de cinco desses recursos, por despachos de 20/10/2022 (Conselheiro José Veloso), de 03/11/2022 (Conselheiro José Veloso), de 09/02/2023 (Conselheiro José Veloso), de 09/02/2023 (Conselheiro Carlos Medeiros de Carvalho) e de 19/10/2023 (Conselheiro José Veloso); e que terminou com a omissão da decisão desses recursos, através da aplicação ao caso da Lei da Amnistia, pelos Conselheiros da Secção. Esta atitude, para além de um irredimível erro de direito, não terá, afinal, causado perplexidade, porque é um traço comum da justiça portuguesa; causou, antes, em boa verdade um sentimento de profunda impotência.

I. Qual o momento que marca o termo final do prazo de prescrição do procedimento disciplinar. Quais os argumentos em discussão no Supremo Tribunal Administrativo

1. Este texto propõe-se discutir a questão da *prescrição no procedimento disciplinar*. Mais concretamente, pretende identificar qual o momento do termo final da contagem do prazo de prescrição do procedimento disciplinar⁽¹⁾.

A questão é muito relevante, desde logo porque o Supremo Tribunal Administrativo (STA) mantém sobre esta questão não uma mas duas orientações jurisprudenciais, o que é uma situação anómala. E, depois, porque ambas as orientações laboram em erro: o STA tem ignorado os efeitos decorrentes da alteração radical que o conceito de *ato administrativo* sofreu com a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo (CPA), como mostraremos.

⁽¹⁾ Em causa estava a aplicação do Regulamento Disciplinar da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90 e que vigorou até 2019. Mas a presente reflexão é aplicável a qualquer regulamento disciplinar que preveja um recurso hierárquico *necessário* do acto punitivo primário (tomado perante o relatório do Instrutor do processo disciplinar).

Ora a verdade é que, sendo esta a situação existente, o STA, tendo sido confrontado com cinco recursos de revista — devidamente *admitidos* em *apreciação preliminar* do próprio Tribunal —, recusou a oportunidade de fixar uma orientação jurisprudencial actualizada, à boleia da aplicação da recente Lei da Amnistia (Lei n.º 38.º-A/2023), publicada por ocasião da visita do Papa a Portugal.

Podemos avisar desde já que a responsabilidade da omissão do STA não pode ser assacada ao Sumo Pontífice, já que esta actuação reproduz uma tendência marcada da justiça administrativa, de encontrar um pretexto — uma questão processual ou outra — para evitar o julgamento das questões de fundo.

2. Começemos pela situação anómala: não existe *uma* jurisprudência administrativa nesta matéria, visto que os Tribunais Superiores (o STA e os Tribunais Centrais) têm seguido *duas* orientações, aliás muito diferentes.

Existe a tese de que o termo final ocorre quando a decisão se torna *inimpugnável*, consagrada pelo Acórdão do mesmo Tribunal de 4 de fevereiro de 2008 (Proc. n.º 0774/07). E existe a corrente, de que é exemplo o muito citado Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 9 de setembro de 2021 (Proc. n.º 01378/20.5BELSB), de que o termo final coincide com o momento em que o acto administrativo se torna *impugnável contenciosamente*.

3. O acto torna-se *inimpugnável* quando “já não se admita mais nenhuma impugnação nem recurso” (cf. Parecer n.º 5/2017 do Conselho Consultivo da PGR, p. 14). Significa que corresponde à data em que o Tribunal Administrativo *ad quem* emite a decisão insusceptível de recurso.

Diferentemente, o ato *impugnável* é aquele que constitui o objecto imediato da impugnação contenciosa; ou seja, corresponde ao momento da interposição da acção administrativa.

Constata-se, assim, que *as duas posições jurisprudenciais* indicam que o termo final do procedimento ocorre em momentos diversos: a distância que os separa é a do tempo que demore o julgamento do recurso pelos tribunais. Ou seja, a diferença pode cifrar-se em anos.

4. A tese do “ato *inimpugnável*” é (absolutamente) insustentável, visto que conta como tempo de duração do *procedimento administrativo* o tempo que os tribunais demorarem a julgar a acção, bem como os recursos jurisdicionais que sejam interpostos!

E a tese do “ato *impugnável*” é desactualizada, porque é tributária da concepção do acto administrativo enquanto “*acto definitivo e executório*”.

Esse conceito vigorou durante a vigência da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), de 1985, quando o *acto administrativo* correspondia à decisão da Administração susceptível de ser impugnada judicialmente (cf. art. 25.º da LPTA).

Ora, com a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo (CPA), em maio de 1992, o *acto administrativo* deixou de ter uma função processual, passando a ter *carácter substantivo*; o *acto administrativo* passou a ser a decisão da Administração que, pondo termo ao procedimento, visa “*produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta*” (cf. art. 120.º do Código de 1991 e art. 148.º, depois de 2015); e pode, *posteriormente*, ser objecto (imediato) de reclamação e recurso, facultativo ou necessário (cf. arts. 184.º e seguintes do CPA).

5. O cerne da questão reside precisamente aqui, na caracterização do *acto administrativo* fixada pelo Código de Procedimento Administrativo.

Antes da entrada em vigor do CPA — ou seja, na vigência da LPTA —, o *acto administrativo* era o *acto definitivo e executório*, que era impugnável em Tribunal. Os momentos anteriores — designadamente, enquanto a decisão não atingira a definitividade vertical — representavam aquilo que se designava por “*actos preparatórios*”. E esses *actos preparatórios* não produziam efeitos e não eram contenciosamente impugnáveis.

Essa concepção existiu por muito tempo e formou gerações de administrativistas.

Acontece, porém, que com a entrada em vigor do CPA, o *acto administrativo* deixou de ser a decisão impugnável contenciosamente. Deixou de corresponder à “palavra final” da Administração.

Esteves de Oliveira evidenciou-o a seu tempo:

“*Absorvendo as implicações da alteração introduzida pela revisão constitucional de 1989, o Código excluiu do conceito de **acto administrativo** a referência ao carácter definitivo e executório (...). Trata-se, quanto a este aspecto, de uma opção que merece aplauso e que vinha sendo sustentada de há muito por Rogério Soares e Vieira de Andrade: quanto à definitividade, por não distinguir categorias substancialmente diferentes de actos administrativos, mas apenas diferentes regimes da sua impugnação (...)*”(cf. “*Código do Procedimento Administrativo Comentado*”, Almeida, 1995, p. 49 (V); (sublinhado nosso).

A nosso ver, a jurisprudência administrativa ainda não absorveu esta revolução copernicana⁽²⁾.

(2) Na vigência da LPTA, quem desconhecesse que o *acto administrativo* era o *acto “defini-*

6. O CPA consagrou, como se disse atrás, um conceito de acto administrativo que acentua a função procedimental⁽³⁾.

E, na sequência da revisão de 2015, o art. 127.º veio confirmar essa opção, ao definir como se configura o “*procedimento administrativo*”:

“(…) o procedimento pode terminar pela prática de um acto administrativo ou pela celebração de um contrato administrativo”.

Ora este *acto administrativo* não pode ser senão o acto administrativo definido no art. 148.º.

E o CPA não ignora que esse acto administrativo pode vir a ser objeto de impugnação administrativa, *facultativa ou necessária*. Mas essa realidade não esconde o essencial: que o acto administrativo, tal como é definido no art. 148.º, **já constitui uma decisão administrativa, apta a produzir efeitos externos**.

Ou seja, já é uma manifestação de vontade da entidade administrativa. Assim, a decisão que é tomada perante o relatório final do Instrutor, pondo termo ao procedimento disciplinar já é expressão da sua vontade; já é um *acto administrativo*.

7. Não obstante, a justiça administrativa tem julgado sistematicamente que a decisão administrativa relevante — inclusive para pôr termo à contagem da prescrição do procedimento — é a decisão do *recurso hierárquico necessário* que o interessado tenha interposto (como acontecia à luz da LPTA).

Só uma decisão se afastou desta orientação, que pela sua singularidade merece menção: trata-se da douta sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, de 16 de Fevereiro de 2018, que interpretou (muito correctamente) o ordenamento jurídico, ao decidir que o procedimento disciplinar “(…) *encontra-se concluído, in casu, com a prolação e notificação da decisão a que aludem os arts. 88.º e 89.º do RDPSP [Lei n.º 7/90], como se referiu, sem prejuízo das garantias impugnatórias do arguido, que lhe conferem o direito de solicitar a anulação do acto punitivo já praticado*” (cf. fls. 3).

tivo e executório” — antes desse momento só existiam actos preparatórios, sem decisão e sem eficácia — “não sabia” Direito Administrativo. Era o “teste do algodão”! Hoje, o teste do algodão é radicalmente diverso: hoje mostra-se ignorante quem desconhece que o CPA alterou completamente o conceito de acto administrativo, de tal modo que o acto primário ou de 1.º grau — o acto identificado no artigo 148º da actual versão do CPA — é uma verdadeira decisão administrativa, com eficácia; e que os recursos hierárquicos (facultativos ou necessários) têm por objecto imediato actos administrativos na verdadeira acepção da palavra.

(3) Ver, DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA e FIGUEIREDO DIAS, JOSÉ EDUARDO, “*Noções fundamentais de Direito Administrativo*”, 4.ª ed., Almedina, 2016, p. 171.

Mas essa preclara decisão foi *anulada* pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo (TCA) Sul, de 2 de junho de 2022, que deliberou o seguinte:

“III — No que toca à contabilização do termo final da contagem do prazo de prescrição do procedimento disciplinar na Polícia de Segurança Pública, apenas se pode entender como «decisão final» aquela que for proferida na sequência da interposição dos recursos previstos nos arts. 90.º e ss. do RD/PSP”.

E o motivo avançado para a escolha desse critério fundou-se no facto de o RD/PSP de 1970 prever, nos arts. 90.º a 96.º, recursos hierárquicos *“obrigatórios, significando que são necessários para tornar definitiva e contenciosamente recorrível a decisão disciplinar primária, prevista no art. 88.º do mesmo RD/PSP”*.

Como se vê, a deliberação do TCA confunde o conceito de acto administrativo do art. 148.º do CPA com a decisão administrativa que é impugnável contenciosamente. Dito doutro modo, o TCA continua a considerar que a Administração só toma uma decisão com eficácia no momento em que ela seja contenciosamente impugnável.

8. O Acórdão do TCA Sul, de 2 de junho de 2022, invoca expressamente a orientação da jurisprudência administrativa representada pelo douto Acórdão da 1.ª Secção do STA, de 9 de Setembro de 2021, o qual se sustenta expressamente no anterior Acórdão do STA, de 4 de Fevereiro de 2008 (Proc. n.º 0774/07), que (porém) concluía o seguinte:

“Se a prescrição da pena só começa a correr quando o ato punitivo se torne inimpugnável, devemos considerar esta data também como aquela a partir da qual deixa de fazer sentido o decurso de um prazo de prescrição do procedimento disciplinar”⁽⁴⁾.

A conclusão pode ser muito sugestiva, mas a realidade não se ajeita a essa construção teórica.

A focagem na *“decisão final irrecorrível”* (a decisão *“inimpugnável”*) mostra-se muito apropriada para conhecer o momento em que a pena disciplinar pode ser executada, e em que, por isso, começa a contar o prazo de prescrição *da pena*. Mas já é completamente desajustada para apontar o momento em que terminou o procedimento disciplinar que foi *instaurado* para *investigar* a notícia da prática de uma infracção disciplinar.

⁽⁴⁾ “Assim, estando expressamente previsto na Lei n.º 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*”; essa é a especial contribuição do douto Acórdão de 9/9/2021.

Já o dissemos atrás: o procedimento disciplinar é um “*procedimento administrativo*”. O art. 127.º do CPA afirma: “*Salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer, o procedimento pode terminar pela prática de um acto administrativo ou pela celebração de um contrato*”.

A “*decisão*” tomada no termo do procedimento é um acto administrativo, na acepção do art. 148.º do CPA. Essa decisão é efectivamente, e sem qualquer dúvida, um acto administrativo. É um acto primário ou de 1.º grau.

Esse acto tem efeitos externos, consagra uma posição do órgão administrativo. Ora, ao decidir punir, a Administração pôs termo ao *período de indefinição* sobre o exercício do poder disciplinar; por outras palavras, pôs termo ao prazo de prescrição do procedimento.

9. O legislador fixa um prazo para a Administração exercer o seu poder disciplinar face à notícia da prática de uma eventual infracção disciplinar por parte de um seu elemento. **Dentro desse prazo, o órgão competente tem de tomar uma decisão: ou arquiva ou pune; sob pena de deixar extinguir o seu poder disciplinar.** Esta é a essência do conceito de prescrição.

De facto, o que caracteriza o decurso desse prazo é a *situação de indefinição* acerca da posição que a entidade com competência disciplinar vai tomar perante o conhecimento da existência de uma infracção disciplinar praticada por um seu agente; quando ela decide *arquivar* o processo disciplinar ou quando decide *punir*, está a pôr termo a esse período de indefinição **de que a lei não permite que o arguido fique refém** (e por isso as normas sobre prescrição do procedimento são de “*direito substantivo*”, como ensinou o douto Acórdão do STA, de 28/06/2018).

Por isso, se a Administração no prazo indicado *instaurou* o processo disciplinar, *instruiu*, *acusou*, *garantiu o direito de defesa* do arguido e *decidiu* perante o *relatório* do Instrutor, exerceu adequadamente (em tempo) o seu *poder disciplinar*.

10. Fazendo apelo a categorias que hoje perderam a sua relevância, mas que nos podem ajudar a compreender o momento em que termina o *procedimento administrativo* **para efeitos de contagem do respectivo prazo de prescrição**, verificamos que a decisão punitiva primária é uma decisão administrativa que apresenta *definitividade horizontal ou procedimental*⁽⁵⁾.

(5) Ver, *supra*, nota (4). Ver igualmente de FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *ob. cit.*, p. 171.

Não apresenta definitividade vertical: não é diretamente impugnável contenciosamente. Mas a nossa tarefa **não** é identificar quando o acto administrativo punitivo se torna impugnável contenciosamente.

O que importa é compreender que a referida decisão primária pôs termo ao procedimento; corresponde a “*uma estatuição autoritária, relativa a um caso concreto, manifestada por um agente da Administração no uso de poderes de direito administrativo, pelo qual se produzem efeitos jurídicos externos, positivos ou negativos*”, de acordo com a definição de Rogério Soares⁽⁶⁾.

De facto, o arguido uma vez notificado da punição sabe que foi destinatário de uma pena disciplinar (o ato punitivo tem efeitos externos); sabe que a Corporação o censurou disciplinarmente; sabe que, se não recorrer, essa pena será executada; e sabe que, mesmo que venha a recorrer, essa punição disciplinar constará desde logo do seu registo individual.

11. É crucial sublinhar agora o que acabou de se dizer: uma vez notificado da decisão primária, o arguido sabe que a Administração o censurou disciplinarmente. É que no procedimento disciplinar não vigora o princípio da *presunção de inocência*, já que este é *exclusivo do processo criminal*.

Essa é uma afirmação inquestionável do art. 32.º da Constituição da República.

De acordo com a vontade do Legislador, “*nos processos de contraordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios*” — nos quais se incluem os processos disciplinares — as garantias do arguido consistem nos “*direitos de audiência e defesa*”.

Foi isso mesmo que o Supremo Tribunal de Justiça, em douto Acórdão de 21 de dezembro de 2021 (Proc. n.º 11/21.2YFLSB), veio esclarecer.

12. Pelo que se disse, carece de fundamento a argumentação da jurisprudência administrativa, de acordo com a qual a solução encontrada se funda na circunstância de os recursos hierárquicos previstos no RD/PSP serem “*obrigatórios, significando que são necessários (...)*”.

De facto, em face do conceito de *procedimento administrativo*, do conceito de *prescrição do exercício do poder disciplinar*, do conceito

⁽⁶⁾ Ob. cit., p. 171. Deve sublinhar-se que este é um “*conceito substantivo de ato administrativo*” (cf., *idem, ibidem*), o que se compagina com o entendimento do douto Acórdão do STA, de 28/06/2018, que ensinou que as normas sobre prescrição do procedimento são de *direito substantivo*.

(substantivo) de *ato administrativo*, impõe-se a conclusão de que essa discussão em torno da natureza do recurso hierárquico se mostra já alheia — **porque ulterior** — à indicação do momento que marca o termo final do prazo de *prescrição do procedimento*, que é o da emissão do acto administrativo primário.

13. Aqui chegados, é altura de ponderar sobre o conceito de *prescrição*.

No Direito Criminal, o tratamento da figura da prescrição subordina-se ao princípio cardeal deste ramo do Direito: o princípio da presunção de inocência.

Cada recurso jurisdicional suspende a decisão do tribunal *a quo*, e esse efeito suspensivo dura enquanto o tribunal *ad quem* se não pronunciar. E só este tem competência para indicar a posição do poder judicial sobre a censura ético-social que caiba no caso.

No Direito Disciplinar é tudo diverso: desde logo, porque a presunção de inocência não tem aqui a aplicação que é própria do Direito Criminal.

O Supremo Tribunal de Justiça (no acórdão de 21.12.2021, Proc. 11/21.2YFLSB) esclareceu a questão:

“Isso mesmo é estipulado no art. 269.º, n.º 3, da CRP que assegura ao arguido de procedimento disciplinar integrado no regime da função pública, os direitos procedimentais de audiência e defesa, precisamente aqueles que, sendo próprios do estatuto do arguido em sede criminal, o n.º 10 do art. 32.º da CRP reconhece como devendo ser estendidos e aplicáveis a qualquer procedimento sancionatório”.

E aproveitou para precisar:

“Todavia, e sem que se possa negar pertinência a esta constatação, também teremos de asseverar (...) que as demais garantias constitucionais previstas para o processo criminal (nomeadamente as previstas nos restantes números do citado art. 32.º) não deverão ser aplicadas tout court e qua tale a qualquer processo sancionatório”.

(...)

A jurisprudência constitucional tem unanimemente defendido que os direitos de audiência e defesa previstos no art. 32.º da CRP, apesar de terem de ser reconhecidos na generalidade de procedimentos ou processos sancionatórios, não gozam do remanescente do regime garantístico do processo criminal para todos os demais ramos do direito sancionatório e, em particular, para o processo disciplinar. Essa exigência constitucional não tem aplicação ao direito disciplinar e nem sequer ao processo contraordenacional. A CRP, nesse tipo de processos, tem somente em vista assegurar os direitos de audiência e defesa do arguido; e só poderá haver um juízo negativo de constitucionalidade quando qualquer tipo de sanção (contraordenacional, administrativa, fiscal, laboral, disciplinar ou qualquer outra) é aplicada sem prévia audição do arguido e sem lhe conferir condições para se defender das impu-

tações que lhe são feitas, apresentando meios de prova e requerendo a realização de diligências tendentes a apurar a verdade”.

14. Devido a esta circunstância, o efeito suspensivo do recurso hierárquico administrativo, mesmo que ele seja “*necessário*”, só se mantém durante o prazo atribuído ao órgão *ad quem* para decidir o recurso hierárquico.

Essa é a indicação dada pelo art. 198.º, n.º 4, do CPA, em conjugação com a previsão do art. 148.º, que reconhece ao acto (administrativo) primário a capacidade de “*produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta*”. Se o órgão *ad quem* não se pronunciar, é o “*acto do órgão subalterno*” que constituirá o objecto imediato da acção administrativa⁽⁷⁾.

Significa que, uma vez emitido o acto administrativo punitivo — o acto primário —, o arguido é efectivamente punido pela conduta provada em processo disciplinar; e essa decisão administrativa ficará suspensa — se couber recurso hierárquico necessário e ele for interposto — nas condições acima descritas; *e será plenamente eficaz, expirado que seja esse prazo*.

De facto, importa ter sempre presente que o exercício do poder disciplinar decorre *em ambiente da Administração*: opõe as instituições aos seus agentes; e visa a manutenção da disciplina na instituição, através dos meios fixados na lei⁽⁸⁾.

15. Pode, assim, afirmar-se esquematicamente: durante a vigência da LPTA havia *coincidência* entre o acto administrativo e o acto contenciosamente impugnável. O acto administrativo era o acto definitivo e executório; antes da sua prolação não havia decisão administrativa, somente “actos preparatórios”, sem quaisquer efeitos externos.

Ora com o CPA o acto administrativo aparece no fim do “*procedimento administrativo*” (arts. 127.º e 148.º) e antes dos recursos hierárquicos, sejam eles facultativos ou necessários. Ou seja, *não há coincidência* entre ato administrativo e acto impugnável contenciosamente.

E é esta *realidade* que exigirá da justiça administrativa uma resposta diferente da que tem dado à questão da prescrição do procedimento disciplinar.

⁽⁷⁾ É por esta ordem de ideias que a doutrina tem ensinado que não existe o dever legal de decidir o recurso hierárquico, se tiver havido decisão expressa do subalterno.

⁽⁸⁾ O direito disciplinar tem um âmbito limitado à Entidade que, em nome da manutenção da sua disciplina, detém um poder disciplinar, que lhe é outorgado pelo legislador. O direito criminal é de outra natureza: como veicula uma censura ético-social, o seu âmbito envolve a sociedade no seu conjunto, em nome de quem os tribunais administram a justiça.

II. O STA evitou pronunciar-se sobre o objeto dos cinco recursos de revista que foram admitidos em “*apreciação preliminar sumária*” (art. 150.º, n.º 6, do CPTA)

16. A Entidade administrativa apresentou vários recursos de revista sobre este tema, tendo sido admitidos cinco recursos⁽⁹⁾.

O STA em todos os casos declarou, em despacho do relator, a *inutilidade superveniente da lide*, com fundamento na aplicação da Lei da Amnistia (Lei n.º 38.º-A/2023).

A Entidade administrativa, em todos os casos, reclamou para a conferência, mas sem sucesso. Nota-se, simplesmente, que uma dessas reclamações, embora recusada, mereceu um voto de vencido, da Conselheira Suzana Tavares da Silva (cf. proc. n.º 1618/19.3BELSB).

Nota-se igualmente que só num caso — tendo por objeto o acórdão do TCAS (proc. n.º 1605/15.0BELSB), admitido por acórdão de apreciação preliminar, datado de 19/10/2023 (José Veloso) — o tribunal de 1.ª instância julgara no sentido defendido pela entidade administrativa: o acto do art. 88.º do Regulamento Disciplinar da PSP (Lei n.º 7/90) é um acto administrativo, razão por que a sua notificação assinala o termo da contagem do prazo de prescrição do procedimento.

17. Antes de abordar a questão da aplicação ao caso da Lei da Amnistia, será útil dar uma ideia das razões que a entidade administrativa apresentou nas suas revistas e dos julgamentos feitos em sede de “*apreciação preliminar sumária*”.

17.1. As alegações dos recursos apresentados pela entidade administrativa são idênticas. Assim, transcrevem-se de seguida as conclusões da alegação de recurso apresentada nos autos do Processo n.º 1605/15.0BELSB, em que a 1.ª instância julgou a favor da entidade administrativa:

⁽⁹⁾ O STA aceitou 5 revistas sobre este tema: de um acórdão do TCAN (proc. n.º 3008/14.5BELSB), admitido por acórdão de apreciação preliminar, datado de 20/10/2022 (Conselheiro José Veloso); de um acórdão do TCAS (proc. n.º 2460/19.7BELSB), admitido por acórdão de apreciação preliminar, datado de 03/11/2022 (Conselheiro José Veloso); de um acórdão do TCAS (proc. n.º 1618/19.3BELSB), admitido por acórdão de apreciação preliminar, datado de 09/02/2023 (Conselheiro José Veloso); de um acórdão do TCAS (proc. n.º 262/12.0BELSB), admitido por acórdão de apreciação preliminar, datado de 09/02/2023 (Conselheiro Carlos Medeiros de Carvalho); e de um acórdão do TCAS (proc. n.º 1605/15.0BELSB), admitido por acórdão de apreciação preliminar, datado de 19/10/2023 (Conselheiro José Veloso).

I — A admissão do presente recurso de revista é “*claramente necessária para uma melhor aplicação do direito*” (cf. art. 150.º, n.º 1, do CPTA), na medida em que o douto acórdão impugnado não tratou corretamente questões de direito com inescapável “*relevância jurídica ou social*”, como são as questões da *prescrição do procedimento disciplinar* e da identificação do *termo final* da contagem do respetivo prazo. Com efeito,

II — O Ministério (...) entende que se justifica que o Supremo Tribunal, com grande sentido de responsabilidade sobre o conjunto da Justiça Administrativa, reveja a solução que tem sido proposta pela jurisprudência administrativa, já que ela se mostra desajustada da realidade a que se aplica o conceito de *prescrição do procedimento disciplinar*: o ambiente da Administração Pública e o exercício do poder disciplinar pelas entidades administrativas, com o fim legal de manter a disciplina.

III — 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, ao abrigo do RD/PSP de 1990;

IV — Concretizando, impõe-se identificar se esta decisão final relevante é a “*decisão*” a que alude o art. 88.º do RD/PSP, que é tomada pela hierarquia competente (de acordo com o QUADRO ANEXO B), no termo do processo disciplinar, perante o relatório final do instrutor; ou se é a decisão do último recurso hierárquico que tenha sido interposto pelo interessado.

V — No entender do Ministério (...), o douto acórdão impugnado incorreu em incontornáveis 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*”);

VI — No caso, verifica-se que o douto acórdão recorrido anulou a douta sentença do TAC de Lisboa, de 16 de Fevereiro de 2018, que tinha interpretado muito correctamente o ordenamento jurídico, ao decidir que o procedimento disciplinar “*(...) encontra-se concluído, in casu, com a prolação e notificação da decisão a que aludem os arts. 88.º e 89.º do RDPSP, como se referiu, sem prejuízo das garantias impugnatórias do arguido, que lhe conferem o direito de solicitar a anulação do ato punitivo já praticado (cf. fls. 21 da douta sentença recorrida)*” (cf. fls. 3).

VII — O douto acórdão recorrido deliberou o seguinte: “*III — No que toca à contabilização do termo final da contagem do prazo de prescri-*

ção do procedimento disciplinar na Polícia de Segurança Pública, apenas se pode entender como «decisão final» aquela que for proferida na sequência da interposição dos recursos previstos nos arts. 90.º e ss. do RD/PSP» (cf. p. 32).

VIII — O douto Acórdão seguiu a orientação da jurisprudência administrativa, representada pelo douto Acórdão da 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 9/9/2021, que no essencial acolhe a deliberação do anterior Acórdão do mesmo Tribunal, de 4/2/2008 (Proc. n.º 0774/07). Ora,

IX — O Ministério defende neste recurso de revista que a relevância atribuída à “*decisão final recorrível*” mostra-se ajustada para identificar a decisão administrativa que poderá ser objeto de impugnação contenciosa, mas já é completamente desajustada para apontar o momento em que terminou a contagem do prazo de prescrição do procedimento disciplinar;

X — A decisão do Comandante do Comando Metropolitano (...), de 24 de setembro de 2008, que foi tomada perante o relatório final do Instrutor (cf. arts. 87.º e 88.º do RD/PSP de 1990) e que aplicou ao Autor da ação uma punição disciplinar de 10 dias de multa, é um ato administrativo, na aceção do art. 148.º do CPA. Com efeito,

XI — Esse despacho é uma decisão administrativa que apresenta *definitividade horizontal ou procedimental*, na medida em que pôs termo ao procedimento. Corresponde a “*uma estatuição autoritária, relativa a um caso concreto, manifestada por um agente da Administração no uso de poderes de direito administrativo, pelo qual se produzem efeitos jurídicos externos, positivos ou negativos*”, de acordo com a definição de Rogério Soares.

XII — Não apresenta definitividade vertical: não é diretamente impugnável contenciosamente. Mas a nossa tarefa não é identificar quando o ato administrativo punitivo se torna impugnável contenciosamente.

XIII — A verdade é que o arguido uma vez notificado da punição sabe que foi destinatário de uma pena disciplinar (o ato punitivo tem efeitos externos); sabe que a Corporação o censurou disciplinarmente; sabe que, se não recorrer, essa pena será executada; e sabe que, mesmo que venha a recorrer, essa punição disciplinar constará desde logo do seu registo individual. Ele não é presumível inocente até à decisão do último recurso, à semelhança do que se passa no direito criminal. Assim,

XIV — A Corporação, ao emitir a decisão do art. 88.º do RD/PSP, está a pôr termo à situação de indefinição sobre o exercício do seu poder

disciplinar, que é a essência do conceito de prescrição do procedimento disciplinar. Com efeito,

XV — O legislador fixa um prazo para a Corporação tomar uma posição face à notícia da prática de uma eventual infração disciplinar por parte de um seu agente. Dentro desse prazo, o órgão competente tem de tomar uma decisão: ou arquiva ou pune, sob pena de deixar extinguir o seu poder disciplinar. Ora,

XVI — No caso em apreço, a Administração cumpriu essa exigência legal: no prazo máximo de quatro anos e meio, instaurou o processo disciplinar, instruiu, acusou, garantiu o direito de defesa do arguido e decidiu perante o relatório final do Instrutor. E é por isso que o Ministério não pode conformar-se com a extinção do seu poder disciplinar (e da responsabilidade disciplinar do arguido) por alegada inacção.

XVII — Face ao que se mostrou, carece de fundamento a argumentação do douto acórdão — e do conjunto da jurisprudência administrativa — que define o termo final da contagem do prazo de prescrição do procedimento em função da natureza do recurso hierárquico. Com efeito,

XVIII — Em face do conceito de procedimento administrativo, do conceito de prescrição do exercício do poder disciplinar, do conceito (substantivo) de ato administrativo, impõe-se a conclusão de que essa discussão em torno da natureza do recurso hierárquico — e da impugnabilidade contenciosa do ato administrativo (conceito *adjetivo* de ato administrativo) — se mostra já alheia (posterior, diríamos) à indicação do momento que marca o termo final do prazo de *prescrição do procedimento*.

XIX — O douto acórdão recorrido incorre, pois, em erro de direito na identificação do termo final da contagem do prazo de prescrição do procedimento disciplinar, quando despreza o momento em que a decisão administrativa adquire a *definitividade horizontal ou procedimental*; quando despreza o momento em que a decisão adquire a qualidade de ato administrativo.

E, nesses termos, pedia-se que o recurso de revista fosse admitido e julgado procedente, anulando-se o Acórdão do Tribunal Central Administrativo que considerara prescrito o procedimento disciplinar, apesar de a **decisão punitiva** de primeiro grau ter sido emitida, perante o relatório final do Instrutor do processo disciplinar, dentro do prazo legal (de quatro anos e meio, contados desde a data em que o processo disciplinar foi instaurado).

17.2. O despacho de admissão das revistas é idêntico nos cinco casos. Assim, transcreve-se o douto despacho do Senhor Conselheiro José Veloso, no Processo n.º 2460/19.7BELSB:

“(…) A questão nuclear trazida a esta pretensão de revista consiste (…) em determinar, no «regime de prescrição do procedimento disciplinar na PSP» a decisão final que marca o termo da contagem desse prazo de prescrição” (cf. n.º 3, p. 2).
(…)

“Ora, esta questão tem virtualidade de replicação em termos substancialmente idênticos num número indeterminado de casos, mostrando-se, pois, como útil e necessário para a comunidade jurídica o seu aprofundamento pelo «tribunal de revista», como garantia de uniformização do direito nas vestes da sua aplicação prática, dadas as implicações que tem a nível da estabilidade e segurança dos procedimentos disciplinares, uma vez que, quanto a ela, o suporte jurisprudencial convocado no acórdão recorrido demonstra não haver, ainda, uma jurisprudência consolidada neste STA.

Dá que, ponderadas as pertinentes críticas insitas nas alegações de revista à solução acolhida no acórdão do «tribunal de apelação», atenta a complexidade da questão e a vocação paradigmática da decisão que venha a ser proferida, impõe-se que o juízo ora impugnado seja objeto de reanálise e reponderação por este STA, de forma a dissipar as dúvidas que ainda subsistem”.

E concluía:

“Importa, pois, quebrar neste caso a regra da excepcionalidade dos recursos de revista, e admitir o aqui interposto pelo MAP” (cf. p. 2) (José Veloso)”.

18. Sublinha-se que o Conselheiro José Veloso — aliás, todas as cinco apreciações preliminares — entendeu que “o suporte jurisprudencial convocado no acórdão recorrido demonstra não haver, ainda, uma jurisprudência consolidada neste STA”. Ou seja, por outras palavras, o Relator constatou o que revelámos sobre a ausência de uma jurisprudência administrativa una e consistente.

E reconheceu igualmente que a decisão do recurso de revista possui uma “vocação paradigmática”, visando a “uniformização do direito nas vestes da sua aplicação prática, dadas as implicações que tem a nível da estabilidade e segurança dos procedimentos disciplinares”.

O douto despacho concluiu: “*impõe-se que o juízo ora impugnado seja objeto de reanálise e reponderação por este STA, de forma a dissipar as dúvidas que ainda subsistem”.*

19. Os Conselheiros da Secção, ao aplicarem a amnistia, usaram de habilidade para se afastar do entendimento da apreciação preliminar.

Disseram, em síntese, o seguinte:

“4. Como resulta expressamente da lei, tendo em consideração a inserção sistemática do art. 150.º do CPTA, o recurso de revista é um recurso ordinário, cuja função principal é decidir o objeto da causa, conhecendo plenamente do direito que lhe é aplicável.

É certo que, sendo ordinário, o recurso de revista é, não obstante, um recurso excecional, quer porque constitui um terceiro grau de jurisdição, quer porque a sua admissão está sujeita à verificação de pressupostos legais específicos, quer ainda porque, no seu julgamento, o Tribunal apenas conhece de matéria de direito. Mas a sua excecionalidade não altera a sua natureza essencial de um verdadeiro recurso de substituição, que não se destina apenas a realizar a cassação das decisões proferidas pelas instâncias, mas a promover a resolução do litígio, se possível, sem necessidade de uma nova intervenção do tribunal recorrido.

5. Não se ignora que o recurso de revista tem, também, uma função objetiva, de orientação da jurisprudência dos tribunais inferiores, nomeadamente nas matérias de maior importância que preenchem os respetivos pressupostos de admissão, mas isso não lhe confere autonomia em relação ao litígio de que emerge, razão pela qual a sua decisão produz efeitos, exclusivamente, no caso concreto.

Isso significa que, sem prejuízo do seu valor de referência jurisprudencial, da mesma resultará, ou a confirmação da decisão proferida em segundo grau de jurisdição, ou a sua revogação, e a sua substituição por outra que promova a resolução definitiva do litígio” [cf. acórdão de 7 de Dezembro de 2023 (Proc. n.º 02460/19.7BELSB)]⁽¹⁰⁾.

20. Os Conselheiros da Secção afirmam que “o recurso de revista é um recurso ordinário”, mas reconhecem “que, sendo ordinário, o recurso de revista é, não obstante, um recurso excecional”; com efeito, não pode o STA ignorar que “o recurso de revista tem, também, uma função objetiva, de orientação da jurisprudência dos tribunais inferiores, nomeadamente nas matérias de maior importância que preenchem os respetivos pressupostos de admissão”.

Esta conclusão faria supor que os Conselheiros da Secção se subordinavam ao desígnio indicado nos *despachos de admissão de revista*; e que julgariam sobre o fundo da questão — saber qual o momento que marca o termo final da contagem do prazo de prescrição do procedimento disciplinar.

Nada disso, porém. A razão apresentada foi a seguinte:

“Mas a sua excecionalidade não altera a sua natureza essencial de um verdadeiro recurso de substituição, que não se destina apenas a realizar a cassação das decisões proferidas pelas instâncias, mas a promover a resolução do litígio, se pos-

⁽¹⁰⁾ É muito claro que uma decisão que julga a *inutilidade superveniente da lide* não tem a capacidade de *substituir* a decisão do Tribunal Central! E, por outro lado, uma vez que o acórdão recorrido concluiu que ocorrera prescrição do procedimento, não fazia sentido aplicar-se ao caso a amnistia, visto que a *responsabilidade disciplinar* já se encontrava *extinta* por via da prescrição (cf. art. 54.º do RDPSP e art. 47.º do actual Regulamento Disciplinar da PSP).

sível, sem necessidade de uma nova intervenção do tribunal recorrido”. E em jeito de síntese: “(o recurso de revista tem, também, uma função objetiva, de orientação da jurisprudência dos tribunais inferiores, nomeadamente nas matérias de maior importância que preenchem os respetivos pressupostos de admissão,) mas isso não lhe confere autonomia em relação ao litígio de que emerge, razão pela qual a sua decisão produz efeitos, exclusivamente, no caso concreto”.

21. As lições da doutrina não sustentam este entendimento.

José Carlos Vieira de Andrade (“*A Justiça Administrativa*”, Almeida) debruça-se com profundidade sobre a natureza do recurso de revista.

*“O recurso de revista para o STA das decisões proferidas pelos TCA em segunda instância é qualificado pela própria lei, no art. 150.º, como um recurso **excepcional**, na medida em que vai implicar um terceiro grau de jurisdição, ainda que limitado a questões de direito — o seu fundamento tem de ser a violação da lei substantiva ou processual⁽¹¹⁾.*

*A excepção é admitida relativamente a questões de importância fundamental pela sua relevância jurídica ou social, ou então quando seja **claramente necessária** para uma **melhor aplicação do direito**.*

*É em função desse carácter excepcional que a lei faz depender este recurso duma **apreciação preliminar sumária**, por parte de uma formação de três juízes dos mais antigos, da verificação, no caso concreto, dos pressupostos legais — uma tal apreciação, tendo em conta o carácter fortemente indeterminado dos conceitos utilizados pela lei, tenderá a aproximar-se de uma decisão discricionária de aceitação (permissão) do recurso pelo tribunal, que, sendo frequente nos modelos anglo-saxónicos (...), não é comum nos tribunais do sistema romano-germânico⁽¹²⁾.*

(...)

Em boa verdade, parece-nos que, diferentemente do que acontece com o recurso de revisão, o objectivo principal desta revista não será tanto a defesa do recorrente quanto a realização de interesses comunitários de grande relevo, designadamente, a boa aplicação do direito (...)” (cf. 6.ª ed., 2.2.3. O recurso de revista, p. 412; sublinhado nosso).

No mesmo sentido aponta Aroso de Almeida, em “*Manual de Processo Administrativo*”, Almedina, 2012, p. 422:

“O art. 150.º admite, no entanto, a possibilidade de interposição de um excepcional recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo (...)”.

22. Verifica-se que as decisões da Secção que aplicaram a amnistia afrontaram a lição da doutrina e, bem assim, o conteúdo dos despachos de

⁽¹¹⁾ Nota-se que o objeto assinalado às revistas admitidas era precisamente uma “*questão de direito*”.

⁽¹²⁾ Os despachos de admissão dos recursos de revista consideraram “*pertinentes as críticas*” constantes das alegações de recurso.

admissão das revistas, da autoria de formações “*de três juízes dos mais antigos*” do mesmo Tribunal.

E as referidas decisões desatenderam igualmente esclarecimentos produzidos por doutos acórdãos da mesma secção, como é o caso do acórdão do Pleno da Secção de Contencioso Administrativo do STA (Proc. n.º 0149/22.9BALSB), da Senhora Conselheira Dora Lucas Neto, que concluiu:

“*O objectivo desta revista não será tanto a defesa do recorrente, mas a realização de interesses comunitários de grande relevo, designadamente a boa aplicação do direito (...)*” (conclusão IV).

23. Em nosso entender, mesmo se se considerar que o recurso de revista **não** detém “*autonomia em relação ao litígio de que emerge*” — como argumentaram os Conselheiros da Secção —, ainda assim consideramos que prevalece o voto de vencido da Conselheira Suzana Tavares da Silva, no Proc. n.º 618/19.3BELSB, que “*teria deferido a reclamação⁽¹³⁾ e determinado a prossecução da lide para verificar se procediam ou não os fundamentos de anulação do acto que aplicou a pena disciplinar*”. Ou seja, teria julgado a questão de direito que era o objecto da revista admitida.

A Senhora Conselheira esclarece no seu voto os fundamentos “*da diferença entre os efeitos da anulação de um acto que aplica uma sanção punitiva (uma pena disciplinar) e os efeitos da amnistia*”, para concluir que “*os efeitos das penas disciplinares apenas podem ser destruídos através da anulação do acto que a tenha aplicado*” (sublinhado nosso).

24. Mas, em rigor, entendemos que o recurso de revista também existe — e existe fundamentalmente —, para resolver uma questão de direito, reputada de “*importância fundamental*” (cf. art. 150.º, n.º 1, do CPTA). Foi precisamente isso que os *despachos de admissão das revistas* reconheceram muito claramente.

As revistas foram admitidas por despachos datados de 20/10/2022 (Conselheiro José Veloso), de 03/11/2022 (Conselheiro José Veloso), de 09/02/2023 (Conselheiro José Veloso), de 09/02/2023 (Conselheiro Carlos Medeiros de Carvalho) e de 19/10/2023 (Conselheiro José Veloso).

Verifica-se que o juízo dos Conselheiros “*mais antigos*”⁽¹⁴⁾ **se manteve idêntico antes e depois da entrada em vigor da Lei da Amnistia** (que ocorreu em 1 de setembro de 2023).

⁽¹³⁾ Refere-se à reclamação para a conferência apresentada pela entidade administrativa.

⁽¹⁴⁾ O legislador do art. 150.º, n.º 6, do CPTA foi sábio, ao assinalar aos Juízes *mais antigos* —

Torna-se, assim, inquestionável que os *despachos de admissão das revistas assinalavam ao colectivo da Secção do Tribunal a tarefa* de decidir o recurso de revista, julgando a questão de direito que justificara a sua admissão⁽¹⁵⁾.

25. Em face do que se disse, pode agora constatar-se o seguinte:

- i) Tornou-se público e notório, através dos *despachos de admissão das revistas*, que a jurisprudência sobre a questão em apreço se encontra(va) num estado deplorável⁽¹⁶⁾;
- ii) O *julgamento* do objecto da revista e a eventual *anulação* da pena disciplinar seriam, como foi mostrado pela Conselheira Suzana Tavares da Silva no seu voto de vencido, muito *favoráveis aos arguidos* do processo disciplinar; e,
- iii) No caso de o julgamento do fundo da questão conduzir à conclusão de que a prescrição não ocorrera e que a pena disciplinar fora correctamente aplicada, então aí, sim, haveria lugar à aplicação da amnistia — **essa foi a posição defendida pela entidade administrativa nas reclamações para a conferência.**

A aplicação da amnistia nos termos indicados em *iii)* teria sido correcta e desejável, porque não impedia o julgamento dos recursos *e também* garantia aos arguidos que fossem condenados a aplicação da amnistia.

Mas a aplicação da amnistia nos termos decididos pelos Conselheiros da Secção configurou um erro de direito e foi usado como um subterfúgio para evitar a decisão sobre o fundo da questão. Repete-se: os *despachos de admissão* mandataram os Conselheiros da Secção para “*dissipar as dúvidas que ainda subsistem*” na jurisprudência administrativa; e os Conselheiros da Secção furtaram-se a essa tarefa muito concreta, a pretexto da aplicação de uma amnistia — **como se o julgamento do objecto da revista excluísse a aplicação da amnistia** [cf. *ii)* e *iii)*].

a pensar nos Juízes *mais experientes e descomprometidos* — o “poder discricionário” de admitir ou recusar os recursos de revista. Mas os Juízes *menos antigos* não reconheceram a sabedoria do legislador...

(15) É irrefragável que o STA, atenta a sua jurisprudência sobre a questão, jamais admitiria recursos de revista que visassem simplesmente reponderar a **concreta aplicação de penas disciplinares das mais leves** (como 3 ou 5 dias de multa, como era o caso).

(16) Lembramos o despacho de admissão: “*Daí que, ponderadas as pertinentes críticas ínsitas nas alegações de revista à solução acolhida no acórdão do «tribunal de apelação», atenta a complexidade da questão e a vocação paradigmática da decisão que venha a ser proferida, impõe-se que o juízo ora impugnado seja objecto de reanálise e reponderação por este STA, de forma a dissipar as dúvidas que ainda subsistem*”.

26. É, aliás, muito interessante verificar que o Tribunal se mostrou — depois da referida *omissão* — muito empenhado na discussão sobre a amnistia, a sua natureza e os seus efeitos. A energia que não usou na discussão do objecto do recurso de revista prodigalizou-a depois na discussão sobre a amnistia.

Esta actuação, que é estéril, não é incomum na justiça portuguesa. Pelo contrário, trata-se de uma infeliz vocação da justiça portuguesa, a de se socorrer de uma questão formal ou processual para evitar resolver as questões de fundo que os Juízes têm o dever de decidir e que são a razão da sua existência enquanto *poder judicial* (e *poder de soberania*)⁽¹⁷⁾.

26.1. No caso, o Tribunal ao evitar a discussão da questão de fundo furtou-se a reconhecer que a jurisprudência sobre esta questão se revelava confusa e mesmo, como dissemos logo no início, anómala.

Essa tentativa saiu porém gorada, pela simples razão de que isso mesmo foi reconhecido nos despachos de admissão das cinco revistas.

26.2. Com esta actuação, o STA deixou que a jurisprudência administrativa se mantivesse no estado decrépito em que se encontra, alheia às alterações radicais que sofreu o conceito de acto administrativo.

Convém precisar desde já: este texto não pretende afirmar, sequer insinuar, que os Senhores Conselheiros desconhecem a definição de acto administrativo constante do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro.

O que este texto pretende mostrar é que os Senhores Conselheiros da Secção se privaram de retirar a ilacção devida da consagração de um conceito substantivo de acto administrativo, para o tratamento desta questão.

Os Senhores Conselheiros não mostraram ter compreendido que a circunstância de o CPA ter estipulado que o acto administrativo agora definido no art. 148.º dispõe de eficácia externa implica que a prescrição do procedimento termina com a sua notificação ao interessado. Pois, se nesse momento a entidade administrativa toma uma decisão que a vincula e que tem efeitos para o arguido, isso significa que termina nesse mesmo momento a situação de indefinição que caracteriza o decurso do prazo de prescrição!

(17) É para não “*beneficiar o infractor*” (aquele que se eximiu a julgar) que nos recusamos a introduzir mais “*lenha*” na discussão sobre a amnistia. Aqui, a questão a julgar era a **prescrição do procedimento**; e o seu não julgamento constituiu um incumprimento do *dever de administrar justiça* (cf. art. 152.º, n.º 1, do CPC), como a entidade administrativa defendeu nas reclamações para a conferência.

26.3. E mostraram não ter apreendido a lição de Esteves de Oliveira, de 1995, atrás mencionada:

“Absorvendo as implicações da alteração introduzida pela revisão constitucional de 1989, o Código excluiu do conceito de acto administrativo a referência ao carácter definitivo e executório (...).

O Autor evidenciou, a traço carregado, que doravante deixaria de vigorar a velha definição de acto administrativo como o acto “*definitivo e executório*”. Ora, foi essa lição que os Senhores Conselheiros ignoraram, quando afirmaram, *repetidamente*, que a decisão administrativa relevante é a decisão do recurso hierárquico necessário.

Os Senhores Conselheiros ignoraram que, de acordo com o CPA, *antes* da interposição dos recursos hierárquicos — sejam facultativos ou necessários — *já há acto administrativo*. Ou seja, já há uma decisão que vincula a entidade e produz “*efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta*” (cf. art. 148.º do CPA).

26.4. E os Senhores Conselheiros também se mostraram indiferentes à introdução da norma do art. 127.º do CPA, na alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 4/2015.

É natural que ao discutirmos a questão da *prescrição do procedimento* assuma importância central o próprio conceito de *procedimento* (administrativo). Ora, em 2015, o CPA passou a afirmar que:

“(...) o procedimento pode terminar pela prática de um acto administrativo ou pela celebração de um contrato”.

E esse *acto administrativo* corresponderá, inexoravelmente, à realidade definida no art. 148.º, com a epígrafe “*conceito de acto administrativo*”.

Significa que o CPA indicou, sem qualquer dúvida em 2015, que *o fim do procedimento disciplinar* corresponde ao momento em que é praticado o *acto administrativo*. Ou seja, não há fundamento para que os Senhores Conselheiros situem, *sempre*, a discussão na natureza do recurso hierárquico que caiba no caso.

26.5. Em síntese, a omissão do dever de decidir poupou o STA ao reconhecimento de que as suas decisões anteriores sobre esta matéria — designadamente, o Acórdão do STA, de 4 de Fevereiro de 2008 (Proc. n.º 0774/07) e o Acórdão da 1.ª Secção do STA, de 9 de Setembro de 2021 (Proc. n.º 01378/20.5BELSB) — se revelam insustentáveis, pelas razões que desenvolvemos, *supra*, nos n.ºs 2, 3 e 4.

Mas, procedendo deste modo, mantiveram uma jurisprudência anacrónica, como se cuidassem de um fóssil.

27. A omissão do STA constituiu-se como um incumprimento do *dever de decidir o objecto do recurso* (cf. art. 652.º, n.º 2, do CPC); e, mais, como um incumprimento do *dever de administrar justiça* (cf. art. 152.º, n.º 1, do CPC e art. 1, n.º 1, do ETAF).

O art. 1.º do ETAF estatui que:

“os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios compreendidos pelo âmbito de jurisdição previsto no art. 4.º deste Estatuto” (cf. n.º 1).

Esta norma de competência, bem como as referidas normas do CPC, ficaram por cumprir nos casos estudados. O Supremo Tribunal não cumpriu, como se disse, as exigências do poder judicial.

Ocorre-nos que em casos como este — infelizmente frequentes — as decisões judiciais deveriam ser privadas do poder assinalado no art. 205.º da Constituição.

Esse poder deveria ficar reservado para as decisões dos tribunais que façam jus ao *sentido de responsabilidade* da parte dos Juízes encarregados de julgar. Exemplos dessas decisões, à atenção dos Conselheiros da Secção, encontravam-se mesmo ao lado (acima), nos *despachos de admissão das revistas*, de que foram relatores os Juízes Conselheiros José Veloso e Carlos Medeiros de Carvalho.