INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

A aplicação da suspensão do processo disciplinar na Polícia de Segurança Pública

Trabalho Individual Final

5.º Curso de Comando e Direção Policial

Estudo empírico

João Manuel Braz da Palma

Lisboa, 31 de julho de 2022

Estabelecimento de ensino	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
Curso:	5.º Curso de Comando e Direção Policial
Unidade curricular:	Trabalho Individual Final
Título:	A aplicação da suspensão do processo disciplinar na Polícia de Segurança Pública
Autor:	João Manuel Braz da Palma
Local de edição	Lisboa
Data de edição:	31 de julho de 2022

Resumo

A suspensão do processo disciplinar é um instituto jurídico introduzido há três anos no Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública. Assim, o presente estudo teve como principal **objetivo** conhecer a percentagem de aplicabilidade da suspensão do processo disciplinar, bem como a origem do seu proponente, em sede do respetivo processo e ainda as injunções e regras de conduta associadas e cumpridas pelos arguidos. O **método** utilizado para a recolha dos dados consistiu na aplicação de um questionário de resposta fechada, aos Chefes dos Núcleos de Deontologia e Disciplina, do Comando Metropolitano do Porto, do Comando Regional dos Açores e do Comando Distrital de Faro. Através de uma **análise** descritiva dos resultados viemos a **concluir** que efetivamente a suspensão do processo disciplinar foi aplicada a 8,4% do total dos processos instaurados, sendo a esmagadora maioria das vezes proposta a sua aplicação pelo respetivo instrutor. O estudo permitiu-nos ainda conhecer as regras de conduta e injunções que têm vindo a ser aplicadas e abriu um interessante caminho para a realização de estudos mais aprofundados, com vista a conhecer em maior detalhe as vantagens da aplicação deste instituto e os seus consequentes efeitos positivos.

Palavras-chave: Conduta, deontologia, ética, injunções, regras

Abstract

The suspension of disciplinary proceedings is a legal institute introduced about three years ago in the Disciplinary Statute of the Public Security Police. Thus, the main objective of the present study had as to know the percentage of applicability of the suspension of the disciplinary proceedings, as well as the origin of its proponent, in the respective proceedings, and also the injunctions and rules of conduct associated and complied with by the defendants. The method used to collect the data consisted in the application of a closed-ended questionnaire to the Heads of the Deontology and Discipline, Units of the Metropolitan Command of Oporto, the Regional Command of Azores and the District Command of Faro. Through a descriptive analysis of the results, we concluded that the suspension of the disciplinary process is effectively was applied to 8,4% of the total number of cases opened, with the overwhelming majority of the cases being proposed by the respective instructor. The study also allowed us to understand the rules of conduct and injunctions that have been applied and opened a interesting path for further studies, with a view to knowing in greater detail the advantages of applying this legal disciplinary institute and its consequent positive effects.

Keywords: Conduct, deontology, ethics, injunctions, rules

Introdução

A missão da polícia assenta essencialmente na manutenção da ordem pública e na garantia dos direitos dos cidadãos. Numa sociedade democrática onde todas as pessoas são livres de exercer os seus direitos, o papel da polícia reveste-se muitas vezes de fortes dificuldades para otimizar a relação de equilíbrio essencial ao exercício pleno dos direitos dos cidadãos. Muitas vezes esses direitos são conflituantes e a polícia é convocada para assumir um papel de árbitro na resolução do conflito. Para desempenhar esse relevante papel, exige-se que o polícia seja detentor de boas capacidades profissionais, fortemente alicerçadas numa sólida formação ética e deontológica.

Neste sentido, a polícia em geral e cada um dos polícias em particular assumem o compromisso de pautar a sua atuação por altos padrões éticos e pelo rigoroso cumprimento das regras deontológicas da função policial. A ética inspira a ação policial (Clemente, 2016). Perante tal responsabilidade, a polícia organiza-se através de um conjunto de normativos legais, entre os quais o Código Deontológico do Serviço Policial e, no caso da Polícia de Segurança Pública (PSP), o seu Estatuto Disciplinar.

As vulnerabilidades próprias da condição humana, aliadas à complexidade e dificuldade de concretização das tarefas da polícia, implicam uma forte componente do sentido ético e deontológico na própria formação dos polícias. Pois, como refere Pinto (2011) "a orientação ética, social e profissional é um imperativo em todas as manifestações da vida humana". Ainda assim, assiste-se a comportamentos censuráveis do ponto de vista deontológico por parte de alguns polícias. Estes comportamentos conduzem muitas vezes à abertura de processos disciplinares e aplicação das respetivas sanções. As penas disciplinares encerram em si um certo estigma e muitas vezes não são compreendidas pelos destinatários (Salgueiro, 2019). Por outro lado, existem penas que provocam o afastamento precoce dos polícias da sua atividade, contribuindo para uma redução da capacidade operacional e, por outro lado, um desperdício dos recursos públicos que foram gastos com a formação desses profissionais. Neste sentido, o instituto jurídico disciplinar da suspensão do processo, previsto no artigo 87º do Estatuto Disciplinar da PSP (EDPSP), introduzido pela primeira vez em 30 de julho de 2019, aquando da sua entrada em vigor, **poderá** consubstanciar-se num instrumento valioso e equilibrado para salvaguardar os níveis necessários de ética e disciplina no seio da PSP e ao mesmo tempo contribuir para minimizar os efeitos e repercussões negativas inerentes à aplicação efetiva de sanções disciplinares.

Neste contexto, consideramos pertinente, passados quase três anos sobre a sua entrada em vigor, **perceber se este instituto da suspensão do processo está ou não a ser aplicado**, em caso afirmativo, **qual a percentagem de aplicabilidade em relação à totalidade dos processos instruídos**. Por outro lado, **conhecer os sujeitos que impulsionam essa aplicação e as eventuais injunções e regras de conduta correspondentes, bem como a identificação do padrão das infrações disciplinares** em que esses processos assentam, com vista à sua caracterização e deteção de eventuais desigualdades de critério na sua aplicação.

A **relevância** da abordagem deste tema, prende-se desde logo com a sua atualidade e também pelas repercussões que poderá representar na administração da justiça e disciplina na PSP. Por outro lado, a ausência de estudos anteriores sobre esta temática especifica também nos motivou na escolha, dada a importância que poderá trazer para a prevenção disciplinar e para o crescente sentido ético e deontológico dos polícias.

Através deste breve estudo **empírico quantitativo**, procedemos à recolha de dados relativos ao número total de processos disciplinares iniciados após a entrada em vigor do novo EDPSP, até à presente data. Com base nesse número geral, procuramos quantificar os processos em que houve a aplicação da suspensão do processo e, a partir desse número, decompô-lo para obtermos as respostas às restantes questões desta investigação. Dada a limitação temporal e substantiva deste trabalho, apenas foi viável recolher os dados existentes em três Núcleos de Deontologia e Disciplina (NDD) da PSP, concretamente no Comando Metropolitano do Porto (COMETPORT), no Comando Regional dos Açores (CRA) e no Comando Distrital de Faro (CDF), um comando de cada tipo, que consideramos representarem o universo da PSP no seu conjunto. A forma utilizada para concretizar a recolha dos dados consubstanciou-se na aplicação de um questionário de resposta fechada aos chefes dos respetivos NDD. Para o processo de contacto com os sujeitos e respetiva recolha de dados, solicitamos a autorização prévia à Direção Nacional da PSP e informamos os participantes dos objetivos do estudo e da não envolvência de dados pessoais ou classificados.

Este trabalho está estruturado em três partes, sendo a primeira dedicada a um breve enquadramento temático, seguido da revisão da literatura e respetiva conceptualização. Na segunda parte do artigo, explicamos a metodologia adotada e apresentamos os resultados obtidos. Na terceira parte, passamos à análise e discussão dos dados para depois terminarmos com a apresentação das conclusões e dar nota das limitações sentidas, bem como apontar pistas para uma eventual investigação futura, mais profunda sobre este tema,

em função da sua pertinência e das questões que consideramos importantes conhecer em maior detalhe.

1 – Revisão da literatura, enquadramento temático e conceptual

1.1 - A ética e a deontologia no serviço policial

A ética e deontologia no serviço policial tem vindo a merecer uma preponderância crescente no contexto da atuação da polícia. Ao longo dos últimos anos, especialmente após a implementação do regime democrático, com a massificação do ensino e a liberalização dos órgãos de comunicação social, a sociedade portuguesa tem vindo a revelar um crescente nível de conhecimento. Este conhecimento está associado a uma maior participação cívica e por conseguinte a um elevado sentido crítico e exigência no rigor da atuação policial, em linha com os padrões impostos por uma sociedade democrática e livre, onde a garantia dos direitos das pessoas se assume como uma das principais funções do estado que delega na polícia a sua concretização. Esta responsabilidade atribuída à polícia implica uma atuação norteada por um quadro de valores e princípios ético positivados em normas legais e fortemente interiorizados pelos seus profissionais.

Desde a sua seleção, ao ingresso nas funções policiais e durante todo o percurso profissional, os polícias são submetidos a testes, exames, formação inicial e formação contínua, onde a componente ética e deontológica é uma constante, face à sua permanente interação com o público nos mais diversificados cenários de atuação. Não obstante todo o esforço desenvolvido pela polícia no sentido de manter os seus profissionais com um elevado nível ético e deontológico, a verdade é que a sua condição humana, o quadro de dificuldades em que muitas vezes atuam e as vulnerabilidades económicas e sociais levam-nos muitas vezes ao desvio e à infração disciplinar. Nestas situações, são acionados os mecanismos de controlo para manter os seus profissionais dentro do quadro de referência desejável, umas vezes punindo, outras vezes recompensando, ou seja, promovendo a autorregulação e equilíbrio do próprio profissional. Apelando à sua consciência e mobilizando-o para voluntariamente se manter dentro de um nível aceitável de atuação, referenciado pelo seu código deontológico.

Ainda dentro do quadro referencial de valores e deveres profissionais há a considerar o próprio EDPSP, onde o conceito de disciplina está positivado como consistindo na

observância da lei, das regras especialmente aplicáveis aos polícias e das ordens e determinações que delas legalmente derivem. Refere ainda que os polícias devem adotar irrepreensível comportamento cívico, atuando de forma íntegra e profissionalmente competente, promovendo a confiança e o respeito da população e contribuindo para o prestígio da PSP. Neste sentido, estão consagrados um conjunto de deveres orientadores da ação policial, cuja violação pode implicar a aplicação de uma pena disciplinar, sendo, no entanto, acompanhados por um conjunto de recompensas que poderão ser atribuídas aos polícias que revelem comportamentos exemplares, zelo excecional ou para destacar atos de relevo social e profissional. Pinto (2011) refere que a disciplina serve de indicador para avaliar o estado da instituição.

Em suma, podemos concluir que o sentido ético e deontológico dos polícias é de facto uma exigência essencial no cumprimento da sua função, contudo esse nível é volátil e vulnerável, sendo necessária a implementação de um sistema de controlo que permita manter o seu equilíbrio otimizado ao longo de toda a carreira profissional. Assim, a aplicação do instituto da suspensão do processo disciplinar poderá revelar-se um instrumento muito valioso para ajudar a manter esse equilíbrio.

1.2 – Do desvio à infração disciplinar ao cumprimento da pena

Como referimos anteriormente, a função policial está sujeita a uma forte pressão intrínseca e extrínseca ao próprio agente policial, o que, apesar de todos os mecanismos de controlo e tentativas de os manter num nível adequado em termos éticos e deontológicos, ainda assim, assiste-se muitas vezes a comportamentos censuráveis desse ponto de vista por parte de alguns polícias. Este permanente equilíbrio entre o necessário cumprimento das regras e a minimização da ocorrência do desvio, revela-se de facto a "pedra de toque" como absoluta necessidade de manter uma relação de confiança entre a polícia e a sociedade (Pinto, 2011). Contudo, nem sempre se consegue otimizar este equilíbrio e, por vezes, os comportamentos dos polícias resvalam para a violação dos deveres profissionais, desencadeando o correspondente processo disciplinar e a consequente aplicação de uma sanção.

O conceito de infração disciplinar e as sanções aplicáveis aos elementos polícias da PSP têm vindo a sofrer alterações ao longo dos anos, consoante os regulamentos e estatutos disciplinares em vigor. A título exemplificativo, o primeiro regulamento disciplinar da PSP, aprovado pelo Decreto nº 40118, de 6 de abril de 1955 considerava uma infração disciplinar "*o facto voluntário praticado pelos elementos do pessoal da PSP*

com violação dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função ou com ofensa dos deveres gerais dos cidadãos impostos pela lei ou pela moral social". Previa penas disciplinares diferenciadas consoante a categoria do polícia. Este regulamento disciplinar previa a pena de reforma por incapacidade moral, a pena de patrulhas, guardas e piquetes até cinco por mês. Estavam também previstas as penas de admoestação e repreensão aplicáveis por faltas leves de serviço e sempre no intuito do melhoramento da disciplina e dos serviços. Por sua vez, o novo EDPSP, em vigor desde finais de julho de 2019, considera infração disciplinar "*o ato ou conduta, ainda que meramente negligente, praticado pelos polícias, por ação ou omissão, com violação de algum dos deveres previstos no presente estatuto*".

Apesar de todos os esforços para o evitar, ainda assim, o desvio de comportamento do polícia é uma realidade, então importa assumi-la e refletir sobre o tradicional sistema punitivo, assente na instrução de um processo disciplinar e consequente aplicação de uma pena, a qual, de acordo com o EDPSP em vigor, poderá consubstanciar-se numa repreensão, multa, suspensão, aposentação compulsiva ou demissão. Estas penas, não obstante, serem aplicadas com base no competente processo disciplinar escrito e permitirem todas as garantias de defesa aos arguidos, ainda assim, revelam-se muitas vezes um potencial de conflito e litigância entre a administração policial e os seus efetivos, com todos os efeitos negativos que dai resultam, quer em termos de motivação do polícia, quer em termos de desaproveitamento de tempo, com claro prejuízo para a eficácia do serviço policial prestado ao cidadão. Neste sentido, importa, pois, trilhar novas forma de atuação, mais expeditas, tão ou mais eficientes e necessariamente menos estigmatizantes e propensas à exponenciação da conflitualidade interna. É, portanto, neste contexto, que, em 2019, rompendo com a denominação de regulamento disciplinar, é aprovado o EDPSP, onde estão vertidas profundas alterações em relação aos regulamentos anteriores. Evoluiu-se no sentido de incutir nos profissionais uma maior autorregulação dos seus atos. Por outro lado, é introduzido um novo conceito jurídico, baseado na possibilidade de suspender o processo mediante o cumprimento de determinadas injunções. Trata-se, na verdade, de um instituto jurídico já em vigor no âmbito do processo penal e que agora se estende à justiça disciplinar da PSP, como detalhadamente iremos procurar escalpelizar no ponto seguinte.

1.3 – Suspensão do processo em geral

É um instituto jurídico processual consubstanciado na faculdade de permitir ao arguido uma autorreflexão sobre o seu comportamento, conduzindo-o a reconhecer o desvalor da sua conduta. Procura convocar e convencer o próprio arguido a reparar os efeitos negativos e eventuais prejuízos decorrentes do seu comportamento, podendo assim beneficiar do arquivamento do processo, sem ter de se sujeitar a uma acusação e ao eventual cumprimento de uma pena. Contudo, terá de aceitar e cumprir as injunções e regras de conduta que lhe venham a ser propostas. Esta solução apenas é possível para infrações disciplinares e criminais de menor gravidade.

1.3.1 - Suspensão do processo no âmbito penal

Ao efetuarmos um paralelismo com a área criminal, verificamos que a suspensão do processo penal está prevista no artigo 281º do Código Processo Penal (CPP), podendo ser aplicada ao arguido, em caso de crimes puníveis com pena de prisão não superior a cinco anos ou com sanção diferente da prisão. Para o efeito, o ministério público, oficiosamente ou a requerimento do arguido, do assistente e com a concordância do juiz de instrução, o determine, mediante a imposição ao arguido de injunções e regras de conduta. Mas para além das exigências referidas, ainda se torna necessária a verificação de um conjunto de pressupostos, tais como ausência de condenações anteriores por crime da mesma natureza, ausência de aplicação anterior deste regime, não haver lugar a medida de segurança de internamento, ausência de um grau de culpa elevado e ser de prever que o cumprimento das injunções e regras de conduta respondem suficientemente às exigências de prevenção que no caso se façam sentir. Note-se, no entanto, que o cumprimento de injunções e regras de conduta não correspondem a uma pena criminal e tão pouco a uma confissão dos factos e da sua culpa (Albuquerque, 2009).

A decisão de suspender o processo assenta num mero juízo hipotético de responsabilidade do arguido que aceita as injunções ou regras de conduta para não se submeter a um julgamento, contudo, deverá o arguido continuar a presumir-se inocente (Silva, 2009). No entanto, não invalida que os factos indiciados no processo-crime e a própria aceitação da suspensão, não possam ser considerados como fatores a ponderar em sede de processo disciplinar.

Existe, contudo, alguma controvérsia sobre a aplicação deste instituto e a sua compatibilização com o princípio da legalidade da promoção do processo penal, na medida em que importa apurar se depende de um juízo de oportunidade ou se decorre de uma

obrigação legal. A este respeito, na sua dissertação de mestrado em 2014, Matias corrobora a posição que defende estarmos perante uma manifestação de um princípio de legalidade aberta, ou seja, o ministério público deverá propor a sua aplicação sempre que estejam reunidos os requisitos previstos na lei.

1.3.2 - Suspensão do processo no âmbito disciplinar

No ano de 2019 a PSP abandonou a denominação de regulamento disciplinar e adotou a designação de estatuto disciplinar, onde foram introduzidas algumas alterações significativas em relação aos regulamentos anteriores. Houve claramente uma evolução no sentido de incutir nos profissionais uma maior autorregulação dos seus atos. Por outro lado, é introduzido este instituto jurídico disciplinar da suspensão do processo. Trata-se, na verdade, de um instituto jurídico já em vigor no âmbito do processo penal, que em 2019 foi acolhido pela justiça disciplinar da PSP. Este instituto jurídico disciplinar, que está previsto no artigo 87º do EDPSP, pretende sobretudo minimizar os efeitos estigmatizantes das penas e, por outro lado, aumentar a celeridade processual e simplificar os procedimentos (Salgueiro, 2019). A sua aplicação está, no entanto, limitada às infrações disciplinares cuja pena previsivelmente aplicável seja a de repreensão ou multa e a entidade com competência disciplinar, oficiosamente, sob proposta do instrutor ou a requerimento do arguido, o determine. A aplicação deste instituto está ainda condicionada à concordância do arguido, à previsibilidade do cumprimento das injunções e regras de conduta que respondam suficientemente às exigências de prevenção que no caso se imponham. Acresce ainda a circunstância do arguido não ter agido com um grau de culpa elevado e também não ter nenhuma condenação disciplinar nos últimos três anos anteriores. Pode ser decretada até ao final da instrução do processo e caso o arguido cumpra as injunções e regras de conduta que lhe foram aplicadas, o processo será arquivado, não podendo vir a ser reaberto. Se, pelo contrário, o arguido não cumprir as injunções e regras de conduta ou durante o período de suspensão vier a ser punido por nova infração, será revogada a suspensão e o processo prossegue (cfr. artigo 86ª EDPSP).

1.4 – As injunções e regras de conduta

No artigo 88º do EDPSP, estão previstas as injunções e regras de conduta suscetíveis de ser oponíveis ao arguido, concretamente a reparação ou indemnização de danos patrimoniais causados à PSP ou a terceiros e prestação ao lesado ou à PSP de satisfação moral adequada, que pode ser materializada em retratação e pedido de desculpas formal.

Para além destas podem ser aplicadas outras obrigações que se considerem adequadas e especialmente exigidas pelas circunstâncias do caso em concreto, não sendo, no entanto, de admitir injunções e regras de conduta que possam ofender a sua dignidade. As injunções são obrigações de resultado, enquanto as regras de conduta são obrigações de comportamento, as primeiras extinguem-se imediatamente com o seu cumprimento e as segundas implicam um comportamento continuado (Jardim, 1988).

As injunções e regras de conduta representam uma função reparadora ou indemnizatória dos danos causados à PSP e/ou a terceiros. Encerram ainda uma componente de correção do comportamento do arguido, sem significarem a aplicação de uma sanção materializada através da aplicação de uma pena, embora os fins possam ser semelhantes. A circunstância de implicar a concordância do arguido e permitir o arquivamento do processo, se durante o período máximo de dezoito meses, o mesmo cumprir as injunções e regras de conduta, promove a prevenção disciplinar especial, conduzindo o arguido a uma autorreflexão sobre o seu comportamento. Pelo contrário, caso o arguido não cumpra total ou parcialmente as injunções e regras de conduta ou venha a ser punido por nova infração disciplinar, o processo prossegue. Assim, como refere Andrade (1995) nem as injunções e regras de conduta são penas, nem a suspensão provisória do processo é um despacho condenatório, continuando o arguido a beneficiar da presunção de inocência mesmo após a aplicação daquelas.

1.5 – A prevenção disciplinar geral e especial

A remissão subsidiária da aplicação do EDPSP para os princípios gerais e normas do direito sancionatório e da legislação processual penal, prevista no seu artigo 7º, remete-nos para a teoria do fim das penas e dos seus efeitos. Nesse sentido, importa desde logo atentar ao princípio estruturante do direito sancionatório português relativo aos fins das penas, onde está consagrado que a aplicação de penas e medidas de segurança visam a proteção de bens jurídicos e a reintegração do agente infrator na sociedade e em caso algum a pena pode ultrapassar a medida da culpa. Neste mesmo alinhamento, surgem os objetivos da justiça disciplinar na PSP, procurando sempre harmonizar o interesse dos bens jurídicos violados com a necessidade de reintegrar os seus agentes infratores. Assim, assente nestes dois vetores procura-se concretizar a importante prevenção disciplinar. Embora sobre esta temática da teoria dos fins das penas se tenha assistido a um confronto de posições ao longo dos tempos, onde alguns autores defendem uma posição contrária, advogando em

favor da natureza retributiva das penas (Costa, 1992; Dias, 1993; Veloso 1999; citados por Albuquerque, 2008, p.173), com os quais obviamente não estamos de acordo.

1.6 – Uma consciencialização ética e deontológica pessoal

A relevância ética e deontológica na prossecução da missão policial revela-se de tal forma determinante para a capacitação profissional dos polícias, ao ponto da preocupação da estrutura de comando e direção se centrar cada vez mais na consciencialização pessoal dos polícias, desenvolvendo todos os mecanismos ao seu alcance para maximizar os seus resultados. Pois, só através de uma forte consciência pessoal dos valores éticos e deontológicos, se consegue minimizar a ocorrência do desvio e dotar os polícias de padrões de atuação dignos de um estado de direito democrático.

A importância da missão atribuída à PSP implica um forte sentido de missão e responsabilidade, assente num quadro de valores e princípios éticos solidamente enraizados nos seus profissionais. Este referencial de valores, desde logo presente aquando do recrutamento dos polícias, revela-se necessário e imprescindível durante toda a sua vida profissional, já que se manifesta diariamente em todas as suas interações.

Neste sentido, partindo do pressuposto que o instituto jurídico disciplinar da suspensão do processo se constitui como uma ferramenta importante na prossecução deste desiderato de manter os níveis de ética e deontologia elevados, vamos, pois, procurar saber se efetivamente este procedimento está a ser utilizado, em que medida e qual a sua extensão, conforme seguidamente procuraremos demonstrar através da explicação da metodologia adotada e dos respetivos resultados obtidos.

2- Metodologia adotada

2.1 – Enquadramento

O instituto jurídico disciplinar da suspensão do processo poderá constituir-se uma ferramenta importante na celeridade processual e, ao mesmo tempo, um instrumento valioso para a promoção da justiça disciplinar e para o necessário equilibro entre o cumprimento dos deveres profissionais e o cometimento do desvio. Nesta senda, tendo este instituto jurídico sido introduzido pela primeira vez no EDPSP, no ano de 2019 e entrado em vigor no dia 30 de julho de 2019, considerámos pertinente, passados quase três anos sobre a sua entrada em vigor, **perceber em que estado se encontra a sua aplicação.**

Deste modo, foram colocadas algumas hipóteses, às quais procuramos dar resposta, com a finalidade de compreender a questão de fundo por nós levantada relativamente à aplicabilidade ou não deste instituto jurídico disciplinar.

Assim, passamos a elencar as hipóteses consideradas e para as quais pretendemos obter as respetivas respostas, com base na recolha de dados que efetuamos:

- Está ou não a ser aplicada a suspensão do processo disciplinar na PSP?
- Qual a percentagem de aplicabilidade em relação à totalidade dos processos?
- Quem toma a iniciativa da proposta de aplicação deste instituto?
- Que injunções e regras de conduta têm sido aplicadas?
- O efeito do cumprimento destas medidas na prevenção disciplinar é positivo ou negativo?

Conhecidos os conceitos principais e o respetivo enquadramento teórico apresentado na parte anterior, fomos então procurar dar respostas às nossas questões de investigação. Assim, para alcançar os objetivos a que nos propusemos, decidimos efetuar o nosso estudo seguindo a metodologia de um **estudo empírico**, na medida em que recolhemos os dados através de uma investigação **quantitativa** junto dos serviços da PSP que têm a responsabilidade de organizar os processos disciplinares. Com base nos dados recolhidos, procuramos quantificar os processos em que houve a aplicação da suspensão do processo e a partir desse número, decompô-lo para obtermos as respostas às restantes questões desta investigação.

2.2 - Sujeitos participantes no estudo

Dada a limitação temporal e substantiva deste trabalho, não nos foi possível estudar exaustivamente todo o universo dos serviços da PSP que efetuam a tramitação dos processos disciplinares, sejam os Núcleos de Deontologia e Disciplina (NDD). Assim, recolhemos os dados em alguns comandos, concretamente num comando de cada tipologia, metropolitano, regional e distrital, por considerarmos constituírem um subconjunto do total dos NDD da PSP que apresentam características representativas da atividade processual disciplinar em geral na PSP. Deste modo, selecionamos um tipo de amostra não probabilística, utilizando a técnica da amostragem por julgamento ou intencional (Lousã, Santos, & Cabral, 2018), com base na nossa convicção de que seriam representativos do universo que se pretende estudar. Os comandos selecionados para constituir a nossa amostra são o Comando Metropolitano do Porto, O Comando Regional dos Açores e o Comando Distrital de Faro.

2.3 – Instrumentos

A forma utilizada para concretizar a recolha dos dados consubstanciou-se na aplicação de um questionário de resposta fechada aos chefes dos NDD, dos Comandos do Porto, Açores e Faro. Um questionário construído especialmente para o efeito, o qual procurou assegurar a clareza e precisão das questões, em ordem à sua compreensão, tendo em vista a resposta sem ambiguidades e claramente entendível. Assim, formularam-se dez questões diretas, claras e precisas de forma que os respondentes não tivessem dificuldades na sua interpretação e resposta.

2.4 – Procedimentos

Para o processo de contacto com os sujeitos contámos com os conhecimentos pessoais e institucionais adquiridos pelo signatário. Assim, numa primeira fase, efetuamos um pedido de autorização de recolha de dados ao Diretor Nacional da PSP, por intermédio do Gabinete de Deontologia e Disciplina (GDD) da Direção Nacional. Em seguida, efetuamos um contacto telefónico pessoal com os três chefes dos NDD dos comandos envolvidos, onde lhes foram dados a conhecer os objetivos do estudo, sendo-lhes garantido que o mesmo não envolvia dados pessoais ou qualquer outro tipo de informação reservada e de âmbito processual. Por fim, procedemos à recolha dos dados com recurso às comunicações por correio eletrónico.

3 – Apresentação, análise e discussão dos dados

Em seguida, apresentam-se os resultados obtidos e referentes às primeiras sete questões colocadas aos participantes, através da exibição do quadro nº 1, contendo os valores quantitativos obtidos por cada uma das questões formuladas.

Nº	Questão	Especificidades	Porto	Açores	Faro	Total	%
01	Processos iniciados		407	249	152	**808**	**100**
02	Proposta suspensão		38	7	23	**68**	**8,4**
03	Origem proposta	Arguido	2	0	0	**2**	**2,9**
		Instrutor	36	7	23	**66**	**97,1**
		Decisor	0	0	0	**0**	**0**
04	Entidade decisora	Aceitou	37	7	21	**65**	**95,6**
		Recusou	1	0	2	**3**	**4,4**
05	Arguido concordou	Sim	37	7	20	**64**	**98,5**
		Não	0	0	1	**1**	**1,5**
06	Infrações disciplinares	Acidente viação	9		4	**13**	**19,4**
		Aproveitamento função			1	**1**	**1,5**
		Atraso serviço		1		**1**	**1,5**
		Dano extravio em material	14	2		**16**	**23,9**
		Desobediência à central			2	**2**	**3,0**
		Desrespeito cidadão			1	**1**	**1,5**
		Desrespeito superior	1	1	1	**3**	**4,5**
		Excesso velocidade			4	**4**	**6,0**
		Extravio carteira profissional			1	**1**	**1,5**
		Falta ao serviço	4		5	**9**	**13,4**
		Procedimento incorreto	5	2	0	**7**	**10,4**
		Publicação rede social	7	1		**8**	**12,0**
		Violência doméstica			1	**1**	**1,5**
07	Injunções/regras conduta	Turno serviço	36	3	18	**57**	**89,1**
		Pagamento danos		2		**2**	**3,1**
		Retratação pedido desculpa	1	2	1	**4**	**6,3**
		Não ingerir bebidas alcoólicas			1	**1**	**1,6**

Quadro nº 1 – Resultados quantitativos obtidos através das respostas às questões 1 a 7.

Da análise dos dados obtidos resultou uma resposta inequívoca à questão principal objeto deste estudo que era saber se o instituto jurídico disciplinar da suspensão do processo estava ou não a ser aplicado. Assim, constatamos que, no conjunto dos três comandos analisados, representa uma aplicabilidade de 8,4% em relação ao total de 808 processos iniciados. Neste sentido, considerando a representatividade da amostra a que nos referimos anteriormente, podemos concluir pela efetiva aplicação deste instituto no conjunto da PSP, embora o valor da percentagem apurada neste breve estudo não nos permita extrapolar com total certeza, que seja essa percentagem em todo o seu universo.

Por outro lado, também foi possível inferir dos resultados obtidos que a esmagadora maioria das propostas de suspensão do processo tem sido apresentadas pelos respetivos instrutores, numa percentagem de 97,1%, o que de algum modo poderá significar que os arguidos e os seus defensores ainda não estão muito familiarizados com este procedimento e talvez por esse motivo a percentagem de propostas apresentadas pelos arguidos é relativamente baixa, de apenas 2,9%. Outra nota que podemos retirar dos dados obtidos é o facto da iniciativa da suspensão do processo nunca ter partido da entidade decisora. Esta realidade, a nosso ver, poderá ser explicada pelo facto de o decisor confiar o processo ao instrutor, após a respetiva nomeação, só intervindo nesse processo quando o instrutor lho apresenta para emissão das decisões da sua competência e, assim, não surgirá a oportunidade do decisor *à priori* tomar conhecimento do cumprimento dos requisitos e ser ele próprio a tomar a iniciativa.

Outro aspeto relevante a ter em consideração nos resultados obtidos está relacionado com a percentagem bastante elevada 95,6% dos casos em que a entidade decisora concorda com a proposta de suspensão que lhe é apresentada pelo instrutor, sendo que, em apenas 4,4% dos casos que lhe foram apresentados manifestou a sua discordância. Não menos importante é o facto do arguido, apesar de serem residuais as vezes em que ele próprio tomou a iniciativa da proposta, conforme já referimos, nos casos em que foi solicitada a sua concordância ou não com essa possibilidade, se ter manifestado favoravelmente em 98,5% das vezes que isso aconteceu.

Sobre a questão de saber se estavam ou não a ser aplicadas as regras de conduta e injunções, os dados apurados revelam-nos efetivamente a aplicação de ambas, sendo as injunções aplicadas em maior número do que as regras de conduta. Por outro lado, também se inferiu que a injunção mais aplicada é a realização de turnos de serviço suplementares, durante a hora da folga, num total de 89,1%, de todas as injunções e regras de conduta aplicadas. Ao contrário, registou-se uma aplicação residual da retratação e pedido de desculpas, bem como o pagamento dos danos, no seu conjunto de apenas 9,4% dos casos.

No quadro seguinte, apresentam-se os resultados obtidos e referentes às tês últimas questões colocadas aos participantes, através da exibição do quadro nº 2, contendo os valores quantitativos obtidos por cada uma das questões formuladas.

Nº	Questão	Porto	Açores	Faro	Total
08	Efeitos na prevenção geral e especial	5	5	5	15
09	Repercussões no serviço operacional	5	5	5	15
10	Importância para a manutenção de bons níveis de disciplinada e sentido ético	5	5	5	15

Quadro nº 2 – Resultados quantitativos obtidos nas respostas às questões 8 a 10.

Em relação aos dados obtidos e representados no quadro nº 2, importa clarificar o facto destes dados não estarem diretamente relacionados com o núcleo central das questões objeto deste trabalho, na medida em que essas questões já foram todas respondidas com os dados constantes no quadro nº 1. No entanto, dada a nossa experiência e conhecimento nesta área, desde o início do estudo, estávamos fortemente convictos da aplicação efetiva deste instituto, embora sem certezas especialmente em relação à sua percentagem e demais variáveis. Assim, a aplicação destas questões relativas aos efeitos, às repercussões e à importância, embora sejam de cariz mais qualitativo, procuramos restringir a sua margem de subjetividade através do fecho da resposta, compreendida num valor de um a cinco, em que um representa pouco favorável e cinco representa muito favorável, com o objetivo de percecionar também a realidade destas variáveis, dada a sua importância para a consolidação e eventual expansão da aplicabilidade deste procedimento jurídico. Assim, embora não possamos aferir com toda a relevância científica a coincidência destes dados com a realidade objetiva, no entanto, a atribuição da pontuação máxima de cinco valores escolhida por todos os sujeitos envolvidos no estudo, no mínimo, permite-nos ter um indicador que nos aponta para os efeitos positivos da aplicação deste instituto jurídico na prevenção disciplinar geral e especial, nas repercussões no serviço operacional e na manutenção de bons níveis de sentido ético e disciplinar.

Conclusões

Desta forma, concluímos que, na verdade, o instituto jurídico da suspensão do processo disciplinar introduzido no novo EDPSP que entrou em vigor a 30 de julho de 2019 tem efetivamente sido aplicado em 8,4% do total dos processos iniciados. A sua aplicação tem tido o maior impulso de propostas através do respetivo instrutor do processo, com uma taxa de 97,1%, sendo as propostas efetuadas pelo arguido residuais e inexistentes por parte da entidade decisora.

Outro aspeto muito relevante que importa referir ao nível das conclusões a que chegamos prende-se com o facto do arguido e do decisor, embora representem uma percentagem muito baixa no papel de autores da proposta, manifestaram a sua concordância praticamente total com a proposta de suspensão apresentada pelo instrutor, havendo apenas um caso em que isso não aconteceu.

Já em relação às injunções e regras de conduta aplicadas aos arguidos no âmbito da suspensão do processo, concluiu-se que a sua maioria se consubstancia na realização de turnos suplementares de serviço, o que aconteceu em 89,1% das injunções aplicadas, sendo que todas as restantes representam apenas cerca de 11%. Relativamente às condutas comportamentais que sustentam as infrações disciplinares, constatou-se a sua variabilidade, embora tenhamos podido identificar um padrão mais frequente ao nível dos danos e extravios de material, acidentes de viação e as faltas ao serviço. Sendo também de destacar pela sua inovação as publicações inadequadas nas redes sociais.

A nossa perceção inicial veio-o ainda a ser corroborada através da unanimidade dos dados obtidos nas respostas às questões de caráter mais qualitativo respondidas pelos participantes, permitindo inferir com um grau de certeza bastante significativo que os efeitos da aplicação da suspensão do processo se têm revelado bastante positivos na prevenção disciplinar, na manutenção de níveis adequados de ética e disciplina e também revela vantagens para o serviço operacional. De facto, a realização de turnos suplementares permite um acréscimo do tempo e trabalho policial, com evidentes benefícios para o interesse público. Por outro lado, ainda permite alguns ganhos para a instituição no que diz respeito à aplicação das injunções consubstanciadas na reparação ou indemnização dos prejuízos causados.

Em face do exposto, será necessariamente de concluir que este instituto jurídico veio colmatar uma lacuna até então existente relativamente à forma de resolução adequada de falhas disciplinares leves, que afinal representam a sua maioria. Num artigo de 2019, Ribeiro contabilizou o total de processos instaurados ente 2007 e 2017, tento concluído que

dos 19.104 apenas a 4.289 correspondeu uma pena disciplinar, sendo a repreensão e multa aplicadas a 3.640 (84,48%) do total de processos punidos. Deste modo, facilmente se conclui que a suspensão do processo, podendo ser aplicada abstratamente nos casos a que corresponda repreensão ou multa, tem ainda um longo caminho para percorrer no que diz respeito à sua crescente aplicação.

Neste sentido, seguindo a analogia do consenso e da celeridade processual já previstas anteriormente no âmbito penal, a suspensão do processo disciplinar na PSP partilha do mesmo desiderato, com interesse de ambas as partes. De salientar ainda os efeitos positivos na pacificação institucional, na cooperação, no consenso e a consequente motivação dos profissionais face à concessão daquilo que poderemos chamar de segunda oportunidade, com apelo notório ao sentido ético-disciplinar dos arguidos, com as consequentes repercussões na prevenção disciplinar.

Os resultados obtidos com a realização deste breve estudo vieram-nos ainda despertar para a importância da resolução de conflitos assente no apelo à razão ética e deontológica, complementado com um gesto de retratação, o que, na verdade, contribui para a autorresponsabilização e reconhecimento da falta. Desta forma, promove-se a pacificação do conflito e melhora-se a cooperação e o ambiente organizacional.

A riqueza das conclusões aduzidas pela elaboração deste breve trabalho também nos veio despertar para algumas lacunas ou ineficiências ainda existentes, cuja resolução poderia melhorar a eficácia deste instituto jurídico. Referimo-nos por exemplo à introdução de regras de conduta associadas à obrigação do arguido se submeter a tratamentos em caso de dependência de substâncias aditivas ou de disfunções psíquicas ou psicológicas.

Outro alerta que o estudo nos proporcionou tem a ver com a possibilidade deste instituto jurídico disciplinar não estar a ser utilizado em todas as unidades territoriais da PSP segundo os mesmos critérios, o que poderá criar desconformidades e entraves à sua expansão. Esta e outras e outras questões que foram evidenciadas neste breve trabalho, para as quais as limitações temporais e respetivo âmbito impossibilitaram-nos de efetuar uma investigação mais aprofundada, revelam, a nosso ver, interesse suficiente para um estudo mais detalhado, pois o seu conhecimento revelar-se-ia certamente uma mais-valia para traçar novas metas e implementar novos procedimentos com vista ao objetivo último que é manter uma polícia integral, humana, forte, coesa, "ética e deontologicamente bem formada" e ao serviço do cidadão (Estratégia da Direção Nacional da PSP 2020/2022).

Referências bibliográficas

Albuquerque, P. P. (2009). *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, *(3.ª* ed. atualizada). Lisboa: Universidade Católica Editora.

Albuquerque, P. P. (2008). *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

Almeida, M. F. (2006). *O poder disciplinar na PSP: Vinculação ou discricionariedade na promoção do procedimento disciplinar.* Lisboa: ISCPSI.

Andrade, M. C. (1995). *Consenso e Oportunidade - Reflexões a propósito da suspensão provisória do processo e do processo sumaríssimo.* Jornadas de Direito Processual Penal. O novo Código de Processo Penal, CEJ, Coimbra, Almedina.

Clemente, P. (2016*). Ética policial: Da eticidade da coação policial*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Decreto-Lei nº 440/82 do Ministério da Administração Interna (1982). Diário da República: I Série nº 255/1982. https://files.dre.pt/1s/1982/11/25500/37023717.pdf.

Decreto nº 40118/55 do Ministério do Interior (1955). Diário do Governo: I Série, nº 76/1955. https://files.dre.pt/1s/1955/04/07600/02950304.pdf.

Gouveia, A. R. (2014). *O exercício do poder disciplinar na PSP.* Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE).

Jardim, M. A. V. (1988). *Trabalho a favor da comunidade – a punição em mudança.* Coimbra: Almedina.

Leal-Henriques, M. (2002). *Procedimento Disciplinar* (4.ª ed.). Lisboa: Rei dos Livros.

Lei nº 7/90 da Assembleia da República (1990). Diário da República: I Série nº 43/1990. https://files.dre.pt/1s/1990/02/04300/06700684.pdf

Lei nº 37/2019 da Assembleia da República (2019). Diário da República: I Série nº 104/2019. https://files.dre.pt/1s/2019/05/10400/0272602746.pdf

Lousã, M. D., Santos, J. D., & Cabral, A. P. (2018). *Como fazer trabalhos académicos* (1.ª ed.). Porto: Porto Editora.

Matias, C. (2014). *A suspensão provisória do processo: o regime legal presente e perspetivado.* [Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito Universidade de Coimbra]. https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/.

Pinheiro, P. S. (2020). *O Procedimento disciplinar no âmbito do Direito do Trabalho Português* (1.ª ed.). Almedina.

Pinto, B. F. (2011). *Comportamentos desviantes na PSP punidos disciplinarmente com penas expulsivas*. [Tese de Mestrado Integrado em Ciências Policiais]. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/24443.

Resolução do Conselho de Ministros nº 37/2002 da Presidência do Conselho de Ministros. (2002). *Código deontológico do serviço policial.* Diário da República: I Série B, nº 50/2002. https://files.dre.pt/1s/2002/02/050b00/16691671.

Ribeiro, R. F. (2019). *Perspetivas ético-funcionais do quadro sancionatório*. [Trabalho Indivídual Final, 3º Curso de Comando e Direção Policial]. Lisboa: ISCPSI. http://hdl.handle.net/10400.26/34991.

Salgueiro, A. (2019). *Apresentação das alterações ao novo Estatuto Disciplinar da PSP*. [Pawerpoint]. TEAMS: vídeo conferência.

Silva, G. M. (2009). *Curso de Processo Penal.* III - vol., Verbo.

Silva, G. M. (2001). *Ética policial e sociedade democrática.* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Fim