

# **Aplicação no Tempo do Exercício do Poder Disciplinar, face à inclusão do Estatuto Disciplinar à luz da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho**

ANTÓNIO AMADO \*

Sumário: *I- Introdução.- II-Exercício do Poder Disciplinar à Luz da Lei n.º58/2008, de 09 de setembro (agora revogado).-1. A Lei n.º58/2008, de 09 de setembro.- III- Exercício do Poder Disciplinar à Luz da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho- LTFP.-1- A Referencia Inovadora do Objeto e Sistemática da Nova Lei.- 2- Principais Alterações Introduzidas pela Nova Lei.- IV - A Aplicação da Lei Disciplinar no Tempo.-1.Regime Geral.- 2.Direito Processual Penal e Sua Aplicação no Tempo.- 3- Direito Penal e Sua Aplicação no Tempo. – 4- Vertentes Adjetiva e Substantiva do Regime Disciplinar.- 5- Noção de Lei Posterior Mais Favorável.- V- Conclusões*

## **I – Introdução**

A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (adiante designada por LTFP) aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que entrou em vigor no dia 1 de agosto de 2014, aplica-se à administração direta e indireta do Estado e, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços da administração regional e da administração autárquica, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente

---

**JURISMAT**, Portimão, n.º 7, pp. 103-137.

\* Especialista em Direito; Docente do ISMAT.

da República, dos tribunais e do Ministério Público e respetivos órgãos de gestão e outros órgãos independentes, aos órgãos e serviços de apoio à Assembleia da República.

A referida Lei é também aplicável a outros trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas que não exerçam funções nas entidades referidas.

Na verdade, pela sua abrangência, e salvo melhor entendimento, quase que nos atrevemos a dizer que esta Lei se traduz, na sua essência, na criação de um verdadeiro Código de Trabalho da Função Pública, pois, quer queiramos, quer não, temos de concordar que este diploma congrega importantes temas do regime jurídico do trabalho em funções públicas, que se encontravam dispersos por inúmeros diplomas legais, cuja complexidade, proliferação e consecutivas alterações tornavam a percepção do edifício legislativo vigente muito difícil, em detrimento quer da própria Administração Pública quer, em especial, dos seus trabalhadores e dirigentes.

Neste sentido, é comum, no meio jurídico, referenciar-se que o “novo regime jurídico” agora criado, surge no seguimento da tendência há muito sentida de convergência ou aproximação ao regime laboral comum, assentando, essencialmente, em três grandes pilares legislativos, nomeadamente:

- a) A presente Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que, numa “quase-codificação”, regula matérias muito vastas onde se inclui o poder disciplinar, (que é, em concreto, e na sua essência, a matéria de que nos iremos ocupar neste artigo);
- b) *O Código do Trabalho* (e respetiva *legislação complementar*), como regime subsidiário, com matérias que, com as necessárias adaptações, se aplicam ao vínculo de emprego público, como a articulação de fontes, direitos de personalidade, etc.;
- c) Legislação avulsa e complementar, cuja especificidade das matérias justifica estarem reguladas em diplomas próprios, como por exemplo e entre outros, o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.

Numa primeira impressão, vemos aqui incluídos vários diplomas legais que nos vinham acompanhando ao longo dos tempos, por forma dispersa, como já foi referido e que agora se compilaram e tomaram forma de uma Lei Geral do Trabalho da Função Pública. Com efeito, com a entrada em vigor da LTFP, foram revogados:

- a) O regime de negociação coletiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público, aprovado pela Lei n.º 23/98, de 26 de maio;
- b) Os artigos 16.º a 18.º do regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, que ainda

se encontravam vigentes atendendo ao disposto na Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro;

c) Os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, com exceção das normas transitórias abrangidas pelos artigos 88.º a 115.º;

d) O estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro;

e) O regime do contrato de trabalho em funções públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro;

f) As regras e os princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto;

g) O regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da administração central, regional e local, incluindo os institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos, aprovado pelo Decreto - Lei n.º 100/99, de 31 de março;

h) O regime especial de trabalho a tempo parcial para o pessoal com mais de 55 anos de idade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 324/99, de 18 de agosto;

i) O diploma que introduziu a semana de trabalho de quatro dias no âmbito da Administração Pública, o Decreto-Lei n.º 325/99, de 18 de agosto.

Estas matérias encontram-se, agora, regulamentadas na LTFP e algumas delas também no Código de Trabalho (aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro), atenta a remissão para este diploma efetuada pelo artigo 4.º, do anexo da LTFP.

Por outras palavras, a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, veio alterar, de forma substancial, a sistematização geral do direito laboral dos trabalhadores que exercem funções públicas.

E é sobre a temática do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas, agora incluído na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, sob a epígrafe *Exercício do Poder Disciplinar*, que nos queremos debruçar tentando compreender o porquê de nova alteração legislativa e sua inclusão numa Lei Geral, quando, na verdade, e salvo melhor opinião, tal estatuto sempre funcionou na sua plenitude, enquanto encarado como LEI ESPECIAL, tendo não há muito tempo sido objeto de alteração substancial, como daremos conta em seguida.

Por outro lado, face à existência desta alteração, e não obstante o diploma mais recente nos premiar com uma norma que estipula e prevê o âmbito de aplicação no tempo da mesma, a Administração Pública vê-se confrontada quotidianamente com o eterno problema de saber, se e quando nos encontramos presentes perante uma situação em que a Lei Disciplinar a aplicar seja a atual – LTFP – ou a que se encontra revogada pelo mesmo diploma legal – ED, de 2008.

Nesse sentido, o nosso estudo irá dar conta dos regimes legais dos dois diplomas supra referenciados, na parte que se refere ao exercício do poder disciplinar e suas principais alterações em cada momento da sua publicação, e posteriormente, tentar dar conta do que, em nosso entender, deverá ser entendido pelo exposto no n.º1 do art.º11.º da Lei n.º 35/2014,<sup>1</sup> de 20 de Junho, que versa, no essencial, sobre aplicabilidade no tempo, da lei agora em vigor.

## II – Exercício do Poder Disciplinar à luz da Lei 58/2008, de 9 de Setembro (agora revogado)<sup>2</sup>

Não nos querendo tornar repetitivos, mas reforçando a ideia já transmitida anteriormente, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, agora publicada, revoga, entre outros diplomas, o *Novo Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas* – Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro (doravante referenciado por ED) que há não muito tempo tinha vindo alterar o Estatuto Disciplinar dos Funcionários Públicos, que contava já com mais de 20 anos de vigência e que se baseava na Lei n.º24/84, de 16 de janeiro.

Como a própria designação indica, o Novo Estatuto (agora revogado, e doravante referenciado por ED), inscreveu-se no processo de alteração em curso da legislação da Função Pública, tentando, dessa forma, adequar o Estatuto Disciplinar ao Novo Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, supra referenciado, surgido em simultâneo, sendo que ambos os diplomas entraram em vigor no dia 1 de janeiro de 2009.

Naquilo que era uma especificidade própria do exercício de funções públicas, o Novo ED (agora revogado), passou, na altura, a prever dois deveres gerais dos trabalhadores até aquele momento inexistentes: o dever de prossecução do interesse público<sup>3</sup> e o dever de imparcialidade.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Artigo 11.º Novo regime disciplinar.

1 - O regime disciplinar previsto na LTFP é imediatamente aplicável aos factos praticados, aos processos instaurados e às penas em curso de execução na data da entrada em vigor da presente lei, quando se revele, em concreto, mais favorável ao trabalhador e melhor garanta a sua audiência e defesa.

2 - Ao prazo de prescrição da infração disciplinar previsto no artigo 178.º na LTFP aplica-se o disposto no artigo 337.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na redação atual.

<sup>2</sup> Artº42.º,n.º1,al.d), da Lei n.º35/2014, de 20 de Junho.

<sup>3</sup> “O dever de prossecução do interesse público consiste na sua defesa, no respeito pela Constituição, pelas leis e pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. Por imperativo constitucional, a Administração Pública está exclusivamente vinculada à prossecução do interesse público, o qual se pode dizer que representa a totalidade dos pontos cardiais por que

Mas não foram só essas as alterações efetuadas ao tempo da sua publicação. Vejamos então o regime jurídico existente no diploma que se encontrava em vigor anteriormente à lei 35/2014, de 20 de junho

### 1) Lei n.º 58/2008, de 09 de setembro

#### A) Dos Princípios Gerais de Direito

Como procedimento administrativo que é, se bem que especial porque sancionatório, e por isso previsto em lei especial, com uma concreta tramitação, o procedimento disciplinar devia e deve igualmente obediência aos princípios gerais de Direito – a que deve estar sujeita qualquer atuação da Administração – contidos no *Código do Procedimento Administrativo* (doravante referenciado por CPA)<sup>5</sup> e portanto também aplicáveis ao processo disciplinar.

Não nos querendo alongar nesta matéria, podemos referir, desde logo, o respeito pelo *princípio da legalidade* (art.º 3.º),<sup>6</sup> o que significa que a Administração está subordi-

---

se deve orientar e pautar a actividade administrativa, devendo no seu exercício, ser respeitados os direitos e interesses legalmente protegidos dos seus administrados.

Tenha-se contudo presente que este dever não pode nem deve ser confundido com qualquer obrigação de fidelidade às Instituições ou á ordem jurídica vigente, na mesma forma que não pode ser entendido como legitimando a transformação do trabalhador público num cidadão de segunda ou como alguém estéril do ponto de vista cívico ou político. Outrossim, este dever é aquele que por excelência, permitirá sancionar disciplinarmente as condutas da vida privada que tenham qualquer relação com o serviço e possam comprometer a imagem, prestígio ou eficiência da Administração Pública.

<sup>4</sup> “O dever de imparcialidade consiste em desempenhar as funções com equidistância relativamente aos interesses com que seja confrontado, sem discriminar positivamente ou negativamente qualquer deles, na perspectiva do respeito pela igualdade dos cidadãos.” Este dever foi autonomizado pelo Estatuto de 2008, na medida em que no anterior estatuto (Decreto Lei n.º 24/8, de 16 de janeiro) encontrava-se diluído no dever de isenção, que trataremos mais adiante. Tal como nos aparece referenciado pelo legislador, este dever constitui uma clara concretização do dever de prossecução do interesse público e do princípio constitucional da igualdade, uma vez que impõe ao trabalhador uma obrigação de imparcialidade ( que determina que a conduta do trabalhador seja alheia e insensível a outros interesses que não o interesse público) e outra de igualdade ( impondo ao trabalhador o dever de em serviço tratar todos os utentes de forma idêntica, sem prejuízo das diferenciações decorrentes das diferentes situações em que se encontrem ou que sejam impostas para assegurar uma efetiva e real igualdade de oportunidades).

<sup>5</sup> De atentar que na elaboração do presente trabalho tivemos já em conta o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro - aprova o novo Código do Procedimento Administrativo (CPA), uma vez que a sua futura publicação se insere já no âmbito de vigência do mesmo.

<sup>6</sup> Artigo 3.º Princípio da legalidade 1 — Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins. 2 — Os atos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas no presente Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo, mas os lesados têm o direito de ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração.

nada, no exercício da ação disciplinar, à Lei e ao Direito. Temos também o *princípio da prossecução do interesse público* e da *proteção dos direitos e interesses dos cidadãos* (art.º 4.º);<sup>7</sup> o *princípio da igualdade e da proporcionalidade* (art.º 6. e 7.),<sup>8</sup> onde é exigido um tratamento igual de situações de facto iguais e um tratamento diverso de situações de facto diferentes; os *princípios da justiça e da imparcialidade* (art.º 7º e 8º.º);<sup>9</sup> o princípio da *imparcialidade*, que é um dever geral de qualquer trabalhador da Administração, como veremos adiante ao falarmos dos deveres do art.º 3.º do ED,<sup>10</sup> e com o qual, o que se pretende é proibir favoritismos ou perseguições e vedar a intervenção de certos trabalhadores em decisões em que se sejam parte interessada - a sua violação pode ser causa de um pedido de suspeição de instrutor, de que falaremos adiante, quando nos debruçarmos sobre esta matéria - ED, art.º 43.º.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Artigo 4.º *Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos*

*Compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.*

<sup>8</sup> Artigo 6.º *Princípio da igualdade* *Nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever ninguém em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.*

*Artigo 7.º Princípio da proporcionalidade* 1 — *Na prossecução do interesse público, a Administração Pública deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos.* 2 — *As decisões da Administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais*

<sup>9</sup> Artigo 8.º *Princípios da justiça e da razoabilidade*

*A Administração Pública deve tratar de forma justa todos aqueles que com ela entrem em relação, e rejeitar as soluções manifestamente desrazoáveis ou incompatíveis com a ideia de Direito, nomeadamente em matéria de interpretação das normas jurídicas e das valorações próprias do exercício da função administrativa.*

*Artigo 9.º Princípio da imparcialidade*

*A Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, 58 Diário da República, 1.ª série — N.º 4 — 7 de janeiro de 2015 considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.*

<sup>10</sup> Artigo 3.º *Infracção disciplinar* 1 - *Considera-se infracção disciplinar o comportamento do trabalhador, por acção ou omissão, ainda que meramente culposo, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce.* 2 - *São deveres gerais dos trabalhadores: a) O dever de prossecução do interesse público; b) O dever de isenção; c) O dever de imparcialidade; d) O dever de informação; e) O dever de zelo; f) O dever de obediência; g) O dever de lealdade; h) O dever de correcção; i) O dever de assiduidade; j) O dever de pontualidade.*

<sup>11</sup> Artigo 43.º *Suspeição do instrutor*

*1 - O arguido e o participante podem deduzir a suspeição do instrutor do processo disciplinar quando ocorra circunstância por causa da qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção e da rectidão da sua conduta, designadamente: a) Quando o instrutor tenha sido directa ou indirectamente atingido pela infracção; b) Quando o instrutor seja parente na linha recta*

Há ainda que referir o *princípio da boa-fé* (art.º 10º),<sup>12</sup> que se traduz numa referência aos valores fundamentais do direito relevantes face ao caso concreto, nomeadamente no que respeita à confiança que deve existir *inter partes*, ou seja, a Administração e o trabalhador; o *princípio da colaboração da Administração com os particulares* (art.º 11º),<sup>13</sup> consagrando-se aqui o dever da Administração de cooperar com o particular, de o informar e esclarecer, quando este solicite a informação, ou quando a Administração pratique ou assuma, no decurso de qualquer procedimento, algum ato ou conduta que possa lesar a esfera jurídica do particular; o *princípio da participação* (art.º 12º),<sup>14</sup> que tendo sido com o CPA que o legislador ordinário consagrou pela primeira vez este princípio, contido fundamentalmente no seu art.º 100.º,<sup>15</sup>

---

*ou até ao 3.º grau na linha colateral do arguido, do participante ou de qualquer trabalhador ou particular ofendido ou de alguém que, com os referidos indivíduos, viva em economia comum; c) Quando esteja pendente processo jurisdicional em que o instrutor e o arguido ou o participante sejam intervenientes; d) Quando o instrutor seja credor ou devedor do arguido ou do participante ou de algum seu parente na linha recta ou até ao 3.º grau na linha colateral; e) Quando haja inimizade grave ou grande intimidade entre o arguido e o instrutor ou entre este e o participante ou o ofendido. 2 - A entidade que tenha mandado instaurar o procedimento disciplinar decide, em despacho fundamentado, no prazo máximo de quarenta e oito horas.*

<sup>12</sup> Artigo 10.º Princípio da boa-fé

*1 — No exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar -se segundo as regras da boa-fé. 2 — No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar -se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida.*

<sup>13</sup> Artigo 11.º Princípio da colaboração com os particulares

*1 — Os órgãos da Administração Pública devem atuar em estreita colaboração com os particulares, cumprindo- -lhes, designadamente, prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam, apoiar e estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações. 2 — A Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias.*

<sup>14</sup> Artigo 12.º Princípio da participação

*Os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito, designadamente através da respetiva audiência nos termos do presente Código.*

<sup>15</sup> Artigo 100.º Audiência dos interessados

*1 — Tratando -se de regulamento que contenha disposições que afetem de modo direto e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, o responsável pela direção do procedimento submete o projeto de regulamento por prazo razoável, mas não inferior a 30 dias, a audiência dos interessados que como tal se tenham constituído no procedimento. 2 — A audiência dos interessados pode ser escrita ou oral e processa -se, salvo quanto aos prazos, nos termos dos artigos 122.º e 123.º 3 — O responsável pela direção do procedimento pode não proceder à audiência quando: a) A emissão do regulamento seja urgente; b) Seja razoavelmente de prever que a diligência possa comprometer a execução ou a utilidade do regulamento; c) O número de interessados seja de tal forma elevado que a audiência se torne incompatível, devendo nesse caso proceder -se a consulta pública; d) Os interessados já se tenham pronunciado no procedimento sobre as questões que importam à decisão. 4 — Nas situações previstas no número anterior, a decisão final deve indicar os fundamentos da não realização*

como sendo a audiência dos interessados, mais não é do que a possibilidade de o arguido se defender através do direito de audiência antes da tomada de decisão neste foro específico, que é o disciplinar; há que referir ainda o *princípio da decisão* (art.º 13.º),<sup>16</sup> e a exceção prevista no n.º 2 do artigo referenciado; sendo que quanto aos restantes *princípios da gratuidade, da responsabilidade, administração aberta*, entre outros, previstos nos artigos 15.º a 17.º do CPA, remete-se para a sua simples leitura, pois não colocam problemas especiais em matéria disciplinar. Isto sem prejuízo de se chamar a atenção para a necessidade de que o processo disciplinar seja célere, como exigido no ED, com cumprimento dos prazos previstos pela lei para as suas diferentes fases (início, instrução e decisão), para que assim se possa emprestar eficiência às decisões em sede disciplinar.

Nesta matéria o que importa assinalar, no essencial, é que decorre do art.º 1.º do antigo *Estatuto Disciplinar* (ED),<sup>17</sup> a regra de que todos os trabalhadores que exerçam funções públicas ficam abrangidos pelos seus normativos, independentemente da relação de emprego estabelecida com a Administração Pública, ou seja: aos trabalhadores nomeados, em comissão de serviço e com contrato individual de trabalho (por tempo indeterminado) ou contrato a termo resolutivo (certo ou incerto). A exceção reporta-se a todos os que possuam estatuto especial (ex: juizes, militares, etc.).

## B) Da Infração Disciplinar

Nos termos do art.º 3.º do antigo ED, por nós já referido anteriormente, a infração disciplinar é o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que

---

*da audiência. 5 — A realização da audiência suspende a contagem dos prazos do procedimento administrativo.*

<sup>16</sup> Artigo 13.º *Princípio da decisão*

*1 — Os órgãos da Administração Pública têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados e, nomeadamente, sobre os assuntos que aos interessados digam diretamente respeito, bem como sobre quaisquer petições, representações, reclamações ou queixas formuladas em defesa da Constituição, das leis ou do interesse público. 2 — Não existe o dever de decisão quando, há menos de dois anos, contados da data da apresentação do requerimento, o órgão competente tenha praticado um ato administrativo sobre o mesmo pedido, formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos. 3 — Os órgãos da Administração Pública podem decidir sobre coisa diferente ou mais ampla do que a pedida, quando o interesse público assim o exija.*

<sup>17</sup> Artigo 1.º *Âmbito de aplicação subjectivo*

*1 — O presente Estatuto é aplicável a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respectivas funções. 2 — O presente Estatuto é também aplicável, com as necessárias adaptações, aos actuais trabalhadores com a qualidade de funcionário ou agente de pessoas colectivas que se encontrem excluídas do seu âmbito de aplicação objectivo. 3 — Exceptuam-se do disposto nos números anteriores os trabalhadores que possuam estatuto disciplinar especial.*



meramente culposos, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce.

São assim elementos essenciais da infração disciplinar:

- » ser trabalhador da Administração Pública ; é este o sujeito ativo da infração disciplinar, sendo que o Estado é o sujeito passivo e o titular do interesse ofendido;
- » um comportamento do trabalhador: sendo que a sua verificação não depende da produção de resultados prejudiciais ao serviço, a não ser que a lei assim o exija; infringir disciplinarmente é desrespeitar um dever geral ou especial decorrente da função exercida; a conduta do trabalhador pode ser uma ação ou omissão;
- » a ilicitude: ou seja, a contrariedade do facto à lei, ou a inobservância de deveres gerais ou especiais inerentes à função exercida;
- » o nexo de imputação que se vai traduzir na censurabilidade da conduta, a título de dolo ou culpa; para que haja infração disciplinar é ainda preciso, para além do facto e da sua ilicitude, que se possa demonstrar que o facto (ato ou omissão) possa ser imputado ao arguido a título de dolo (intenção) ou mera culpa (negligência).

A culpa ou negligência verifica-se quando o trabalhador, estando consciente e possuindo liberdade para se conduzir, tenha deixado de cumprir um dever, ainda que por simples distração, inconsideração, leviandade, falta de conhecimento das normas aplicáveis, etc.

De atentar, no entanto, que podem também existir os chamados deveres da vida privada, cuja violação é suscetível de gerar responsabilidade disciplinar por parte destes trabalhadores da Administração Pública.

Mas convém reter de forma clara, que esta vida privada, para efeitos disciplinares, deve ser entendida apenas como as manifestações da sua vida particular que, por se revestirem de publicidade, possam originar escândalo e pôr em causa a dignidade e o prestígio do trabalhador ou da função exercida. O que já não poderá acontecer com a vida íntima deste, que só ao mesmo importa, como é evidente.

### **C) Dos Deveres Gerais**

Os deveres funcionais são as características ou os atributos ou os comportamentos que o trabalhador está obrigado a observar, quer sejam estabelecidos por lei, regulamento ou instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

Da panóplia de Deveres Gerais que poderão estar na base de um qualquer procedimento disciplinar, constam os que seguem e que iremos referenciar de forma sucinta, chamando apenas a atenção para um ou outro aspeto que se nos afigure de maior importância destacar.

Assim, teremos:

- a) *Dever prossecução do interesse público*, ou seja, a ação da Administração deve sempre nortear-se pelo bem da comunidade – art.º 269.º, n.º 1, da *Constituição da República Portuguesa* (CRP);
- b) *Dever de isenção* – Previsto na alínea *b*) do n.º 2 e definido no n.º 4 do art.º 3.º do antigo *Estatuto Disciplinar* (ED), intimamente ligado ao princípio constitucional da subordinação ao interesse público.
- c) *Dever de imparcialidade*, isto é, tratar igualmente todos os cidadãos – art.º 266.º, n.º 2, da CRP.
- d) *Dever de informação* – Previsto na alínea *d*) do n.º 2 e definido no n.º 6 do art.º 3.º do ED. É a consagração do dever funcional de informar o cidadão, acompanhando a alteração do paradigma do exercício de funções públicas e da legislação sobre acesso à informação e aos documentos administrativos (Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto).
- e) *Dever de zelo* – Previsto na alínea *e*) do n.º 2 e definido no n.º 7 do art.º 3.º do ED. Consiste em conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como exercer as funções de acordo com os objetivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas.
- f) *Dever de obediência* – Previsto na alínea *f*) do n.º 2 e definido no n.º 8 do art.º 3.º do ED. Da violação do dever de obediência nasce a desobediência. Fora da hierarquia não é devida obediência. A ordem ou instrução apenas obriga quando vem de legítimo superior hierárquico. E superior hierárquico é aquele a quem a lei atribui todos ou alguns dos poderes de direção, de inspeção, de superintendência e de disciplina. Portanto, apenas há exclusão da responsabilidade disciplinar do inferior quando este cumpra uma ordem ou instrução que considere ilegal somente após ter reclamado das mesmas. Ou depois de ter exigido a transmissão a escrito da ordem ou instrução às quais imputa essa ilegalidade.<sup>18</sup>
- g) *Dever de lealdade* – Previsto na alínea *g*) do n.º 2 e definido no n.º 9 do art.º 3.º do ED, e que deriva, de certo modo, do princípio constitucional da subordinação ao interesse público.
- h) *Dever de correção* – Previsto na alínea *h*) do n.º 2 e definido no n.º 10 do art.º 3.º do ED. O dever de correção aparece aqui como cortesia, boa educação, polidez e urbanidade.

<sup>18</sup> A esta reclamação se chamava anteriormente o direito de respeitosa representação. Caso não venha a ter resposta, o subalterno deve cumprir, não sendo responsável disciplinarmente pelo cumprimento da ordem ou instrução recebidas. Se a ordem ou instrução forem para cumprir imediatamente, então o trabalhador deve cumprir, mas de seguida adotar o procedimento atrás referido. Não há dever de obediência quando o cumprimento da ordem ou instrução implique a prática de qualquer crime. Aqui o trabalhador simplesmente não deve cumprir, não sendo responsabilizado disciplinarmente por esse facto (art.º 5.º do ED e n.º 2 e 3 do art.º 271.º da CRP).

i) e j) *Deveres de assiduidade e de pontualidade* – Previstos nas alíneas i) e j) do n.º 2 e definidos no n.º 11 do art.º 3.º do ED, que sendo complementares, são, em todo o caso, distintos. Um trabalhador pode ser assíduo no exercício das suas funções, mas pode não ser pontual. E vice-versa.

O art.º 4.º do ED afirma que todos os trabalhadores são disciplinarmente responsáveis perante os seus superiores hierárquicos. A regra é a de que os trabalhadores ficam sujeitos ao poder disciplinar desde a aceitação da nomeação, a celebração do contrato ou a posse, ou desde o início legal de funções, quando este anteceda aqueles atos. A corroborar este entendimento, refere-se no n.º 4 do art.º 4.º do ED que a cessação da relação jurídica de emprego público ou a alteração da situação jurídico-funcional não impedem a punição por infrações cometidas no exercício da função, artigo este que, sub-repticiamente, foi alterado na sua inclusão da nova lei geral dos trabalhadores da função pública e nos deixa em aberto a pergunta: E agora, continuarão todos a ser punidos?

#### **D) Da Prescrição**

O art.º 6.º do antigo ED refere-se a um dos aspetos mais importantes do procedimento disciplinar, e que é sempre motivo de vária controvérsia, seja em fase administrativa do procedimento, seja em fase judicial, de recurso sobre uma qualquer decisão sancionatória. Referimo-nos à tão discutida prescrição em processo disciplinar. Na verdade, o decurso de determinado lapso de tempo faz desaparecer as exigências de efetivação da pena, que deixou de ter atualidade, uma vez que a entidade competente renunciou ao seu direito de punir.

Merecem, por isso e neste sentido, fazer referência aos prazos de prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar.

Nos termos da lei, tal direito prescreve, nos termos do antigo ED, já revogado, nas seguintes situações:

- a) Decorrido 1 ano sobre a data em que a infração houver sido cometida (n.º 1), não podendo haver conhecimento por parte do superior hierárquico em momento anterior a este prazo de 1 ano. Porque, se assim for, passamos para o n.º 2 deste artigo, ou seja, para um novo e curto prazo de prescrição, que é de 30 dias.
- b) Decorridos os 30 dias sobre o conhecimento da infração por qualquer superior hierárquico, não tenha sido instaurado o competente processo disciplinar (n.º 2).

De atentar que no caso de infrações disciplinares que constituem simultaneamente infrações penais, sendo o prazo prescricional da lei penal superior a 1 ano, aplicar-se-á ao processo disciplinar o prazo estabelecido na lei penal (n.º 3). E para que estes prazos de prescrição penal, que constam do art.º 118.º do *Código Penal* (doravante

designado CP), sejam aplicáveis ao processo disciplinar, apenas importa indagar da pena máxima abstratamente cominada na lei para o tipo legal de crime (parte especial do CP), em cuja previsão os factos disciplinarmente relevantes sejam, igualmente, em abstrato, suscetíveis de subsunção.

À semelhança de muitos outros institutos jurídicos, a prescrição pode ser também alvo de suspensão.

Na verdade, suspendem o prazo de prescrição de 1 ano ou superior (longa duração) ou de 30 dias (curta duração), a instauração de processo de sindicância aos órgãos ou serviços, bem como a de processo de inquérito ou disciplinar, mesmo que não dirigidos contra o trabalhador a quem a prescrição aproveite e apenas pelo prazo máximo de 6 meses (n.º 4 do art.º 6.º do ED)), sendo que esta suspensão só opera se cumulativamente (n.º 5, do mesmo normativo legal): (i) os processos acabados de referir forem instaurados nos 30 dias seguintes à suspeita da infração; (ii) o processo disciplinar subsequente a estes mesmos processos for instaurado nos 30 dias seguintes à sua receção pela entidade competente para o efeito; (iii) e, finalmente, se à data da instauração destes processos/procedimento, não se encontre já prescrito o direito de instaurar procedimento disciplinar – os referidos prazos de 1 ano (ou superior) ou de 30 dias.

c) Por outro lado, o ED fixa agora um prazo máximo de 18 meses para a conclusão do procedimento disciplinar, contados desde a data da sua instauração até à notificação do arguido da decisão final, sob pena de prescrever (n.º 6).

Este prazo de prescrição de 18 meses pode suspender-se nos termos do disposto nos n.º 7 e 8, do mesmo normativo legal, ou seja, durante todo o tempo em que não possa ter lugar o início do procedimento ou a continuação da sua tramitação, em virtude de decisão jurisdicional ou de apreciação jurisdicional de qualquer questão atinente ao caso em apreço, sendo que o referido prazo de 18 meses só retoma a sua contagem a partir do dia em que cesse a causa da suspensão.

#### **F) Efeitos da pronúncia e da condenação em processo penal**

Atentemos que a condenação em processo penal não prejudica a ação disciplinar que se imponha fazer atuar no caso concreto. Encontramo-nos neste campo, perante o princípio da dupla responsabilidade disciplinar e penal, derivada da independência destes ramos do direito, não havendo, por isso, violação do princípio *non bis in idem*, ou seja, de que ninguém pode ser punido duas vezes pelo mesmo facto.

Terminando esta breve análise do diploma em vigor antes da LTFP ter entrado em vigor, cabe apenas concluir dizendo que as penas aplicáveis aos trabalhadores são as mencionadas nas alíneas a) a d) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 9.º do *Estatuto Discipli-*

nar (ED): *repreensão escrita, multa, suspensão, demissão ou despedimento por facto imputável ao trabalhador e cessação da comissão de serviço dos titulares de cargos dirigentes e equiparados*. A enumeração da lei é clara e taxativa, e é feita por ordem crescente de gravidade.

### III – Exercício do Poder Disciplinar na LTFP – Lei nº35/2014, de 20 de junho

#### 1. A referência inovadora do Objeto e Sistemática da nova Lei<sup>19</sup>

A entrada em vigor da presente Lei ocorre em 1.8.2014 (art.º 44.º, 1), e tal como já referimos anteriormente, no início deste nosso trabalho, iremos então abordar apenas as disposições disciplinares da nova lei e o seu cotejo com o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9.9, que a presente lei revoga, na parte onde se verifiquem a existência de alterações.

Conforme consta da posição de Motivos, e tal como já tivemos ocasião de referenciar no início deste trabalho, a LTFP concretiza o objetivo de reunir num diploma o essencial do regime laboral dos trabalhadores da Administração Pública, passando a regular matérias atualmente dispostas em 9 diplomas legais, revogando uma série de diplomas legais por nós também já referenciados, mas em concreto e no que nos diz respeito, a Lei n.º 58/2008, de 9.9 (Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas)

A nova lei estabelece, no geral, uma dualidade de regimes disciplinadores do vínculo de trabalho em funções públicas, que se resume no regime previsto na própria lei, no que tem de específico para a função pública – naquilo que designa por «normas base,<sup>20</sup> (art. 3º),<sup>21</sup> e o Regime do Código de Trabalho e respetiva legislação com-

<sup>19</sup> Sempre que, no decurso deste capítulo, seja citado algum normativo legal sem qualquer outra referência, deve-se considerar que pertence à LTFP. Contudo, distinguiremos quando essa norma pertence à Lei n.º 35/2014, pela inscrição da lei, à frente do artigo.

<sup>20</sup> Contudo, essa disciplina não é integral, haja em vista a remissão que faz para leis avulsas, caso do Sistema de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) (art.º 5º), embora os seus efeitos disciplinares recaiam nesta lei (art.º 91º);

<sup>21</sup> Artigo 3.º

Bases do regime e âmbito

Constituem normas base definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público:

a) Os artigos 6.º a 10.º, sobre as modalidades de vínculo e prestação de trabalho para o exercício de funções públicas; b) Os artigos 13.º a 16.º, relativos às fontes e participação na legislação do trabalho; c) Os artigos 19.º a 24.º, relativos às garantias de imparcialidade; d) O artigo 33.º, sobre o procedimento concursal; e) Os artigos 70.º a 73.º, sobre direitos, deveres e garantias do trabalhador e do empregador público; f) Os artigos 79.º a 83.º, relativos às disposições gerais sobre estruturação das carreiras; g) Os artigos 92.º a 100.º, sobre a mobilidade; h) Os artigos 144.º a 146.º, sobre princípios gerais relativos às remunerações; i) Os artigos 176.º a 240.º, sobre o exercício do poder disciplinar; j) Os artigos 245.º a 275.º, relativos à reafetação e requa-

plementar (Lei n.º 7/2009, de 12.2) (CT), para onde a presente lei remete e cujo elenco consta do art.º 4.º.<sup>22</sup>

Por outro lado, a matéria do poder disciplinar encontra-se dispersa na lei podendo classifica-la em: **a) Normas gerais com incidência disciplinar; b) Deveres gerais dos trabalhadores; c) Exercício do poder disciplinar**, todas estas matérias constituindo o regime disciplinar previsto na presente lei. Vejamos:

#### **A) Das Normas gerais com incidência disciplinar;**

Dentro das *normas gerais com incidência disciplinar* cabe referir, desde logo, o disposto no art.º 3.º da Lei – contagem de prazos –, sendo que daqui ressalta que os prazos da LTFP contam-se nos termos do art.º 72.º do CPA.

Mais, dispõe o art.º 11.º, 1 da Lei – Aplicação no tempo (norma específica do regime disciplinar) que o regime disciplinar previsto na LTFP, é de aplicação imediata: (i) Aos factos praticados; (ii) Aos processos instaurados; (iii) As penas em curso de execução, à data da entrada em vigor da presente lei; (iv) quando esse regime (não norma a norma, mas o regime no seu todo) se mostrar, em concreto (fazer a demonstração caso a caso), mais favorável ao trabalhador e melhor garanta a sua audiência e defesa.

---

lificação dos trabalhadores; k) Os artigos 288.º a 313.º, relativos à extinção do vínculo; l) Os artigos 347.º a 386.º, sobre a negociação coletiva.

<sup>22</sup> Artigo 4.º

Remissão para o Código do Trabalho

1 - É aplicável ao vínculo de emprego público, sem prejuízo do disposto na presente lei e com as necessárias adaptações, o disposto no Código do Trabalho e respetiva legislação complementar com as exceções legalmente previstas, nomeadamente em matéria de:

a) Relação entre a lei e os instrumentos de regulamentação coletiva e entre aquelas fontes e o contrato de trabalho em funções públicas; b) Direitos de personalidade; c) Igualdade e não discriminação; d) Parentalidade; e) Trabalhador com capacidade reduzida e trabalhadores com deficiência ou doença crónica;

f) Trabalhador estudante; g) Organização e tempo de trabalho; h) Tempos de não trabalho; i) Promoção da segurança e saúde no trabalho, incluindo a prevenção; j) Comissões de trabalhadores, associações sindicais e representantes dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no trabalho; k) Mecanismos de resolução pacífica de conflitos coletivos; l) Greve e lock-out.

2 - Quando da aplicação do Código do Trabalho e legislação complementar referida no número anterior resultar a atribuição de competências ao serviço com competência inspetiva do ministério responsável pela área laboral, estas devem ser entendidas como atribuídas ao serviço com competência inspetiva do ministério que dirija, superintenda ou tutele o empregador público em causa e, cumulativamente, à Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

3 - Para efeitos da aplicação do regime previsto no Código do Trabalho ao vínculo de emprego público, as referências a empregador e empresa ou estabelecimento, consideram-se feitas a empregador público e órgão ou serviço, respetivamente.

4 - O regime do Código do Trabalho e legislação complementar, em matéria de acidentes de trabalho e doenças profissionais, é aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas nas entidades referidas nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 2.º

Por outro lado, considerando-se, na economia da presente lei, que o prazo prescricional do art.º 178.º, 2, é mais desfavorável ao trabalhador, por dantes esse prazo ser de 30 dias [art.º 6.º, 2 do ED/2008], e agora ser de 60 dias, deve, no nosso entender, ser aplicado o previsto no art.º 6.º, 2 do ED/2008 e não o prazo disposto na nova lei, como aliás, mais adiante iremos ter oportunidade de referenciar.

Concomitantemente, não prevendo a nova lei prazos diferentes do disposto no ED/2008, mormente para a prescrição do procedimento disciplinar (art.º 178.º, 5); suspensão dos prazos prescricionais do art.º 178.º, 1 e 2 (art.º 178.º, 3 e 4); prescrição de sanções disciplinares (art.º 193.º) e reabilitação (art.º 240.º, 3), devem os processos que "transitem" do ED/2008 para a LTFP, prosseguir a contagem desses prazos já iniciados na vigência daquele estatuto, não havendo lugar a "iniciar contagem de prazos a partir do zero", com a entrada em vigor da nova lei.

O disposto no art.º 11.º, 2 da Lei, introduz um novo prazo procedimental de natureza transitória que se traduz no que segue:

- a) A presente norma aplica-se imediatamente aos factos praticados, aos processos instaurados e as penas em curso de execução na data da entrada em vigor da LTFP;
- b) Nos casos referidos na alínea anterior, a cessação do vínculo laboral não impede a continuação da tramitação desses processos;
- c) Mas quanto aos factos praticados e processos instaurados, só poderá ser aplicada pena, com notificação da mesma ao arguido, em consequência desses processos, se cumulativamente: (i) Tal facto ocorrer no ano subsequente ao dia seguinte ao da cessação desse vínculo; (ii) O trabalhador entretanto tiver constituído novo vínculo laboral; e (iii) Se em qualquer caso das alíneas anteriores não for ultrapassada a data de 1.8.2015, salvo as exceções legalmente previstas.

Ainda dentro das normas gerais com incidência disciplinar, temos o art.º 76º - Poder disciplinar do empregador público – que nos diz que o poder disciplinar do empregador público só pode ser exercido enquanto vigorar o vínculo de emprego público, salvo o previsto no art.º 11.º da Lei n.º 35/2014, anteriormente referido. Mantém-se, contudo, o poder disciplinar no caso de alteração da situação jurídico funcional do trabalhador e nos casos de suspensão do vínculo laboral (arts. 276.º e ss) ou de o trabalhador estar ao serviço de uma outra entidade (por ex., por cedência de interesse público – art.º 242.º, 6).

## **B) Dos deveres gerais dos trabalhadores**

Tal como já referimos anteriormente e que nunca é demais relembrar, os deveres funcionais são as características ou os atributos ou os comportamentos que o traba-

lhador está obrigado a observar, quer sejam estabelecidos por lei, regulamento ou instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

O elenco de deveres dos trabalhadores consta agora do artigo 73.º, inserido na Secção I, Cap. I, do Título IV – Conteúdo do vínculo de emprego público. A LTFP consagra assim, no seu artigo 73.<sup>o23</sup> os deveres gerais dos trabalhadores, a saber, os deveres de *prossecação do interesse público, de isenção, de imparcialidade, de informação, de zelo, de obediência, de lealdade, de correção, de assiduidade e pontualidade*; a estes deveres gerais, que consequentemente obrigam todos os trabalhadores, acrescem os *deveres especiais* aplicáveis a determinados grupos de trabalhadores, em razão da especificidade das suas funções sendo que, no caso de trabalhadores em requalificação, os trabalhadores estão sujeitos a deveres especiais e aos deveres gerais que sejam compatíveis com a situação em que se encontram.

<sup>23</sup> Artigo 73.º

*Deveres do trabalhador*

1 - O trabalhador está sujeito aos deveres previstos na presente lei, noutros diplomas legais e regulamentos e no instrumento de regulamentação coletiva de trabalho que lhe seja aplicável.

2 - São deveres gerais dos trabalhadores:

a) O dever de prossecação do interesse público; b) O dever de isenção; c) O dever de imparcialidade; d) O dever de informação; e) O dever de zelo; f) O dever de obediência; g) O dever de lealdade; h) O dever de correção; i) O dever de assiduidade; j) O dever de pontualidade.

3 - O dever de prossecação do interesse público consiste na sua defesa, no respeito pela Constituição, pelas leis e pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

4 - O dever de isenção consiste em não retirar vantagens, diretas ou indiretas, pecuniárias ou outras, para si ou para terceiro, das funções que exerce.

5 - O dever de imparcialidade consiste em desempenhar as funções com equidistância relativamente aos interesses com que seja confrontado, sem discriminar positiva ou negativamente qualquer deles, na perspectiva do respeito pela igualdade dos cidadãos.

6 - O dever de informação consiste em prestar ao cidadão, nos termos legais, a informação que seja solicitada, com ressalva daquela que, naqueles termos, não deva ser divulgada.

7 - O dever de zelo consiste em conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como exercer as funções de acordo com os objetivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas.

8 - O dever de obediência consiste em acatar e cumprir as ordens dos legítimos superiores hierárquicos, dadas em objeto de serviço e com a forma legal.

9 - O dever de lealdade consiste em desempenhar as funções com subordinação aos objetivos do órgão ou serviço.

10 - O dever de correção consiste em tratar com respeito os utentes dos órgãos ou serviços e os restantes trabalhadores e superiores hierárquicos.

11 - Os deveres de assiduidade e de pontualidade consistem em comparecer ao serviço regular e continuamente e nas horas que estejam designadas.

12 - O trabalhador tem o dever de frequentar ações de formação e aperfeiçoamento profissional na atividade em que exerce funções, das quais apenas pode ser dispensado por motivo atendível.

13 - Na situação de requalificação, o trabalhador deve observar os deveres especiais inerentes a essa situação.



A LTFP considera também dever funcional a frequência de ações de formação e qualificação profissional; trata-se de um dever autónomo apenas no que se refere à frequência de formação da iniciativa do órgão ou serviço já que a formação e aperfeiçoamento profissional por iniciativa do próprio trabalhador se subsume no dever de zelo.

É, no essencial, a violação do dever funcional a que se refere o artigo 73.º da LTFP que gera (ou pode gerar) a infração disciplinar definida no artigo 183.º<sup>24</sup> da mesma lei.

### **C) Do Exercício do poder disciplinar**

Sob a designação de “exercício do poder disciplinar”, regulado nos arts. 176.º a 240.º, se reúne o “núcleo duro” do procedimento disciplinar, embora não todo o regime disciplinar, tal como já tivemos ocasião de referenciar.

## **2. Principais alterações introduzidas pela Nova lei**

### **A) Alterações genéricas**

Mas atentemos então, nas principais alterações introduzidas pela nova lei:

Desde logo, a matéria que discorre do art.º 178.º – Prescrição da infração disciplinar e do procedimento disciplinar – Alterado apenas o seu n.º 2, consagra-se, agora, quanto a prescrição de curto prazo, o prazo mais alargado de 60 dias, contados, como já se dispunha no Estatuto Disciplinar revogado, do conhecimento da infração por qualquer superior hierárquico, mantendo-se toda a restante disposição desta norma, que já constava do ED/2008.

Nesse sentido, devemos articular o n.º 2 com os n.ºs 3 e 4 do art.º 178.º, da seguinte forma:

- (I) Alteração do Regime Anterior – Art.º 178.º, 2 – Quando houver conhecimento da infração, por qualquer superior hierárquico do trabalhador, o prazo para instauração de procedimento disciplinar é de 60 dias, contados desde a data desse conhecimento;
- (II) Manutenção do Regime Anterior – Art.º 178.º, 3 e 4 – Se houver mera suspeita de que foi cometida uma infração, e seja, portanto, necessário apurar da sua

<sup>24</sup> *Artigo 183.º*

*Infração disciplinar*

*Considera-se infração disciplinar o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce.*

materialidade: (i) através da instauração de processo de inquérito, (ii) essa instauração terá de ser feita nos 30 dias posteriores a suspeita (art.º 178.º, 4), (iii) para só assim essa instauração ter a virtualidade de interromper (ate seis meses) os prazos referidos nos n.os 1 e 2 do art.º 178.º, 1, (iv) se verificados cumulativamente os demais requisitos constantes das alíneas b) e c) do n.º 4 desse mesmo artigo, a saber:

\* Instauração do processo disciplinar subsequente a esse inquérito nos 30 dias posteriores a receção dos autos pela entidade com competência disciplinar (alínea b));

\* A data da instauração do inquérito (e do processo disciplinar) não esteja já transcorrido o prazo do n.º 1 do art.º 178.º, alínea c).

Continuando a nossa análise do exercício do poder disciplinar, à luz do novo diploma legal, temos que a infração disciplinar prescreve no prazo de um ano sobre a respetiva prática, salvo o caso do art.º 11º da Lei n.º 35/2014, tal como já tivemos ocasião de referenciar.

Por outro lado, no art.º 185º,<sup>25</sup> sob a epígrafe de Multa –, na sua alínea e), passa-se a consagrar, como infração, não ter o trabalhador abrangido efetuado as comunicações previstas no CPA, para os casos de impedimentos e suspeições, o que constitui um alargamento do âmbito deste dever em relação ao que constava do art.º 16º, e) do ED/2008. Mais se refere que a omissão do dever de comunicação da situação de impedimento, constitui falta grave para efeitos disciplinares [art.º 51.º do CPA].

Relativamente à sanção (anteriormente designada de pena) prevista no art.º 187.º – Despedimento disciplinar ou demissão - apenas se enuncia neste artigo a cláusula geral, que já constando do art.º 18º do ED/2008, vê agora o seu verdadeiro conteúdo decorrer na sua plenitude no art.º 297.º,<sup>26</sup> especialmente do seu n.º 3.

Ainda neste artigo assistimos a mais duas pequenas alterações introduzidas pela nova Lei, que se traduzem, no essencial, na alteração da alínea h), em relação ao que

<sup>25</sup> Artigo 185.º - Multa

A sanção disciplinar de multa é aplicável a casos de negligência ou má compreensão dos deveres funcionais, nomeadamente aos trabalhadores que:

a) (...) b) (...) c) (...) d) (...)

e) Não façam as comunicações de impedimentos e suspeições previstas no Código do Procedimento Administrativo.

<sup>26</sup> Extinção por motivos disciplinares

Artigo 297.º

Fundamento do despedimento ou demissão por motivo disciplinar

1 – (...) 2 – (...) 3 – (...)

4 - Tornando-se inviável a manutenção da relação funcional, as penas de demissão e de despedimento por facto imputável ao trabalhador são ainda aplicáveis aos trabalhadores que, encontrando-se em situação de requalificação, exerçam qualquer atividade remunerada fora dos casos previstos na lei.

se dispunha na mesma alínea do art.º 18.º do ED, de 2008 (avaliação do desempenho negativo), e ainda a alteração da alínea b) do n.º 2 do artigo 18.º do ED de 2008, com a nova redação do n.º 4 do art.º 297.º em análise (aplicação aos trabalhadores na situação de requalificação).

No que às circunstâncias dirimentes e atenuantes da responsabilidade disciplinar diz respeito, há apenas a referir que todas elas se encontram agora elencadas num único artigo, a saber, o art.º 190.º,<sup>27</sup> constando as primeiras no seu n.º1, as segundas no seu n.º2 e a atenuação extraordinária tem lugar no seu n.º3.

Relativamente às circunstâncias agravantes especiais da responsabilidade disciplinar, previstas atualmente no art.º191.º, há apenas que referir a alteração de terminologia surgida na alínea a), em relação à idêntica alínea a) do art.º 24.º do ED, de 2008, que se traduz na utilização da palavra “*intenção*” em vez de “*A vontade determinada*”, o mesmo acontecendo no n.º2 do mesmo artigo em que é utilizada a expressão “*desígnio*”.

Quase a terminar esta análise sistemática da nova lei, cabe referir a alteração prevista no art.º 232.º, referente à Instauração do processo disciplinar especial de averiguações, cuja aplicabilidade agora se espalha a todos os trabalhadores, sejam nomeados ou contratados, excluindo no entanto, deste rol, os dirigentes ou equiparados (n.º2 do mesmo artigo).

Por último eliminou-se agora o que constava do n.º 5 do art.º 69.º do ED/2008, pelo que tanto as decisões judiciais ou a apreciação judicial de qualquer questão não interrompem este processo, atendendo a que aqueles factos suspensivos da prescrição se referiam ao prazo máximo de 18 meses para conclusão do processo disciplinar, previsto no n.º 6 do art.º 6.º do ED/2008 [agora: art.º 178.º, 6], o que não fazia qualquer sentido neste processo de averiguações.

<sup>27</sup> Artigo 190.º

Circunstâncias dirimentes e atenuantes da responsabilidade disciplinar

1 - São circunstâncias dirimentes da responsabilidade disciplinar:

a) A coação física; b) A privação acidental e involuntária do exercício das faculdades intelectuais no momento da prática da infração; c) A legítima defesa, própria ou alheia; d) A não exigibilidade de conduta diversa; e) O exercício de um direito ou o cumprimento de um dever.

2 - São circunstâncias atenuantes especiais da infração disciplinar:

a) A prestação de mais de 10 anos de serviço com exemplar comportamento e zelo; b) A confissão espontânea da infração; c) A prestação de serviços relevantes ao povo português e a atuação com mérito na defesa da liberdade e da democracia; d) A provocação; e) O acatamento bem-intencionado de ordem ou instrução de superior hierárquico, nos casos em que não fosse devida obediência.

3 - Quando existam circunstâncias atenuantes que diminuam substancialmente a culpa do trabalhador, a sanção disciplinar pode ser atenuada, aplicando-se sanção disciplinar inferior.

## B) Dos prazos e sua contagem

Os prazos procedimentais fixados à Administração são ordenadores (ou seja, não devem, mas podem ser ultrapassados) e os prazos procedimentais fixados ao trabalhador são perentórios (isto é, não podem ser ultrapassados, sob pena de caducidade do direito a que se referem); os prazos que garantem direitos dos trabalhadores não podem ser ultrapassados.

Assim, por exemplo, são ordenadores os prazos de instrução, os prazos para a realização de diligências, os prazos para notificação do arguido ou para remessa do processo à entidade que o deva decidir; são prazos perentórios dos trabalhadores, por exemplo, os prazos para apresentação de defesa ou para a apresentação de recurso. São perentórios, por garantirem direitos dos trabalhadores, os prazos de prescrição do procedimento e o prazo de 18 meses para a sua conclusão.

Quanto à sua contagem, devem distinguir-se os prazos procedimentais (relativos ao tempo da prática de atos e formalidades) dos prazos substantivos (relativos à medida e exercício dos direitos). Os primeiros (prazos procedimentais) contam-se, salvo expressa indicação em contrário, por dias úteis nos termos do CPA, ou seja, excluindo sábados, domingos e feriados (exemplo: prazo para conclusão da instrução previsto no artigo 205.<sup>o28</sup> da LTFP); os prazos substantivos contam-se por dias seguidos (exemplo: prazo de duração da sanção de suspensão previsto no artigo 181.<sup>o29</sup> ou de duração da suspensão preventiva, previsto no artigo 211.<sup>o30</sup> ambos da LTFP).

---

<sup>28</sup> Artigo 205.<sup>o</sup>

Início e termo da instrução

1 - A instrução do processo disciplinar inicia-se no prazo máximo de 10 dias, a contar da data da notificação ao instrutor do despacho que o mandou instaurar, e termina-se no prazo de 45 dias, só podendo ser excedido este prazo por despacho da entidade que o mandou instaurar, sob proposta fundamentada do instrutor, nos casos de exceção de complexidade.

2 - O prazo de 45 dias referido no número anterior conta-se da data de início da instrução, determinada nos termos do número seguinte.

3 - O instrutor informa a entidade que o tenha nomeado, bem como o trabalhador e o participante, da data em que dê início à instrução.

4 - O procedimento disciplinar é urgente, sem prejuízo das garantias de audiência e defesa do trabalhador.

<sup>29</sup> Artigo 181.<sup>o</sup>

Caracterização das sanções disciplinares

1-(...) a 3-(...)

4 - A sanção de suspensão varia entre 20 e 90 dias por cada infração, num máximo de 240 dias por ano.

<sup>30</sup> Artigo 211.<sup>o</sup>

Suspensão preventiva

A competência para a aplicação da sanção determina-se nos termos do artigo 197.<sup>o31</sup> da LTFP; compete ao superior hierárquico em relação aos seus subordinados e depende do tipo de sanção que deva ser aplicada, existindo apenas duas exceções: a) no caso de o trabalhador mudar de órgão ou serviço na pendência do processo, a sanção é aplicada pela entidade competente à data em que deva ser proferida a decisão, nos termos do artigo 198.<sup>o32</sup> da LTFP ; b) no caso de existirem vários trabalhadores acusados do mesmo facto ou de factos conexos apreciados no mesmo processo, a competência para sancionar todos os trabalhadores cabe, nos termos do artigo 221.<sup>o33</sup> da LTFP, à entidade competente para sancionar o detentor de cargo, carreira ou categoria de maior complexidade funcional ou sendo a complexidade funcional a mesma relativamente a todos os trabalhadores, a decisão cabe à entidade competente para sancionar o trabalhador com maior antiguidade no exercício de funções públicas.

---

1 - O trabalhador pode, sob proposta da entidade que tenha instaurado o procedimento disciplinar ou do instrutor, e mediante despacho do dirigente máximo do órgão ou serviço, ser preventivamente suspenso do exercício das suas funções, sem perda da remuneração base, até decisão do procedimento, mas por prazo não superior a 90 dias, sempre que a sua presença se revele inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade.

2 - A suspensão prevista no número anterior só pode ter lugar em caso de infração punível com sanção disciplinar de suspensão ou superior.

3 - A notificação da suspensão preventiva é acompanhada de indicação, ainda que genérica, da infração ou infrações imputadas ao trabalhador.

<sup>31</sup> Artigo 197.º

Competência para aplicação das sanções disciplinares

1 - A aplicação da sanção disciplinar prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 180.º é da competência de todos os superiores hierárquicos em relação aos seus subordinados.

2 - ...

<sup>32</sup> Artigo 198.º

Local da instauração e mudança de órgão ou serviço na pendência do procedimento

1 - O procedimento disciplinar é instaurado no órgão ou serviço em que o trabalhador exerce funções à data da infração.

2 - Quando, após a prática de uma infração disciplinar ou já na pendência do respetivo processo, o trabalhador mude de órgão ou serviço, a sanção disciplinar é aplicada pela entidade competente à data em que tenha de ser proferida decisão, sem prejuízo de o procedimento ter sido mandado instaurar e ter sido instruído no âmbito do órgão ou serviço em que o trabalhador exercia funções à data da infração.

<sup>33</sup> Artigo 221.º

Pluralidade de trabalhadores acusados

1 - Quando vários trabalhadores sejam acusados do mesmo facto ou de factos entre si conexos, a entidade que tenha competência para sancionar o trabalhador de cargo ou de carreira ou categoria de complexidade funcional superior decide relativamente a todos os trabalhadores.

2 - Quando os trabalhadores sejam titulares do mesmo cargo ou de carreira ou categoria de complexidade funcional idêntica, a decisão cabe à entidade que tenha competência para sancionar o trabalhador com antiguidade superior no exercício de funções públicas.

### **C) Da prescrição da infração disciplinar e do procedimento disciplinar e breve súmula do diploma em análise**

No essencial, e se quiséssemos resumir esta matéria, poderíamos começar por dizer que são quatro as regras que se extraem do artigo 178.<sup>o34</sup> da LTFP:

- a) A infração disciplinar prescreve no prazo de um ano a contar da sua prática;
- b) Se a infração disciplinar constituir também infração penal, o prazo de prescrição é o previsto na lei penal em vigor à data da prática dos factos;
- c) Se a infração disciplinar for do conhecimento de qualquer superior hierárquico, o direito de instaurar o procedimento disciplinar prescreve no prazo de 60 dias a contar desse conhecimento;
- d) O procedimento disciplinar prescreve se, no prazo de 18 meses a contar da prática da infração, o trabalhador não for notificado da decisão final (por outras palavras, o procedimento não pode prolongar-se por mais de 18 meses).

O novo regime disciplinar está, no essencial, regulado nos artigos 176.º a 240.º, sendo todavia necessário, para plena compreensão daquele regime, ter em consideração o disposto nos artigos 1.º e 2.º; artigos 21.º e ss, artigo 73.º; artigo 76.º; e artigos 297.º a 302.º .

Não obstante podermos afirmar que o regime disciplinar agora instituído não opera nenhuma revolução face ao que constava do Estatuto Disciplinar, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, a verdade é que, tal como já fomos verificando, existem algumas diferenças de redação de preceitos, agregação de outros num único artigo, algumas soluções diferentes.

Uma das alterações significativas diz respeito ao modo de designar o até agora *arguido*. O legislador deixou cair tal designação. Agora, a referência é sempre em relação ao *trabalhador*.

<sup>34</sup> Artigo 178.º

Prescrição da infração disciplinar e do procedimento disciplinar

1 - A infração disciplinar prescreve no prazo de um ano sobre a respetiva prática, salvo quando consubstancie também infração penal, caso em que se sujeita aos prazos de prescrição estabelecidos na lei penal à data da prática dos factos.

2 - O direito de instaurar o procedimento disciplinar prescreve no prazo de 60 dias sobre o conhecimento da infração por qualquer superior hierárquico. (...)

3 - (...)

4 - (...)

5 - O procedimento disciplinar prescreve decorridos 18 meses, a contar da data em que foi instaurado quando, nesse prazo, o trabalhador não tenha sido notificado da decisão final.

6 (...)

7 - (...).

Do mesmo passo, o legislador deixou cair a expressão “*penas disciplinares*” para a substituir por “*sanções disciplinares*”.

No entanto, o aspeto principal do presente artigo leva-nos então a chamar a atenção para a norma transitória contida no n.º 1 do artigo 11.º da Lei que aprova a LTFP. *O regime disciplinar é imediatamente aplicável não só aos procedimentos mas também às “penas” em execução, quando se revele mais favorável ao trabalhador e melhor garanta os seus direitos de defesa e audiência.*

E é aqui que se coloca a questão fundamental do nosso tema.

#### **IV – A Aplicação da Lei no Tempo**

Aferir da questão relativa à sucessão dos regimes disciplinares ainda com aplicação prática, isto é, o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, EDTFP, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 09 de setembro, e o constante da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, LTFP, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, é, efetivamente, algo que importa apreciar, até porque é com base nesta matéria que muitos processos se ganham ou se perdem, e o consenso deve ser palavra de ordem na atuação do instrutor de procedimentos disciplinares.

##### **1. Regime Geral**

O regime geral de aplicação de leis no tempo encontra-se plasmado no artigo 12.º do Código Civil (doravante designado CC), e, sem prejuízo dos regimes de sucessão de normas penais, processuais penais, contraordenacionais e disciplinares terem regras próprias, importa, desde logo, enquadrar primeiramente a questão naquela vista geral, ainda que de forma breve.

Assim, o n.º 1 do artigo 12.º do CC estatui o seguinte:

*A lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroativa, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular.*

Em termos concretos, este número estabelece a regra geral e, determina que a Lei apenas poderá produzir efeitos a partir da sua entrada em vigor. Caso a própria Lei, determine que se aplica retroativamente, então os efeitos já verificados ao abrigo de uma lei anterior deverão permanecer intocados na ordem jurídica, isto é, salvaguarda dos direitos adquiridos.

Por outro lado, o n.º 2 do mesmo preceito estatui o seguinte:

*Quando a lei dispõe sobre as condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se, em caso de dúvida, que só visa os factos novos; mas, quando dispuser diretamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor.*

Não podemos esquecer que o critério que se encontra postulado neste número, é um critério legal e não um critério material ou fáctico. Com efeito, importa interpretar a lei e ver se ela regula factos ou efeitos de factos e, neste caso, ver se regula efeitos ligando-os aos factos que os criaram, ou se os regula abstraindo dessa ligação.

Neste sentido, dever-se-á analisar se o conteúdo de uma relação jurídica é destacável do facto que lhe deu origem, isto é, se este é ou não determinante para o conteúdo da relação existente e, se uma nova lei pode alterar esse conteúdo desconsiderando o facto original.

A título meramente exemplificativo, atentemos sobre o que entende a jurisprudência tem vindo a discorrer sobre a interpretação deste artigo 12.º:

*"/ - Segundo a doutrina do facto passado, as leis regem somente para o futuro e devem respeitar os factos verificados antes da sua entrada em vigor: cada facto deve, portanto, ter como lei reguladora a lei vigente ao tempo da sua verificação (n.º 1 do artigo 12º do Cód. Civil).*

*"- Deve, no entanto, distinguir-se as leis que dispõem sobre o conteúdo de certas situações jurídicas e o modelam sem olhar aos factos que a tais situações deram origem (2.ª parte do n.º 2 do artigo 12º citado), que se aplicam a situações jurídicas constituídas antes da nova lei, mas subsistentes ou em curso à data da sua entrada em vigor.*

*"- Funda-se essa regra da aplicação imediata da lei nova no interesse no ajustamento às novas concepções e valorações da comunidade e do legislador, bem como a exigência de unidade do ordenamento jurídico, que seria posta em causa e com ela a segurança do comércio jurídico pela subsistência de um grande número de situações jurídicas duradouras, ou até de carácter perpétuo, regidas por uma lei há muito ab-rogada" (STJ, 8-6-1994).*

Perante este pequeno enquadramento sobre a questão da aplicação da lei no tempo, importa agora passar à análise das questões concretas do regime disciplinar, cuja análise se prende com a aplicação das leis penais e demais normas sancionatórias no tempo.



## 2. Direito Processual Penal e sua aplicação no Tempo

A regra constante do n.º 1 do artigo 5.º do Código de Processo penal (CPP)<sup>35</sup> determina que os atos do processo criminal sejam regulados pela lei em vigor no momento da sua prática.<sup>36</sup> Contudo, esta regra tem duas exceções, constantes das alíneas do n.º 2 do mesmo preceito legal, que estatui o seguinte:

*A lei processual penal não se aplica aos processos iniciados anteriormente à sua vigência quando da sua aplicabilidade imediata possa resultar:*

- a) Agravamento sensível e ainda evitável da situação processual do arguido, nomeadamente uma limitação do seu direito de defesa; ou*
- b) Quebra da harmonia e unidade dos vários atos do processo.*

Como afirma M. Maia Gonçalves na anotação ao artigo 5.º na obra Código de Processo Penal Anotado, 12.ª edição de 2001:<sup>37</sup>

*Não define a lei o que se deve entender por agravamento sensível da situação processual do arguido, questão que fica para o prudente critério do julgador, que a deverá resolver casuisticamente. Caso claro será, por exemplo, o de uma lei nova, na vigência do processo, retirar o direito de recorrer; neste caso o direito de recorrer continuará a reger-se pela lei antiga. De notar, porém, que em tudo o mais que não represente agravamento da situação do arguido se aplica a nova lei, não sendo aqui, como no direito substantivo, necessário optar, em bloco, por um outro dos regimes.*

Ainda segundo o mesmo autor, na mesma obra:

*A quebra da harmonia e unidade dos vários atos do processo, que nos termos da al. b) do n.º 2 é obstáculo à aplicação imediata da nova lei processual penal, procura solucionar os casos em que há contradição normativa ou quebra de*

<sup>35</sup> Artigo 5.º

Aplicação da lei processual penal no tempo

1 - A lei processual penal é de aplicação imediata, sem prejuízo da validade dos actos realizados na vigência da lei anterior.

2 - A lei processual penal não se aplica aos processos iniciados anteriormente à sua vigência quando da sua aplicabilidade imediata possa resultar:

- a) Agravamento sensível e ainda evitável da situação processual do arguido, nomeadamente uma limitação do seu direito de defesa; ou
- b) Quebra da harmonia e unidade dos vários actos do processo.

<sup>36</sup> *Jurisprudência*

1. AC. STJ de 20-06-2012, CJ (STJ), 2012, T2, pág.206:

I. O princípio da aplicabilidade imediata das normas processuais penais «proprio sensu» sofre as três seguintes restrições: a quebra de harmonia e unidade dos vários actos (i); o agravamento sensível e ainda evitável da posição do arguido, designadamente dos seus direitos de defesa (ii); a preservação dos actos validamente praticados no domínio da lei anterior (iii).

2. Ac. TRE de 18-06-2013 ...

<sup>37</sup> Obra ainda atual, por quanto que a última alteração do artigo 5.º do CPP ocorreu em 1987, - DL n.º 387-E/87, de 29 de dezembro.

*harmonia entre qualquer instituto da lei processual numa fase do processo e o seu correlativo no âmbito de uma nova lei. A solução é a ultraatividade, como meio de obstar aos danos emergentes da aplicação imediata da nova lei. Será este, por exemplo, o seguinte caso: uma lei não admite recurso em processo que está a ser julgado. No dia da sentença entra em vigor uma outra lei que admite o recurso, desde que no início do julgamento se peça a redução da prova a escrito. Neste caso, não é admissível recurso, por ultraatividade da lei antiga. É que a aplicação da lei nova implicaria a quebra da harmonia e unidade dos atos do processo, uma vez que não fora oportunamente pedida a redução a escrito da prova, e não ficaram assim criadas as condições para que pudesse ser aplicável a lei nova.*

### 3. Normas de Direito Penal e sua aplicação no Tempo

Nesta matéria, a regra geral é a de que as penas e as medidas de segurança são determinadas pela lei vigente no momento da prática do facto ou do preenchimento dos pressupostos de que dependem, artigo 2.º n.º 1 do Código Penal (CP),<sup>38/39</sup> sendo

<sup>38</sup> Artigo 2.º

#### Aplicação no tempo

1 - As penas e as medidas de segurança são determinadas pela lei vigente no momento da prática do facto ou do preenchimento dos pressupostos de que dependem.

2 - O facto punível segundo a lei vigente no momento da sua prática deixa de o ser se uma lei nova o eliminar do número das infracções; neste caso, e se tiver havido condenação, ainda que transitada em julgado, cessam a execução e os seus efeitos penais.

3 - Quando a lei valer para um determinado período de tempo, continua a ser punível o facto praticado durante esse período.

4 - Quando as disposições penais vigentes no momento da prática do facto punível forem diferentes das estabelecidas em leis posteriores, é sempre aplicado o regime que concretamente se mostrar mais favorável ao agente; se tiver havido condenação, ainda que transitada em julgado, cessam a execução e os seus efeitos penais logo que a parte da pena que se encontrar cumprida atinja o limite máximo da pena prevista na lei posterior.

<sup>39</sup> *Jurisprudência*

1. Ac. TRE de 11-07-2013 :

1. O art. 2º nº 2 do Código Penal, que trata da (aplicação da lei no tempo) lei despenalizadora, é a norma que regula as situações de conversão de crime em contra-ordenação, atenta a diferente natureza qualitativa do ilícito.

2. A utilização alternativa do n.º 4 do mesmo art. 2º, que prevê a aplicação de lei penal favorável, pressuporia que a contra-ordenação se confrontasse com o crime numa relação de grau ou de quantidade, o que não se verifica.

3. Se a conduta do agente já não constitui crime no momento da aplicação da lei, se ainda não era contra-ordenação no momento da sua prática, e se inexistente norma transitória que trate a sucessão, impõe-se fazer operar a lei descriminalizadora, conforme art. 2º, nº 2 do Código Penal e art. 29º, nº 4 da Constituição da República Portuguesa.

4. Mas independentemente da ocorrência desta sucessão de leis no tempo, e da relevância dos factos omitidos na sentença agora (e por causa dela) ao nível da ilicitude, as concretas circunstâncias da falta de carta de condução válida sempre seriam necessárias á decisão condenatória, por indispensáveis a uma conscienciosa aferição do grau de culpa e á determinação da pena.

que o n.º 2 do mesmo preceito legal determina que o facto punível segundo a lei no momento da sua prática deixa de o ser se uma nova lei o eliminar do número das infrações, cessando a execução e os efeitos penais, mesmo em caso de condenação transitada em julgado.

Por seu turno, o n.º 4 do mesmo artigo 2.º do CP, estatui que se a lei vigente ao tempo da prática do facto for posteriormente modificada, aplicar-se-á a lei mais favorável ao arguido, mesmo perante uma condenação transitada em julgado, ainda em fase de execução. Assim, o momento final a ter em conta não é a condenação transitada em julgado, mas sim a pena ainda em fase de execução. É que, se essa pena ainda se encontrar em efetividade, também nesse caso a nova lei mais favorável lhe será aplicada.

Existe no fundo, uma prevalência da aplicação retroativa da lei mais favorável sobre o caso julgado, sobre a certeza e segurança jurídica.<sup>40</sup>

Por outras palavras, caso exista uma decisão definitiva ou transitada em julgado ainda não executada em definitivo, o arguido deve beneficiar da aplicação da lei mais favorável, o que implica uma revisão da decisão. Desde logo por respeito do princípio da igualdade, ou seja, aplicação da lei mais favorável a todos quantos estejam em condições de dela beneficiar.

A este propósito, importa salientar o disposto no número 2 do artigo 2.º do CP, descriminalização de dadas condutas. Com efeito, e por maioria de razão, se uma lei posterior mais favorável é aplicável ainda que a pena esteja a ser executada, se essa lei posterior deixar de considerar uma dada conduta como criminalmente punível, então ainda que naquela fase executória, o arguido deverá beneficiar de tal estatuição.

Por outro lado, o artigo 2.º do CP estabelece um princípio fundamental nesta matéria e que se traduz no princípio da não retroatividade. Este princípio, estritamente ligado ao princípio da legalidade, espelha o sentido de que a lei não pode estabelecer sanções para factos passados, nem punir mais severamente infrações anteriormente praticadas.

O princípio da não retroatividade da lei penal, significa não só que uma ação que era impune no momento em que foi praticada não pode ser considerada posteriormente

---

5. Cumpriria diferenciar, também ao nível da culpa, entre o condutor que não possui título válido porque nunca obteve carta de condução, e aquele que apenas o deixou caducar sem renovação.

2. Ac. TRE de 18-06-2013,...

<sup>40</sup> Gomes CANOTLHO/ Vital MOREIRA, Vital, *CRP Anotada*, Tomo I, 4.ªed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 496.

punível, mas também que é igualmente proibida uma agravação da sanção vigente à data da prática do facto, estendendo-se ainda a outros e ulteriores agravamentos da situação jurídica do arguido.

Ora, esta razão de ser do princípio da não retroatividade não vale em relação às leis sancionatórias de conteúdo mais favorável ao arguido.

Daí que, quando, no momento da apreciação do facto, vigora uma lei mais favorável do que a que regia no momento da sua prática, é aquela que deve aplicar-se.

#### **4. Vertentes Adjetiva e Subjetiva do Regime Disciplinar**

Considerando as duas vertentes do regime disciplinar, adjetiva e substantiva, importa perceber como se fará a sua aplicação, atendendo à sucessão de regimes. Isto é, importa aferir se se terá que fazer uma aplicação em bloco de qualquer dos regimes, na medida em que se considerem mais favoráveis, ou se pelo contrário se deverá fazer uma distinção entre aquelas duas vertentes, empregando-se subsidiariamente as regras de aplicação da lei no tempo do direito processual penal e do direito penal.

Como vimos, existem regras distintas para a sucessão das normas processuais penais e normas penais. As primeiras, salvo as duas exceções já referidas são de aplicação imediata, ao passo que nas segundas vigora o princípio da aplicação da lei mais favorável, o que afasta a regra geral da aplicação da lei vigente à data da prática dos factos.

A este propósito, o Supremo Tribunal de Justiça, no acórdão n.º 11/2005, acórdão de uniformização de jurisprudência, decidiu o seguinte:

*Ora, o regime jurídico aplicável a uma qualquer infração, penal, contraordenacional, disciplinar, é constituído por um complexo de normas jurídicas em que se inscrevem, entre outras, normas legais que se referem à qualificação jurídica, à determinação da sanção e seus efeitos, à extinção do procedimento, às causas de justificação, à prescrição do procedimento. É, pois, formado pelo conjunto de normas que preveem e punem um determinado ilícito, bem como por todas as outras que podem influenciar de alguma forma a responsabilidade do agente ou a ausência dela.*

*(...)*

*Se houver sucessão de várias leis no tempo sobre a previsão e punição de determinada infração, no momento em que é proferida a decisão o tribunal terá de ponderar a aplicação de cada uma delas, optando por aplicar, no seu todo (em bloco), a lei que se mostrar mais favorável ao arguido.*

Este mesmo aresto, citando diversa doutrina reforça o antedito ao referir:

No n.º 4 (do artigo 2.o) cuida-se do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável." «Enquanto no domínio do Código de 1886 se falava em pena mais leve e no projeto de 1963 em normas mais favoráveis, no Código de 1982 e agora refere-se o regime que concretamente (que em face das particulares circunstâncias do caso concreto) se mostrar mais favorável ao agente.

(...)

Tratando-se de regime concretamente mais favorável necessário se torna que o juiz faça separadamente os dois cálculos penais, escolhendo e determinando a medida da pena a aplicar in concreto com cada uma das leis e que atenda não só à pena, mas também ao regime aplicável.

Deve ter, contudo, em atenção que não podem ser misturados ou combinados os dispositivos mais favoráveis de cada uma das leis concorrentes, pois aí estaria o julgador a arvorar-se em legislador, formando uma terceira lei dissonante, no seu hibridismo, de qualquer das leis em jogo. (cf. Leal- Henriques e Simas Santos, Código Penal, I, p. 107).

(...)

No mesmo sentido se pronuncia Maia Gonçalves: «a alteração introduzida no n.º 2 do projeto — substituição de normas mais favoráveis por regime que concretamente se mostre mais favorável, fórmula que veio a ser perfilhada — visou acentuar que não é o regime em abstrato mais favorável o que necessariamente se aplica, mas sim aquele que, em face das particulares circunstâncias do caso concreto, se mostre mais favorável ao delinquente. Pode, por exemplo, a pena de prisão pelo novo regime ser mais prolongada. Mas porque perante a nova lei é possível e se impõe até a aplicação de uma pena de substituição, enquanto perante a antiga a prisão tinha de ser efetivamente cumprida, terá de se aceitar como mais favorável o novo regime, não obstante o tempo de prisão ser maior.

Em sentido oposto, tal como também identificado naquele acórdão, destaque-se a posição de Américo Taipa de Carvalho que afirma que "a solução mais correta e imposta político-criminalmente é a que passa pela ponderação concreta e diferenciada, aplicando-se de cada uma das leis em confronto as disposições penais que sejam concretamente mais favoráveis ao infrator» (Sucessão de Leis Penais", p. 160).

No mesmo sentido, Maria Fernanda Palma<sup>41</sup> defende que «é, todavia, por vezes complexo determinar, em concreto, qual o regime mais favorável, pois, relativamente a diferentes consequências, podem também surgir como mais favoráveis diferentes leis na mesma sucessão. Apesar de, tradicionalmente, se ter sustentado uma comparação em bloco dos regimes, o artigo 2º, n.º 4, impõe que o regime aplicável

<sup>41</sup> Maria Fernanda PALMA, *A Aplicabilidade da Lei no Tempo: A Proibição da Retroatividade in Pejus*, Jornadas, Faculdade de Direito de Lisboa, p. 422.

*seja o que se revele em concreto mais favorável. Uma tal solução afasta uma absoluta alternatividade dos regimes e remete para a aplicabilidade da lei que em face de certa consequência se mostre mais favorável, sendo, por isso, possível que ao mesmo agente sejam aplicáveis leis diferentes (a antiga e a nova) no que respeita a diferentes consequências jurídicas (por exemplo, limite mínimo da pena e regime de reincidência). Uma solução que se pautasse pela aplicação em bloco de uma das leis não obedeceria à legalidade, pois violaria simultaneamente a proibição de retroatividade e de aplicação retroativa da lei mais favorável».*

Assim, como supra dito, fazendo a ponderação de todos estes argumentos doutrinários, o STJ entendeu no referido acórdão de uniformização de jurisprudência que, a propósito da sucessão no tempo de leis sobre o prazo de prescrição do procedimento contraordenacional, não poderão combinar-se, na escolha do regime concretamente mais favorável, os dispositivos mais favoráveis de cada uma das leis concorrentes.». Vejamos pois, esta jurisprudência em confronto com o disposto no artigo 11.º da Lei 35/2014, de 20 de junho, que estatui o seguinte no seu n.º 1:

*O regime disciplinar previsto na LTFP é imediatamente aplicável aos factos praticados, aos processos instaurados e às penas em curso de execução na data da entrada em vigor da presente lei, quando se revele, em concreto, mais favorável ao trabalhador e melhor garanta a sua audiência e defesa.*

A interpretação desta norma deverá seguir os ditames do artigo 9.º do Código Civil que estatui o seguinte:

- 1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.*
- 2. Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.*
- 3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.*

Se atentarmos no elemento literal do artigo 11.º da Lei n.º 35/2014 e, sob pena de se fazer uma interpretação corretiva, constata-se que o legislador, não só não distinguiu entre direito processual e direito substantivo, como expressamente afirma a aplicação da nova lei, se esta for mais favorável, em questões, que podendo ter uma dimensão substantiva, são também inequivocamente adjetivas, como sejam o direito de audiência e defesa do trabalhador. No nosso entender, o legislador colocou no mesmo patamar, dando-lhes o mesmo tratamento, as questões adjetivas e substantivas, o que implicará uma aplicação em bloco do regime que for mais favorável.

Por seu turno, analisada que foi a Proposta de Lei 184/XII, a qual deu origem à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, nomeadamente a sua exposição de motivos, não se encontra qualquer referência à opção do legislador pelo texto daquele artigo 11.º, parecendo, outrossim, evidente que não foi esta a intenção do legislador, mas antes a de pura e simplesmente encurtar o volume das normas aplicáveis às relações jurídicas de emprego público.

Atente-se apenas nesta razão invocada:

*Por outro lado, a presente lei denota uma grande preocupação de saneamento legislativo bem expressa no facto de, ao longo de mais de 400 artigos, regular toda uma disciplina hoje distribuída por 10 diplomas legais, que no seu conjunto contem mais de 1200 artigos, objeto de revogação expressa.*

Parece-nos pois, que mais que pretender dar um tratamento diverso no novo regime disciplinar, o legislador pura e simplesmente terá entendido ser despiciendo reforçar o número 1 do artigo 11.º com aquele número 2 de natureza interpretativa e enquadradora da norma de aplicação no tempo.

Noutra perspetiva, fazendo-se uma interpretação histórica constata-se que o artigo 4.º da Lei 58/2008, de 09 de setembro que aprovou o EDTFP, equivalente ao artigo 11.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, continha um n.º 2 que estatuiu o seguinte:

*2 - O regime referido no número anterior abrange as disposições normativas do Estatuto relativas aos deveres funcionais, à sua violação e sancionamento, bem como ao respetivo procedimento, designadamente no que respeita à não previsão do anteriormente vigente instituto da infração diretamente constatada.*

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro, que aprovou o regime disciplinar anterior ao referido no parágrafo anterior, estatuiu o seguinte:

*Os processos pendentes rege-se-ão pelas seguintes regras:*

*a) As normas relativas à incriminação e qualificação de infrações constantes do Estatuto em anexo, serão aplicáveis na medida em que forem mais favoráveis ao arguido;*

*b) As normas processuais são de aplicação imediata.*

Ora, da simples interpretação literal, pode-se concluir que no caso do Decreto-Lei n.º 24/84, o legislador distinguia entre a dimensão adjetiva e substantiva, o que deixou de fazer na Lei n.º 58/2008, dando um tratamento idêntico a ambas as vertentes. E também por esta evolução histórica, pelo facto do legislador não ter voltado a, de forma expressa, realizar aquela distinção, poder-se-á entender que pretendeu manter a lógica constante do regime antecedente, isto é, dar um tratamento idêntico às vertentes adjetiva e substantiva.

Assim, sem prejuízo do acórdão do STJ acima identificado não ser taxativamente aplicável ao caso concreto, conjugando-o com o texto da lei, parece-nos adequado à solução procurada. Tanto mais que, tem surgido na doutrina, de que é exemplo Taipa de Carvalho, que “o campo de aplicação dos princípios da irretroatividade da lei penal desfavorável e da retroatividade da lei penal favorável é mais amplo do que o tradicionalmente definido”.

Desde logo, por se considerar que não pode existir uma distinção taxativa entre direito processual e direito penal, ou entre a vertente meramente adjetiva e a vertente substantiva do direito sancionatório, fazendo sim sentido pensar na existência dum direito processual penal material e de um direito processual penal formal.

Aquele autor, na obra referida, a este propósito afirma ainda o seguinte, exemplificando as normas materiais referidas:

*As leis processuais penais não se reduzem a meras normas formulárias. No direito processual penal, há normas que condicionam, positiva (pressupostos processuais que são verdadeiros pressupostos adicionais da punição: p. e., queixa e acusação particular) ou negativamente (impedimentos processuais que são verdadeiros impedimentos da punição: p. e., a prescrição do procedimento criminal), a responsabilidade penal; há normas que dizem diretamente respeito aos direitos e garantias de defesa do arguido (p. e., espécies de prova e valoração da sua eficácia probatória, graus de recurso); há, ainda, normas que afetam direta, incisiva e gravemente o direito fundamental da liberdade (caso da prisão preventiva).*

Afigura-se-nos assim, que o princípio constitucional da aplicação do regime globalmente mais favorável ao infrator, embora apenas previsto expressamente para as infrações criminais, artigo 29.º n.º 4, da Constituição da República Portuguesa (CRP), será inequivocamente aplicável a outros direitos de cariz sancionatório, como seja o caso do direito disciplinar.

Mais, que por não se poder fazer uma divisão estanque entre direito adjetivo e direito substantivo, a argumentação do STJ supra referida, de aplicação em bloco dos regimes mais favoráveis, abrangerá, quer a dimensão processual, quer a dimensão substantiva.

### **5. Noção de Lei Posterior Mais Favorável**

Aqui chegados, importa perceber o que se pode entender por lei posterior mais favorável. Sobre a questão, o Prof. Germano Marques da Silva, ainda a propósito da sucessão de regimes, afirma o seguinte:



*Note-se que a escolha dos regimes penais em confronto, em sede de aplicação das leis no tempo, tem de ser feita em bloco, não podendo criar-se uma norma abstrata com os elementos mais favoráveis das várias leis. Assim, se da alteração do sistema penal resultou, por exemplo, a diminuição da pena aplicável, mas o alargamento dos prazos de prescrição do procedimento, teremos de comparar qual o resultado concreto da aplicação do regime anterior e do posterior (considerando ambos os elementos pena e prazo de prescrição), sendo aplicável o que for mais favorável ao arguido.*

*Deve anotar-se que o sistema jurídico tem uma certa estabilidade e só periodicamente sofre alterações mais ou menos profundas no conjunto do sistema, como sucede quando há alterações dos códigos. Por isso, mais frequentemente, a questão da aplicação das leis mais favoráveis, em caso de sucessão, faz-se em termos de comparação entre duas normas ou elementos da mesma norma, por exemplo, quanto à penalidade aplicável, mas essa comparação só é válida na pressuposição de que todas as demais regras que condicionam a sanção se mantêm inalteradas. Quando isso não sucede, isto é, quando são alteradas várias normas do sistema jurídico-penal, não só as normas incriminadoras, mas também normas integradoras, é ao conjunto do regime jurídico aplicável que se há-de atender para determinar qual é, no caso concreto, o que resulta mais favorável para o arguido.*

*Exemplos: 1.<sup>o</sup> Se da aplicação do novo regime resultava uma pena concreta mais baixa, mas o procedimento não está ainda prescrito e do regime anterior resultava uma pena mais alta, mas o procedimento está prescrito e consequentemente o arguido não pode ser julgado e punido, é este o regime mais favorável; 2.<sup>o</sup> Se, pelo contrário, do regime novo, resulta que a pena seria mais alta do que a anterior, mas o prazo de prescrição menor e em consequência o arguido já não pode ser julgado, é este o regime mais favorável; 3.<sup>o</sup> Se, não obstante a alteração dos prazos de prescrição do procedimento, o arguido deve ainda ser julgado e punido, então só importam comparar as sanções concretamente aplicáveis segundo um ou outro regime, etc.<sup>42</sup>*

## **6. Particularidades a ter em conta na aplicação do novo regime disciplinar**

Importa ainda analisar mais detidamente o artigo 11.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho. É que, esta norma determina que o novo regime disciplinar é imediatamente aplicável, quando se revele mais favorável aos (1) factos praticados; (2) aos processos instaurados; e (3) às penas em curso de execução, tendo como referência a sua data de entrada em vigor.

Relativamente aos factos, há que referir que estes podem ser instantâneos, repetidos ou continuados, podendo uma infração ser cometida instantaneamente, ou ser consti-

<sup>42</sup> Germano MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português*, 1.ª edição, página 265.

tuída por atos ou comportamentos que se prolongam ou repetem no tempo, facto que pode dificultar a determinação do momento da sua prática.

No caso de ações praticadas instantaneamente, a questão não oferece dúvidas quanto ao momento em que se verificam, uma vez que são constituídas por uma única ação delimitada no tempo.

No caso de acumulação de infrações, o comportamento renova-se constantemente com todos os seus elementos constitutivos, não sendo o primeiro ato integrante de infração que perdura no tempo.

Nestes casos, temos um conjunto de infrações que podem iniciar-se na vigência do regime anterior e continuar a verificar-se já na vigência do novo regime.

No caso das infrações continuadas ou permanentes, em que o primeiro ato integra uma infração que perdura no tempo, o momento relevante para os vários efeitos substantivos e processuais (competência, prescrição, imputabilidade) será aquele em que é executado o último ato que integra a infração, veja-se por exemplo o estatuído no artigo 19.º, n.º2 do CPP,<sup>43/44</sup> que releva para determinação do tribunal competente, o último ato ou o momento da cessação da consumação.

No caso de infrações por omissão, dever-se-á aferir qual o prazo para o cumprimento, sendo o limite desse prazo o momento da infração.

Relativamente aos processos instaurados, os atos praticados com respeito das normas adjetivas do anterior Estatuto mantêm-se válidos, devendo os novos atos ser praticados já ao abrigo da LTFP, apenas se se entender que o novo regime é globalmente mais favorável ao trabalhador.

Relativamente às sanções que se encontrem em fase de execução no momento da entrada em vigor do novo regime disciplinar, atente-se ao n.º 4 do artigo 2.º do CP, que estatui que se a lei vigente ao tempo da prática do facto for posteriormente

<sup>43</sup> Artigo 19.º Regras gerais

1-... -

2 - Tratando-se de crime que compreenda como elemento do tipo a morte de uma pessoa, é competente o tribunal em cuja área o agente actuou ou, em caso de omissão, deveria ter actuado.

3 -...4 -...

<sup>44</sup> 1. Ac. TRC de 3-10-2007, CJ, 2007, T4, pág. 60-61: 'Estando imputado aos arguidos um ilícito de natureza fiscal é competente para conhecer da infração o tribunal do domicílio ou sede do respectivo agente, podendo o domicílio reportar-se também a uma pessoa colectiva. Localizando-se o domicílio ostentado pela empresa arguida na Comarca da Anadia, apesar de a sua sede social ser na Comarca de Coimbra, é aquele tribunal o competente para conhecer das infrações fiscais ínsitas na acusação.'

modificada, aplicar-se-á a lei mais favorável ao arguido, mesmo perante uma condenação transitada em julgado, ainda em fase de execução, sendo que esta regra está também presente no domínio disciplinar, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

## V – Conclusões

A primeira solução resultante de todo o exposto assenta na distinção entre as dimensões processuais / adjetivas e substantivas do regime disciplinar, aplicando-se as regras relativas ao processo e ao direito penal para responder à questão. Isto é, como no regime disciplinar convivem no mesmo diploma normas de direito substantivo e normas de direito adjetivo, o caminho possível seria aplicar as normas processuais de imediato, podendo conviver no mesmo processo normas adjetivas de ambos os regimes consoante o momento da sua prática, nos mesmos termos preconizados pelo artigo 5.º do CPP, aplicando-se a lógica prevista no artigo 2.º do CP para as normas de carácter substantivo, ou seja, a aplicação retroativa do novo regime caso este se revele em concreto mais favorável para o trabalhador.

A segunda solução resultante do exposto assenta no facto do legislador não ter distinguido no n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, normas de direito processual e normas de direito substantivo. O que, associado à posição do STJ sobre esta matéria (aplicação em bloco dos regimes mais favoráveis), bem como ao crescente entendimento doutrinal sobre a não divisão estanque entre direito adjetivo e direito substantivo (fruto da existência de normas de direito processual material que regulam muito mais do que simples trâmites procedimentais ou processuais), dever-se-á fazer em cada caso concreto uma ponderação dos regimes disciplinares constantes do EDTFP e da LTFP e, determinado que esteja o mais favorável para o trabalhador, aplicá-lo em bloco.

Assim, ponderando as duas interpretações possíveis, julgamos que a segunda solução apresentada é a mais consonante com aquilo que o legislador pretendeu. Pelo que, no nosso entender, deverá ser aplicado em bloco o novo regime disciplinar aos factos praticados, aos processos instaurados e às sanções em fase de execução à data da sua entrada em vigor, desde que em concreto seja mais favorável para o trabalhador, não se fazendo deste modo uma distinção entre normas processuais e normas substantivas;

Se o novo regime disciplinar não for o mais favorável, então, aos factos praticados, aos processos instaurados e às sanções disciplinares em fase de execução à data da sua entrada em vigor, dever-se-á aplicar o antigo regime em bloco.