



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Paulina Raquel Ferreira Dos Reis

**O PODER DISCIPLINAR NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Relatório de Estágio no âmbito do Mestrado em Administração
Público-Privada orientada pelo Professor Doutor João Nuno Matos
Cruz Calvão da Silva e apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra.**

Outubro de 2020



Paulina Raquel Ferreira Dos Reis

**O Poder Disciplinar na Administração Pública
Disciplinary Power in Public Administration**

**Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público Privada.**

**Orientador
Doutor João Nuno Matos Cruz Calvão da Silva**

Coimbra, 2020

Agradecimentos

Aos meus pais. Ao meu pai por ser sempre a fortaleza e a razão. À minha mãe por ser a emoção e a personificação do amor sem fim.

À minha irmã, a minha metade. No seio de todas as vivências e aventuras, foi ainda capaz de me proporcionar um novo amor – Benedita – um amor incondicional que é agora parte essencial do meu ser.

Ao Alberto, o meu maior suporte. Maior cúmplice e confidente de todas as horas. Porto de abrigo em todos os momentos. Aliado na preparação e ultrapassagem de todos os desafios. Eterno guardião do sentido do companheirismo e veneração.

À Paula, amiga e parceira, que traçou todo este caminho do meu lado, sempre atenta e dedicada. Apoiente nata de todas as decisões e lutas.

À Melissa, a amiga mais empenhada e incentivadora. Um exemplo de profissionalismo e empenho que me guiou neste percurso.

Aos meus colegas de mestrado, especialmente, ao Gonçalo, ao Bruno, ao Fernando e ao Fábio, por todas as descobertas e partilhas, por todos os momentos na dualidade do trabalho e entretenimento.

Ao meu orientador, o Doutor João Nuno Calvão, não só pelo acompanhamento, mas por todos os ensinamentos que enriqueceram o meu saber e me inspiraram a lutar para ser sempre melhor.

A todos,
Muito obrigada!

Resumo

No seio da Administração Pública, especialmente, no que que respeita ao vínculo de emprego público, pretendemos destacar um dos poderes atribuídos ao empregador, nomeadamente, o poder disciplinar. Porém, para que se consiga discutir o poder disciplinar é indispensável compreender a organização administrativa e as suas relações. Este poder disciplinar, um poder sancionatório, tem um peso imediato, na medida em que é, por um lado a garantia do funcionamento da administração pública sob respeito pelos princípios e valores basilares, e por outro, é um poder que pode abarcar consequências, sanções mais ou menos gravosas, para o trabalhador público que cometa uma infração disciplinar. A execução desde poder sancionatório, realiza-se através de procedimentos disciplinares (comum ou especial) que são previstos, tal como as sanções e infrações disciplinares, na Lei nº 35/2014, de 20 de junho – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. O objetivo da presente investigação visa uma melhor compreensão do poder disciplinar e, em simultâneo, tentar responder a duas questões por nós colocadas: (1) será justificável a criação de um procedimento mais simplificado? e (2) Poderá o anonimato do denunciante fazer diferença nos procedimentos? Denota-se, ao longo do estudo, que existe muita precisão legal, e pouca discórdia quanto à maioria dos aspectos que rondam o poder disciplinar em si. Há, acima de tudo, uma garantia do respeito pelos princípios basilares da constituição e da administração pública em si. No que respeita à questão da criação de um regime simplificado, e considerando todo o estudo envolvido, chegamos a uma resposta negativa, não existindo fundamento suficiente que justifique a necessidade de criação de tal regime. Em relação à questão de poder residir no anonimato a diferença em sede de instauração de procedimentos disciplinares a resposta confere ser mais positiva, sendo apresentada uma possível solução.

Palavras-Chave: Poder Disciplinar, Procedimentos Disciplinares, Trabalho em Funções Públicas, Infração, Sanção

Abstract

Within the Public Administration, especially with regard to the public employment relationship, we intend to highlight one of the powers attributed to the employer, namely the disciplinary power. However, in order to discuss disciplinary power, it is essential to understand the administrative organization and its relations. This disciplinary power, a sanctioning power, has an immediate weight, since it is, on the one hand, the guarantee of the functioning of the public administration under respect for the basic principles and values, and on the other hand, it is a power that can encompass consequences, more or less severe sanctions, for the public worker who commits a disciplinary infraction. The execution of this sanctioning power is carried out through disciplinary procedures (common or special) that are provided for, such as sanctions and disciplinary infractions, in Law No. 35/2014, of June 20 - General Law of Labor in Public Functions. The objective of this investigation is to better understand the disciplinary power and, at the same time, to try to answer two questions posed by us: (1) Is the creation of a more simplified procedure justifiable? and (2) Can the anonymity of the whistleblower make a difference in the procedures? It is clear from the study that there is a lot of legal precision, and little disagreement regarding most of the aspects that surround the disciplinary power itself. Above all, there is a guarantee of respect for the basic principles of the constitution and the public administration itself. Regarding the question of creating a simplified regime, and considering the whole study involved, we arrive at a negative answer, there being no sufficient grounds to justify the need to create such a regime. Regarding the question of being able to reside in anonymity, the difference in terms of the establishment of disciplinary procedures, the answer is more positive and a possible solution is presented.

Keywords: Disciplinary Power, Disciplinary Procedures, Work in Public Functions, Infraction, Sanction

Siglas e Abreviaturas

AP	Administração Pública
ARI	Autoridades Reguladoras Independentes
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTeSP	Cursos de Técnico Superior Profissional
ESAC	Escola Superior Agrária de Coimbra
ESEC	Escola Superior de Educação de Coimbra
ESTeSC	Escola Superior de Tecnologia da Saúde de Coimbra
ESTGOH	Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Oliveira do Hospital
IPC	Instituto Politécnico de Coimbra
ISCAC	Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra
ISEC	Instituto Superior de Educação de Coimbra
LQF	Lei Quadro das Fundações
LQIP	Lei Quadro dos Institutos Públicos
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
RJIES	regime jurídico das instituições de ensino superior público
RJSPE	Regime Jurídico do Setor Público Empresarial
UOE	Unidade Orgânica de Ensino

Índice

Introdução	8
Estágio Curricular	9
Entidade Acolhedora	9
Funções realizadas no âmbito do estágio curricular	10
Súmula conclusiva do estágio	12
A Administração Pública	13
A Administração Pública e o Direito Administrativo	14
Pessoas Coletivas de Direito Público	14
Organização da Administração Pública	16
Administração Estadual	16
Administração Indireta Privada	19
Administrações Autónomas	19
Administrações Independentes	20
O Poder Disciplinar na Administração Pública	22
Natureza e fundamento	23
Sujeitos do poder disciplinar	24
O vínculo de emprego público	25
Infração disciplinar	26
Sanções Disciplinares	28
Procedimentos Disciplinares	29
Procedimento Comum	32
Procedimentos Especiais	37
Garantias do Trabalhador	43
Considerações Finais	47
Conclusão	50
Bibliografia	52
Jurisprudência	56

Introdução

A elaboração deste relatório iniciou-se com a realização do estágio curricular no Instituto Superior de Engenharia de Coimbra (ISEC), onde se despertou o interesse nos poderes do empregador, especialmente o poder disciplinar e como o mesmo se processa. O relatório de estágio, propriamente dito, é composto por 3 partes. A primeira parte destina-se ao estágio, onde se apresenta a entidade acolhedora o Instituto Superior de Engenharia de Coimbra, que pertence ao Instituto Politécnico de Coimbra, sendo assim, uma unidade orgânica de ensino da mesma. É abordada a organização do Instituto, especialmente para evidenciar a execução do estágio num órgão de gestão, a presidência do ISEC. São elencadas as várias funções desempenhadas ao longo do estágio, e numa fase final, uma súmula conclusiva do mesmo.

A segunda parte destina-se à exploração, ainda que breve, da administração pública e, essencialmente, como é disposta a sua organização, através da Administração Estadual Direta, indireta, administrações autónomas e independentes. Esta breve referência serve para obter uma noção genérica de onde se enquadram os institutos politécnicos e de entender o essencial das relações de subordinação que existem na administração pública. São ainda dispostas algumas nuances que evidenciam a complexidade do aparelho administrativo e ressalvam a necessidade de uma organização vincada e distribuída, dada a multiplicidade de tarefas que estão a cargo da administração pública.

A terceira parte do relatório é dedicada ao próprio poder disciplinar. Procurou-se percorrer todo o poder, iniciando com umas notas sobre o próprio poder em si, a sua natureza e fundamento e quais os sujeitos principais. Parte-se para a análise da infração disciplinar e da sanção disciplinar para melhor compreender a designação e carácter de ambas. Daqui seguimos para os procedimentos disciplinares, fazendo a distinção entre o procedimento comum e os vários procedimentos especiais expressamente previstos na lei. Finaliza-se esta parte com as garantias de que dispõe o trabalhador perante o poder disciplinar. A ideia de desenvolvimento de todo este trabalho pretende dar resposta a duas questões principais: (1) será justificável a criação de um procedimento mais simplificado? e (2) Poderá o anonimato do denunciante fazer diferença nos procedimentos? Procuraremos explorar toda a informação e terminar com considerações que vão ao encontro da resposta a ambas as questões.

Estágio Curricular

No âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada, nomeadamente, na vertente de Estágio, para a atribuição de grau de mestre, realiza-se um estágio curricular, sendo que neste caso, o estágio se realizou no Instituto Superior de Engenharia de Coimbra.

Entidade Acolhedora

O ISEC surgiu em 1974 através da conversão do antigo Instituto Industrial e Comercial de Coimbra (determinado pelo Decreto-Lei 830/74 de 31 de dezembro). Em 1988 é integrado no ensino superior politécnico, nomeadamente, para inserir-se como unidade orgânica de ensino (UOE) do Instituto Politécnico de Coimbra (IPC).

O IPC foi criado em 1979 e é uma instituição de ensino superior pública. Como tal, é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, disciplinar e patrimonial. Esta autonomia está consagrada na Constituição da República Portuguesa (CRP) no nº2 do artigo 76º, e é encontrada, também, na Lei 62/2007 de 10 de setembro que aprova o regime jurídico das instituições de ensino superior público (RJIES). O IPC integra uma unidade orgânica de investigação e seis unidades orgânicas de ensino denominadas de: Escola Superior Agrária de Coimbra (ESAC), Escola Superior de Educação de Coimbra (ESEC), Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC), Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Oliveira do Hospital (ESTGOH), Escola Superior de Tecnologia da Saúde de Coimbra (ESTeSC) e Instituto Superior de Engenharia de Coimbra (ISEC), as seis UOE em conjunto detêm uma variedade de oferta formativa que vai desde a agricultura e ambiente, educação, comunicação, turismo, artes, gestão, contabilidade, marketing, saúde e engenharia.

Considerando a realização do estágio numa das UOE do IPC, iremos agora versar sobre a mesma. O ISEC é uma escola superior de engenharia que se foca na preparação teórica e prática dos seus alunos. Está em constante aquisição de parcerias com empresas, tanto a nível nacional como internacional, para que os seus alunos possam desenvolver mais competências práticas, com qualidade e rigor, acompanhando as necessidades do mercado de trabalho e aprimorando os ensinamentos. Tem uma grande

aposta, também, a nível regional de modo a dar o seu contributo para o desenvolvimento da região centro. Trabalha em prol dos seus alunos e oferece garantias profissionais acima da média.

Apesar de estar integrado no IPC, o ISEC continua a deter autonomia, tal como indica o artigo 2º dos Estatutos do ISEC : “O ISEC é dotado de autonomia científica, pedagógica, cultural, administrativa, disciplinar e ainda de autonomia para gerir, no plano financeiro, o orçamento que lhe for atribuído pelo conselho geral, nos termos da lei, dos Estatutos do IPC e dos presentes estatutos.”

A nível organizatório o ISEC é composto por órgãos de gestão (Assembleia de Representantes, Presidente, Conselho Técnico-científico, Conselho Pedagógico, Conselho Administrativo e Conselho Consultivo), departamentos, áreas científicas, cursos e serviços (serviços académicos, serviços financeiros, serviços de recursos humanos, serviços técnicos, serviços de apoio à gestão, serviços auxiliares e biblioteca).

Funções realizadas no âmbito do estágio curricular

No que diz respeito à realização do estágio, o mesmo aconteceu no âmbito dos órgãos de gestão, na medida em que, o estágio foi realizado na Presidência do ISEC.

A orientação do estágio ficou a cargo da Dra. Carla Susana Oliveira, que executa funções de Secretária na presidência, cargo de nomeação patente no artigo 18º dos Estatutos do ISEC¹. Além das funções pré-definidas para o secretário, existem ainda algumas delegações de competências por parte do Presidente do ISEC. Apesar do trabalho direto com a orientadora de estágio, tive a oportunidade de trabalhar em alguns momentos com o Sr. Presidente e os Vice-presidentes da instituição.

¹ Artigo 18º - Secretário – dos Estatutos do ISEC: 1- O ISEC pode dispor de secretário que desempenhará as atribuições fixadas nos estatutos e as delegadas pelo presidente. 2-O secretário é livremente designado e exonerado pelo presidente de entre personalidades com saber e experiência na área de gestão e administração, tendo competências, sob orientação e supervisão do presidente, de gestão corrente e coordenação dos serviços. 3-O secretário exerce funções em regime de comissão de serviço, até o período máximo de oito anos. 4-Ao secretário compete, designadamente: a) Informar todos os processos que hajam de obter despacho superior; b) Integrar o conselho administrativo do ISEC; c)Coordenar os serviços com vista à prossecução dos objetivos a atingir; d) Assistir tecnicamente os órgãos de gestão do ISEC; e) Elaborar estudos, informações e pareceres sobre o desempenho e eficiência dos serviços; f) Desempenhar outras funções que lhe sejam atribuídas pelo presidente.

Durante a realização do estágio, que ocorreu na Presidência, e por ter um contato direto com a mesma, o estágio não foi focado numa só tarefa, mas sim em várias. Dado o local onde foi efetuado o estágio, percebe-se, desde logo, o rigor e sigilo exigido ao longo do decurso do mesmo. Debrucemo-nos agora, sobre as tarefas realizadas entre outubro de 2019 e fevereiro de 2020.

O estágio iniciou-se com a aprendizagem das plataformas utilizadas no serviço, passando também pela leitura dos estatutos para melhor compreender a dinâmica do Instituto. Essencialmente a função desempenhada seria a de apoio administrativo à Secretária do ISEC, como tal, estive envolvida em diversas tarefas.

Analisar documentação da Presidência, nomeadamente documentação com valor legal, avaliar se a mesma respeitava a legislação e as normas em vigor de forma correta e proceder à correção da mesma caso houvesse lugar.

Organizar documentos que aguardavam despacho por ordem de urgência e avaliar se preenchiam os requisitos para serem levados a despacho.

Apoio aos recursos humanos, elaborar informações a enviar ao pessoal docente e não docente, sobre modalidades de horários, férias, parentalidade, trabalhador-estudante. Reunir informação de pessoal docente e não docente e elaborar fichas individuais de avaliação.

Analisar pareceres e transpor a informação aos demais de forma mais clara, quer individualmente quer coletivamente, através de email.

Participação em diversas reuniões da presidência, com o intuito de aprender mais sobre o que estava bem e o que deveria ser melhorado, assim como tentar oferecer mecanismos de apoio que fossem de encontro a essas melhorias, como tal, elaborar informações genéricas sobre várias áreas que servissem de modelo para futuras questões colocadas, por pessoal docente e não docente: férias, reforma, horários, faltas, estatutos de trabalhador estudante, parentalidade.

Compilação em arquivo da legislação aplicável aos Institutos Politécnicos, eliminar legislação desatualizada ou revogada e organizar de forma atualizada e ordenada em arquivos.

Apreciação e organização de informação de acordo com pedidos do Inspeção-Geral da Educação e Ciência sobre ajudas de custo. Análise de documentação e organização da mesma para a aquisição de serviços nos modelos da administração pública, nomeadamente no âmbito do ajuste direto.

Dado o investimento do IPC no âmbito da qualidade, criaram um modelo de qualidade, extenso e vasto, que visa seguir os parâmetros para a qualidade em constante crescimento. Um dos trabalhos iniciais para a qualidade no IPC passou pela harmonização de formulários do ISEC de acordo com os novos modelos imposto pelo novo Manual da Qualidade, que tem como fim a uniformização de toda a documentação que circula nas escolas do IPC.

Planeamento e organização de uma visita presencial do ISEC com o intuito de angariação de novos alunos em doze escolas da Região Autónoma da Madeira, onde foi possível estreitar relações com escolas secundárias de modo a difundir o ISEC e este poder vir a ser uma opção para os novos alunos do ensino superior, quer para o ensino superior quer para os CTeSP (Cursos de Técnico Superior Profissional), para os quais o ISEC tem uma oferta de dezoito cursos.

Súmula conclusiva do estágio

As tarefas desenvolvidas foram enriquecedoras no sentido em que permitiram ter um contacto direto com a administração pública. Com o decurso do estágio foram adquiridos novos conhecimentos sobre o funcionamento da função pública em geral, e em especial, sobre os órgãos de gestão, onde houve um contato mais direto e efetivo. Pelo envolvimento em mais do que uma tarefa, surgiu a oportunidade de aprender um pouco de tudo, tendo também fácil perceção das múltiplas tarefas que são necessárias para o funcionamento de um instituto.

O estágio em si, proporcionou um crescimento pessoal imenso e a aquisição de novas ideias profissionais, foi também o responsável pela escolha do tema do relatório, na medida em que, foi um ponto onde se mostrou claro existirem algumas dúvidas, tanto nos órgãos de gestão como dos trabalhadores em geral. Dúvidas que poderiam ser claramente esclarecidas pela lei, mas com o estudo aprofundado do tema começamos a entender melhor a falta de dinâmica no que respeita aos poderes disciplinares.

A Administração Pública

Antes de iniciarmos a desenvolver o tema, propriamente dito, é importante discutir, brevemente, sobre a Administração Pública (AP).

A administração pública é uma organização específica, que existe, de uma perspectiva geral, para prosseguir fins estatais, ou seja, prosseguir fins de caráter público, que são denominados de interesses públicos, já que importam a cada cidadão enquanto ser individual e ser em comunidade.

Enquanto seres individuais e, enquanto comunidade, todos temos interesses, sejam ele mais gerais ou específicos, que queremos ver satisfeitos, de forma equilibrada e harmónica, quem está encarregue da satisfação desses interesses é o próprio Estado. Assim, é justificável que “a comunidade politicamente organizada atribua o encargo de velar pela satisfação desses interesses a órgãos dessa comunidade. Estes interesses designam-se, agora, como interesses públicos, na medida em que certos órgãos da comunidade politicamente estabelecida vão avaliar a importância relativa das necessidades comuns e eleger algumas de entre elas para confiar a sua satisfação a serviços próprios do aparelho que dirige a vida da comunidade” (Oliveira & Figueiredo Dias, 2015).

De forma generalista, poderá dizer-se que o escopo da Administração Pública é a satisfação de interesses públicos², isto é, tem um fim público e, a par deste fim, está sujeito a uma subordinação política dado que estes interesses que visam prosseguir são definidos num patamar superior, em sede político-legislativo, e não pelos próprios órgãos que preenchem a administração pública.

Uma definição concreta sobre o que é a Administração Pública é difícil de conceber, a noção dada pela maioria dos autores, não é uma noção única, e que assenta em quatro sentidos distintos. A Administração Pública em si, pode ser traçada pelo sentido organizatório, sentido funcional, sentido material e sentido formal (Vieira de Andrade, 2017).

² “É comum, no entanto, distinguir-se entre interesse público primário e interesses públicos secundários ou instrumentais. O primeiro corresponde aos valores básicos que orientam uma comunidade politicamente organizada, relacionando-se com as condições indispensáveis à sua manutenção e desenvolvimento: o bem comum ou a *salus pública* (Paz, Justiça, Bem-estar). A satisfação deste interesse é reservada aos órgãos políticos dessa comunidade. (...) designam-se por interesses públicos secundários a justiça, a saúde, a educação, os transportes, etc.” (Oliveira & Figueiredo Dias, 2015, p. 16)

Conjugando a multiplicidade de sentidos, a noção que podemos ter é a de que a Administração Pública “corresponde ao conjunto de tarefas (administração em sentido funcional-material), atribuídas a um sistema de serviços organizados de acordo com princípios específicos (administração em sentido orgânico), que normalmente se manifestam por atos com um valor e força jurídica próprios (administração em sentido formal).” (Oliveira & Figueiredo Dias, 2015).

A Administração Pública e o Direito Administrativo

É evidente a ligação da Administração Pública ao direito público, e esta ligação realiza-se diretamente através do direito administrativo sendo que, “o direito administrativo deve ser definido como o ramo do direito público constituído pelo sistema de normas jurídicas que regulam a organização e o funcionamento da Administração Pública, bem como as relações por ela estabelecidas com outros sujeitos de direito no exercício da atividade administrativa de gestão pública” (Freitas do Amaral, 2006)

Na sua essencialidade, a organização administrativa é feita em dois vetores, por um lado pelas pessoas coletivas de direito público (e através dos órgãos administrativos) e por outro lado pelos serviços públicos.

Genericamente, a função administrativa continua intimamente ligada a pessoas coletivas de direito público, o fenómeno da privatização tem vindo a ganhar algum relevo, a Administração Pública ainda que integralmente sujeita a um regime de direito público, começa a ter nuances de direito privado, apesar de as pessoas coletivas de direito privado estarem sempre sujeitas a regimes especiais de direito público, e daqui resulta o constrangimento de perceber e conhecer os limites do aparelho administrativo que não são estanques. (Oliveira & Figueiredo Dias, 2015).

Pessoas Coletivas de Direito Público

Importa saber quem são as pessoas coletivas de direito público, primeiramente, importa salientar que “são necessariamente criadas por iniciativa pública – normalmente através de diploma legislativo que expressamente as qualifica como tais, têm como finalidade exclusiva e necessária a prossecução de interesses qualificados como publico-

administrativos e , em regra, dispõem de poderes e estão sujeitas a deveres públicos.” (Vieira de Andrade, 2017). São pessoas coletivas de direito público “o Estado e as demais entidades coletivas territoriais – regiões autónomas e autarquias locais-(entidades públicas primárias ou por natureza), as entidades como tal qualificadas pela lei (entidades públicas por força da lei) e as entidades criadas pelo Estado ou por outras pessoas coletivas públicas territoriais, desde que não sejam qualificadas pela lei como privadas e desde que compartilhem dos predicados de personalidade pública (prerrogativas de direito público, nomeadamente poderes de autoridade)”³.

Se quisermos organizar as pessoas coletivas públicas, podemos utilizar dois critérios, tendo por base um critério estrutural podemos identificar pessoas coletivas territoriais ou de população e território (Estado, regiões autónomas e autarquias locais), pessoas coletivas de tipo institucional (institutos públicos e entidades públicas empresariais) e pessoas coletivas de tipo associativo ou corporativo (associações públicas). Podemos ainda reger-nos por um critério de fins em que se faz a distinção entre pessoas coletivas de fins múltiplos (Estado, regiões autónomas e autarquias locais) e pessoas coletivas de fins específicos ou especiais (as demais pessoas coletivas públicas)⁴.

Poderemos agora elencar os vários tipos de pessoas coletivas públicas, por ordem da sua dependência face ao estado (por intermédio do Governo): o Estado, os institutos públicos, as entidades públicas empresarias, as associações públicas, as autarquias locais, as regiões autónomas, as entidades administrativas independentes. “Estão sujeitas a regimes típicos: um estatuto de direito público, fixado nas leis gerais (por exemplo, para os institutos públicos e para as autarquias locais) e nas leis individuais que procedem à sua criação, podendo, em caso de autonomia, ser desenvolvido em diplomas estatutários próprios, aprovados pelos respetivos órgãos representativos (universidades)” (Vieira de Andrade, 2017).

Em suma, apercebemo-nos que “Às pessoas coletivas encontram-se cometidos determinados fins públicos (atribuições), os quais são satisfeitos através do exercício dos poderes (competências) conferidos aos respetivos órgãos” (Moniz A. G., 2015).

³ (Oliveira & Figueiredo Dias, 2015, p. 56)

⁴ (Moniz A. G., 2015, p. 102)

Organização da Administração Pública

A diversidade de tarefas administrativas enfoca a imprescindibilidade de esta se organizar de forma repartida de modo a conseguir dar resposta às necessidades públicas vitais de forma estruturada e organizada, tendo sempre como fim o interesse público, seja este interesse de carácter mais geral ou de carácter mais específico. Deixar na mão de uma só entidade a prossecução dos interesses públicos vitais seria, no mínimo, caótico. Prova disso, é o artigo 267º da CRP que prevê a estrutura da administração pública.

A organização da Administração Pública, dada a sua complexidade e o facto de atuar em nome de interesses públicos (que são variados e multifacetados) é feita, essencialmente, em Administrações Estaduais e Administrações Autónomas, tendo ainda as administrações independentes⁵.

Administração Estadual

No âmbito da Administração Estadual, e dado que fica encarregue da prossecução de interesses públicos de índole nacional⁶, encontra-se, dentro desta, uma outra repartição sendo, por isso, dividida em Administração Direta e Administração Indireta.

Administração Estadual Direta

Na Administração Direta encontramos toda a atividade administrativa que é realizada pelos próprios serviços do Estado, sob direção do Governo que é o órgão

⁵ (Moniz A. G., 2015) :“A diversidade de tarefas administrativas exige a constituição de entidades públicas diversas, cuja sistematização urge agora efetuar, em torno de um critério subjetivo-teleológico, que nos permitirá efetuar uma *summa divisio* entre a Administração estadual e a Administração autónoma do/relativamente ao Estado – em total consonância com a separação entre os interesses nacionais (cuja prossecução cabe ao Estado e a outras entidades, dependentes ou independentes do Governo) e os interesses próprios de certas comunidades, territorial ou funcionalmente delimitadas.”

⁶ (Moniz A. G., 2015) “A administração estadual identifica o setor da organização administrativa dedicado à satisfação dos interesses públicos colocados a cargo do Estado. A multiplicidade desses interesses, aliada à complexidade das tarefas estaduais, exige uma especial arquitetura organizatória, que envolve autoridades com diferentes estatutos jurídicos e dotadas de níveis variáveis (de grau zero ao grau máximo) de dependência relativamente ao Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública e, em particular, enquanto órgão cimeiro da administração estadual.”

superior da Administração Pública Estadual, embora esteja fracionado por ministérios e departamentos. A organização em si é feita de forma hierárquica, ou seja, em modelo de pirâmide⁷. Dai que encontramos órgãos centrais que se estendem a todo o território através de ministérios, direções gerais, inspeções gerais e órgãos locais ou periféricos que apesar da dependência hierárquica do governo têm alguma liberdade providenciada pela competência limitada que lhes é atribuída.

Administração Estadual Indireta

A Administração Indireta, de forma geral, é a que atua por conta própria e em seu nome, mas que, está sempre sob o controle estadual que vai orientar as decisões por ela tomadas, sendo que a atividade administrativa destas, é sempre destinada à realização de fins de interesse público, fins do Estado. A necessidade de uma administração com estas características, advém da dificuldade e complexidade que se verificava em o Estado, sozinho, conseguir chegar a todos os interesses necessários à prossecução dos interesses comuns de vida em comunidade como um todo. Destacam-se aqui, dentro da administração indireta pública, os Institutos Públicos e as Entidades Públicas Empresariais assim como, devido à privatização e complexidade do Estado, deram lugar também a uma administração indireta privada⁸.

Os Institutos Públicos são pessoas coletivas públicas, criadas pelo Estado, de substrato institucional ou fundacional, têm como escopo determinados fins públicos, atuando em nome próprio e com autonomia administrativa e financeira (ressalvando aqui casos excepcionais em que existe apenas autonomia administrativa) para prosseguir esses mesmos fins estaduais, ficando, contudo, sujeitos à tutela e superintendência do Estado. No que respeita ao regime jurídico dos institutos públicos são regulados pela Lei Quadro dos Institutos Públicos (LQIP – Lei 3/2004 de 15 de janeiro) sendo ainda possível a

⁷ (Vieira de Andrade, 2017): “A hierarquia – trata-se da hierarquia inter-orgânica ou “externa”, que não se confunde com a hierarquia interna («chefia») dos serviços, que existe entre órgãos e agentes, ou entre agentes – configura uma relação de supra-infra ordenação, que existe exclusivamente no interior dos entes públicos e, designadamente na administração estadual, constitui a regra de organização vertical. O seu caráter intrapessoal releva sobretudo no contexto de uma administração desconcentrada.”

⁸ (Moniz A. G., 2015, p. 127) “A alusão à existência de uma Administração estadual indireta privada pretende reportar-se ao recurso a esquemas formais organizativos privados para a satisfação de tarefas públicas. Assumem, neste contexto, particular relevância as empresas públicas (...).”

aplicação de regimes especiais, embora alguns institutos estejam sujeitos a regimes específicos como é o caso das universidades e dos institutos politécnicos.

A criação de este tipo de entidades, apesar de serem por ato legislativo só se tornam exequíveis para a produção de bens e prestação de serviços que pelas suas especificidades haja a necessidade de uma gestão não submetida à direcção do governo. Porém, não é permitida a criação de Institutos Públicos para desempenharem atividades que devam ser realizadas pela Administração Estadual Direta ou para personificar serviços de estudo e concessão, coordenação, apoio e controlo de outros serviços administrativos (artigo 8º da LQIP).

Podemos afirmar que os Institutos Públicos podem assumir uma de três categorias organizativas: os serviços personalizados, as fundações públicas e estabelecimentos públicos. Os serviços personalizados são, numa perspetiva funcional, assimilados às direcções gerais, às quais a lei confere, além de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira para que desempenhem as suas funções da melhor maneira possível. (como exemplo podemos identificar o Instituto da Vinha e do Vinho; o Instituto de Registos e Notariado, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas)⁹.

As fundações públicas são um conjunto de bens, ou seja, patrimónios que são afetados à prossecução de fins públicos especiais, temos como exemplos: Fundação para a Ciência e Tecnologia. Estas entidades são reguladas pela Lei Quadro das Fundações (LQF)¹⁰.

Os Estabelecimentos públicos são instituições de índole cultural ou social que prestam os seus serviços em regime aberto ao público de modo a colmatar necessidades individuais à generalidade dos cidadãos. Aqui também se encontram inseridas as universidades e os institutos públicos de ensino, apesar de estes terem um regime especial que além da autonomia típica (administrativa e financeira) detêm, também, autonomia pedagógica, científica e estatutária conferida pela própria CRP no número 2 do artigo 76º¹¹. Exemplos: as bibliotecas e museus públicos, alguns hospitais.

⁹ (Moniz A. G., 2015, pp. 120-126) e (Vieira de Andrade, 2017, pp. 116-118)

¹⁰ Lei n.º 24/2012, de 9 de julho que aprova a Lei-Quadro das Fundações e altera o Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966.

¹¹ “2º - As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.”

As Entidades Públicas Empresariais são pessoas coletivas públicas de natureza empresarial, criadas através de decreto-lei. Detêm autonomia administrativa, financeira e patrimonial, mas o capital estatutário é definido pelo Estado de modo a responder às necessidades permanentes. Em suma "Embora sujeitas a regimes de direito privado dispõem, em regra, de poderes públicos de autoridade e estão submetidas a superintendência e tutela mais ou menos intensa. (Vieira de Andrade, 2017)" São reguladas pelo Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (RJSPE)¹².

Administração Indireta Privada

Aqui encaixam-se a generalidade das empresas públicas (sem sentido estrito) que são sociedades de responsabilidade limitada, criadas nos termos das leis comerciais, para as quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, quer de forma conjunta quer isoladamente, direta ou indiretamente, uma influência dominante. Influência essa que ocorre através da detenção de maioria de capital ou dos direitos de voto, ou direito de designar ou destituir a maioria dos órgãos de administração ou de fiscalização (artigos 5º/1 e 9º do RJSPE)¹³. Este pode ser encarado como um dos fenómenos da privatização na organização administrativa. De todo o modo, o fim que visam prosseguir é um fim de interesse público, daí que, estando incumbidas da realização de tarefas estaduais, seja transferido para as mesmas algum poder de autoridade e por essa razão se encontram no conceito organizativo da Administração Pública (artigo 22º RJSPE).

Administrações Autónomas

Podem dividir-se em duas categorias: a administração autónoma territorial e a corporativa. A administração autónoma territorial, como o próprio nome indica, é um critério de território e podemos, desde logo, identificar as Regiões Autónomas ou as autarquias locais. Não nos podemos esquecer que, ainda que sejam aqui elencadas na

¹² Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03 de outubro

¹³ Vide (Coutinho de Abreu, 2014, pp. 45-67)

organização administrativa, o reconhecimento desta autonomia é constitucional e articula-se com o princípio da unidade do Estado (artigo 288º da CRP alíneas n) e o)¹⁴). A administração autónoma corporativa inclui as associações públicas e os consórcios públicos.

Administrações Independentes

A denominada administração independente, tal como o próprio nome indica, define-se, essencialmente, pela sua independência face ao Governo, o que revela uma fuga à “normal” repartição na Administração Pública, pois a responsabilização do governo perante a administração pública, por estar subordinada aquele, não se verifica na administração independente. Esta independência deriva da necessidade de assegurar a imparcialidade na sua atuação, desse modo , os órgãos pertencentes à administração independente, têm como características gerais : “Os seus membros são em regra nomeados pela Assembleia da Republica ou/e integram titulares designados por entidades privadas; os membros designados pelo Governo não o representam nem recebem instruções dele; não devem obediência a nenhum outro órgão; os titulares são inamovíveis e irresponsáveis pelas posições ou opiniões que adotem no exercício das suas funções; não podem ser dissolvidos nem demitidos; as suas tomadas de posições são publicas; e os pareceres, recomendações e diretivas emitidos por eles, são, em principio, vinculativos.” (Oliveira & Figueiredo Dias, 2015).

Estas características, prendem-se, também, ao facto de que estas entidades têm uma missão de garantir os direitos dos cidadãos através da fiscalização¹⁵. Neste tipo de administração entram também os júris e as autoridades reguladoras independentes (ARI). A necessidade de criação das ARI, maioritariamente nos setores económicos e sociais faz evidenciar a tecnicidade e especialidade que detêm estes setores e de que precisam de

¹⁴ Artigo 288º - Limites materiais da revisão – As leis de revisão constitucional terão de respeitar: n) A autonomia das autarquias locais; o) A autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

¹⁵ (Oliveira & Figueiredo Dias, 2015) “Pertencem à Administração Independente o Provedor de Justiça, a Comissão Nacional de Eleições, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, a Entidade Reguladora da Comunicação Social, a Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado e a Comissão de Fiscalização dos Serviços de Informações. Também se podem considerar entidades independentes as que detêm poderes reguladores e os júris enquanto órgãos ocasionais não sujeitos a hierarquia.”

uma forma mais concertada de regulação.¹⁶ São várias as razões que justificam a atribuição de independências às ARI¹⁷. Um dos marcos destas entidades reguladoras independentes liga-se à criação de uma lei-quadro para as reger (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras – Lei nº67/2013, de 28 de agosto). Podemos ter como noção genérica das ARI “as entidades reguladoras entre nós, por via de regra, são verdadeiros e próprios institutos públicos, ou seja, pessoas coletivas de direito público de base institucional (serviços, fundos ou estabelecimentos públicos personalizados), dotados de capacidade jurídica própria, de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. É certo que não tinha que ser assim. Noutros países, existem autoridades reguladoras que funcionam como simples órgãos administrativos integrados no Estado, embora dotados de maior ou menor independência orgânica e funcional.” (Moreira, 2003).

A independência de que são dotadas estas entidades não se deve, nem pode, esgotar face ao Governo, essa independência tem de ser estendida como principal característica face aos regulados, explicável, facilmente, pelo risco que poderia ocorrer, na medida em que os regulados poderiam manipular os reguladores e conseguirem, de alguma forma, uma autorregulação, para que tais situações sejam afastadas, e seja garantida a independência do regulador face aos regulados, os membros das autoridades reguladoras têm de obedecer a determinados requisitos, específicos e exaustivos, para poderem assumir tal cargo. “Os membros dos reguladores devem ser pessoas idóneas e de capacidade técnica reconhecida, sem interesses pessoais nas atividades reguladas que possam comprometer a sua imparcialidade e honorabilidade; compreende-se assim a necessidade de apertados regimes de incompatibilidades e impedimentos para evitar

¹⁶Neste sentido: (Moniz A. , 2016) “Num modelo de Estado pautado pelo trinómio privatização/liberalização/desregulação(...), e tendo em conta a crise de que vem padecendo a organização tradicional da Administração Pública pouco flexível e inadaptada à evolução tecnológica, as autoridades reguladoras surgiram também entre nós com o objetivo de responder a três ordens de problemas: (a) subtrair às decisões políticas das maiorias do momento a regulação de certos setores sensíveis da vida social, financeira e económica que servem concomitantemente interesses públicos e privados conflitantes; (b) assegurar uma independência face aos interesses regulados; (c) corresponder à tecnicidade e especialização exigida pela matéria em causa”.

¹⁷ (Calvão, 2015) “(...) razões normalmente apontadas para a atribuição da atividade reguladora a autoridades relativamente independentes do Governo: a neutralização política; o grau elevado de especialização atingido em áreas diversas; a tutela dos consumidores, do ambiente e de outros interesses especiais; a preocupação em distinguir as funções de prestador e de regulador, para assim se garantir a igualdade entre operador(es) do Estado e operador(es) privado(s); a necessidade de assegurar o acesso à rede a todos os operadores em condições iguais, no caso das indústrias de rede; a necessidade de aumentar a participação dos cidadãos; a exigência de garantia de cumprimento das obrigações de serviço público.”

situações configuradoras de conflitos de interesses com os interesses regulados, obrigando-se ainda ao cumprimento de um período de nojo após a cessação do mandato” (Calvão, 2015).

A prossecução das ARI será a garantia de uma regulação de mercado dentro dos limites legais impostos, ter este papel fiscalizador e de garante, abarca a necessidade de serem dotados de poderes que permitam uma atuação livre de impedimentos e burocracias. Para tal, os principais poderes atribuídos são os poderes regulamentares, os poderes de supervisão, os poderes sancionatórios e poderes de resolução de litígios. A atribuição de poderes, traz sempre, também, o respeito por certos deveres, sendo que os deveres mais relevantes são “os extensos deveres de informação e de colaboração das entidades supervisionadas com os respetivos reguladores, aos quais incumbem, correspondentemente, deveres de sigilo, muitas vezes conflitantes com os deveres de cooperação entre entidades reguladoras” (Calvão, 2015)

Nas autoridades reguladoras independentes, o fim primordial, ainda que pareça, à primeira vista, uma preocupação com interesses privados, a verdade é que os interesses que prosseguem continuam a ser interesses Estatais, assim “a atuação pública reguladora não se explica em todos os casos a partir do tradicional paradigma de contraposição linear entre interesse público e interesse privado. Baseia-se por vezes numa lógica um pouco mais complexa, de equilíbrios, de convergências e de interconexões de variado recorte entre interesses públicos e interesses privados. (...) Mas, sublinhe-se, é ainda o interesse público a (dever) orientar o desempenho da função administrativa de regulação.” (Costa Gonçalves, 2008).

O Poder Disciplinar na Administração Pública

A relação de emprego na função pública é regulada pela Lei 35/2014 – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, e como tal, existe uma relação entre o empregador e o trabalhador estando ambos sujeitos a direitos, deveres e garantias. O artigo 70º da LTFP, enuncia os deveres gerais que se aplicam a ambos. O artigo 71º refere os deveres do empregador enquanto que os artigos 74º, 75º e 76 se referem aos poderes que este detém, já o artigo 72º elenca algumas proibições ao empregador que são, por outro lado, garantias do trabalhador, estando ainda no artigo 73º os deveres do trabalhador. Todos estão

expressos na lei e de forma detalhada para que não suscitem dúvidas. Ao longo do trabalho teremos oportunidade de explicitar, sendo que o foco da atenção será no poder disciplinar do empregador.

A caracterização do poder disciplinar não é rígida, sendo que pode ser analisado de várias perspectivas. Porém, e em torno do poder disciplinar poderemos afirmar que “o regime disciplinar opera como que um garante contra a insegurança e o livre arbítrio da Administração, assegurando ao trabalhador um conjunto de regras segundo as quais ele poderá pautar-se e defender-se.” (Salgado, 2015)

Natureza e fundamento

O poder disciplinar está inserido numa relação laboral pelo que é necessário começar por explorar a relação laboral no âmbito da administração pública¹⁸. A relação jurídica de emprego público é regulada pela Lei 35/2014 – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)¹⁹. Está em causa uma relação de trabalho subordinado em que o trabalhador obriga-se, perante o contrato, a executar o serviço ou objetivo definido no mesmo, sob a direção, autoridade e disciplina de um outro, que pode ser o Estado ou outra pessoa coletiva pública que constitua vínculos de emprego público nos termos da LTFP (Artigo 25º da LTFP).

A relação de emprego público está assente em um conjunto de princípios que devem ser respeitados, nomeadamente: Princípio de Serviço Público, Princípio de acesso, Princípio de Justiça e Imparcialidade, Princípio da Legalidade, Princípio da Igualdade, Princípio da Proporcionalidade, Princípio da Colaboração e da boa fé, Princípio da informação e qualidade, Princípio da Lealdade, Princípio da Integridade, Princípio da Competência e Responsabilidade. Estes princípios são a base dos deveres que são

¹⁸ (Almeida, 2016)“(…) o vínculo de emprego público é aquele pelo qual uma pessoa singular presta a sua atividade a um empregador público, de forma subordinada e mediante remuneração, podendo ser constituído por tempo indeterminado ou a termo resolutivo e podendo ter três modalidades distintas (contrato de trabalho em funções públicas, nomeação e comissão de serviço)”.

¹⁹ (Menezes Leitão, 2015, p. 98) “O contrato de trabalho em funções públicas constitui a regra geral (art 7º LTFP). A nomeação passou a ser restrita a certas atribuições, competências e actividades relativas a certas funções do Estado, taxativamente referidas no art.8º, nº1, LTFP, e que correspondem a carreiras especiais da função pública (art.8º, nº2, LTFP). Já a comissão de serviço apenas se pode aplicar relativamente a cargos não inseridos em carreiras, designadamente cargos dirigentes, ou funções exercidas com vista à aquisição de formação específica, habilitação académica ou título profissional por trabalhador com vínculo por tempo indeterminado (art.9º, nº1, LTFP). Em consequência do carácter restrito da nomeação e da comissão de serviço, a generalidade dos trabalhadores do Estado com vínculo de emprego público é abrangida pelo contrato de trabalho em funções públicas, o qual pode ser constituído por tempo indeterminado ou a termo resolutivo (art. 6º, nº4, LTFP).”

impostos a todos os que mantêm uma relação de emprego com a Administração Pública. A violação de um destes princípios pode suscitar o desencadeamento de responsabilidade disciplinar do trabalhador.

O poder disciplinar está inserido no domínio do direito sancionatório público. O poder disciplinar ou sancionatório, que surge da relação de hierarquia²⁰ que molda a relação laboral na administração pública, é um dos poderes do empregador, tal como prevê o artigo 76º da LTFP, mas o empregador está também incumbido de deveres previstos no artigo 70º da LTFP (deveres gerais do empregador público e do trabalhador) e no artigo 71º da LTFP (deveres do empregador público), todo o capítulo VII da LTFP é afeto ao exercício do poder disciplinar.

Sujeitos do poder disciplinar

No artigo 176º da LTFP está previsto quem está sujeito ao poder disciplinar – “1- Todos os trabalhadores são disciplinarmente responsáveis perante os seus superiores hierárquicos. 2- Os titulares dos órgãos dirigentes dos serviços da administração direta e indireta do Estado são disciplinarmente responsáveis perante o membro do governo que exerça a respetiva superintendência ou tutela”.

Daqui podemos, desde já, identificar quem são os sujeitos desta relação jurídica. Por um lado, enquanto sujeitos ativos, temos os superiores hierárquicos que detêm como poderes o poder disciplinar, poder de direção e poder para elaborar regulamentos internos do órgão ou serviço (artigos 74º e 75º da LTFP). Este poder de aplicar sanções disciplinares parte do facto de que “a administração- entidade prestadora- está constitucionalmente vinculada à realização do interesse público e o poder disciplinar é um instrumento de que dispõe a Administração para prosseguir com eficácia o serviço público reprimindo os funcionários que não cumpram as suas funções ou abusem destas em detrimento dos fins da administração”. Por outro lado, enquanto sujeito passivo temos

²⁰ (Burity da Silva, 1996, p. 16): “(...) o serviço de grau superior tem competência mais ampla, em razão do lugar ou da matéria, que o de grau inferior, correspondendo a ordem ascendente da hierarquia a um crescendo de competência que é exercida pelos respetivos chefes, com a participação dos agentes que com eles colaboram e que à hierarquia dos serviços corresponde a hierarquia das respetivas chefias, daí que cada chefe de unidade dirija, inspecione e coordene os chefes das sub-unidades e, em princípio, à competência do chefe de escalão superior compreenda a competência dos subalternos. (...) Ao conjunto destes poderes dos superiores corresponde da parte dos subalternos o dever de obediência, nos termos e dentro dos limites fixados na lei.”

o trabalhador, e para poder se inserir nesta qualidade de sujeito passivo, tem de ter a qualidade de funcionário ou agente da administração, ou seja, tem de ter um vínculo de emprego público (artigo 176º/3 da LTFP “Os trabalhadores ficam sujeitos ao poder disciplinar desde a constituição do vínculo de emprego público, em qualquer das suas modalidades²¹.”)²².

O vínculo de emprego público

Para alguns autores o poder disciplinar advém da necessidade de garantir que os trabalhadores colaborem e integrem os serviços eficazmente. Mas, a maioria da doutrina segue a linha de que o fundamento deste poder provém pura e simplesmente do próprio vínculo de emprego público, tal como fica previsto no artigo 76º da LTFP, e este poder perdura enquanto se manter a relação de emprego público e é com a constituição do vínculo, seja em que modalidade for, que se inicia o tempo de duração deste poder. Factos privados não poderão ser sancionados nem antes nem após o vínculo, através da execução do poder disciplinar, não obstante, como se percebe, pelo artigo 176º/4 da LTFP, que possa ser punido por infrações cometidas no exercício da função, mesmo após a cessação ou alteração da situação jurídico-funcional.

O empregador público ou superior hierárquico pode utilizar/exercer o seu poder disciplinar sempre que o trabalhador infringir os deveres a que se encontra vinculado. O artigo 73º/2 da LTFP elenca os deveres gerais dos trabalhadores (dever de prossecução do interesse público, dever de isenção, dever de imparcialidade, dever de informação, dever de zelo, dever de obediência, dever de lealdade, dever de correção, dever de assiduidade e dever de pontualidade). O elenco no nº2 não é taxativo, algo vinculado pelo nº1 do mesmo artigo onde indica que podem advir outros deveres de outras fontes legais como diplomas avulsos e regulamentos (1- O trabalhador está sujeito aos deveres

²¹ Artigo 6º da LTFP: 1- O trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviço, nos termos da presente lei. 3- O vínculo de emprego público reveste as seguintes modalidades: a) Contrato de trabalho em funções públicas; b) Nomeação; c) Comissão de serviço.

²² Vide (Burity da Silva, 1996, p. 17): “O poder disciplinar é correlativo com o poder hierárquico, mas com ele não se confunde, pois enquanto que no uso do poder hierárquico a administração pública distribui e escalona as suas funções executivas; no uso do poder disciplinar ela controla o desempenho dessas funções e a conduta interna dos seus servidores, responsabilizando-os pelas faltas cometidas.”

previstos na presente lei, noutros diplomas legais e regulamentos e no instrumento de regulamentação coletiva de trabalho que lhe seja aplicada).

Ora, a violação por parte do trabalhador de qualquer dos deveres previstos pela lei e outros deveres específicos das tarefas que desempenham pode dar lugar a que o trabalhador esteja perante uma infração disciplinar.

O facto de os trabalhadores poderem ter outros deveres associados às suas tarefas leva a que o sujeito ativo do poder disciplinar (o empregador público) tenha o ónus de analisar o comportamento do trabalhador, quer à luz dos deveres previstos em diploma legal, regulamento ou convencionado, quer à luz dos deveres que estão associados à tarefa que desempenha.

À primeira vista parece que estamos perante uma discricionariedade do empregador de avaliar a situação e decidir se avança ou não para a execução do poder disciplinar. Esta questão não se apresenta tão linear na medida em que há uma tipificação legal do quê que corresponde a uma infração disciplinar. Mais se acrescenta que, apesar de ser dado o ónus ao empregador de decidir avançar ou não com o procedimento disciplinar, estamos perante um organismo que prossegue fins públicos pelo que, em determinadas situações, quando de interesse público, não podem ser decididas pelo empregador, tendo obrigatoriamente de dar início a um procedimento disciplinar.

Infração disciplinar

O artigo 183º da LTFP define, de forma muito pouco específica a infração disciplinar “Considera-se infração disciplinar o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposo, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce”. Desta definição pode retirar-se que tem de haver um facto (um comportamento do trabalhador por ação ou omissão), tem de haver ilicitude (uma inobservância dos “deveres gerais ou especiais inerente à função que exerce”) e ainda a culpabilidade já que a lei refere “ainda que meramente culposo”²³.

²³ (Mota Raposo, 2018, p. 93): “(...) corresponde à tradição legislativa em Portugal, no domínio dos diplomas que regem a disciplina dos trabalhadores da Administração Pública – e contrariamente ao que ocorre no direito privado, no âmbito do direito laboral comum -, a presença, nos mesmos, de uma clausula geral delimitativa do conceito de infração disciplinar.”

Esta tipificação não é exata pois a lei não é exaustiva, há uma indicação do que que poderá ser considerado infração e qual a sanção a aplicar. Do artigo 184º ao 188º da LTFP são descritas quando e qual a sanção a aplicar consoante a infração cometida²⁴.

Estando perante uma sanção disciplinar que pode ser aplicada ao trabalhador e onde se tem em consideração a sua culpa, ou mera culpa, estão previstas no artigo 190º da LTFP circunstâncias dirimentes e atenuantes da responsabilidade criminal. Por outro lado, o artigo 191º da LTFP determina as circunstâncias agravantes especiais da responsabilidade disciplinar. Existe ainda a suspensão da sanção patente no artigo 192º da LTFP.

Focaremos, agora, a nossa atenção na figura da prescrição, que é uma forma de extinção de direitos, e dos correspondentes deveres, pelo seu não exercício durante um determinado intervalo de tempo estipulado na lei. Na LTFP encontramos algumas menções à prescrição. A prescrição da infração disciplinar (artigo 178º/1 da LTFP), a prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar (artigo 178º/2 da LTFP), a prescrição do procedimento disciplinar após ser instaurado (artigo 178º/5 e 6 da LTFP). Além destas, o artigo 193º da LTFP refere a prescrição das sanções aplicáveis e no artigo 220º/6 da LTFP encontramos a caducidade do direito de aplicar a sanção.

Ao analisar a lei preambular da LTFP, o artigo 3º define que todos os prazos previstos se contam “nos termos do Código de Procedimento Administrativo”, ou seja, a contagem por dias úteis, mas o artigo 11º/2 da lei preambular da LTFP afirma que “Ao prazo de prescrição da infração disciplinar previsto no artigo 178º na LTFP aplica-se o disposto no artigo 337º do Código do Trabalho²⁵, em que a contagem é feita em dias corridos. Seguindo a linha de (Amado, 2015) “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 prazos procedimentais

²⁴ (Mota Raposo, 2018, p. 130): “(...) feita a avaliação da conduta anti-disciplinar do arguido- fora dos casos em que essa avaliação é feita ao abrigo de uma norma taxativa (como é o caso do n.º1 do art.188º da LTFP) -, o titular do poder disciplinar não goza de liberdade de escolha no que concerne ao tipo de sanção a aplicar, mas está vinculado a aplicar a sanção que corresponde à avaliação efetuada. Tal é imposto não só pelo princípio da proporcionalidade quanto pelos princípios da justiça e da imparcialidade (...).”

²⁵ Artigo 337.º - Prescrição e prova de crédito:1 - O crédito de empregador ou de trabalhador emergente de contrato de trabalho, da sua violação ou cessação prescreve decorrido um ano a partir do dia seguinte àquele em que cessou o contrato de trabalho.2 - O crédito correspondente a compensação por violação do direito a férias, indemnização por aplicação de sanção abusiva ou pagamento de trabalho suplementar, vencido há mais de cinco anos, só pode ser provado por documento idóneo.

contam-se, salvo expressa indicação em contrário, por dias úteis nos termos do Código de Procedimento Administrativo (CPA); os prazos substantivos contam-se por dias seguidos.” Portanto, a contagem nos prazos de prescrição faz-se por dias úteis, seguindo os prazos procedimentais.

Sanções Disciplinares

As sanções disciplinares decorrentes do poder disciplinar público, são aferidas pelo artigo 180º da LTFP que as coloca por escala, sendo elas²⁶:

- a repreensão escrita (um mero reparo da irregularidade, aplicável a infrações leves de serviço – artigo 184º da LTFP);
- a multa (pagamento de uma quantia certa, aplicável a casos de negligência ou má compreensão dos deveres funcionais – artigo 185º da LTFP);
- a suspensão (cessação dos efeitos da relação de emprego público, designadamente do vencimento, da obrigação de exercício de funções e da contabilização do tempo para efeitos de antiguidade, exceto as prestações do regime de proteção social, aplicável em casos de grave negligência ou com grave desinteresse pelo cumprimento de deveres funcionais ou de atentados graves contra a dignidade e prestígio da função – artigos 181º, 182º e 186º da LTFP);
- o despedimento disciplinar ou demissão (afastamento definitivo do trabalhador, finda a relação jurídica de emprego público e acarreta a perda de todos os direitos, exceto quanto à aposentação e reforma por velhice, embora impossibilitem o trabalhador de voltar a exercer funções públicas desde que não requeiram condições de confiança e dignidade similares – artigo 187º da LTFP).

O número 2 do mesmo artigo acrescenta ainda que “aos titulares de cargos dirigentes e equiparados é aplicável a sanção disciplinar de cessação da comissão de serviço, a título principal ou acessório.” Deste artigo retiramos que as sanções estão

²⁶ (Oliveira & Figueiredo Dias, 2015, p. 367)

ordenadas por gravidade de forma crescente, é evidente que a sanção mais gravosa é o despedimento.

O artigo 180º/3 da LTFP dispõe que não pode ser aplicada mais do que uma sanção por cada infração disciplinar. O artigo 181º da LTFP, por sua vez, caracteriza cada uma das sanções individualmente e o 182º da LTFP determina os efeitos da aplicação de cada uma dessas sanções, sendo que é logo no número 1 deste artigo que fica explícito que “as sanções disciplinares produzem unicamente os efeitos previstos na presente lei.” É notória a preocupação do legislador em limitar qualquer margem de discricionariedade aos empregadores para definirem as sanções e quais os efeitos produzidos, daí que tenha colocado de forma exaustiva e separada a caracterização e os efeitos de cada uma delas.

Procedimentos Disciplinares

Como já analisamos, o poder disciplinar visa, no fundo, a aplicação de sanções com o intuito de repor o acurado funcionamento do serviço em que se insere o trabalhador. Apesar de ser entregue ao empregador uma certa discricionariedade no âmbito da decisão de avançar ou não com o processo disciplinar, em caso afirmativo, este tem obrigatoriamente de respeitar o procedimento previsto pela lei e pela Constituição, pelo que não é lícita a violação do princípio da processualidade. Para apurar a responsabilidade disciplinar, o empregador é forçado a seguir os processos disciplinares consagrados na lei (artigo 194º da LTFP).

O procedimento disciplinar é um procedimento administrativo, seguindo o artigo 1º/1 do CPA, o procedimento administrativo é a “sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública”. Nas palavras de (Neves, 2007), o procedimento disciplinar é “o conjunto de atos, formalidades e garantias articulados que se ordenam ao apuramento da prática de infração disciplinar e à correspondente decisão sobre a aplicação de uma sanção disciplinar.”. Destes procedimentos podem resultar consequências impostas aos trabalhadores (aplicação de uma sanção) ou pode resultar uma não imposição de sanções e não haver lugar a responsabilidade disciplinar, quer por prescrição, quer por não serem provados os factos que desencadearam todo o processo.

O procedimento disciplinar reside na própria Constituição, na medida em que os artigos 20º, 32º/10, 53º e 269º/3 da CRP²⁷ o preveem. A exigência de um procedimento é uma garantia do direito de defesa e de presunção de inocência, a par disso, decorre também do direito que todos têm a ter um procedimento justo e equitativo que vá analisar a conduta do trabalhador. “Num Estado de Direito Democrático, um processo disciplinar justo é uma exigência elementar da administração da justiça”²⁸.

Ora, a aplicação de uma sanção sem recurso a um procedimento disciplinar é uma evidente violação dos direitos de audiência e defesa, constitucionalmente protegidos. Tendo esta regra em mente, há uma exceção prevista na lei, no que respeita à repreensão escrita (artigo 194º/2 da LTFP), contudo, aqui observa-se que, apesar de poder ser afastado o processo disciplinar é sempre garantido ao trabalhador o seu direito de defesa e de audiência. Esta exceção para a repreensão escrita, explica-se pelo fato de ser uma sanção leve e de “mero reparo pela irregularidade praticada” (artigos 181º/1 e 184º da LTFP), e também porque, “a censura que consubstancia não produzir outros efeitos jurídicos negativos para a esfera jurídica do trabalhador”²⁹. Ainda que a LTFP não seja muito clara no que respeita à repreensão escrita a jurisprudência elucida o conceito da lei: “a pena disciplinar de repreensão escrita constitui uma pena que se limita ou traduz numa mera advertência ou aviso ao funcionário que é feito por escrito, sendo aplicável por faltas leves de serviço (...) A expressão “faltas leves de serviço”, enquanto conceito indeterminado, deve ser entendida e abranger as situações que não comprometam o bom funcionamento dos serviços, nem podem revelar falta de diligência ou zelo por parte do infrator.”³⁰ Desta maneira, compreende-se o afastamento do processo e a manutenção da audiência e defesa por serem direitos constitucionais do trabalhador, não obstante que se considere que a audiência e defesa, e a forma escrita a que ficam compelidos, possa ser uma espécie de procedimento, pois, contrariamente aos demais, não está tipificado na lei. Existe uma salvaguarda para o trabalhador no artigo 194º/3 da LTFP em que o trabalhador

²⁷ Artigo 20.º - (Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva). Artigo 32.º - (Garantias de processo criminal): 10 – Nos processos de contra-ordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa. Artigo 53.º - (Segurança no emprego) - É garantida aos trabalhadores a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos. Artigo 269.º - (Regime da função pública): 3 – Em processo disciplinar são garantidas ao arguido a sua audiência e defesa.

²⁸ Vide (Leitão Ribeiro, 2019)

²⁹ (Neves, 2007, p. 299)

³⁰ Acórdão TCAN n.º 00162/02 de 25/05/2006

pode requerer o auto das diligências na presença de duas testemunhas por ele indicadas, e tem direito a 5 dias para produzir a sua defesa.

Retirada a exceção da repreensão escrita, restam as demais sanções que estão obrigadas a prosseguir de acordo com um procedimento disciplinar. Para o efetivo apuramento da responsabilidade disciplinar são contempladas duas formas: o procedimento disciplinar comum e o procedimento especial (artigo 195º da LTFP).

De acordo com o artigo 196º da LTFP é competente para instaurar ou mandar instaurar o procedimento qualquer superior hierárquico, ainda que não seja competente para aplicar a sanção, o nº 2 do mesmo artigo prevê que “compete ao membro do Governo respetivo a instauração de procedimento disciplinar contra os dirigentes máximos dos órgãos ou serviços”. O nº 3 acrescenta que a competência dos superiores hierárquicos envolve a dos seus inferiores hierárquicos dentro do órgão ou serviço.

O artigo 197º da LTFP afere algo importante na medida em que a aplicação de sanções está distribuída, a repreensão escrita é a sanção mais genérica (e mais leve) de todas dado que qualquer superior hierárquico a pode aplicar, já as restantes sanções vêm a sua aplicação dependente do dirigente máximo do órgão ou serviço. O nº6 do mesmo artigo quis excluir qualquer flexibilidade nesta matéria, tendo vedado a possibilidade de delegação desta competência de sancionar. A instauração do processo é realizada no órgão ou serviço em que o trabalhador exerce funções à data da infração (artigo 198º da LTFP). A apensação de processos, em vez de múltiplos processos a decorrer em simultâneo contra o mesmo trabalhador, surge pela lei (artigo 199º da LTFP) que quis facilitar e criar um mecanismo que permitisse agregar os processos e instaurar um único processo. A natureza secreta dos processos decorre do artigo 200º da LTFP, existem algumas exceções ao longo do artigo e a violação da natureza secreta do processo consubstancia-se num novo processo.

Focaremos a nossa atenção nas duas formas previstas na lei para o procedimento disciplinar que pode ser comum ou especial. A distinção de cada procedimento está prevista no artigo 195º/2 da LTFP “o processo especial aplica-se nos casos expressamente previstos na lei e o comum em todos os casos a que não corresponda processo especial”, acrescentando o nº3 que no caso de alguma questão não estar devidamente prevista no âmbito do processo especial se aplica o disposto para o procedimento comum.

Procedimento Comum

O procedimento comum é regulado na lei através dos artigos 205º a 231º da LTFP. Este procedimento pode ser analisado na perspetiva de quatro partes, nomeadamente a fase da iniciativa, a fase de instrução, a fase de defesa do trabalhador e a fase da decisão.

A fase da iniciativa não é identificada na lei como tal, mas considerando o disposto no artigo 206º da LTFP que relata que a participação ou queixa ocorre imediatamente antes da fase de instrução, ponderamos identificá-la enquanto fase. Um procedimento disciplinar ocorre por iniciativa de um órgão administrativo e pode ter início por uma participação ou queixa acerca de uma infração cometida por um trabalhador. É notório no nº1 do artigo, especialmente pelo uso da expressão “podem”, que esta faculdade atribuída a qualquer trabalhador não é obrigatória³¹, podendo ser assim encarada como uma ação facultativa, excetuando desta faculdade os casos em que a infração constitui algum ilícito, tendo aqui a denúncia de ser obrigatória tal como prevê o artigo 242º/b da CRP. É relevante o que consta do nº 6 do artigo 206º da LTFP dado que uma participação ou queixa infundada ou que tenha o intuito de prejudicar o trabalhador, a entidade competente para punir participa o facto criminalmente e pode, também, instaurar processo disciplinar ao participante.

Recebida a queixa ou participação, a entidade competente decide avançar ou não com a instauração de procedimento disciplinar, caso não seja competente reenvia para o órgão com competência para o fazer (artigo 207º da LTFP). Se decidir não instaurar processo, arquiva a participação ou queixa (que fica sempre registada mesmo quando não há instauração de processo), se decidir positivamente instaura ou manda instaurar o processo.

Estando já no âmbito da fase de instrução, a entidade competente para instaurar processo tem de nomear um instrutor escolhido de entre trabalhadores do mesmo órgão ou serviço. O instrutor tem de ser “titular de cargo ou de carreira ou categoria de

³¹(Martins, 2018, pp. 66-67) A participação ou queixa dos factos suscetíveis de constituírem infração disciplinar - anterior à própria fase de instrução – deixou de constituir um dever para os trabalhadores que tenham conhecimento dos mesmos, para passar a ser uma opção, portanto, uma ação facultativa. É de notar que, caso a prática de uma infração disciplinar possa constituir simultaneamente um crime, a denúncia deste último é obrigatória quando tomem conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas.

complexidade funcional superior à do trabalhador ou, quando impossível, com antiguidade superior no mesmo cargo ou em carreira ou categoria de complexidade funcional idêntica ou no exercício de funções públicas, preferindo os que possuam adequada formação jurídica” (artigo 208º/1 da LTFP). O nº2 prevê ainda que possa ser escolhido instrutor de outro órgão ou serviço, mas com nomeação pelo dirigente máximo do serviço. O artigo 209º da LTFP prevê as causas de suspeição do instrutor e como pode ser resolvida a questão e o artigo 210º da LTFP explica a competência do instrutor para aplicar medidas cautelares.

A suspensão preventiva do trabalhador “sempre que a sua presença se revele inconveniente para o serviço ou apuramento da verdade” (artigo 211º da LTFP), enquanto medida cautelar, é uma medida cautelar instrumental, e não é de índole sancionatória, grosso modo, pode ser vista como um mecanismo facilitador da investigação.

Esta questão da entidade competente e do instrutor visa, primordialmente, garantir a imparcialidade e a independência do processo. Dadas as características do instrutor compreende-se que não é uma imparcialidade tao vincada por serem sujeitos, em regra, do mesmo órgão ou serviço e, além disso, por ser, também, a entidade competente a nomear o instrutor, mas teremos de considerar que existe garantia dos direitos pois é uma forma de garantir a imparcialidade e independência por não ser a entidade competente em si a realizar todos os tramites processuais.

A instauração de processo inicia-se com o instrutor a fazer autuar o despacho com a participação ou queixa e procede à instrução, ouvindo o participante, as testemunhas por este indicadas e as mais que julgue necessárias, procedendo a exames e mais diligências que possam esclarecer a verdade e fazendo juntar aos autos o certificado de registo disciplinar do trabalhador – artigo 212º da LTFP. O instrutor ouve o trabalhador quer a requerimento deste quer sempre que considerar necessário até findar a instrução e pode até confrontá-lo com as testemunhas ou com o participante. Ouvido, ou não, o trabalhador, este tem sempre a faculdade de requerer ao instrutor que promova as diligências para que tenha competência e consideradas por aquele essenciais para apuramento da verdade (artigo 212º/3 da LTFP), é imperativo que o instrutor realize tais diligências exceto se, e através de despacho fundamentado, este entender que a prova até então produzida já é suficiente para formular um juízo relativo à questão.

Concluídas tais solicitudes, daqui resultará uma proposta de arquivamento (acontece quando o instrutor entenda que os factos constantes dos autos não constituem

infração disciplinar, que não foi o trabalhador o autor da infração ou que não é de exigir responsabilidade disciplinar por virtude de prescrição ou de outro motivo, tem o prazo de 5 dias para remeter o relatório final com o respetivo processo à entidade que o tenha instaurado – artigo 213º da LTFP) ou uma acusação (o instrutor deduz articuladamente, no prazo de 10 dias, e contém a indicação dos factos integrantes da mesma, bem como das circunstâncias de tempo, modo e lugar da prática da infração, bem como das que integram atenuantes e agravantes, acrescentando a referência aos preceitos legais respetivos e às sanções disciplinares aplicáveis – artigo 213º n.º 2 e 3).

Desta fase, partimos já para a fase de defesa do trabalhador, iniciando a mesma com a notificação da acusação (artigo 214º/1). O trabalhador é notificado com uma cópia da acusação no prazo de 48 horas, sendo que é entregue ou por notificação pessoal ou por carta registada com aviso de receção atribuindo um prazo de 10 a 20 dias para apresentar a sua defesa. Os n.º 2 e 3º preveem a notificação quando é desconhecido o paradeiro do trabalhador sendo que o mesmo é notificado através de publicação em Diário da República. O n.º 4 refere-se a processos complexos que envolvam vários trabalhadores, o n.º 5 acrescenta a notificação da comissão de trabalhadores ou associação sindical em caso de sanção de despedimento disciplinar, demissão ou cessação da comissão de serviços. O n.º 6 indica o caso em que o trabalhador não é notificado, que ocorre quando o mesmo se tenha oposto por escrito à mesma durante a instrução.

Esta notificação de acusação tem o propósito de garantir o direito de defesa do trabalhador, previsto constitucionalmente, além de a lei garantir este direito, assegura que o trabalhador tem as capacidades físicas e mentais para poder organizar e apresentar a sua defesa (artigo 215º da LTFP). Garantidas as capacidades do trabalhador para avançar com a sua defesa é garantida ao trabalhador durante o prazo para apresentação de defesa, como ao seu advogado (artigo 217º da LTFP), a possibilidade de examinar o processo com acesso total de toda a informação procedimental disponível até aquele ponto. Na posse de toda a documentação cabe ao trabalhador ou advogado redigir a defesa e proceder à sua entrega no local onde tenha sido instaurado o processo ou por correio (artigo 216º, 2 e 3 da LTFP). Esta defesa é um reflexo claro do princípio do contraditório e nela o trabalhador expõe com clareza e concisão os factos e as razões da sua defesa. A falta de apresentação de defesa é tida como realizada (216º n.º 7 da LTFP). O trabalhador na sua defesa pode requerer diligências, arrolar testemunhas e junção de documentos, algo

previsto no artigo 216º nº6 da LTFP. A produção da prova oferecida pelo trabalhador é tratada de acordo com o artigo 218º da LTFP sendo que pode ser afastada pelo instrutor.

Terminada a fase de defesa do trabalhador, o instrutor tem um prazo de 5 dias para elaborar um relatório final completo e conciso donde constem a existência material das faltas, a sua qualificação e gravidade, importâncias que porventura haja a repor e seu destino, bem como a sanção disciplinar que entenda justa ou a proposta para que os autos se arquivem por ser insubsistente a acusação, designadamente por inimputabilidade do trabalhador – artigo 219º nº1 da LTFP. No nº 2 o prazo de 5 dias pode ser prorrogado até o limite de 20 dias se a complexidade do processo o exigir. Posteriormente é enviado o relatório à entidade que o mandou instaurar em 24 horas e quando esta entidade não seja competente para decidir remete, no prazo de 2 dias a quem de direito para proferir decisão. (nº3). Os nºs 4 e 5 preveem a apresentação do processo à comissão de trabalhadores ou à associação sindical (quando haja lugar) que podem anexar o seu parecer fundamentado sobre a questão, esta situação pode não se verificar quando o trabalhador se tenha oposto à mesma por escrito no âmbito da instrução. É necessário ter em consideração que este relatório do instrutor não é uma sanção vinculativa, podemos observá-la como uma possível acusação, pois a mesma só é aplicada pela entidade competente, e ainda assim o instrutor tem de respeitar os direitos previstos ao trabalhador e atuar em conformidade com a lei.

Este relatório, já previsto na lei como parte integrante da fase da decisão, pode ser visto como a ponte entre a fase de instrução e a decisão. A decisão é predita no artigo 220º da LTFP, a entidade competente analisa o relatório recebido e concordando ou não com o mesmo, pode solicitar ou determinar a emissão de um parecer por parte do superior hierárquico do trabalhador ou de unidades orgânicas do órgão ou serviço a que pertença. Os despachos pedidos (diligências ou pareceres) têm de ser proferidos no prazo máximo de 30 dias a contar da data de receção do processo.

A decisão do procedimento é sempre fundamentada quando não é concordante com a proposta formulada no relatório final do instrutor e tem de ser proferida conforme os prazos exigidos pelo nº4 do artigo 220º da LTFP³².

³² Artigo 220º - Decisão – nº4: A decisão do procedimento é sempre fundamentada quando não concordante com a proposta formulada no relatório final do instrutor, sendo proferida no prazo máximo de 30 dias, a contar das seguintes datas: a) da receção do processo, quando a entidade competente para punir concorde

Acrescenta-se que na decisão não podem ser invocados factos que não estejam constatados na acusação ou factos não referidos na resposta do trabalhador, excetuando as situações em que os factos novos possam dirimir ou atenuar a responsabilidade disciplinar – artigo 220º nº5 da LTFP, ou seja, tem de ser formulada de forma meticulosa e rigorosa. O nº5 é uma referência da necessidade de ter em atenção a garantia pelos princípios de proporcionalidade e adequação³³. O artigo 221º da LTFP destina-se às situações em que existe uma pluralidade de trabalhadores.

Tomada a decisão, esta é notificada (artigo 222º/1 da LTFP) ao trabalhador nos termos da notificação da acusação, presente no artigo 214º da LTFP, sendo que, e como consta do artigo 222º nº2 “a entidade que tenha decidido o procedimento pode autorizar que a notificação do trabalhador seja protelada pelo prazo máximo de 30 dias, quando se trate de sanção disciplinar que implique suspensão ou cessação de funções por parte do infrator, desde que da execução da decisão disciplinar resultem para o serviço inconvenientes mais graves do que os decorrentes da permanência do trabalhador punido no exercício das suas funções”. Simultaneamente à notificação do trabalhador, são notificados o instrutor e o participante (caso tenha requerido nesse sentido – artigo 222º/4) e é comunicada, também, à comissão de trabalhadores e à associação sindical quando tenha ocorrido apresentação do processo aos mesmos. Não obstante a possibilidade de recorrer da decisão, as sanções disciplinares produzem efeitos no dia seguinte ao da notificação do trabalhador, decorre deste facto a preocupação de prorrogar prazos nas circunstâncias do nº2 do artigo 222º da LTFP.

Em qualquer procedimento disciplinar o princípio basilar encontra-se no direito de audiência e direito de defesa, sendo estes direitos constitucionais (artigo 32º/10 e 269º/3 da CRP), assim, e como está escrito no nº 1 do artigo 203º da LTFP é considerado

com as conclusões do relatório final; b) do termo do prazo que marque, quando ordene novas diligências; do termo do prazo fixado para emissão de parecer.

³³ Ac. TCAN nº 00162/02 de 25/05/2006: “IV. Em sede das penas disciplinares o princípio da proporcionalidade postula a adequação da pena imposta à gravidade dos factos apurados, por forma a que a medida punitiva a aplicar seja aquela que, sendo idónea aos fins a atingir, se apresente como a menos gravosa para o arguido, em decorrência também do princípio da intervenção mínima ligado ao princípio do *“favor libertatis”*. V. A alegada violação ou desrespeito ao princípio da proporcionalidade por incorreta escolha, definição ou aplicação da pena disciplinar ao caso mercê de o facto ilícito dever ser sancionado com a pena de repreensão escrita e não com a pena de multa não se traduz ou integra no vício de violação de lei por desrespeito ao princípio da proporcionalidade, antes envolvendo outro vício de violação de lei que se traduz na infração de cada um dos normativos que define, regula e integra as penas em confronto.”

nulo (e insuprível de nulidade) qualquer procedimento em que não sejam respeitados estes direitos constitucionais. Acrescenta ainda o mesmo preceito que “a omissão de quaisquer diligências essenciais para a descoberta da verdade”. Existem nulidades supríveis, nos nº 3 e 4 do artigo referido supra, dado que podem vir a ser supríveis se forem reclamadas pelo trabalhador até à decisão final, deixando de poder invocar tais nulidades após esse momento.

Impugnação

Se algum ato praticado ao longo do procedimento disciplinar apresentar um carácter lesivo dos direitos e interesses legalmente estabelecidos para o trabalhador, este encontra à sua disposição meios impugnatórios que vão permitir ao trabalhador reagir às violações de que possa ter sido alvo. No artigo 224º da LTFP é manifesto que os “atos proferidos em processo disciplinar podem ser impugnados hierarquicamente ou tutelarmente, nos termos do código do procedimento administrativo, ou jurisdicionalmente”, que configuram um acesso pleno à tutela administrativa e jurisdicional e vão permitir que o trabalhador insurgir-se perante um ato lesivo dos seus direitos e/ou interesses.

Procedimentos Especiais

Versaremos agora sobre o outro setor dos procedimentos, os procedimentos especiais. Os procedimentos especiais, tal como o artigo 195º nºs 2 e 3 da LTFP indica, são, apenas os previstos na lei, e podemos identificar quatro espécies de procedimentos especiais: o procedimento especial de inquérito e sindicância, o procedimento especial de averiguações, o procedimento especial de revisão de procedimento disciplinar, o procedimento especial de reabilitação (respetivamente os artigos 229º, 232º, 235º e 240º da LTFP).

Inquérito e Sindicância

O processo especial de inquérito e sindicância, apesar de aparecerem juntos têm finalidades distintas (artigo 229º da LTFP). “O inquérito, como a sindicância, não visam

verificar e provar a irregularidade da conduta de um determinado funcionário, antes averiguar factos, ocorrências e situações de serviço”³⁴. É perceptível a faceta de inspeção que estes procedimentos especiais revelam, mas não nos podemos esquecer que continuam a ter uma finalidade disciplinar, pois no fundo, o que nestes casos acontece é uma avaliação que vai determinar, ou não, a necessidade de um procedimento disciplinar ou aplicação de medida disciplinar.

O inquérito destina-se ao apuramento de determinados factos, a esclarecer uma situação concreta e, também, à identificação dos potenciais responsáveis, ou até colmatar dúvidas no que toca a identificar a quem será imputada a responsabilidade. O artigo 231º nº5 da LTFP indica a possibilidade que os trabalhadores visados, em processos de inquérito, têm para constituírem advogados, deste preceito retira-se uma ilação de que, no âmbito de inquérito já existe um trabalhador ou um conjunto de trabalhadores visados, e que por isso podem constituir advogados *ab initio*, se assim o entenderem. Este tipo de procedimento é ordenado pelos membros do Governo ou pelos dirigentes máximos dos órgãos ou serviços aos órgãos, serviços ou unidades orgânicas que sejam seus dependentes ou estejam sujeitos à sua superintendência ou tutela (artigo 229º/1 da LTFP).

A sindicância pretende efetuar uma verificação geral sobre o funcionamento do órgão, serviço ou unidade orgânica. Este tipo procedimental não está dependente de queixa ou participação, ele ocorre na medida em que há uma necessidade de averiguar se o serviço, órgão ou unidade orgânica, dentro das atribuições e competências que lhe são incumbidas, estão a agir de forma eficaz e eficiente. Contrariamente ao inquérito, a lei não se pronuncia quanto à possibilidade de constituir advogado, algo explicável pelo fundamento deste procedimento, tendo como propósito uma averiguação genérica do funcionamento não coloca imediatamente em causa o trabalho de alguém em específico ou de um conjunto deles. Poderá afirmar-se que é uma análise geral de serviço, sem algum objetivo ou dúvida em específico. A tramitação do processo de sindicância inicia-se com o sindicante a fazê-lo constar através de anúncios públicos e de editais, requerendo a sua afixação às autoridades policiais ou administrativas. É declarado, tanto nos anúncios como nos editais, que qualquer pessoa que tenha razão de queixa ou de agravo contra o regular funcionamento dos órgãos, serviços ou unidades orgânicas pode apresentá-la ao sindicante, diretamente ou por escrito e pelo correio (sendo que nesta forma de queixa

³⁴ Acórdão STA nº 0148/09 de 14/04/2010

terá de conter os elementos de identificação do queixoso), no prazo estipulado para o efeito, sendo marcada data, hora e local para poder prestar declarações (artigo 230º da LTFP).

A especificidade inicial apresentada para o processo de sindicância não se verifica no processo de inquérito. Porém, para ambos os processos, afirma o artigo 231º da LTFP que concluída a instrução, o inquiridor ou sindicante, tem o prazo de 10 dias para elaborar o seu relatório que será remetido para a entidade que mandou instaurar o procedimento, sendo este prazo passível de prorrogação até a um limite improrrogável de 30 dias e nos casos que a complexidade dos casos o justifique. Se for afirmativa a existência de infração disciplinar a entidade que instaurou os procedimentos inicia os procedimentos disciplinares. É ainda acrescentado pelo nº4 do mesmo artigo que podem, as entidades competentes, determinar a constituição de fase de instrução, sendo que aqui aplica-se as normas previstas para a mesma no âmbito do procedimento comum.

Um dos aspetos mais discutidos, inclusive, em sede jurisprudencial, era o da indevida utilização deste tipo de procedimentos para garantir uma maior margem de manobra para investigar a situação concreta, dado que este tipo de procedimento faria suspender o prazo de prescrição até 6 meses. Porém, esta situação mereceu atenção especial dado que “(...) quando a lei afirma que o inquérito suspende o decurso do prazo prescricional, é de pressupor que a sua instauração se tornou necessária, por não existir, no referido momento, conhecimento de qualquer falta disciplinar, imputável desde logo a um concreto funcionário, pese embora se saiba da existência de atuações irregulares, que podem, ou não, integrar infração disciplinar.”³⁵, e no artigo 178º da LTFP é indicada a suspensão dos prazos de prescrição (nº3) e o nº 4 refere quais as situações específicas e cumulativas em que a suspensão opera. É, desde logo, visível a preocupação do legislador em garantir que a utilização da suspensão da prescrição aconteceria por uma necessidade superior e não para servir os superiores hierárquicos de um mecanismo que lhes fosse permitir ganhar mais tempo para investigar. Até porque, os processos de inquérito e sindicância servem para investigar ocorrências e situações concretas que suscitem dúvidas quanto à possibilidade de estar a ser cometida alguma infração disciplinar ou quem poderá ser o seu autor, não visam, em primeira instância, investigar um determinado trabalhador ou um conjunto deles para poder, depois, proceder à sua responsabilidade

³⁵ Acórdão STA nº 01048/09 de 14/04/2010

disciplinar, para tal apuramento é utilizado o procedimento comum³⁶. Na nossa perspetiva, é de valorar o cuidado do legislador em definir os limites que cada procedimento tem, como a sua forma de atuação, para afastar desvios que ocorreram no passado³⁷.

Averiguações

O processo especial de averiguação é instaurado pelo dirigente máximo do órgão ou serviço quando um trabalhador com vínculo de emprego público (excetuando os titulares de cargos dirigentes ou equiparados) tenha recebido de forma consecutiva duas avaliações de desempenho negativas. A lei é clara quando presume que tal avaliação de desempenho possa decorrer da violação culposa de deveres funcionais por parte do trabalhador, mais concretamente do dever de zelo (artigo 232º da LTFP). Pode ser excluída a culpa do trabalhador nas situações em que tal desempenho se justifique pela “não frequência de formação ou a frequência de formação inadequada, aquando da primeira avaliação negativa do trabalhador” (artigo 232º nº4 da LTFP). O processo de averiguação prescreve no prazo de 3 meses a contar da data em que foi instaurado, quando nesse prazo não tenha sido entregue relatório final pela entidade competente.

Acrescenta o nº6 do 232º da LTFP que se no âmbito deste processo forem constatadas suspeitas de violação de outros deveres funcionais por parte de qualquer um dos intervenientes no processo de avaliação de desempenho, o instrutor do processo tem de os participar ao dirigente máximo para que este possa, eventualmente, instaurar o correspondente processo disciplinar comum ou de inquérito. A tramitação deste processo inicia-se com a nomeação, por parte do dirigente máximo do órgão ou serviço, do averiguante que tem de ser alguém que nunca tenha avaliado o trabalhador, havendo impossibilidade de o fazer é solicitado a outro dirigente máximo de órgão ou serviço que nomeie o averiguante (artigo 233º nº1 da LTFP).

³⁶ Vide (Cavaleiro, 2017)

³⁷ (Cavaleiro, 2017, p. 42): “Daí que o empregador público se veja tentado a recorrer à figura do inquérito, mesmo em situações de esclarecida identificação da factualidade noticiada, bem como do seu autor, tendo como únicos justificantes um ganho de tempo e de maior amplitude de manobra processual (transformando este procedimento numa *fishing expedition* disciplinar)”. e “Não é de descuidar que enquanto decorre o inquérito não existem pessoas indiciadas, o trabalhador não pode fazer valer os seus direitos de “arguido”, pois no inquérito investigam-se factos e não pessoas.”

O averiguante tem o dever de reunir toda a documentação referente a avaliações e frequência de formações, tem obrigatoriamente de ouvir o trabalhador e os avaliadores que atribuíram valoração negativa, sendo que na impossibilidade de algum dos avaliados ser ouvido, tal fato tem de ser escrito e devidamente fundamentado para garantir que foram feitas todas as diligências necessárias para a sua presença- artigo 233º n.ºs 2 e 3 da LTFP. O n.º 4 do mesmo artigo dispõe a possibilidade de o trabalhador indicar, num máximo de 3, testemunhas que têm de ser ouvidas e tem de ser documentada essa audiência. Todas estas diligências tem um prazo de conclusão de 20 dias a contar da data de instauração do procedimento (n.º5 do artigo 233º da LTFP).

Findada a instrução, o averiguante dispõe de um prazo de 10 dias para elaborar o relatório a remeter ao dirigente máximo o órgão ou serviço onde poderá propor: o arquivamento do processo (quando entender que não há uma violação de deveres funcionais) ou propõe a instauração de procedimento disciplinar por violação de deveres funcionais (n.º1). Na eventualidade de o dirigente máximo do órgão ou serviço ter sido um dos avaliadores, o processo é remetido ao respetivo membro do Governo para decisão (n.º2). É permitido, pelo n.º4, que possa ocorrer uma fase de instrução (de acordo com a instrução prevista para o procedimento comum) e possível constituição de advogado ao abrigo do artigo 231º/4 da LTFP. Proposta a instauração de procedimento a infração considera-se cometida na data dessa proposta para todos os efeitos legais, especialmente os do artigo 178º da LTFP, desde que o direito à instauração de processo não esteja já prescrito.

Revisão de procedimento disciplinar

Este procedimento especial, tem como principal diferença dos demais, o facto de apenas poder ser instaurado após o decurso de um procedimento disciplinar e da aplicação de uma sanção (artigo 235º n.º1 da LTFP), independentemente de já se ter iniciado a execução da sanção ou de até já ter sido iniciada a execução da sanção, ou mesmo quando já tenha sido cumprida. Sendo que, este procedimento só se consubstancia quando “se verifiquem as circunstâncias ou meios de prova suscetíveis de demonstrar a inexistência dos factos que determinaram a condenação, desde que não pudessem ter sido utilizados pelo trabalhador no procedimento disciplinar”, afastando do fundamento para este processo a simples ilegalidade de forma ou de fundo, seja do procedimento seja da decisão. O processo de revisão irá conduzir ou à revogação ou a uma alteração da decisão,

sendo que em nenhum caso poderá ocorrer um agravamento da pena. A própria lei prevê a admissão deste processo especial mesmo que esta esteja em pendência de recurso hierárquico ou tutelar, ou de ação jurisdicional (artigo 235º nº4 da LTFP).

O início do processo de revisão resulta da apresentação de requerimento à entidade que tenha aplicado a sanção pelo interessado ou pelo seu representante. Este requerimento tem de indiciar todas as circunstâncias ou meios de prova que não foram considerados no procedimento disciplinar e que, na perspetiva do interessado são causa justificativa da revisão (artigo 236º da LTFP), daqui percebe-se que não pode apenas apresentar meios que ocultou, têm de ser, efetivamente, factos novos e relevantes para o procedimento em questão.

Apos a receção do requerimento, a entidade competente tem um prazo de 30 dias para decidir se deve ou não ser concedida a revisão (artigo 237º nº1 da LTFP), não obstante que tal despacho possa ser impugnado nos termos do Código de procedimento administrativo. Se não conceder a revisão, é improcedente a ação de revisão e mantêm-se inalterados os efeitos da sanção aplicada. No caso de ser concedida a revisão, o requerimento do interessado e o despacho que concede revisão, são apensos ao processo e tem de ser nomeado um instrutor (diferente do que fora escolhido no processo inicial) e que fornece um prazo de 10 a 20 dias para que o trabalhador responda por escrito à acusação do que há a rever no procedimento, sendo seguidos aqui os termos previstos no artigo 222º e ss da LTFP. Aqui existe uma diferença clara no sentido em que, agora, é o trabalhador que tem de provar que não praticou tais infrações, e não, como no processo comum, em que é o instrutor que tem o ónus de acusar. É de salientar que o facto de haver precedência no processo especial de revisão, a sanção anteriormente aplicada (se ainda decorrer o seu cumprimento) não fica suspensa.

Daqui, partimos para os efeitos desta revisão (artigo 239º da LTFP) que podem ser dois: ou a revogação ou a alteração da decisão. No caso da revogação, esta pode gerar a anulação dos efeitos da sanção e ao cancelamento do registo da sanção disciplinar no processo individual do trabalhador (nº2). Quando em causa esteja a revogação ou alteração de sanções disciplinares de despedimento disciplinar ou demissão o trabalhador tem o direito de restabelecer o vínculo de emprego público na modalidade em que se encontrava antes da aplicação da sanção. O nº4 prevê ainda que, independentemente, do caso dar lugar a revogação ou alteração de sanção, o trabalhador tem o direito de

reconstituir a situação jurídico-funcional atual hipotética e ainda a possibilidade de ser indenizado pelos danos sofridos, sejam morais e/ou patrimoniais.

Reabilitação

Este último processo disciplinar especial serve para que um trabalhador condenado possa recorrer a esta figura para atenuar algumas das consequências sofridas pela aplicação da sanção. Contrariamente ao processo de revisão, este não coloca em causa o processo e a sanção aplicada, a sua criação foi pensada para que, pelo seu bom comportamento, o trabalhador possa atenuar os efeitos da sanção, mais concretamente com o registo da reabilitação no processo individual do trabalhador. Ora, a reabilitação é “concedida a quem tenha merecido pela sua boa conduta, podendo o interessado utilizar para o comprovar, todos os meios de prova admitidos em direito” – artigo 240º nº2 da LTFP³⁸.

A reabilitação inicia-se com o requerimento pelo trabalhador ou pelo seu representante à entidade que aplicou a respetiva sanção. Os prazos para o fazer vão variar consoante a sanção aplicada, sendo esses prazos de: 6 meses no caso de repreensão escrita, 1 ano no caso de multa, 2 anos no caso de suspensão ou cessação da comissão de serviço e 3 anos em caso de despedimento disciplinar ou demissão (nº3).

A reabilitação cessa os efeitos da condenação que ainda subsistam e é registada no processo individual do trabalhador (nº4). É de ressaltar, e a própria lei tem esse cuidado, que no caso de despedimento ou demissão, não é atribuído ao trabalhador o direito a restabelecer o vínculo de emprego público previamente constituído. É evidente, especialmente através deste ponto, que a reabilitação é um processo que tem efeitos futuros, não eliminando nem repondo como estava o passado.

Garantias do Trabalhador

Ao longo da exploração dos procedimentos já versamos sobre algumas garantias que assistem ao trabalhador, iremos agora compilar as mesmas. A par das garantias de

³⁸ Artigo 32º/8 da CRP: “São nulas todas as provas obtidas mediante tortura, coação, ofensa da integridade física ou moral da pessoa, abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações.” E artigos 124º e ss do Código de Processo Penal.

defesa do trabalhador é também aberta a possibilidade de o trabalhador em funções públicas, quando visado num procedimento disciplinar, pode sempre socorrer-se das garantias gerais dos administrados.³⁹

Focaremos agora a atenção na defesa do trabalhador no âmbito do processo disciplinar. O ponto de partida para elencar as garantias do trabalhador será o previsto no artigo 32º CRP, nomeadamente, os princípios da constituição processual criminal. Apesar de parecerem dirigir-se diretamente para o direito penal, não esquecendo a autonomia que existe do direito penal e do direito disciplinar, estas principais garantias de defesa do direito penal aplicam-se também ao direito disciplinar por força do nº10 do artigo 32º conjugado com o artigo 269º/3 CRP.

Começaremos, também, pela CRP onde nos números 1 e 2 do artigo 266, onde a AP é incumbida de atuar em conformidade com os princípios da legalidade, igualdade e imparcialidade (3º,6º e 9º da CPA). Assim, no início de um procedimento disciplinar há uma garantia ao trabalhador do respeito destes princípios, mais especificamente, a decisão de instauração de procedimento ser conforme a lei, não podem os mesmos factos ser imputados só a uns e não a outros trabalhadores quando presentes na mesma situação e a imparcialidade atua pela avaliação da situação em concreto e não de outros contextos que nada se conectam com a infração. Podendo acrescentar que a entidade competente para instaurar procedimento não é a mesma que dirige a instrução (ainda que se coloque em questão o facto de ser nomeado instrutor pela entidade competente).

O artigo 202º da LTFP afirma que o trabalhador é livre de constituir advogado em qualquer fase do processo nos termos gerais do direito, o que faz com que esteja nesta lei consagrado o disposto na CPR nos artigos 20º nº 2 e 32º nº3. Este direito a constituir advogado, não é uma imposição, sendo o trabalhador livre de não constituir advogado. Assim, e como também já podemos ver anteriormente, o trabalhador constituindo advogado este tem de ser notificado durante o processo, podendo ressaltar aqui a exceção quanto à notificação da acusação onde está expresso (artigos 214º e 222º da LTFP) que é notificado o trabalhador. Com a constituição de advogado este passa a ter um papel

³⁹ (Oliveira & Figueiredo Dias, 2015, p. 307): “(...)as garantias dos particulares podem assumir a natureza de garantias políticas, de garantias administrativas(ou graciosas, na antiga designação) e de garantias jurisdicionais(ou contenciosas), sendo o critério determinante desta distinção o do tipo de órgão a quem é confiada a sua efetivação: órgãos políticos do Estado (designadamente órgãos previstos na Constituição), nas do primeiro tipo; órgãos da própria Administração Pública, nas de segundo tipo; e órgãos jurisdicionais, nas de ultimo tipo.”

também ao longo do processo, sendo permitido intervir na inquirição das testemunhas (218º/7). Segundo (Cavaleiro, 2017)“entendemos que a participação e a intervenção do advogado é distinta consoante nos encontremos na fase da instrução preparatório (pré-acusação) ou na fase de instrução contraditória: na instrução preparatória limitar-se-á à consulta do processo, pedidos de certidões de documentos que o integram e assistência no ato de prestação de declarações pelo trabalhador (a ocorrer); já na fase de instrução contraditória, a presença e a intervenção do advogado tem um raio mais alargado, e o seu desrespeito tem consequências especialmente gravosas.”

Apesar de não existir nenhuma norma na LTFP que expresse a celeridade processual que deve existir, a celeridade pode retirar-se tendo em consideração os prazos que são atribuídos para cada fase processual. A celeridade processual é uma salvaguarda da segurança jurídica e da proteção da confiança, além disso, temos nunces da mesma na própria LTFP o artigo 201º nº1 que limita o ajuste dos atos ao fim indispensável, e o artigo 205º nº4 da LTFP refere a natureza urgente do processo. Daqui retira-se a necessidade da celeridade para que o trabalhador não fique por tempo indeterminado à espera de uma decisão.

Os artigos 266º nº 2 da CRP e o artigo 9º do CPA, referem a imparcialidade, e esta preocupação é plasmada nos artigos 208º e 209º da LTFP aquando da previsão de suspeição da figura do instrutor, em que pode ser pedido, tanto pelo participante como pelo trabalhador, que o instrutor seja outro que não o nomeado.⁴⁰

O direito a ser ouvido e a defender-se é perceptível desde logo pela LTFP tendo uma parte designada de fase de defesa do trabalhador onde estão patentes os mecanismos legais para que o trabalhador possa expressar as suas razões, prove a sua inocência ou explicita a proporção da sua responsabilidade. Numa fase prévia da defesa, o trabalhador

⁴⁰ Artigo 209º - Suspeição do Instrutor: 1- O trabalhador e o participante podem deduzir a suspeição do instrutor do processo disciplinar quando ocorra circunstâncias por causa da qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção e da retidão da sua conduta, designadamente: a) Quando o instrutor tenha sido direta ou indiretamente atingido pela infração; b) Quando o instrutor seja parente na linha reta ou até ao 3º grau na linha colateral do trabalhador, do participante ou de qualquer trabalhador ou particular ofendido ou de algum que, com os referidos indivíduos, viva em economia comum; c) Quando esteja pendente processo jurisdicional em que o instrutor e o trabalhador ou o participante sejam intervenientes; d) Quando o instrutor seja credor ou devedor do trabalhador ou do participante ou de algum seu parente na linha reta ou até ao 3º grau na linha colateral; e) Quando haja inimizade grave ou grande intimidade entre o trabalhador e o instrutor ou entre este e o participante ou o ofendido. 2- A entidade que tenha mandado instaurar procedimento disciplinar decide, em despacho fundamentado, no prazo máximo de 48 horas.

tem direito a ser ouvido, tanto quando o requerer ou quando o instrutor assim o considerar conveniente. Numa fase previa da acusação, o instrutor não tem de ouvir o trabalhador, a menos que este o requeira expressamente (artigo 212º). Após a acusação, a audição do trabalhador atinge o seu máximo, que é onde tem um prazo para poder redigir a sua defesa e, se assim o entender, fornecer novos meios de prova ou pedir outras diligências. Já na fase da decisão, este direito como que cai por terra, dado que o trabalhador não é ouvido.

Tendo o direito de se defender, e redigir a sua própria defesa, o essencial é que conheça a acusação no seu esplendor. Aqui não é apenas um mero conhecimento de que será acusado, o trabalhador tem de receber uma acusação explícita, com os factos, o tempo, o modo e lugar da prática da infração, as atenuantes e agravantes se as houver, os deveres e preceitos legais violados e a respetiva sanção a aplicar. Apesar de não ser uma exigência com o rigor exigido no código penal, tem de ser uma acusação que contemple toda a informação e diligências que levaram à acusação. Uma vez notificado da acusação o trabalhador tem agora direito a exercer o seu direito de contraditório, onde este tem hipótese de suscitar novas diligências para reforçar a sua defesa.

Quanto aos meios de prova, estes estão previstos nos artigos 212º e 218º da LTFP, o legislador previu a prova e é, inequívoca a prova como uma garantia do trabalhador. O artigo 32º nº2 da CRP fala no princípio da presunção da inocência, e daqui retira-se um direito à não autoincriminação, o trabalhador pode remeter-se ao silêncio e não responder sobre os factos que tem contra si. Aqui, podem levantar-se alguns problemas, nas situações em que o empregador, já tendo indícios suficientes de que um determinado trabalhador é o agente da infração, o chame enquanto testemunha já que aí o trabalhador tem de responder e não pode remeter-se ao silêncio, o que se poderá tornar num uso indevido do procedimento disciplinar por parte do empregador e violar o direito a não autoincriminação do trabalhador. O princípio da presunção de inocência, revela um outro direito que é o *in dubio pro reo*, na medida em que, havendo dúvidas razoáveis por parte do empregador, mesmo após recurso a todas as diligências necessárias para a descoberta da verdade persistirem dúvidas, este deve decidir em favor do trabalhador.⁴¹

⁴¹ Acórdão STA nº 0900/10 de 28/06/2011

Considerações Finais

Ao longo da exploração do poder disciplinar e de tudo o que este implica, as sanções, as infrações disciplinares, os procedimentos disciplinares e as garantias do trabalhador, fica evidenciado que a lei que regula o vínculo de emprego público (a Lei 35/2014 - LTFP) é densa e completa nesta matéria. Ainda que se consiga falar em alguma discricionariedade por parte do empregador, na medida em que, é nele que reside a decisão de dar início ou não ao procedimento disciplinar (excetuando as situações em que há uma clara violação dos interesses públicos que a atividade prossegue, onde é obrigado a iniciar procedimento), a verdade é que essa discricionariedade não é tão aberta assim. Uma das várias razões deve-se à forma como a lei regula todo o poder disciplinar. A uma determinada infração por parte do trabalhador será aplicada uma certa sanção, não reside no empregador a tomada de decisão de que sanção seria mais adequada àquele comportamento, a própria lei prevê essas situações. Além disso, para determinadas infrações ou acontecimentos tem de optar por um certo procedimento. O procedimento comum é delineado na lei do início ao fim, sendo que engloba todas, ou quase todas, as situações que possam ocorrer, elenca as fases a prosseguir e como prosseguir. Ainda que não se veja tanto pormenor nos procedimentos especiais é de ter em consideração que, o próprio procedimento comum é subsidiário aos procedimentos especiais, às situações não previstas expressamente para os procedimentos especiais, aplicar-se-á o previsto em sede do procedimento comum. Será de salientar, o bom trabalho por parte do legislador em prever de forma tão clara a matéria do poder disciplinar, além de ser um poder que visa por um lado a garantia de uma harmonia e controlo dos princípios basilares da administração pública, não nos podemos esquecer que é um poder que coloca em causa a posição jurídica que ocupa o trabalhador, dada a sanção mais gravosa ser o despedimento, que poderá trazer consequências irreversíveis, daí que seja de louvar a atenção que o legislador dispendeu no que respeita a este assunto.

Acontece que, ao longo do estágio, foram escassas as vezes em que o assunto do poder disciplinar se tornou efetivo, existe conhecimento da presença do mesmo e por vezes alguns receios fundados na existência do mesmo, contudo, deparamo-nos com alguns receios em abordar o tema. A questão que se tornou mais evidente seria a de que a participação ou queixa que poderá despoletar o início de um processo não ser anónima. É claro que a receção de informações não identificadas e sem factos, apenas com

alegações que se desconhecem serem ou não verdade, não poderá ser sempre indício de que algo está a funcionar mal ou de que alguém agiu em violação dos deveres funcionais, não nos podemos esquecer de que por vezes, o levantamento de falsos testemunhos apenas para tentarem melindrar alguém de que se aprecia menos deve ser considerada, e é algo, infelizmente, recorrente, quer no setor público quer no setor privado.

Exigir um procedimento mais simplificado, poderia levar a que o empregador, por uma questão de maior celeridade e menos dispensa de recursos humanos, fizesse um uso abusivo do mesmo em detrimento dos já identificados pela lei, que seguem os parâmetros legais gerais e conseguem proteger, tanto o empregador como o trabalhador. Porém, poderá sugerir-se um apêndice no âmbito da denúncia. Permitir denúncias anónimas abertamente levantaria inúmeras questões e levaria a que as mesmas, muitas vezes, não tivessem fundamento. O que se propõe será uma exceção em que ficará na mão do denunciante a decisão de se expor ou não perante o trabalhador. A denúncia deve ser identificada, mas deveria ser dada abertura para que o fosse apenas ao superior hierárquico, e não violando o direito ao trabalhador de ter conhecimento de todos os factos e diligências, o testemunho e a denúncia seriam sempre conhecidos e o nome ocultado.

Esta proposta surge da análise comportamental dos trabalhadores em geral, por vezes mesmo com informações relevantes e com fundamentos suficientes para desencadear um procedimento disciplinar, têm receio das situações de mau estar que podem causar no seio do desenvolvimento da atividade que têm destinada, mais não seja, pelo facto de a entidade responsável por determinar a instauração de procedimento não o fazer e o denunciante sentir-se numa posição vulnerável face ao trabalhador ou órgão ou unidade de serviço de que fez queixa. Este ponto não pretende que se aumente o número de processos disciplinares, apenas que quem tenha conhecimentos de comportamentos ou atitudes que sejam, ou aparentam ser, indícios de violação dos deveres funcionais e que possa colocar entraves à atuação primordial do serviço em questão o possa denunciar sem receios pessoais ou profissionais que possam advir dessa mesma queixa e confronto com a situação de forma tão plena, até porque, não exigimos um anonimato absoluto, apenas que haja abertura para que o denunciante possa decidir revelar ou não a sua identidade perante o infrator, com a salvaguarda de que consoante os casos, e se houver uma necessidade fundada na revelação da identidade do denunciante, quer por questões de prova, quer por questões de testemunho, a mesma seja revelada. O que se pretende, no

fundo, é uma facilitação no processo de denúncia, que entregue alguma garantia de salvaguarda ao denunciante.

Conclusão

A complexidade da administração pública faz com que se compreenda a forma como a mesma é dividida, em formas distintas de organização, sendo que, o primordial elo de toda a administração pública é a prossecução e garantia dos interesses públicos. A organização administrativa permite que existam entidades a prosseguirem interesses públicos específicos o que facilita que a atividade que desenvolvem seja bem delineada e de mais fácil concretização.

A análise do poder disciplinar, desperta a essência do mesmo enquanto poder de sancionar, sendo que está expresso na lei todas as particularidades do mesmo. O fundamento do poder, o seu início e fim, quais os comportamentos que suscitam uma infração disciplinar, que sanção é aplicada a cada infração prevista, qual o processo a seguir (procedimento comum ou procedimentos especiais (inquérito, sindicância, averiguações, revisão do procedimento disciplinar e reabilitação), qual o caminho a seguir por parte do empregador e quais os mecanismos de defesa do trabalhador.

O poder disciplinar, na sua generalidade, é um poder do empregador que poderá causar efeitos diretos na esfera jurídica do trabalhador. Por ser um poder sancionatório e que pode, eventualmente, abarcar certas e determinadas consequências, umas mais gravosas que outras, há uma preocupação, visível na legislação, de entregar mecanismos de defesa ao trabalhador, além dos constitucionalmente previstos, para que este possa garantir a sua defesa em todo o processo. Sendo ainda entregue, já no âmbito de processo especial, a possibilidade de o trabalhador se retratar das infrações cometidas, através do processo especial de reabilitação.

Em resposta às questões inicialmente colocadas, (1) será justificável a criação de um procedimento mais simplificado? e (2) Poderá o anonimato do denunciante fazer diferença nos procedimentos?, em relação à primeira questão, e após a exposição do poder disciplinar e dos seus procedimentos, fica notório que a criação de um regime simplificado de processo disciplinar poderia levantar algumas questões. Antes de mais, é importante gratificar o trabalho do legislador em prever de forma minuciosa como decorrem os procedimentos, tendo o procedimento comum um papel principal, na medida em que se aplica a todos os casos que não estejam previstos especificamente para o procedimento especial e é ainda subsidiário dos procedimentos especiais, logo, a criação de um regime simplificado poderia levar a que o empregador fizesse um uso recorrente

desta mesma figura em detrimento do procedimento comum, o que poderia, eventualmente, deixar de fora algumas garantias do trabalhador e, até mesmo do empregador, pelo que a resposta à questão é negativa, não se afeze justificável a criação de um regime simplificado, os procedimentos previstos na lei geral do trabalho em função pública, são detalhados e rigorosos o suficiente, pelo que não se prevê esta necessidade.

No que respeita à questão do anonimato, consideramos que pode estar nesta via alguma facilidade para que qualquer trabalhador se sinta confortável em participar alguma situação ou comportamento que considere violador dos deveres funcionais e dos próprios princípios reguladores da administração. Não apelamos a um anonimato em absoluto, apenas a uma solução, dando ao denunciante a possibilidade de se reservar ao anonimato perante o infrator e não perante a entidade superior competente para instaurar procedimento disciplinar, não obstante a consideração de exceções, nos casos em que, dada a complexidade dos mesmos ou gravidade seja de todo o interesse a identificação do denunciante e a sua participação ativa ao longo de todo o processo. Consideramos que uma abertura ao denunciante de optar por resguardar-se no anonimato perante o infrator poderá mitigar certos receios que possam advir da denúncia de um outro trabalhador, mais não seja, o receio de que o procedimento, por alguma razão não prossiga, e o denunciante se sinta colocado numa situação desconfortável ou vulnerável, com temor de consequências, pessoais e, essencialmente, profissionais.

Bibliografia

Almeida, L. F. (2016). «Notas breves sobre o Âmbito da Jurisdição Administrativa e o Vínculo de Emprego Público». *Revista Electrónica de Direito Público: e-publica*, III(3), 265-288.

Amado, A. (2015). «Aplicação no Tempo do Exercício do Poder Disciplinar, face à inclusão do Estatuto Disciplinar à luz da Lei Geral so Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho». *Jurismat: Revista Jurídica nº 7*, pp. 103-137.

Amaral, A., & Magalhães, A. (2000). O Conceito de Stakeholder e o Novo Paradigma do Ensino Superior. *Revista Portuguesa de Educação*, 13(2), 7-28.

António, J. (2012). *Poder Disciplinar e Corrupção na Função Pública - Dissertação de Mestrado*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.

Azevedo, B. (2010). Organismo de Direito Público - Uma Categoria Jurídica Autónoma de Direito Comunitário Intencionalmente aberta e flexível. *Estudos de Contratação Pública*, III, 52-86.

Burity da Silva, C. (1996). *Poder Disciplinar e Discricionariedade*. Lisboa: Império.

Calvão, J. (2015). «Poderes e Instrumentos Regulatórios das Entidades Reguladoras ao Abrigo da Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com Funções de Regulação da Atividade Económica dos Setores Privado, Público e Cooperativo». Em P. Costa Gonçalves, *Estudos de Regulação Pública* (Vol. II, p. 383 a 416). Coimbra: Coimbra Editora.

Carvalho, R. (2018). *"Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas"* (2ª ed.). Lisboa: Universidade Católica Editora.

Cavaleiro, V. (2017). *O Poder Disciplinar e as Garantias de Defesa do Trabalhador em Funções Públicas - Dissertação de Mestrado*. Minho: Universidade do Minho - Escola de Direito .

Costa Gonçalves, P. (2008). *Regulação, Eletricidade e Telecomunicações- Estudo de Direito Administrativo da Regulação*. Coimbra: Coimbra Editora.

Costa Gonçalves, P. (2018). *Direito dos Contratos Públicos* (3ª ed., Vol. 1). Coimbra: Almedina.

Coutinho de Abreu, J. (2014). «As novíssimas empresas publicas (segundo o DL 133/2013)». (F. d. Coimbra, Ed.) *Boletim de Ciências Económicas, LVII*(1).

Direito das Relações Laborais na Administração Pública. (2018). Obtido de http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_DRLAP_2018.pdf

Direito do Trabalho em Funções Públicas. (2020). Obtido de http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_DTrabalhoFP2020.pdf

Fraga, C. (2013). *O Poder Disciplinar nos Estatutos dos Trabalhadores da Administração Pública* (2ª ed.). Lisboa: Petrony.

Freitas do Amaral, D. (2006). *Curso de Direito Administrativo* (3ª ed., Vol. I). Coimbra: Almedina.

Leitão Ribeiro, V. (2019). «*Princípios Fundamentais do Procedimento Disciplinar e do Direito Sancionatório e respetiva precipitação prática*». Colóquio de Direito Disciplinar Público do Conselho dos Oficiais de Justiça. Obtido de http://coj.justica.gov.pt/coloquio_2019.php

Libório, J. (2018). *O Procedimento Disciplinar Público e Privado em Confronto - Dissertação de Mestrado*. Lisboa: ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

Martins, A. (2018). *A Discricionariedade Administrativa no Exercício do Poder Disciplinar na Relação Jurídica de Emprego Público - Dissertação de Mestrado*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Menezes Leitão, L. (2015). «Os Princípios Gerais da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas». *Jurismat: Revista n.º 7*, pp. 95-102.

Menezes Leitão, L. (s.d.). A Responsabilidade Civil das Entidades Reguladoras. Obtido de <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/416-364.pdf>

Moniz, A. (2016). *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos* (2ª ed.). Coimbra: Almedina.

Moniz, A. G. (2015). *Casos Práticos de Direito Administrativo* (2ª ed.). Coimbra: Almedina.

Moreira, V. (2003). «Entidades Reguladoras e Institutos Públicos». Em M. M. Marques, & V. Moreira, *A mão visível: mercado e regulação*. Coimbra: Almedina.

Mota Raposo, M. (2018). *Contributo para o Estudo do Poder Disciplinar no Direito da Função Pública*. Lisboa: Chiado Books.

Neves, A. (2007). *O Direito Disciplinar da Função Pública - Dissertação de Doutoramento em Direito* (Vol. II). Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Oliveira, F. P., & Figueiredo Dias, J. E. (2015). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo* (4ª ed.). Coimbra: Almedina.

Salgado, A. (2015). *O Contrato de Trabalho em Funções Públicas - Dissertação de Doutoramento em Direito*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Simões, B. (2008). *Do Exercício do Poder Disciplinar na Administração Pública - Dissertação de Mestrado*. Lisboa: ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

Veiga, A., Magalhães, A., Sousa, S., Ribeiro, F., & Amaral, A. (2014). A Reconfiguração da Gestão Universitária em Portugal. *Educação, Sociedade e Culturas*(41), 7-23.

Vieira de Andrade, J. (2017). *Licções de Direito Administrativo* (5ª ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Jurisprudência

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo nº 01048/09 de 14/04/2010

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo nº 0343/15 de 16/03/2017

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo nº 0443/05 de 14/06/2005

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo nº 0863/11 de 12/01/2012

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo nº 0900/10 de 28/06/2011

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, Processo nº 17/16.3YFLSB de 22/02/2017

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, Processo nº 91/18.8YFLSB de 25/09/2019

Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, Processo nº 0016/02 de 25/05/2006

Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, Processo nº 00051/10.2BECBR de 23/06/2017

Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, Processo nº 03681/10.3BEPRT de 31/01/2020

Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, Processo nº 11678/14
de 20/11/2014

Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, Processo nº
4/19.0BCLSB de 10/12/2019