



Newsletter da IGAI

Parecer sobre proteção de dados pessoais e acesso aos documentos administrativos

O parecer aborda a articulação entre os limites da tutela dos dados pessoais inseridos em documentos administrativos e o direito de acesso a esses documentos

CONSULTAR

O relatório no processo de natureza disciplinar

No texto, explicita-se a estrutura do relatório produzido em processos disciplinares, evidenciando sumariamente os conteúdos de um relatório, assim como as razões da organização proposta.

CONSULTAR

Ciclo de conferências sobre retornos forçados e direitos humanos

Ciclo de conferências organizado pela Inspeção-Geral da Administração Interna no âmbito do projeto co-financiado PT/2018/FAMI/411

CONSULTAR

CONTACTE-NOS





Parecer sobre proteção de dados pessoais e acesso aos documentos administrativos

1. Enquadramento

Por Despacho proferido em 12 de maio de 2021, Sua Excelência o Ministro da Administração Interna determinou à IGAI a instauração de processo de inquérito para *“apuramento da intervenção da PSP no quadro das celebrações promovidas pelo SCP”*, ocorridas nos dias 11 e 12 de maio de 2021.

Autuado, foi atribuída ao processo a referência PND-15/2021, enquadrado no tipo de Processo de Natureza Disciplinar, do subtipo de Processo de Inquérito.

No âmbito do PND-15/2021, respeitando os princípios consignados no artigo 5.º do RGPD, nomeadamente, os princípios da licitude, da lealdade, da transparência e da limitação de finalidades, pessoas singulares num total de treze (13) que haviam sido notificadas para essa específica finalidade e efeito, depuseram na qualidade de testemunhas e várias, concorrendo para a instrução do inquérito, responderam a pedidos de informação que lhes foram dirigidas.

As informações relativas a todas essas pessoas singulares constantes do PND-15/2021 e especificamente no respetivo relatório final, porque identificam essas pessoas, correspondem a dados pessoais, nos termos da alínea 1), do artigo 4.º do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD).

2. O RGPD

O RGPD estabelece as regras relativas à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e defende os direitos e as liberdades fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente o seu direito à proteção dos dados pessoais – cf. artigo 1.º, n.ºs 1 e 2 do RGPD.

O artigo 4.º, alínea 1) apresenta-nos a definição de «dados pessoais» para efeitos do RGPD:

“1) «Dados pessoais», informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular;”

Releva também para a análise que aqui fazemos o Considerando 26 do RGPD, onde se dispõe:

“(26) Os princípios da proteção de dados deverão aplicar-se a qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável. Os dados pessoais que tenham sido pseudonimizados, que possam ser atribuídos a uma pessoa singular mediante a utilização de informações suplementares, deverão ser considerados informações sobre uma pessoa singular identificável. Para determinar se uma pessoa singular é identificável, importa considerar todos os meios suscetíveis de ser razoavelmente utilizados, tais como a seleção, quer pelo responsável pelo tratamento quer por outra pessoa, para identificar direta ou indiretamente a pessoa singular. Para determinar se há uma probabilidade razoável



de os meios serem utilizados para identificar a pessoa singular, importa considerar todos os fatores objetivos, como os custos e o tempo necessário para a identificação, tendo em conta a tecnologia disponível à data do tratamento dos dados e a evolução tecnológica...”.

O conceito de pseudonimização é-nos dado pela alínea 5), do artigo 4.º do RGPD:

“5) «Pseudonimização», o tratamento de dados pessoais de forma que deixem de poder ser atribuídos a um titular de dados específico sem recorrer a informações suplementares, desde que essas informações suplementares sejam mantidas separadamente e sujeitas a medidas técnicas e organizativas para assegurar que os dados pessoais não possam ser atribuídos a uma pessoa singular identificada ou identificável;”.

Ora, as operações de recolha, registo, organização, estruturação, conservação, adaptação ou alteração, recuperação, consulta, utilização, divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de disponibilização, comparação ou interconexão, limitação, apagamento ou destruição, (com toda essa amplitude) integram o conceito de tratamento de dados pessoais, como tal definido na alínea 2), do artigo 4.º do RGPD.

De acordo com a alínea 7), do artigo 4.º do RGPD, o responsável pelo tratamento de dados pessoais é a pessoa coletiva pública que determina as finalidades e os meios desses tratamentos.

No caso vertente, estando previsto em ato legislativo que a IGAI prossegue entre outras atribuições, nomeadamente a de instruir processos de averiguações, processos de inquérito e processo disciplinares e ainda que, no exercício das suas funções, os dirigentes e os inspetores da IGAI são detentores dos poderes funcionais previstos nos estatutos e regulamentos disciplinares dos serviços e organismos do MAI, não restam dúvidas de que o responsável pelos tratamentos de dados pessoais aqui em apreço é a pessoa coletiva IGAI – cf. artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, alíneas c) e d) e artigo 5.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março.

Daquelas disposições decorre que o PND-15/2021 e a instrução nele realizada teve de obedecer e submeter-se às disposições do Estatuto Disciplinar da PSP aprovado em anexo à Lei n.º 37/2019, de 30 de maio.

3. O procedimento disciplinar no Estatuto Disciplinar da PSP

Recordemos apenas alguns pontos essenciais do procedimento disciplinar decorrentes do Estatuto Disciplinar da PSP.

Temos desde logo que o procedimento disciplinar visa genericamente assegurar a boa administração da justiça no seio da PSP, o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, no estrito cumprimento do princípio da legalidade, garantindo a responsabilização dos polícias pelas infrações cometidas, bem como a sua absolvição, quando injustamente acusados. Mais, o procedimento disciplinar compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de infração disciplinar, determinar os seus autores, o seu grau de responsabilidade, descobrir e recolher as provas em ordem à decisão condenatória ou absolutória – cf. artigo 60.º, n.ºs 1 e 2 do Estatuto Disciplinar da PSP.

O procedimento disciplinar materializa-se através dos processos disciplinar, de inquérito e de sindicância – cf. artigo 67.º do Estatuto Disciplinar da PSP.

O processo disciplinar é de natureza secreta, mantendo essa natureza secreta até à acusação, podendo, contudo, ser facultado ao arguido, a seu requerimento, para exame, sob condição de não divulgar o que dele conste. Não obstante a sua natureza secreta, é permitida a passagem de certidões quando destinadas



à defesa de interesses legalmente protegidos e em face de requerimento especificando o fim a que se destinam, podendo ser proibida, sob pena de desobediência, a sua publicação. Concluído o processo disciplinar, o diretor nacional da PSP pode atribuir-lhe a classificação de segurança quando o mesmo integre dados de natureza operacional – cf. artigo 69.º do Estatuto Disciplinar da PSP.

Os atos do processo devem ser reduzidos a escrito, observando-se o disposto na lei processual penal – cf. artigo 70.º, n.º 2 do Estatuto Disciplinar da PSP.

Aplicam-se ao processo disciplinar, com as devidas adaptações, todas as disposições do Código de Processo Penal referentes à recolha, produção e custódia da prova – cf. artigo 71.º, n.º 1 do Estatuto Disciplinar da PSP.

O instrutor procede às diligências convenientes para a instrução, designadamente ouvindo as testemunhas, procedendo a exames e mais diligências que possam esclarecer a verdade e solicita a realização de diligências de prova a outros serviços e organismos da administração central, regional ou local, quando o julgue conveniente, designadamente por razões de proximidade e de celeridade, sempre que as não possa realizar através dos serviços da PSP – cf. artigo 83.º, n.ºs 1 e 6 do Estatuto Disciplinar da PSP.

A testemunha é obrigada a responder com verdade sobre os factos de que possua conhecimento e que constituam objeto de prova, sob pena de responsabilização penal e disciplinar, sendo aplicável à prova testemunhal o disposto na legislação processual penal, com as devidas adaptações – cf. artigo 84.º do Estatuto Disciplinar da PSP.

Nesse âmbito, é nomeadamente aplicável à prova testemunhal o disposto no artigo 132.º do Código de Processo Penal (CPP), do qual decorre, entre diversos deveres, que incumbe à testemunha responder com verdade às perguntas que lhe forem dirigidas e que, para efeitos de ser notificada, a testemunha pode identificar a sua residência, o local de trabalho ou outro domicílio.

No mesmo plano relevam as disposições do artigo 138.º do CPP e as regras de inquirição nele definidas, do qual ressalta que o depoimento é um ato pessoal e que a inquirição deve incidir, primeiramente, sobre os elementos necessários à identificação da testemunha.

4. Dados pessoais nos processos de natureza disciplinar

Não restam dúvidas de que no decurso da instrução de processos de natureza disciplinar são recolhidos, registados e conservados dados pessoais dos vários intervenientes processuais.

Donde resulta que o tratamento de dados pessoais aqui em causa é efetuado, antes de mais, porque necessário ao exercício de funções de interesse público e ao exercício da autoridade pública decorrentes do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março.

No caso do processo de inquérito PND-15/2021, o exercício dessas funções e autoridade pública implica observar as disposições do Estatuto Disciplinar da PSP, pelo que tem como fundamento de legitimidade (enquanto tratamento de dados pessoais) as disposições conjugadas do artigo 6.º, n.º 1, alínea e), com o artigo 9.º, n.º 2, alínea g), ambos do RGPD.

Posto que é à IGAI que essa atribuição é conferida por ato legislativo, é a IGAI que indiscutivelmente é responsável por esse mesmo tratamento de dados pessoais – cf. alínea 7) do artigo 4.º do RGPD.

Todavia, o tratamento de dados processado nessas condições, para preservar a sua condição de licitude,



tem de respeitar os fins da legislação que o consagra, no caso as disposições do Decreto-Lei n.º 22/2021 e os preceitos do Estatuto Disciplinar da PSP e consequentemente também das disposições aplicáveis do CPP.

Não pôde a IGAI deixar de considerar a este propósito alguns dos princípios consagrados no RGPD.

Dispõe o artigo 5.º do RGPD que os dados pessoais são objeto de um tratamento lícito, leal e transparente em relação ao titular dos dados – cf. n.º 1, alínea a).

O mesmo artigo 5.º do RGPD estabelece que os dados pessoais são recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não podendo ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades – cf. n.º 1, alínea b).

Também no artigo 5.º do RGPD consagra-se que os dados pessoais são adequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados – cf. n.º 1, alínea c).

Ainda no artigo 5.º do RGPD prescreve que os dados pessoais são conservados de uma forma que permita a identificação dos titulares dos dados apenas durante o período necessário para as finalidades para as quais são tratados – cf. n.º 1, alínea e).

No decurso das diligências realizadas no âmbito do processo de inquérito PND-15/2021 os dados pessoais que foram recolhidos, registados e conservados, foram-no para uma finalidade bem determinada, explícita e legítima assente nas disposições do Decreto-Lei n.º 22/2021, nos preceitos do Estatuto Disciplinar da PSP e nas disposições aplicáveis do CPP.

Ora, como se vê e bem se percebe, esses dados pessoais não podiam posteriormente ser tratados de uma forma incompatível com essa finalidade, nomeadamente publicitando-os *erga omnes*, sem critério, sem controlo, sem regra e, pior, sem suporte legal.

Mais, a conservação desses dados pessoais devia permitir a identificação dos titulares dos dados **apenas** durante o período necessário para a finalidade para a qual eles foram tratados.

Essa finalidade bem determinada, explícita e legítima visava a instrução do processo de inquérito PND-15/2021.

Na verdade, a informação que foi transmitida aos vários intervenientes processuais, relativamente às operações sobre os dados de que a IGAI tratou, que a IGAI recolheu, registou e conservou no decurso da instrução, consta dos registos de inquirição das testemunhas ouvidas e dos ofícios dirigidos a cada pessoa coletiva ou singular a quem foram dirigidos pedidos de informação e colaboração, indicando que o objeto de cada específica diligência tinha como fim a instrução do processo de inquérito.

É pois inequívoco que as operações de recolha, registo e conservação de dados pessoais dos vários intervenientes processuais, no decurso da instrução do processo de inquérito PND-15/2021, constituíram operações de tratamento de dados na aceção da alínea 2), do artigo 4.º do RGPD e encontram-se legitimados no seu conjunto pelo Decreto-Lei n.º 22/2021 e pelas normas do Estatuto Disciplinar da PSP.

É óbvio que para efeito do discurso analítico parte desses dados foram registados no relatório final do processo de inquérito PND-15/2021, mas nesse âmbito e com essa operação esgotou-se a finalidade bem determinada, explícita e legítima que determinou a sua recolha, registo e conservação.

Fora desse limite e âmbito qualquer outro tratamento (como seria o caso da divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de disponibilização) será ilegítimo e ilícito caso não se enquadre nas disposições do artigo 6.º do RGPD e não encontra fundamento, nem no Decreto-Lei n.º 22/2021, nem nos preceitos do Estatuto Disciplinar da PSP.

Por conseguinte, a IGAI procedeu a um conjunto de operações sobre dados pessoais relativos a pessoas singulares, no exercício de uma atividade pública específica, da qual resulta necessariamente impacto na privacidade e risco para os direitos e liberdades daquelas.



Não pode olvidar-se que a partir do momento em que o relatório foi publicado no sítio da IGAI na Internet, a IGAI perdeu o controlo de toda a informação contida no relatório que a partir desse momento passou a estar disponível a um indeterminado e indeterminável universo de pessoas, cuja identificação se mostra impossível de concretizar e cujas ações e operações sobre essa informação também não é possível rastrear.

Era isso que sucederia aos dados pessoais constantes do relatório final do processo de inquérito PND-15/2021, caso a IGAI não tivesse rasurado todos os dados pessoais que, direta ou indiretamente, pudessem levar à identificação de todos os intervenientes processuais, sem exceção, quando tal situação não estava no horizonte admissível da finalidade que fundamentou a recolha, registo e conservação desses dados pessoais.

A divulgação, publicação, difusão e disseminação de dados pessoais em termos que não são compatíveis com a finalidade bem determinada, explícita e legítima que determinou a sua recolha, registo e conservação, não se compaginaria com o disposto nos artigos 5.º e 6.º do RGPD, pelo que, enquanto entidade responsável pelo tratamento, estava a IGAI obrigada a acautelar esses mesmos dados pessoais, nos quais se incluíam os dados atinentes ao cargo ou função pública desempenhada decorrente de ato de eleição, nomeação ou designação, cargo ou função, dados a partir dos quais, indiretamente, sempre seria possível chegar ao titular dos dados.

Não podia pois a IGAI deixar de assegurar o cumprimento das obrigações legais quanto à proteção dos dados pessoais dessas pessoas singulares, designadamente quanto aos princípios aplicáveis aos tratamentos de dados, bem como analisar os riscos inerentes ao tratamento de dados para direitos e liberdades dessas pessoas singulares e adotar as medidas adequadas para minimizar tais riscos para níveis, digamos assim, aceitáveis, de modo a assegurar que tais dados pessoais não pudessem ser atribuídos a uma pessoa singular identificada ou identificável.

Permita-se que se diga que a forma como a IGAI publicou o relatório, rasurando tudo o que pudesse constituir dados pessoais, não obstruiu à compreensão e inteligibilidade do documento, sendo disso sintomático os vários comentários e análises que surgiram em vários órgãos de comunicação social, embora que eximindo-se a integrar esses comentários e análise numa avaliação rigorosa do impacto do RGPD e nas suas implicações em matéria de proteção de dados.

É sintomático que o requerimento do Senhor Jornalista sobre a proteção de dados pessoais também nada diga.

5. O requerimento do Senhor Jornalista

O Senhor Jornalista fundamentou o seu pedido, dirigido simultaneamente à IGAI e ao Senhor Ministro da Administração Interna, invocando a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

Os signatários não comentam, mas registam o facto de que o Senhor Jornalista não está devidamente informado em relação ao nome da Senhora Inspetora-Geral.

Diz o Senhor Jornalista:

“...Este requerimento é apresentado ao abrigo do art.º 6.º da lei 26/16, de 22 de agosto, que determina que tem de ser dado acesso integral a estes dados, uma vez que os mesmos não se enquadram em nenhuma das restrições ao direito de acesso. Invoca-se igualmente o princípio de publicidade e transparência da Administração Pública e demais legislação aplicável...”

Importa pois analisar as disposições pertinentes e aplicáveis da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.



INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA



A Lei n.º 26/2016 aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro.

Da Lei n.º 26/2016 há que ter em atenção o disposto nos artigos 5.º, 6.º e 8.º.

Na verdade é no artigo 5.º da Lei n.º 26/2016 (e não no artigo 6.º como afirma o Senhor Jornalista) que se institui um regime geral de direito de acesso, dispondo que todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo.

Contrariamente ao que afirma o Senhor Jornalista, no artigo 6.º da Lei n.º 26/2016 são estabelecidas restrições ao direito de acesso.

Na economia do presente parecer relevam desse artigo 6.º as disposições dos n.ºs 3, 4, 5, 7 e 8.

Dispõe o n.º 3 que o acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar.

O n.º 4 estabelece que o acesso ao conteúdo de auditorias, inspeções, inquéritos, sindicâncias ou averiguações pode ser diferido até ao decurso do prazo para instauração de procedimento disciplinar.

O n.º 5 determina que um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos:

- a) Se estiver munido de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto à sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder;
- b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação.

O n.º 7, alínea a) consagra que, sem prejuízo das demais restrições legalmente previstas, os documentos administrativos ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário à salvaguarda de outros interesses juridicamente relevantes, mediante decisão do órgão ou entidade competente, sempre que contenham informações cujo conhecimento seja suscetível de afetar a eficácia da fiscalização ou supervisão, incluindo os planos, metodologias e estratégias de supervisão ou de fiscalização.

Finalmente, o n.º 8 prevê que os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada.

Ou seja, em relação aos processos da IGAI há várias fontes diretas de exceção geral ao acesso:

Sigilo dos processos disciplinares.

O n.º 4 destina-se a coordenar as disposições sobre o sigilo que enforma os estatutos disciplinares com o disposto na Lei n.º 26/2016, no caso do Estatuto Disciplinar da PSP, o artigo 69.º que, como vimos antes, impõe o carácter secreto do processo disciplinar.

O artigo 6º, n.º 4 da Lei n.º 26/2016 alarga esse carácter aos inquéritos e sindicâncias mas só até ao decurso do prazo para eventual procedimento disciplinar.



Em relação aos processos de natureza disciplinar previstos, no artigo 117.º (inquérito) e 119.º (sindicância) do ED da PSP, apesar de serem procedimentos de natureza disciplinar aplicar-se-á o n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016.

Nesse caso terá de se contar o prazo de noventa dias do artigo 48.º, n.º 3 do ED da PSP.

Ou seja, após o decurso desse prazo se não tiver sido aberto processo disciplinar há lugar ao acesso ao processo de inquérito ou sindicância.

Em relação ao acesso por terceiros estes só têm acesso a documentos nominativos se estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse direto, pessoal e **legítimo** suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade nos termos do artigo 6.º, n.º 5 da Lei n.º 26/2016.

Dispõe ainda o artigo 8.º, n.º 2, da Lei n.º 26/2016 que os documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser utilizados ou reproduzidos de forma incompatível com a autorização concedida, com o fundamento do acesso, **com a finalidade determinante da recolha** ou com o instrumento de legalização, sob pena de responsabilidade por perdas e danos e responsabilidade criminal, nos termos legais.

Diremos ainda que o interesse dos jornalistas é considerado legítimo para efeitos dos artigos 82.º a 85.º do CPA por força do disposto no artigo 8.º, n.º 2 do Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 13 de Janeiro) em relação ao direito ao acesso à informação⁽¹⁾.

Não obstante, o próprio Estatuto do Jornalista dispõe no artigo 8.º, n.º 3 que o direito de acesso às fontes de informação não abrange os processos em segredo de justiça, os documentos classificados ou protegidos ao abrigo de legislação específica, **os dados pessoais que não sejam públicos dos documentos nominativos relativos a terceiros**, os documentos que revelem segredo comercial, industrial ou relativo à propriedade literária, artística ou científica, bem como os documentos que sirvam de suporte a atos preparatórios de decisões legislativas ou de instrumentos de natureza contratual, sendo sublinhado nosso.

Fica assim claro que o acesso à informação reclamado pelos Senhores Jornalistas em geral e pelo Senhor Jornalista em particular não é um direito absoluto e que nos termos do próprio Estatuto do Jornalista o mesmo não compreende **os dados pessoais que não sejam públicos dos documentos nominativos relativos a terceiros** que, como tal, estão sujeitos a restrições de acesso.

Assim:

É inquestionável que o acesso a documentos da IGAI pode ser negado nas seguintes situações:

Tratar-se de processo disciplinar, artigo 6.º, n.º 4, da Lei n.º 26/2016 e artigo 69.º do Estatuto Disciplinar da PSP.

Tratar-se de processo de inquérito (pelo prazo de noventa dias), artigo 6.º, n.º 4, da Lei n.º 26/2016 e artigo 48.º, n.º 3 do Estatuto Disciplinar da PSP.

Tratar-se de documento preparatório de uma decisão ou constante de processo não concluído até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração, artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 26/2016.

Em relação a qualquer documento nominativo se o requerente não for o interessado ou jornalista, prevalecendo, respetivamente e em qualquer caso, as disposições do artigo 6.º, n.º 5 da Lei n.º 26/20216 e o disposto no artigo 8.º, n.º 3 do Estatuto do Jornalista.

(1). O direito de acesso à informação que era regulado no anterior CPA nos artigos 61.º a 63.º é regulado no CPA atualmente em vigor nos artigos 82.º a 85.º e tem como destinatários os diretamente interessados no procedimento (aqueles cuja esfera jurídica pode ser afetada pela decisão final que seja tomada num procedimento) ou terceiros que demonstrem interesse legítimo (qualquer interesse atendível).



Pode haver comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada ou atinente a dados pessoais, artigo 6.º, n.º 8 da Lei n.º 26/2016.

E foi esta última medida a adotada pela IGAI.

A IGAI, dando cumprimento a Despacho proferido em 16 de julho de 2021 por Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, publicou no seu sítio na Internet o relatório final do processo de inquérito PND-15/2021, salvaguardando os “...dados pessoais nos termos legalmente aplicáveis, incluindo as referências a matérias classificadas...” cuja publicação foi autorizada no mesmo Despacho ministerial por razão de interesse público.

Procurando estabelecer um equilíbrio entre as disposições do RGPD e da Lei n.º 26/2016, a IGAI, cumprindo Despacho do Senhor Ministro da Administração Interna, não deixou de acautelar os interesses conflitantes, disponibilizando o acesso ao relatório final do processo de inquérito PND-15/2021 nos termos das disposições conjugadas do artigo 6.º, n.º 5, e n.º 8, da Lei n.º 26/2016, sem descurar o disposto no artigo 6.º do RGPD.

Daí que a IGAI procurou também garantir que os dados pessoais recolhidos para uma finalidade bem determinada, explícita e legítima não eram tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades, nomeadamente evitando divulgá-los aquando da publicação do relatório final do processo de inquérito PND-15/2021 no sítio da IGAI na Internet, o que foi feito assegurando que os dados pessoais não podiam ser atribuídos a uma pessoa singular identificada ou identificável, sem exceção de qualquer interveniente processual.

Em abono da verdade diremos finalmente que esses dados pessoais não relevam para a apreciação da atuação administrativa, para a sua transparência e, está bem de ver, são de natureza pessoal, pelo que são de acesso reservado e por isso foram rasurados assegurando que os dados pessoais não podiam ser atribuídos a uma pessoa singular identificada ou identificável.

Em face de todo o exposto consubstanciado no parecer que se deixou expresso, formulam-se as seguintes duas:

PROPOSTAS

1. Propõe-se que a IGAI mantenha tal que se encontra publicado no sítio da IGAI na Internet o relatório final do processo de inquérito PND-15/2021;
2. Propõe-se o indeferimento do requerimento do Senhor Jornalista.

José Vilalonga – Subinspetor-Geral da IGAI

Eurico da Silva – Inspetor da IGAI



O relatório no processo de natureza disciplinar

A estrutura do relatório: fundamentos do modelo

1 – *Generalidades*

O relatório, no contexto dos processos de natureza disciplinar, consubstancia a peça processual na qual é condensada toda a informação recolhida no processo, de acordo com as normas relativas à tramitação processual disciplinar, estruturando-se o desfecho do processo e explicitando-se as razões / fundamentos desse desfecho.

O relatório condensa, conclusivamente, o processo.

São diversas as disposições legais que se reportam ao relatório.

No Regulamento de Disciplina da GNR, aprovado pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, reportam-se ao relatório os artigos 102.º, 109.º, n.º 4, e 115.º.

No Estatuto Disciplinar da PSP, aprovado pela Lei 37/2019, de 30 de maio, reportam-se ao relatório os artigos 98.º, 118.º, n.ºs 3 e 4, e 121.º, n.ºs 3 e 4.

Na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, reportam-se ao relatório os artigos 219.º, nº 1, 231.º e 234.º.

As disposições referidas regulam o relatório, por via da definição do respetivo conteúdo, de modos que variam em aspetos evidenciáveis. Desde logo, é identificável a consagração de maior simplicidade relativa nos processos ditos especiais (inquérito e averiguações).

Não obstante, é correto afirmar que existe uma estrutura comum, devidamente consagrada nas disposições referidas, a qual ostenta fundamento racional.

Esse fundamento radica no *quid* que subjaz a todo e qualquer processo de natureza disciplinar (aliás, dir-se-ia a todo e qualquer processo jurídico).

Procurar-se-á, nas linhas que seguem, a explicitação dessa realidade, de modo a tornar perceptível as razões do modo, que adiante será propugnado, de estruturar os relatórios processuais nos processos de natureza disciplinar.

2 – *Facto e direito*

O Direito tem a pretensão de conformar a vida em sociedade.

Conformação de acordo com valores e princípios que a própria comunidade acolheu e que pretende vivificar. Por razões culturais, de necessidade, de conveniência, enfim, de natureza, pode mesmo dizer-se (natureza humana, entenda-se), os membros da comunidade como que aceitam uma limitação da



sua liberdade originária (selvagem, permita-se a expressão), para beneficiarem da vida comunitária e potenciarem as possibilidades de felicidade, segurança, satisfação de necessidades e bem-estar.

É a ideia de *contrato social* que plasticamente representa esse acordo tácito vigente na sociedade, condição da subsistência social (e condição de muitos outros valores e princípios, tais como o da confiança, do respeito pela dignidade da pessoa humana, da segurança, da liberdade; condição, no fundo, da construção e subsistência do Estado de direito democrático com os inerentes corolários).

Nessa tarefa magna de conformação da realidade (conformação que cria as condições de potenciação da liberdade de todos e de cada membro da comunidade), o sistema jurídico confronta a realidade com o dever ser.

É pois a dimensão ontológica da realidade em face do quadro axiológico do sistema.

Ser e dever ser. Questão de facto e questão de direito. Dados ontológicos e dados axiológicos. Facto e valoração.

A vida constitui um devir contínuo. Os acontecimentos sucedem-se, concomitantes, subsequentes, parcialmente sobrepostos, desencontrados, relacionados, autónomos, numa sucessão algo caótica, com configuração caleidoscópica, mas sem simetria.

A escolha de um dado acontecimento corresponde já a uma seleção valorativa que o observador humano faz da realidade.

Exemplifique-se.

Se afirmamos que ocorreu um acidente de automóvel, seleccionamos um conjunto de factos, dos muitos que ocorreram num dado momento e local, e conferimos-lhes uma unidade racional, por via da recondução a uma dada categoria abstrata que pré-definimos: acidente automóvel. Assim, isolamos mentalmente o momento em que um carro circulava a uma dada velocidade embatendo em outro carro que perto de si circulava a outra dada velocidade, provocando estragos em diversas peças de ambos os carros (estragos que podem ser especificamente identificados e comensurados) e ainda lesões nos ocupantes das viaturas ou em outros sujeitos que circulavam na via pública.

A caracterização ontológica do embate e os efeitos produzidos interessam para a caracterização da categoria acidente no concreto.

Já outras ocorrências concomitantes (outros carros que circulavam na via, a composição de carruagens de Metro que passava no túnel debaixo da via, o material de que era feito o cinto das calças do condutor, entre um sem número de outros aspectos da realidade) não relevam para a caracterização da unidade factual que compõe a noção de acidente de automóvel.

O exemplo usado serve para ilustrar o que se deixou dito: na tarefa de conformação da realidade que o sistema jurídico (o Direito) protagoniza, o decisor procede sempre e necessariamente a uma seleção de factos aos quais reconhece relevância, para efeito da solução, por via da aplicação do direito, da crise



social desencadeada.

É a escolha do “pedaço de vida” relevante para a decisão do caso.

Esta tarefa de seleção, que em casos evidentes se afigura de fácil execução, em outras situações pode assumir contornos de verdadeiro litígio (veja-se, por hipótese, a relevância que pode assumir no contexto de um processo disciplinar o número de horas que o elemento policial realizou imediatamente antes de uma dada ocorrência em que recorreu ao uso eventualmente excessivo de meios coercivos ou o modo como se alimentou na jornada em causa).

Com efeito, muitas vezes o litígio não se centra apenas na verificação ou não verificação de um dado facto, mas também na relevância (ou irrelevância) a atribui a uma dada circunstância.

Sem embargo, importa fazer uma seleção de factos. Os factos relevantes. Para a decisão da questão.

Aqui novo parêntesis importa abrir, para responder à seguinte questão: como é que o decisor apura os factos? Como é que forma a sua convicção acerca da sua ocorrência?

A resposta é óbvia: por via da prova.

Cabe tecer breves considerações.

3 – Prova

Uma prova é um meio por via do qual é demonstrado um dado facto.

O objeto de um processo, composto por um conjunto de factos com uma unidade lógica, como se referiu, é apurado por via da prova que se produz no processo.

Aliás, o processo, como conjunto ordenado de atos tendentes à formação de uma decisão que soluciona um caso que reclama solução jurídica (nesta fórmula vai um conjunto de questões magnas às quais não se poderá conceder a devida atenção nas presentes linhas), engloba uma série de ações devidamente ordenadas e legalmente previstas que legitimam a decisão que por via desse conjunto de atos se forma.

A decisão encontra naturalmente legitimidade substancial no direito que vivifica, por via da aplicação da norma que resolve o caso. Mas legitima-se formalmente por via do processo (legitimação pelo processo). E essa legitimação é ainda uma concretização de uma ideia de justiça. A justiça do processo legitimador.

Um momento relevante do processo é o apuramento dos factos.

O decisor não teve contacto com a realidade que reclama intervenção da instância decisória. Os factos são-lhe trazidos por via da prova que se produz.

A prova constitui, portanto, o meio por via do qual são demonstrados ao decisor (e aos demais



sujeitos processuais e à comunidade) os factos que importa apreciar à luz das normas convocáveis.

A produção da prova, bem como a sua valoração, não correspondem a atividades arbitrárias. Existem regras e princípios que regulam esta atividade processual.

Testemunhas, documentos, reconhecimentos, perícias, objetos são elementos que serão valorados e que permitirão concluir pela ocorrência ou não ocorrência de um dado facto.

Prova direta, prova indireta; meios de prova e meios de obtenção da prova, valoração da prova, força probatória, enfim, toda a matéria relativa à atividade probatória merecerá a atenção devida em outro momento, que não este.

Por ora, cumpre apenas evidenciar que os factos que importa apreciar são demonstrados pela atividade processual que se traduz na recolha e produção dos meios de prova.

Cabe também realçar desde já, sem prejuízo de ao assunto se voltar adiante, que os factos objeto de um processo não se confundem com a prova produzida nesse processo. E também em jeito de antecipação, pode afiançar-se que fundamentação da decisão quanto aos factos não se traduz na reprodução dos meios de prova produzidos.

Infra voltar-se-á a estas ideias.

Ao encerrar o parêntesis aberto neste número, apenas se retém que os factos que constituem objeto do processo são demonstrados pelos meios de prova produzidos.

Retome-se o que se dizia.

4 – Facto e direito (continuação)

Temos então que os factos que constituem objeto do processo, devidamente selecionados de acordo com um critério racional de identificação do pedaço de vida relevante para a solução do caso que importa decidir, os factos, dizia-se, são demonstrados por via da prova produzida no processo.

Apurados os factos, através da prova, serão eles confrontados com as valorações que o sistema contém.

Confronta-se, então, o ser com o dever ser.

Desse confronto vai resultar uma dada consequência. A consequência que o sistema diz (estatui) que deve acontecer, verificado o conjunto de factos devidamente demonstrados (através da prova) num processo legítimo.

A consequência jurídica.

É este o caminho da solução jurídica que o processo vivifica.

Neste caminho, sumariamente identificado, ainda cabe explicitar alguns momentos de relevância absoluta.



A essa explicitação serão dedicadas as linhas seguintes.

5 – *Dever de motivação*

Falava-se há instantes no contrato social.

Como então se disse, trata-se de uma fórmula expressiva que ilustra o fundamento do exercício dos poderes públicos por parte dos respetivos titulares num Estado de direito democrático.

O poder público pertence originariamente à comunidade. O exercício do poder pelos detentores de cargos públicos é, nessa medida, delegado. Assim sendo, o exercício do poder é acompanhado por mecanismos de prestação de contas, permita-se a expressão, os quais visam manter a ligação entre representantes e representados.

É este o sentido simplificado da referência à soberania popular, constante do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, o qual integra a base do Estado de direito democrático.

Assim, o exercício de poderes públicos nunca será um exercício fechado, isolado, desligado da comunidade.

O poder mantém um diálogo, desde logo com quem é afetado pelo respetivo exercício, mas também com a comunidade no geral. Diálogo que se traduz na explicitação dos fundamentos das decisões que são tomadas.

O dever de fundamentação das decisões é pois um corolário do Estado de direito democrático assente na soberania popular, tal como a Constituição da República Portuguesa o define no já mencionado artigo 2.º.

Num processo disciplinar (em qualquer processo), o decisor tem de explicitar as razões da sua decisão.

Como decorre do que se deixou consignado linhas acima, no processo disciplinar é decidida a questão de facto. Isto é: decide-se quais os factos que se encontram provados ou não provados, aos quais se vai aplicar o direito.

Essa decisão tem de ser fundamentada. Tem de ser dito por que razão os factos apurados são aqueles e não outros.

Essa razão radica (só pode radicar) na prova produzida. E tal fundamentação tem de constar do relatório, naturalmente.

Fundamentação que não se confunde com a mera enunciação dos meios de prova produzidos. E fundamentação que não se confunde, outrossim, com a repetição do que decorre dos meios de prova adquiridos.



Tais questões serão retomadas adiante. Por ora apenas se explicita que a fundamentação da matéria de facto há-de evidenciar o percurso intelectual que levou o decisor a dar como provada a factualidade apurada.

Ainda a propósito do dever de fundamentação, cabe também consignar uma evidência: o dever de fundamentação abrange a decisão de facto e, naturalmente, a decisão de direito. E aqui, no direito, abrange a decisão relativa à responsabilidade, bem como a questão relativa à sanção disciplinar a aplicar.

Estas são igualmente questões que serão retomadas de seguida.

Neste momento cumpre apenas vincar os fundamentos do dever de fundamentação ou de motivação da decisão tomada no processo: o princípio do Estado de direito assente na soberania popular.

Feita esta incursão, importa retomar a discurso relativo ao conteúdo do relatório.

6 – Estrutura do relatório

O relatório de um processo de natureza disciplinar contém, assim, uma parte em que é evidenciada a origem do processo, o seu objeto, a identificação do arguido (no caso de se tratar de processo disciplinar) e as diligências realizadas durante o processo.

Este conjunto de elementos integra uma primeira parte do relatório que se pode designar por “Relatório” ou “Introdução” (ou qualquer outra designação que sugira este carácter enunciativo).

De seguida, por razões de arrumação lógica, deve surgir no relatório a lista dos factos apurados (e não apurados).

Entra-se, pois, na fase genérica de motivação que envolve um primeiro ponto relativo aos factos apurados.

Depois do elenco dos factos apurados, deverá constar a motivação da matéria de facto. As razões que levaram a decidir a matéria de facto do modo apurado e não de outro modo qualquer.

Apurados os factos e explicitada a respetiva fundamentação, importa proceder ao enquadramento jurídico.

Aqui, cabe explicitar os motivos jurídicos que levam o decisor a concluir que existe responsabilidade disciplinar e, afirmada esta, os motivos que fundamentam a sanção disciplinar que se aplica (no caso de processos disciplinares).

Feito este percurso, surgem finalmente as propostas (de arquivamento, de instauração de processo disciplinar ou ainda de aplicação de sanção disciplinar).

São estas, pois, as partes fundamentais que um relatório deve conter:

- **Introdução;**



- **Motivação de facto**, na qual surgem os
- **Factos**, bem como a
- **Motivação da matéria de facto**, seguida do
- **Enquadramento jurídico**, seguido, por seu turno, da
- **Escolha da medida da sanção disciplinar** (pena disciplinar), culminando com a ou as
- **Propostas**.

É esta estrutura que, pelas razões referidas supra de modo necessariamente sumário, decorre também do disposto nos artigos 102.º, 109.º, n.º 4, e 115.º do Regulamento de Disciplina da GNR, aprovado pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto; nos artigos 98.º, 118.º, n.ºs 3 e 4, e 121.º, n.ºs 3 e 4, do Estatuto Disciplinar da PSP, aprovado pela Lei 37/2019, de 30 de maio; e nos artigos 219.º, nº 1, 231.º e 234.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Com efeito, veja-se, por exemplo, o disposto nas alíneas do nº 1 do artigo 102.º do RDGMR: uma constante referência à fundamentação da caracterização material das faltas, da proposta de arquivamento (sendo o caso), assim como ao parecer sobre o grau de culpa e sobre a pena aplicável (o modelo definido nesta disposição será interpretativamente referente dos relatórios no processo de averiguações – artigo 109.º, nº 4, - e dos relatórios nos processos de inquérito e de sindicância – artigo 115.º - ainda que numa versão sucinta e com as devidas adaptações).

Já o Estatuto Disciplinar da PSP, no nº 1 do artigo 98.º, elenca, nas várias alíneas, um conjunto de elementos que devem constar do relatório, os quais envolvem necessariamente uma exigência de fundamentação [de resto, expressamente mencionada na alínea f)]. As soluções consagradas nos artigos 118.º, nº 4, e 121.º, nº 4, para os processos especiais são equivalentes.

A interpretação do disposto no artigo 219.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas não pode também deixar de envolver uma exigência de fundamentação, nomeadamente na exigência de elaboração de um relatório, ainda que “sucinto”, “completo”, do qual consta um conjunto de elementos (existência material das faltas sua qualificação e gravidade, a pena aplicável, entre o mais). No regime dos processos especiais, este diploma faz menção ao “relatório”, no artigo 231.º (relativo ao inquérito e à sindicância), referindo “relatório final fundamentado” no artigo 234.º (relativo ao processo de averiguações).

Esta breve incursão pelos dispositivos dos regimes disciplinares referidos pretende fundamentalmente evidenciar que o que se deixou dito, para além de decorrer dos princípios estruturantes mencionados (nomeadamente, do princípio do Estado de direito democrático), tem consagração nas soluções legais vigentes, as quais não podem deixar de ser interpretadas tendo em consideração, também, o elemento sistemático da interpretação, como decorre do artigo 9.º do Código Civil.



Note-se que as variações literais identificáveis por via da concatenação de cada normativo com os demais não podem fundamentar interpretação diversa da que se propugna.

Esclarecendo: o que se propugna é a exigência de fundamentação nos processos de natureza disciplinar; fundamentação da decisão de facto (dos factos provados e dos factos alegados não provados) e fundamentação da decisão de direito (aqui, quer no que respeita à responsabilidade, quer no que respeita à culpa e à determinação da sanção). Tal exigência é um corolário do princípio do Estado de direito democrático que encontra consagração nas disposições legais que se reportam ao relatório dos processos de natureza disciplinar. Essas disposições têm de ser interpretadas em subordinação aos princípios constitucionais convocáveis, nomeadamente o princípio referido, com as inerentes decorrências.

Assim sendo, a estrutura racional que a elaboração do relatório deve observar passa por, em primeiro lugar, identificar o que está em causa no processo, seguindo-se a história que importa analisar e decidir, dizendo-se por que razão é aquela história e não outra, e, finalmente, decidir a questão suscitada, dando a solução jurídica, a qual tem de ser explicada e fundamentada.

Num registo leigo – assim se pretendeu – é este o *iter* que está subjacente à elaboração de um relatório num processo de natureza disciplinar.

Os fundamentos de assim ter de ser ficaram, de modo sucinto, enunciados.

Explicitadas estas questões, proceder-se-á à evidenciação do conteúdo de cada uma das partes do relatório.

É o que se fará nos pontos seguintes.

II

Os conteúdos do relatório

1 – Generalidades

No ponto que antecede foi proposto um modelo de relatório, em função das partes em que o mesmo se divide.

O modelo proposto tem a seguinte estrutura:

- **Introdução;**
- **Motivação de facto;**
 - **Factos;**
 - **Motivação da matéria de facto;**
- **Enquadramento jurídico;**



- **Escolha da medida da sanção disciplinar;**

- **Propostas.**

Proceder-se-á nos pontos seguintes à enunciação, necessariamente breve, dos conteúdos de cada uma das partes elencadas.

Realça-se, de novo, que as designações identificadas são meramente indicativas. Mais relevante do que os títulos é a estrutura e respetivo conteúdo que se propõe.

2 – A introdução

Na introdução do relatório é apresentado o processo.

O relatório é a peça final do processo. É produzido quando se realizaram todas as diligências, quando foram exercidos os direitos de defesa. Quando nenhuma diligência se vislumbra como útil.

Nessa medida, cabe nesta fase contar a história do processo.

Como começou.

Quem determinou a sua instauração.

Contra quem é instaurado. Aqui pensa-se nos processos disciplinares em que necessariamente existe um arguido, o qual tem, naturalmente, de ser identificado.

Qual é o objeto do processo. Esta informação constitui elemento fundamental desta fase do relatório.

O que foi feito na fase da instrução do processo.

Que diligências foram realizadas.

Que prova foi produzida.

Note-se que não tem (nem deve) ser reproduzido o conteúdo dos meios de prova produzidos. Não se trata de consignar o que foi dito pelas testemunhas ou o que consta dos documentos.

Trata-se, antes, de informar o que aconteceu no processo.

Nos processos disciplinares propriamente ditos, tendo havido acusação, é momento para fazer referência ao conteúdo da acusação deduzida, bem como à defesa produzida. Aqui, pode resumir-se ou, por uma questão de fidedignidade, pode transcrever-se a acusação e as conclusões da defesa e da pronúncia final do defensor no processo.

Será também, e porventura, momento para explicitar as razões de uma dada arrumação dos elementos do processo. Referindo o que consta de um ou mais anexos (se for o caso), evidenciar o fundamento de se ter constituído o ou os anexos.



A introdução do relatório (que pode ser dividida em várias subpartes) tem, pois, uma dimensão informativa, descritiva.

O leitor do relatório deve, depois da leitura desta parte, ficar ciente dos elementos essenciais do processo (arguido, objeto, fundamento da instauração, entidade que determinou a instauração).

Deve também ficar com uma ideia do que aconteceu no processo, em particular das diligências realizadas, dos meios de prova produzidos.

Nos processos disciplinares, fica também o leitor elucidado do conteúdo da acusação deduzida, bem como de quais foram os argumentos da defesa.

Realce-se de novo que o que se deixa dito é compatível com variações decorrentes de questões de estilo, de arrumação, de terminologia e até de estratégia processual que o instrutor decida concretizar. Os casos multiplicam-se e a realidade é pródiga na configuração de situações que em abstrato não podem ser configuráveis. Uma proposta tem sempre margem para a ponderação daquilo que no concreto pode surpreender.

Sem embargo, tal capacidade de adaptação ao caso concreto não pode constituir impedimento à identificação de um fio condutor comum que deve orientar a produção dos relatórios nos processos de natureza disciplinar.

É precisamente a identificação dessa linha orientadora que se pretende no presente texto.

Assim, e dando espaço a modos de concretização diversos, nos termos referidos, no final da leitura da introdução do relatório deve ficar a ideia geral do que está em causa no processo.

Ideia geral meramente descritiva e sem identificar o entendimento que a Inspeção tem quanto à matéria de facto ou quanto ao direito aplicável. A introdução não é o lugar para se anunciarem decisões ou para se explicitar a posição assumida pela Inspeção sobre o objeto do processo.

Anuncia-se, como se disse, entre o mais, o objeto do processo.

O modo como esse objeto vai ser decidido é o que virá nos momentos seguintes.

3 – A motivação de facto

Depois da introdução, surge então a motivação de facto.

A expressão evidencia que esta parte do relatório contém os factos que constituem a situação a decidir.

Neste momento do relatório, o instrutor assume os factos que considera demonstrados, ou seja, que considera provados.

Começa, então, a desenhar-se a decisão.

Numa primeira fase, é contada a história que foi apurada.



Na segunda fase, procede-se à explicitação dos fundamentos de se ter apurado aquela história, aquela versão dos acontecimentos, e não outra.

Daí que surja, em primeiro lugar, o elenco dos factos provados, seguindo-se a motivação da matéria de facto, isto é, os motivos que levaram a concluir pela ocorrência dos factos considerados provados.

Algumas considerações têm de ser tecidas a propósito de cada uma destas subfases desta parte do relatório. A essas considerações são dedicados os dois pontos seguintes.

3.1 – *Factos*

Disse-se há instantes que nesta fase surge o elenco dos factos provados.

Preliminarmente, consigna-se que o assim designado elenco dos factos é composto (pode, na verdade, ser composto) por dois elencos: o dos factos provados e o dos factos não provados.

Com efeito, para além dos factos provados, o relatório tem de dar resposta quanto aos factos que, tendo sido alegados, considerou não provados. Tem, por um lado, de os elencar como não provados e na motivação da matéria de facto tem de evidenciar os motivos que levaram a considerar tais factos como não provados.

Nessa medida, o que se consigna nas linhas que seguem tem sempre presente esta dualidade no que respeita ao elenco dos factos (e à respetiva motivação).

Feita esta breve, mas necessária, explicitação, cumpre continuar na análise do conteúdo desta fase relativa aos factos constantes do relatório.

Duas questões aqui serão abordadas.

- A primeira responde à seguinte questão: que factos devem constar do elenco dos factos provados?

– A segunda responde à questão: o que é um facto? Ou, se se preferir, como se descreve um facto?

a) Que factos devem constar do elenco dos factos provados?

Na primeira parte do presente texto, disse-se que a resolução de uma dada situação de vida implica a seleção de um conjunto de factos de acordo com critérios predefinidos que permitem englobar determinadas ocorrências numa unidade que lhes confere um sentido, em última análise, social (racional, também, seguramente), com repercussões jurídicas.

Desenvolvendo um pouco o que então se consignou, uma situação com relevância disciplinar envolve (pode envolver) uma série de circunstâncias relevantes para a análise de todas as questões que têm de ser decididas quando se apura a responsabilidade disciplinar de um sujeito.



É matéria que será retomada adiante. Sem embargo, pode agora realçar-se que, quando se determina a responsabilidade disciplinar de um sujeito, várias questões são tratadas e decididas.

Em primeiro lugar, importa averiguar se existe responsabilidade disciplinar. Esta tarefa desdobra-se na análise de um conjunto de questões.

Importa apurar se foram praticados factos que consubstanciam a violação de deveres funcionais.

Neste apuramento, têm de ser apuradas as dimensões objetivas (exteriores) da atuação do sujeito, assim como a dimensão subjetiva, ou seja, a atitude psicológica do agente para com o facto.

Com efeito, desde a corrente finalista que se admite que a ação humana caracterizando-se, naturalmente, pela alteração externa (no plano ontológico) que o comportamento protagonizado produz, também se caracteriza, numa dimensão relevante, pela representação que o agente fez dos factos que praticou: o que pretendia, o que previu poder acontecer, ou seja, todos os aspetos psicológicos que acompanharam a dimensão objetiva externa de um concreto agir.

Todos estes aspetos consubstanciam, pois, factualidade relevante.

Para além desta dimensão imediata (utiliza-se a expressão, para significar o conjunto de factos que consubstanciam ou podem consubstanciar a violação direta do dever), importa igualmente apurar (se for o caso) a verificação de alguma eximente da responsabilidade.

Na verdade, o sujeito poderá ter praticado factos desconformes com o dever que sobre si impendia, mas verificar-se que atuou em legítima defesa, ou em direito de necessidade, ou em qualquer outra circunstância que torne lícito o comportamento protagonizado.

Cabe, pois, ter em consideração a factualidade subjacente às diversas dimensões da ilicitude da conduta.

Para além destas dimensões, cabe igualmente apurar se o sujeito pode ser censurado individualmente por, podendo atuar de acordo com o dever, ter livremente atuado contra a norma. Analisa-se neste momento as questões relacionadas com a culpa (questões que, por sua vez, se desdobram num outro conjunto de análises).

Só depois de se proceder à apreciação de todas estas questões, concluindo-se que foram praticados factos que consubstanciam a violação de um dever funcional, que não existe qualquer causa de justificação e que o sujeito é culpado, só depois dessa análise, dizia-se, pode então afirmar-se que o sujeito é disciplinarmente responsável.

Verificando-se responsabilidade disciplinar, vai então aplicar-se uma sanção disciplinar ao sujeito.

Na escolha da sanção aplicável são ponderadas diversas circunstâncias: circunstâncias atenuantes, circunstâncias agravantes, o percurso profissional do sujeito, as sanções que lhe foram aplicadas em outros processos, enfim, um conjunto de factos que fundamentam a pena disciplinar aplicável.



Ora, a todas estas questões estão subjacentes factos. Todas estas apreciações assentam na análise de factos que se encontram necessariamente apurados no processo.

Assim, todos os factos relacionados com estas questões têm de constar do elenco dos factos provados no processo.

Os factos relativos à determinação da responsabilidade disciplinar e os factos relativos à determinação da sanção.

Os factos praticados pelos sujeitos investigados, mas também os factos relevantes praticados pelos sujeitos que com aqueles interagiram.

No elenco dos factos provados tem de constar a totalidade da história em todas as dimensões relevantes para fundamentar a decisão que será proposta no relatório produzido.

Ociosos são dizer que, caso não se provem os factos que fundamentam a responsabilidade disciplinar do sujeito, então a conclusão do relatório será a proposta de arquivamento.

Afigura-se igualmente claro que no elenco dos factos não provados constam os factos que, tendo sido alegados (ou que tendo sido inseridos na acusação), não foram considerados provados, por insuficiência ou ausência total de prova.

Assim, à pergunta formulada no início do presente tópico, responde-se o seguinte: o elenco dos factos provados deve ser composto por todos os factos relevantes para a decisão da responsabilidade disciplinar e para a decisão relativa à determinação da sanção aplicável.

Procurar-se-á de seguida responder à segunda questão enunciada supra.

b) Como se descreve um facto?

Já se consignou quais os factos que devem constar do elenco dos factos provados.

A questão que agora se aborda é diversa.

O que é um facto? Como se descreve um facto?

Fez-se referência supra à distinção entre facto e direito. É uma distinção aqui pertinente, mas tem de se ir um pouco mais além na elucidação do modo de descrever um facto.

Saber se o sujeito atuou em legítima defesa é naturalmente uma questão de direito. Saber se o agressor do sujeito empunhava uma arma que pretendia disparar contra o sujeito defendente no momento imediatamente anterior àquele em que este agiu, é uma questão de facto.

Porém, como se descreve esta situação, de modo a poder dizer-se que se descreveu a situação de modo adequado à apreciação que num processo disciplinar tem de ser empreendida.

Continue-se com o exemplo.

Configure-se esta descrição:

A agrediu B quando este se preparava para lhe fazer mal.



Trata-se de uma enunciado que fornece uma ideia sobre o que se terá passado. Mas trata-se de uma ideia difusa.

Fica a saber-se que alguém agrediu outrem, quando este outrem se preparava para lhe fazer mal.

É fácil dar conteúdo à expressão agressão. Mas essa facilidade encontra um sem número de possibilidades e, em bom rigor, se apenas se souber que ocorreu uma agressão, nada se se fica a saber sobre o que concretamente aconteceu.

Agredir é bater. Com a mão. Com um pau. Com uma arma. Branca. De fogo. Arremessando uma pedra. Enfim, uma série de possibilidades, quase sem termo.

E mesmo o conceito de agressão consubstancia uma abstracção que pode variar, no conteúdo e no significado, de observador para observador.

Estar-se-á a incluir as agressões verbais? Teremos de considerar apenas as agressões físicas?

E fazer mal? Aqui, o que se deixa dito ganha ainda mais consistência. O que é fazer mal? Será uma agressão? Física? Com arma?

Fazendo uma apreciação com maior pormenor, aquela fórmula que parecia dar uma ideia do que se terá passado, afinal nada diz sobre o que se passou.

Nada diz porque se traduz numa descrição que não contém qualquer facto. Trata-se apenas de uma afirmação meramente conclusiva.

Utiliza expressões como “agressão” ou “fazer mal” que não permitem a identificação do que ontologicamente se terá passado.

O exemplo, no qual não se afigura necessário persistir, serve para ilustrar o que não é a descrição de um facto.

Não constitui a descrição de um facto o recurso a expressões conclusivas. A expressões que correspondem a uma categoria abstrata cujo conteúdo pode ser preenchido por diversas realidades.

Atente-se agora na seguinte descrição: A desferiu um soco com a mão direito fechada na face de B, no lado esquerdo, atingindo-lhe a vista, provocando-lhe um derramamento de sangue e perda de acuidade visual avaliada em 30%, quando B empunhava uma faca com cabo de 15 cm e lâmina de 20 cm, com a mão direita, dirigindo-a ao corpo de A, pretendendo perfurá-lo, encontrando-se a lâmina já a cerca de 5 cm da parte frontal da região torácica, sobre o lado esquerdo, num movimento que iria progredir, sem parar, pretendendo A com o soco que desferiu evitar que B o atingisse com a faca, o que veio a acontecer, pois, na sequência do soco, B não progrediu com a faca em direção ao corpo de A, largando-a, vindo ela a ficar no chão.

Com esta descrição fica-se com uma ideia diversa dos acontecimentos. Aqui, com estas características descritivas, já se lida com um enunciado que, fazendo apelo ao que é possível apurar, contém os elementos necessários do que aconteceu (afigura-se evidente que no parágrafo que se



configurou vários factos foram elencados; num relatório deverá proceder-se à divisão dos factos pelos artigos ou números que integram a lista dos factos).

Pode, é certo, dizer-se, em resumo do parágrafo prolixo que se redigiu, que o A agrediu o B, porque este lhe ia fazer mal. Mas, com a descrição feita, ficou a saber-se muito mais do que se sabia apenas com aquela fórmula inicial, meramente conclusiva.

A descrição de um facto não se confunde, pois, com uma mera enunciação de uma qualquer conclusão.

Note-se que só os factos podem ser objeto de prova. As conclusões não. As conclusões podem ser objeto de discussão, mas essa tarefa não se confunda com a produção de prova.

Dos factos provados tiram-se conclusões. Os factos não são conclusões.

Esta preocupação de distinguir factos de conclusões deve estar sempre presente na elaboração do relatório, nomeadamente na construção do elenco dos factos provados.

É uma tarefa difícil. Muitas vezes a argumentação própria da tramitação processual quase que insidiosamente, permita-se a expressão, empurra o instrutor para o recurso a conclusões. Trata-se de questão para a qual se deve estar alerta de modo a evitar a inclusão no elenco dos factos de fórmulas conclusivas que, adiante, não poderão ser tratadas como verdadeiros factos.

Sempre que for possível formular uma pergunta a propósito da fórmula usada, no sentido de aprofundar o que aconteceu, e sempre que for possível responder, acrescentado um qualquer dado ontológico, então ainda se estará perante o recurso a fórmulas conclusivas.

Atente-se, de novo, na concretização exemplificativa da ideia que se pretende expressar.

- A agrediu? Mas o que é que fez?
- Agrediu com um objeto contundente.
- Mas que objeto? E como é que agrediu?
- Um pau. Agrediu gravemente.
- Mas gravemente, porquê? E como era o pau?

E assim sucessivamente, até se dispor de uma descrição completa, ontológica e plena do que aconteceu. Enquanto for possível perguntar, no sentido que se ilustrou, sobre o conteúdo da fórmula ou expressão utilizada, então ainda não se tratará de um facto.

É assim que se descrevem factos. Não por via do recurso a conclusões. Um facto é descrito pela sua materialidade ontológica. Por aquilo que efectivamente se encontra mais perto, em termos descritivos, do que um mero observador pode retratar.

A ideia é essa mesmo: descrever ontologicamente uma fotografia. Ou antes, um filme, pois a ocorrência tem a sua dimensão dinâmica.



Tarefa difícil, como se salientou. Mas tarefa necessária, para a elaboração de um relatório num processo de natureza disciplinar.

Precisamente porque é difícil, deve sempre ter-se presente a preocupação de não se estar a elencar conclusões em vez de factos.

Um outro aspeto importa reiterar: como se deixou consignado em parêntesis supra, cada facto deve ser autonomizado dos demais em artigo ou número próprio da lista de factos provados (ou da lista de factos não provados), para melhor compreensão e análise do relatório.

*

Por outro lado, cabe também explicitar que os factos não se confundem com os meios de prova produzidos.

E o elenco dos factos provados (e dos não provados) não envolve a fundamentação da matéria de facto.

Esse é outro momento do relatório.

No elenco dos factos, apenas se conta a história que se assume ter acontecido. As razões pelas quais se deu como provada aquela versão dos acontecimentos constam da motivação da matéria de facto.

Ao conteúdo de tal momento do relatório do processo disciplinar serão dedicadas as linhas que seguem.

3.2 – Motivação da matéria de facto

Elencados os factos, cabe explicitar, como se disse, os motivos por força dos quais se deu como provada aquela factualidade e não outra.

A explicitação dos motivos pelos quais se deu como provada determinada factualidade não se confunde com a mera indicação das provas produzidas ou com a indicação das provas que contribuíram para a formação da convicção do decisor.

Como é evidente, cabe nesta fase fazer referências às provas produzidas. Tem, porém, de se ir mais longe: tem de se explicitar, do modo mais pormenorizado e completo possível, o percurso intelectual que levou a considerar uma versão em detrimento de outra; o raciocínio que levou a avaliar positivamente uma prova em detrimento de outra.

Acontece, com frequência, as testemunhas ouvidas num processo apresentarem versões contraditórias. No limite, permita-se agora a simplificação do discurso, um grupo de testemunhas dirá que ocorreram agressões; outro grupo dirá que não ocorreram quaisquer agressões.

Na verdade, não raras vezes o decisor confronta-se no processo com duas versões diametralmente opostas da realidade que importa decidir.



Se a análise se reconduzir à explicitação dessa circunstância, nada é explicitado, para além disso mesmo: foram apresentadas duas versões dos acontecimentos.

Mas o decisor, passe-se a redundância, tem de decidir. Tem, pois, de ultrapassar o impasse que o mero confronto de duas versões origina.

Como é que esse impasse se ultrapassa?

Em primeiro lugar, importa aqui realçar que a apreciação da prova não se traduz num exercício arbitrário desprovido de critério.

Desde logo, importa ter presente o princípio *in dubio pro reo*.

Uma explicitação importa empreender.

O direito disciplinar é direito sancionatório. Nessa medida, cabe à investigação demonstrar a responsabilidade disciplinar do arguido. Aliás, cabe apurar a factualidade, de acordo com a lei, com objetividade, transparência e lealdade.

Não existe um interesse particular do instrutor ou da Inspeção no sentido de sancionar um concreto arguido. O único “interesse” que neste contexto existe, por parte da Inspeção, é o da aplicação da lei. Com objetividade, como se disse. Apurando-se os factos, também de acordo com a lei (a legitimação formal, pelo processo, que parágrafos atrás se mencionava).

Sendo assim, como é, e porque não pode existir uma não decisão (um *non liquet*), no caso de dúvida inultrapassável em relação aos factos geradores de responsabilidade disciplinar, então a decisão terá de ser no sentido da ausência de prova, pelo que os factos serão considerados como não provados. Trata-se da concretização do o princípio *in dubio pro reo*.

Este é um critério de decisão da matéria de facto que muitas vezes é confundido com a concessão de prevalência ou de predomínio ao testemunho de determinados grupos de intervenientes processuais.

Nada mais errado.

No processo não se dá predomínio a nenhum grupo de intervenientes. O único predomínio é o da lei. E é a lei que determina que, no caso de dúvida, se deve decidir a favor do arguido.

Por outro lado, o processo não é terreno do inverosímil. Não pode configurar-se no processo uma possibilidade que na realidade não tem qualquer materialidade. Tal traduzir-se-ia num desvirtuamento das regras processuais e do próprio processo. A dúvida não pode dar cobertura ao absurdo, ao impensável ou ao insólito. A experiência comum é, portanto, fator a ter em consideração, sempre que adequado, necessário e justificado.

Feitos estes esclarecimentos, importa continuar, salientando que, mesmo nos casos em que existe dúvida, essa dúvida tem de ser demonstrada na motivação da matéria de facto. Tem de se dizer a razão pela qual não se formou qualquer convicção no sentido de qualquer das versões apresentadas.



E quando se faz apelo a regras da experiência comum na apreciação da prova, também esse apelo, o seu conteúdo e o inerente fundamento têm de ficar plasmados na fundamentação da matéria de facto.

Estas são, pois, exigências em relação a qualquer decisão da matéria de facto.

E como é que se explicita (permita-se a insistência) o percurso intelectual que levou à formação da convicção num ou noutro sentido?

Por via da evidenciação (evidenciação possível) de todos os aspetos que fundamentaram a concessão de credibilidade a um meio de prova em detrimento de outro.

Um documento, se surge rasurado e se inexistente motivo plausível para a rasura, não merece, à partida, credibilidade. Ora, isso mesmo deve ser dito expressamente na motivação da matéria de facto.

O mesmo pode ser dito, *mutatis mutandis*, em relação ao depoimento de uma dada testemunha. Uma versão contraditória nos seus próprios termos ou absolutamente inverosímil dos acontecimentos não pode merecer credibilidade.

Por vezes, é evidente que uma testemunha vem ao processo apresentar uma história que, pela forma como surge desgarradamente apresentada, isenta de qualquer ligação com a realidade envolvente (a tal ideia, expressa há parágrafos, de que os factos surgem numa dinâmica contínua), não suscita credibilidade. Essa ausência de credibilidade testa-se, por via de suscitação de questões colaterais, para averiguar a consistência, a autenticidade, enfim, a coerência da versão apresentada.

As expressões faciais da testemunha, a postura corporal, o tom de voz, a forma como o discurso flui, por vezes os termos escolhidos, tudo o que possa ter contribuído para a formação da convicção do decisor deve ser vertido na fundamentação da matéria de facto.

Pode acontecer que a versão apresentada por uma única testemunha seja a verdadeira, seja a que se dá como provada, contra a versão apresentada por um número alargado de outras testemunhas.

Aqueles elementos referidos (e outros que não é possível configurar em abstracto de modo exaustivo), que a imediação permite colher, podem decisivamente fazer pender a convicção do decisor no sentido da versão da testemunha única contra a versão apresentada por várias testemunhas.

Não releva, pois, neste contexto, pelo menos necessariamente, a questão numérica.

Por outro lado, perante a contradição de testemunhas, deve a investigação procurar dados objetivos que lhe permitam concluir com segurança pela verificação dos factos que for possível apurar. Dados clínicos, lesões documentadas, um depoimento de alguém que objectivamente não tenha relação alguma com a situação, para além de a ter presenciado (por hipótese). Os dados de facto demonstrados por elementos deste jaez deverão servir de base na qual assenta a factualidade apurada no processo.

Todos estes aspetos terão de ser vertidos na motivação da matéria de facto. O carácter objetivo e isento de uma prova deve ser explicitado. As razões desse entendimento devem ser expostas.



Enfim, todos os raciocínios de avaliação realizados pelo instrutor.

Trata-se de uma análise desafiante. Que exige do decisor uma reflexão sobre o seu próprio processo de formação da convicção. Reflexão que tem um intuito: permitir a identificação de todos os aspetos que levaram a concluir a matéria de facto de um dado modo. Identificados esses aspetos, serão eles vertidos, do modo mais claro e mais transparente possível, na motivação da matéria de facto.

Só assim se consegue explicitar o tal percurso intelectual que levou à formação da convicção do decisor. Só assim se fundamenta a decisão da matéria de facto. Só assim se permite a quem ler o relatório perceber as razões da decisão (e avaliá-las).

Como se vê, assim se crê, não basta indicar as provas produzidas. Não basta, igualmente, reproduzir o teor das provas adquiridas no processo.

É necessária uma análise profunda de todas as tarefas realizadas, em termos de apreciação, valoração, confronto e decisão.

Trata-se de uma atividade que varia de processo para processo. Nuns casos será mais simples. Noutros será mais complexa. Noutros, ainda, será particularmente exigente. Não pode, porém, deixar de ser realizada.

A articulação das provas produzidas, a sua concatenação, a articulação com as regras da experiência comum, o onnipresente princípio da presunção de inocência, o já aludido princípio *in dubio pro reo*, tudo, com paralelos constantes entre as versões apresentadas, os factos que se dão como provados, os factos que não se consideram provados, todos os raciocínios elaborados, tudo em conjunto permitirá ao decisor explicitar as razões da decisão.

Conhecer tais razões é um direito do arguido e da comunidade. Daí o instrutor ter de assim proceder.

Apurados os factos e fundamentada a matéria de facto, resulta então, neste momento do relatório que aqui idealmente se percorre, uma versão dos acontecimentos, uma história, devidamente contada, devidamente fundamentada. Enfim, todos os raciocínios de avaliação realizados pelo instrutor.

Trata-se de uma análise desafiante. Que exige do decisor uma reflexão sobre o seu próprio processo de formação da convicção. Reflexão que tem um intuito: permitir a identificação de todos os aspetos que levaram a concluir a matéria de facto de um dado modo. Identificados esses aspetos, serão eles vertidos, do modo mais claro e mais transparente possível, na motivação da matéria de facto.

Só assim se consegue explicitar o tal percurso intelectual que levou à formação da convicção do decisor. Só assim se fundamenta a decisão da matéria de facto. Só assim se permite a quem ler o relatório perceber as razões da decisão (e avaliá-las).

Como se vê, assim se crê, não basta indicar as provas produzidas. Não basta, igualmente, reproduzir o teor das provas adquiridas no processo.



É necessária uma análise profunda de todas as tarefas realizadas, em termos de apreciação, valoração, confronto e decisão.

Trata-se de uma atividade que varia de processo para processo. Nuns casos será mais simples. Noutros será mais complexa. Noutros, ainda, será particularmente exigente. Não pode, porém, deixar de ser realizada.

A articulação das provas produzidas, a sua concatenação, a articulação com as regras da experiência comum, o omnipresente princípio da presunção de inocência, o já aludido princípio *in dubio pro reo*, tudo, com paralelos constantes entre as versões apresentadas, os factos que se dão como provados, os factos que não se consideram provados, todos os raciocínios elaborados, tudo em conjunto permitirá ao decisor explicitar as razões da decisão.

Conhecer tais razões é um direito do arguido e da comunidade. Daí o instrutor ter de assim proceder.

Apurados os factos e fundamentada a matéria de facto, resulta então, neste momento do relatório que aqui idealmente se percorre, uma versão dos acontecimentos, uma história, devidamente contada, devidamente fundamentada.

4 – Enquadramento jurídico

Apurados os factos, importa, como se disse, proceder ao enquadramento jurídico.

Agora que os factos estão anunciados, cabe ao instrutor proceder à tarefa de resolução da questão que constitui objeto do processo. Aqui o discurso desenvolve-se, naturalmente, no plano jurídico.

Ter-se-ão em consideração os referentes normativos relevantes.

No enquadramento jurídico discutem-se todas as questões que permitem concluir pela responsabilidade disciplinar do sujeito.

Neste momento do relatório, cabe explicitar se, em face dos factos apurados, pode ser afirmada a responsabilidade disciplinar do sujeito. Cabe dizer se foi praticada uma infração disciplinar.

Com pequenas variações de redação (as quais, assim se entende, não introduzem diferenças substanciais), os artigos dos estatutos disciplinares que se reportam ao conceito de infração disciplinar (artigos 4.º, nº 1, do RDGMR, 3.º do EDPSP e 183.º da LGFP) definem esta categoria como o facto, ainda que meramente culposos / negligentes, praticado com violação dos deveres funcionais que sobre o funcionário impendem.

Não cabe nestas linhas proceder à explanação de uma qualquer versão da teoria geral da infração disciplinar.



Sem embargo, o que aqui vai dito pressupõe o conteúdo de uma tal disciplina, na medida em que no enquadramento jurídico importará ter presente as matérias abrangidas por esse sector da análise jurídica.

Não que em todos os processos se tenha de proceder a uma análise exaustiva de todos os tópicos que integram a teoria geral da infração disciplinar, como se afigura evidente.

Ter-se-á, porém, de proceder à análise de todas as questões que a situação concreta suscita, de acordo com os critérios que aquela teoria geral comporta.

Tem de se analisar se a ação praticada (ou a omissão) consubstancia a violação de algum dever funcional.

Tem de se analisar, nomeadamente, a dimensão subjetiva do facto praticado: a identificação do dolo ou da negligência, a respetiva caracterização; os problemas de erro de facto (erro intelectual); algumas questões de erro sobre elementos de direito.

Tem de se analisar as matérias relativas à existência de alguma causa de justificação, se a matéria de facto assim o reclamar.

Afigura-se claro que, tendo sido praticado uma ação que objetivamente consubstancia a violação objetiva de um dever funcional que sobre o agente impendia, tal ação será ilícita, só não o sendo se existir alguma das circunstâncias que legalmente permite aos sujeitos atuar do modo apurado. Legítima defesa, direito de necessidade, conflito de deveres, entre todas as demais figuras jurídicas que possam ser convocáveis no contexto. A propósito de cada uma delas, tem de se proceder à análise dos respetivos pressupostos e requisitos.

Tem, também, de se analisar a culpa. A censura que se dirige ao agente por, podendo atuar de acordo com a norma, ter decidido livremente atuar contra o direito.

Para tanto, o agente tem de ser imputável, ter consciência da ilicitude e não se pode verificar nenhuma circunstância que exclua a culpa (causas de desculpa, inexigibilidade de comportamento diverso).

Aqui, como se vê, um mundo de questões surge. Entre o mais, problemas de erro de direito (erro moral), questões relacionadas com a exclusão da culpa. As circunstâncias em que uma dada atuação ilícita pode ser desculpada.

São, pois, plúrimos os problemas que no momento do enquadramento jurídico o instrutor tem de enfrentar. Problemas suscitados (sempre) pela matéria de facto provada.

Nessa medida, no enquadramento jurídico mantém-se um diálogo permanente entre o discurso que se desenvolve e os factos apurados. Não para repetir as razões pelas quais os factos foram provados (tais razões já foram apresentadas no relatório), mas sim para fundamentar o enquadramento normativo a que se procede.



Mais uma vez, tal como acontece com as demais partes do relatório, o enquadramento jurídico pode afigurar-se simples, ou pode reclamar um conjunto de reflexões e de operações intelectuais complexas. Tudo depende, como se disse, da factualidade provada.

Em todos os casos, deve nesta fase explicitar-se toda a argumentação jurídica desenvolvida, com referência às fontes de direito convocáveis, de modo a que o leitor do relatório alcançar, entender e avaliar os fundamentos de direito da decisão.

Apurados os factos e feito o enquadramento jurídico, das duas, uma: ou se conclui pela existência de responsabilidade disciplinar; ou se conclui pela inexistência de tal responsabilidade.

Se não houver responsabilidade disciplinar, então a proposta só poderá ser a de arquivamento (sem embargo de, em algumas situações, poder ser proposto a formulação de recomendações, o que não deixa de ter carácter residual).

Se, após o apuramento dos factos e feito o respectivo enquadramento jurídico, se concluir pela existência de responsabilidade disciplinar, então há que determinar a sanção disciplinar (a pena disciplinar) a propor.

É a fase seguinte do relatório.

5 – Escolha da sanção disciplinar

Como se deixou consignado, afirmada a responsabilidade disciplinar de um sujeito, importa determinar a sanção aplicável.

Os estatutos disciplinares contêm o elenco das sanções aplicáveis.

Sanções principais e sanções acessórias.

Desde logo, o instrutor terá de ter presente as regras da determinação das sanções aplicáveis.

Para além dessa avaliação, terá de determinar a medida da sanção, no caso de sanções graduáveis.

Todo este momento envolve de um modo muito vincado uma análise de ponderação. Trata-se de fazer corresponder uma realidade ideal qualitativa (a gravidade de um facto) a uma dada quantidade ou medida da consequência jurídica legalmente prevista (dias de suspensão, por hipótese; a própria escolha do tipo de sanção).

Também aqui a preocupação do instrutor deve ser a de explicitação das razões que levam a escolher uma dada sanção numa dada medida e não outra, desde logo menos grave.

Deverá ficar claro que é aquela a sanção a adequada e não outra (não outra mais grave e, sobretudo, reitera-se, não outra mais leve).

De novo, dever-se-á ter em consideração os factos provados relativos às circunstâncias atenuantes ou agravantes que, como se referiu, constam também do elenco dos factos provados.



Depois de todas as ponderações que o caso concreto impõe, conclui-se então por uma sanção (pena disciplinar).

Chegado o relatório a este ponto, cabe somente formular as propostas finais.

6 - *Propostas*

Nesta fase do relatório pressupõe-se tudo o que ficou dito.

Trata-se apenas, agora, de condensar a proposta final.

Ou de arquivamento, por não terem sido apurados factos que fundamentem a responsabilidade disciplinar do arguido.

Ou de aplicação da sanção determinada ao arguido, pela pratica de factos que consubstanciam a violação dos deveres funcionais devidamente identificados que sobre si impendem.

É, assim, neste percurso que o relatório deve conduzir o leitor.

É este o percurso que o instrutor deve construir ao elaborar o relatório do processo disciplinar.

III

Considerações finais

1 – *Os vários relatórios*

A análise que se empreendeu nas páginas que antecedem tem por referente predominante o relatório do processo disciplinar no qual se afirma a responsabilidade disciplinar do arguido.

Afigura-se, porém, manifesto (e isso mesmo foi sendo dito ao longo do texto) que nos processos especiais e mesmo em alguns processos disciplinares, a peça processual a elaborar pode ostentar características diversas (desde logo, em termos de partes componentes, mas também no que respeita à simplificação do texto e até do carácter sucinto do relato).

Mas explicita-se um pouco o que se consigna.

Nem todos os relatórios têm as partes referidas neste texto.

Num processo de inquérito, não surge a parte da determinação da sanção. Num relatório de um processo disciplinar em que se conclui pela ausência de responsabilidade disciplinar, também não cabe determinar qualquer sanção.

Os exemplos podem multiplicar-se.

Há que adequar o que se deixa dito às características e finalidades de cada processo.



Sem embargo, as preocupações substanciais que se deixaram consignadas, bem como a estrutura da narrativa que se propugna, são fatores comuns aos relatórios dos processos de natureza disciplinar.

2 – Outras questões

Decorre igualmente das páginas que antecedem que o caso concreto condiciona a tarefa do instrutor. Na elaboração do relatório também.

Assim, pode acontecer que outras questões tenham de ser decididas no processo e, portanto, tenham de constar do relatório.

Poderão ser questões jurídicas que surgem como questões prévias (a arguição de nulidades, por hipótese). Poderão ser questões relacionadas com o destino a dar a bens ou objetos. Entre outras questões.

A arrumação de tais matérias no relatório deverá ser feita de acordo com os critérios do instrutor. Critérios racionais, lógicos, que não cabe aqui adiantar, pois sempre subsistiriam questões não abrangidas, dada a multiplicidade de matérias que a realidade pode envolver.

Sem embargo, não deixa de se salientar que mesmo tais questões têm de ser sempre decididas com a preocupação de explicitação e de fundamentação que se deixou consignada.

José Vilalonga – Subinspetor-Geral da IGAI



Ciclo de conferências sobre retornos forçados e direitos humanos

Realizou-se no dia 27 de maio de 2021, em Albufeira, a conferência subordinada ao tema “Retornos Forçados e Direitos Humanos”, a qual se insere no ciclo de conferências que a IGAI tem vindo a organizar.

A primeira conferência deste ciclo ocorreu em Lisboa, em 5 de dezembro de 2019, e a segunda teve lugar em Vila Nova de Gaia, em 16 de outubro de 2020.

Está projetada a quarta conferência, em Ponta Delgada, a realizar em outubro de 2021.

O modelo de conferências deste ciclo obedece a um padrão: reunir os profissionais cuja atividade abrange a área dos retornos forçados, fomentando uma reflexão conjunta, de modo a facultar elementos formativos relevantes numa área de tensão entre os poderes de autoridade do Estado e a tutela dos direitos fundamentais.

Assim, as conferências têm contado com a participação de juízes (dos tribunais de execução de penas, dos tribunais administrativos e do tribunais de instância criminal), de advogados, de representantes do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e de inspetores da IGAI que procedem à monitorização das ações de retornos forçados.

Os destinatários das conferências são inspetores do SEF.

A conferência de Albufeira contou ainda com a intervenção de um magistrado do Ministério Público, bem como com a participação do Diretor-Geral da Reinserção e dos Serviços Prisionais.

É um projeto que, para além de cumprir uma missão formativa junto do SEF, assume a pretensão de trazer à discussão questões relacionadas com uma área que merece atenção especial. Com efeito, está-se em face de um setor da atividade do Estado que entretence poderes de autoridade com direitos fundamentais com relações com entidades estrangeiras e até com os poderes exercidos a bordo das aeronaves.

Trata-se, a final, de olhar para os direitos fundamentais daqueles cidadãos que se encontram numa situação de crise ou de encruzilhada existencial, num espaço no qual vigora o comando “não podes estar aqui!”.

Esse comando não envolve, porém, a proscrição dos direitos fundamentais.

É a articulação dos dois elementos que compõem o título das conferências que a IGAI pretende fortalecer com esta iniciativa: “Retornos Forçados e Direitos Fundamentais”.



INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA



Programa Vila Nova de Gaia:



09H30 - Receção dos convidados

10H00 - Abertura

Anabela Cabral Ferreira - Inspetora-Geral da Administração Interna

10H15 - Retornos forçados. Articulação entre TEP e SEF

Manuel José Ramos da Fonseca – Juiz no TEP do Porto

10H35 - A prerrogativa soberana de expulsão de um estrangeiro, o princípio do non-refoulement e o caso particular do reconhecimento do status de refugiado por questões humanitárias

Eliana de Almeida Pinto – TAF de Coimbra

10H55 - O advogado como garante dos direitos dos estrangeiros. A cooperação desejável e necessária dos intervenientes processuais

Nuno Costa Nata - Advogado

11H15 - Pausa para café

11H45 - Retornos Forçados: a experiência do SEF

Cristina Gatões - Diretora-Geral do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

12H05 - O modelo de retornos forçados em Portugal

Eurico da Silva - Inspetor da IGAI

12H50 - Debate e Conclusões

Moderador José Vilalonga – Subinspetor-Geral da Administração Interna

Fotos:

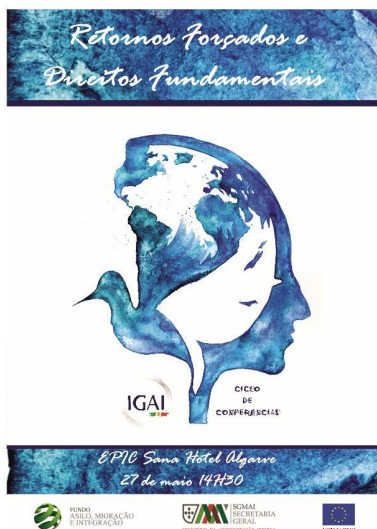




INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA



Programa Albufeira:



14H30 - Receção dos convidados

15H00 - Abertura

Anabela Cabral Ferreira – Inspetora-Geral da Administração Interna

15H10 - Proteção dos cidadãos a cargo do Estado Português - retornos forçados

Luís Francisco Botelho Miguel – Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

15H30 – A detenção de cidadão estrangeiro e a intervenção judicial – algumas questões práticas

Cátia Monteiro – Juíza do Tribunal de Faro

15H50 – Estudo de um caso: observações sobre desembarque

António Gonçalves – Procurador da República

16H10 - O papel do advogado na defesa dos direitos humanos no âmbito dos retornos forçados

Carla Silva e Cunha - Advogada

16H30 - Pausa para café

16H50 - Direitos Humanos e Retornos forçados, a visão da DGRSP

Rómulo Mateus – Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

17H10 – Direitos fundamentais da partida à chegada

João Luís Ferreira – Inspetor da Inspeção-Geral da Administração Interna

17H30 - Debate e Conclusões

Moderador: José Vilalonga – Subinspetor-Geral da Administração Interna

Fotos:

