

REGIME DA PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO DISCIPLINAR NO ESTATUTO DISCIPLINAR
DOS TRABALHADORES QUE EXERCEM FUNÇÕES PÚBLICAS E O REGIME TRANSITÓRIO
DA PRESCRIÇÃO PREVISTO NO DIPLOMA PREAMBULAR
(LEI Nº 58/2008, DE 9 DE SETEMBRO)

*SCHEME PRESCRIPTION OF THE DISCIPLINARY PROCEDURE DISCIPLINARY STATUTE
OF WORKERS IN FULFILLING PUBLIC FUNCTIONS AND TRANSITIONAL DEGREE OF
LIMITATION PROVIDED FOR IN PREAMBULAR
(LAW NO. 58/2008 OF 9 SEPTEMBER)*

Jorge Manuel Alves de Almeida Esteves*

Resumo: Em 1 de Janeiro de 2009 entrou em vigor o novo regime disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas. Esse regime veio trazer alterações de relevo ao regime da prescrição do procedimento disciplinar, nomeadamente quanto aos prazos e à respectiva forma de contagem, tendo-se consagrado uma distinção, que antes não existia, entre o prazo de prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar e o prazo de prescrição do procedimento disciplinar. O diploma que aprovou o novo Estatuto estabeleceu um regime transitório de alguma complexidade e que importa esclarecer, em especial no que respeita à data de início de contagem do prazo prescricional quanto aos factos ocorridos antes da sua entrada em vigor.

Palavras-chave: Estatuto Disciplinar, funções públicas, prazo de prescrição, regime transitório.

Abstract: *On 1 January 2009 the new disciplinary regulations for workers in public functions came into force. It brought in significant changes into the regime of the limitation period of the disciplinary procedure, namely in terms of deadlines and the respective method of counting. A new distinction, which did not exist before, was introduced, which is the difference between the limitation period deadline of the right to initiate disciplinary proceedings and the limitation period deadline of the disciplinary procedure. The diploma approving the new Regulations established a transitional regime, which is rather complex and must be clarified, particularly in what concerns the start date for counting the limitation period with regard to the facts that occurred before the entry into force of this diploma.*

Keywords: *Disciplinary Regulations, public functions, limitation period, transitional regulation*

I. O regime da prescrição

1. Notas introdutórias. O anterior regime.

No dia 1 de Janeiro de 2009 entrou em vigor o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas (adiante designado de NED, abreviatura de Novo Estatuto Disciplinar, ao qual se referem todos os preceitos a seguir mencionados sem indicação específica do diploma), aprovado pela Lei 58/2008, de 9 de Setembro¹, tendo revogado o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei nº 24/84, de 16 de Janeiro (adiante designado de ED, abreviatura de Estatuto Disciplinar).

* Juiz de direito e doutorando na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

¹ Nos termos do artº 7º da Lei nº 58/2008, o NED entrou em vigor na data de início de vigência do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas. Este Regime foi aprovado pela Lei nº 59/2008, de 9 de Setembro, estabelecendo o artº 23º do diploma preambular que essa lei entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2009.

O NED veio introduzir algumas alterações relevantes, nomeadamente no regime da prescrição.

O ED regulava a prescrição do procedimento disciplinar no artº 4º, estabelecendo-se que o direito de instaurar procedimento disciplinar prescrevia passados 3 anos sobre a data em que a falta houvesse sido cometida (nº 1). A prescrição ocorria igualmente se, conhecida a falta pelo dirigente máximo do serviço, o procedimento disciplinar não fosse instaurado no prazo de 3 meses (nº 2). Se o facto disciplinarmente relevante fosse também um ilícito criminal e o prazo de prescrição do procedimento criminal fosse superior a 3 anos, seria esse o prazo aplicável (nº 3). Se antes do decurso do prazo de 3 anos referido no nº 1 tivessem lugar actos instrutórios com efectiva incidência na marcha do processo, a prescrição começava a contar desde o dia em que tivesse sido praticado o último acto (nº 4). Suspendiam o prazo prescricional a instauração de processos de sindicância, de averiguações, de inquérito e disciplinar, mesmo que não tivessem sido dirigidos contra o funcionário ou agente a quem a prescrição aproveitava, mas nos quais se viessem a apurar faltas pelas quais fosse responsável (nº 5).

Não obstante a letra do nº 1 do artº 4 do ED dar a ideia de que uma vez instaurado o processo disciplinar, o prazo de prescrição cessava, pois que a letra do preceito, aparentemente, referia-se apenas ao direito de instaurar o procedimento disciplinar, o parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral de República nº 188/80 (in BMJ nº 310, pág. 109) esclarecia que “iniciado o procedimento disciplinar, o respectivo processo poderá terminar muito para além do prazo de 3 anos sobre a data da falta, *mas deve prosseguir, com regularidade, sob pena da prescrição do procedimento disciplinar, se decorridos 3 anos sem a prática de qualquer acto instrutório*”². Neste sentido vai o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 22 de Março de 1990 (in DR de 12.01.95, 2311), que decidiu o seguinte: “Obsta ao decurso do prazo prescricional a pendência de recurso contencioso interposto de acto punitivo, segundo o princípio geral de direito de que a prescrição não corre durante o tempo em que o titular do direito de punir esteve impossibilitado de exercê-lo. Mas anulado contenciosamente o despacho punitivo, e renovado o processo disciplinar, já não pode correr a prescrição do procedimento disciplinar nos termos do nº 2 do artigo 4º do Estatuto Disciplinar, *podendo verificar-se apenas a prescrição a que alude o nº 1 do mesmo artigo 4º se, após o trânsito em julgado do acórdão anulatório, decorrer o prazo de 3 anos sem que o seu decurso se interrompa pela prática de actos instrutórios com efectiva incidência na marcha do processo*”.

O artº 4º, nº 1, do ED deve, pois, ser interpretado tendo em conta todos os números que compõem esse artº 4º, nomeadamente os nºs 4 e 5. Note-se que o nº 5 refere que o próprio processo disciplinar suspende o decurso do prazo prescricional. E o nº 4 também se aplica ao processo disciplinar, como, com toda a clareza, decorre do parecer e do acórdão acima mencionados. Se decorreram mais de 3 anos entre o último acto instrutório com efectiva incidência na marcha do processo disciplinar e a remessa do processo à entidade decisora, ocorreu a prescrição. Deste modo, o nº 1 do artº 4º do ED deve ser interpretado como se referindo à *prescrição do procedimento disciplinar*, lato sensu, e não apenas ao direito de instaurar o procedimento disciplinar, abrangendo todo o período de tempo que decorreu desde a prática do facto até à decisão final, descontando os períodos de suspensão e interrupção.

2. O regime da prescrição no Novo Estatuto Disciplinar. Texto legal.

O NED veio alterar substancialmente o regime da prescrição, especialmente no que respeita aos prazos.

O artº 6º do NED, sob a epígrafe “*Prescrição do procedimento disciplinar*”, dispõe o seguinte:

² Este parecer versou sobre o anterior regime disciplinar, aprovado pelo DL nº 191-D/79, de 25.06, mas a redacção do preceito equivalente era exactamente a mesma, pelo que a doutrina que dele resultava manteve plena actualidade no âmbito do regime do DL 24/84.

“Artigo 6.º

Prescrição do procedimento disciplinar

1 – O direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve passado um ano sobre a data em que a infracção tenha sido cometida.

2 – Prescreve igualmente quando, conhecida a infracção por qualquer superior hierárquico, não seja instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de 30 dias.

3 – Quando o facto qualificado como infracção disciplinar seja também considerado infracção penal, aplicam-se ao direito de instaurar procedimento disciplinar os prazos de prescrição estabelecidos na lei penal.

4 – Suspendem o prazo prescricional referido nos números anteriores, por um período até seis meses, a instauração de processo de sindicância aos órgãos ou serviços, bem como a de processo de inquérito ou disciplinar, mesmo que não dirigidos contra o trabalhador a quem a prescrição aproveite, quando em qualquer deles venham a apurar –se infracções por que seja responsável.

5 – A suspensão do prazo prescricional apenas opera quando, cumulativamente:

- a) Os processos referidos no número anterior tenham sido instaurados nos 30 dias seguintes à suspeita da prática de factos disciplinarmente puníveis;
- b) O procedimento disciplinar subsequente tenha sido instaurado nos 30 dias seguintes à recepção daqueles processos, para decisão, pela entidade competente; e
- c) À data da instauração dos processos e procedimento referidos nas alíneas anteriores, não se encontre já prescrito o direito de instaurar procedimento disciplinar.

6 – O procedimento disciplinar prescreve decorridos 18 meses contados da data em que foi instaurado quando, nesse prazo, o arguido não tenha sido notificado da decisão final.

7 – A prescrição do procedimento disciplinar referida no número anterior suspende -se durante o tempo em que, por força de decisão jurisdicional ou de apreciação jurisdicional de qualquer questão, a marcha do correspondente processo não possa começar ou continuar a ter lugar.

8 – A prescrição volta a correr a partir do dia em que cesse a causa da suspensão.”

3. A prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar e a prescrição do procedimento disciplinar.

Como resulta deste preceito, temos agora dois prazos de prescrição a ter em conta: o previsto no nº 1 e o previsto no nº 6. O nº 1 refere-se à prescrição do *direito de instaurar o procedimento disciplinar*, estatuiendo-se que tal ocorre passado *um ano* sobre a data em que *a infracção tenha sido cometida*, e o nº 6 refere-se à prescrição do *procedimento disciplinar*, prevendo-se o prazo de *18 meses* contados da data *em que foi instaurado* quando, nesse prazo, o arguido não tenha sido notificado da decisão final.

Cotejando o artº 6º, nº 1, do NED com o artº 4º, nº 1, do ED, constata-se que a redacção é praticamente idêntica, mencionando-se infracção em vez de falta, para, além, claro, do prazo de 3 anos ser agora de um ano. No entanto, não obstante essa idêntica redacção, *as realidades a que se referem são distintas*. Como se mencionou supra, o prazo de 3 anos constante do artº 4º, nº 1 do ED, ao contrário do que a letra do preceito daria a entender, referia-se à prescrição do procedimento disciplinar no seu todo e não apenas ao direito de instaurar o procedimento disciplinar. O artº 6º, nº 1, do NED, esse sim, refere-se unicamente à prescrição ao direito de instaurar o procedimento disciplinar, resultando tal do confronto com o nº 6. O nº 1 regula a prescrição até ao momento em que se decide instaurar o procedimento disciplinar, contando-se o prazo desde a data da prática dos factos, e o nº 6 regula o prazo de prescrição do procedimento disciplinar em sentido restrito, contando-se o prazo desde a data em que o mesmo foi instaurado. Ou seja, uma vez instaurado o processo disciplinar, o prazo referido no nº 1 deixa de existir, passando então a ser tido em conta apenas o prazo previsto no nº 6.

Como se vê, o anterior prazo de 3 anos não foi substituído pelo prazo de um ano previsto no NED, mas sim pelo prazo de um ano para instaurar o procedimento e pelo prazo de 18 meses para o concluir, pois o anterior prazo referia-se à prescrição do procedimento, abrangendo todo o período decorrido desde a data da prática do facto até à decisão final.

Também o prazo previsto no artº 4º, nº 2, do ED foi alterado, prevendo-se agora o prazo de 30 dias desde a data em que a infracção foi conhecida. A entidade relevante para este efeito sofreu igualmente uma alteração. Anteriormente era o “dirigente máximo do serviço” e agora é “qualquer superior hierárquico”³.

No caso em que a infracção disciplinar é também ilícito criminal, aplica-se ao direito de instaurar o procedimento disciplinar o prazo de prescrição do procedimento criminal. Desta norma decorre que, ao prazo de prescrição previsto na lei penal, ainda acresce o prazo de 18 meses para conclusão do processo disciplinar previsto no artº 6º, nº 1, do NED. Ora, tal implica, nestes casos, um aumento do prazo de prescrição do procedimento disciplinar. No anterior regime, uma vez que o prazo de prescrição era uno, abrangendo todo o tempo decorrido desde a prática do facto até à decisão, o prazo de 3 anos era substituído pelo prazo previsto na lei penal. Actualmente, a lei estabelece que o prazo de prescrição do procedimento criminal apenas substitui o prazo de prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar e não também o prazo de prescrição do procedimento, previsto no nº 6. Quer isto dizer que, por exemplo, um prazo de prescrição de 5 anos (previsto na lei penal e aplicável ao procedimento disciplinar), quando transposto para o regime disciplinar, passa a ser de 6 anos e 6 meses (5 anos para instaurar o procedimento e mais 18 meses para o concluir), sendo que no regime anterior era integralmente substituído pelo de 5 anos⁴. Mas também acontece que, sendo instaurado o processo disciplinar passado, por exemplo, um ano, ele tem de ser concluído no prazo de 18 meses, já não sendo possível à Administração aproveitar-se do prazo de 5 anos, previsto na lei penal. Por isso, se em alguns casos esta norma pode representar um alargamento do prazo prescricional, e, em abstracto, representa sempre um aumento desse prazo, noutros casos o novo regime poderá resultar numa efectiva diminuição do prazo de prescrição.

4. Suspensão dos prazos de prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar.

Estes prazos de prescrição suspendem-se por um período *até seis meses* no caso de instauração de processo de sindicância aos órgãos ou serviços, inquérito ou processo disciplinar, mesmo que não dirigidos contra o trabalhador a quem a prescrição aproveite⁵.

Como resulta do disposto no artº 66º/2, o inquérito tem por fim apurar factos determinados e a sindicância destina-se a uma averiguação geral acerca do funcionamento do órgão, serviço ou unidade orgânica.

A instauração do inquérito tem, pois, que ter por base determinados factos, ainda que embrionários, que possam consubstanciar violações dos deveres a que estão obrigados os funcionários. Isto quer dizer que não devem ser instaurados inquéritos com base em meras valorações ou conclusões. Terá sempre que existir um mínimo de descrição factual, pelo menos

³ Neste aspecto regressou-se à regra que vigorava no Estatuto Disciplinar aprovado pelo DL nº 191-D/79.

⁴ Talvez não fosse essa a intenção do legislador, tendo em conta a clara vontade de reduzir todos os prazos relativos ao procedimento disciplinar, mas não pode haver outra interpretação, atendendo ao novo regime que divide a contagem do prazo de prescrição, pois, para além do mais, nem sequer é possível ao aplicador dividir o prazo prescricional previsto na lei penal, de forma a referir uma parte do tempo ao direito de instaurar o procedimento e outra parte à conclusão do processo disciplinar.

⁵ No caso do processo disciplinar a suspensão aqui prevista só tem interesse no caso em que o processo foi instaurado contra trabalhador diferente daquele a quem aproveita a prescrição. Quanto ao inquérito, pode ter ou não um visado, pois pode ser instaurado com vista, quer ao melhor apuramento dos factos, quer à determinação dos seus autores, ou, quando a participação é dirigida contra alguém em concreto, visar essa pessoa e destinar-se unicamente ao melhor apuramento dos factos.

em termos de lugar e modo, não sendo necessário definir o agente ou o tempo. O inquérito tem por fim um melhor apuramento dos factos⁶ e/ou dos respectivos autores.

Quanto aos factos diversos daqueles que foram os determinantes da instauração do inquérito, esta suspensão só opera se existir uma identidade substancial entre esses factos e aqueles que, a final, se vêem a apurar. Se por exemplo, é instaurado um processo de inquérito com base em factos que consubstanciam violações do dever de zelo (atrasos, irregularidades) e se no decurso do inquérito o instrutor apura factos que consubstanciam violações do dever de correcção, quanto a estes factos não há qualquer suspensão da prescrição porque não houve uma decisão expressa da entidade competente a mandar instaurar inquérito, ainda que o visado seja o mesmo. Admitir o contrário seria atribuir competência ao instrutor para instaurar inquéritos. O inquérito delimita à partida os factos que cabe ao instrutor apurar no âmbito desse procedimento, não sendo um “cheque em branco” que legitima a inclusão no relatório final de todos os factos que eventualmente se apurem e que constituam violações dos deveres funcionais. Como resulta expressamente do n.º 4 do art.º 6.º, só o visado pode ser diferente. Os factos terão de ser aqueles que motivaram a instauração do procedimento ou substancialmente assimiláveis aos iniciais. Tal resulta também do teor do referido art.º 66.º/2 do NED, segundo o qual o inquérito tem por fim *apurar factos determinados*. Dentro da categoria de factos que motivaram a instauração de inquérito, o instrutor pode, e deve, averiguar outros, desde que se possa afirmar que cabem no âmbito daquilo que se pretende apurar⁷. Se, por exemplo, se trata de irregularidades ou atrasos, é lícito incluir outros atrasos e irregularidades que estejam no âmbito dos iniciais.

O critério a ter em conta deverá ser, em primeiro lugar, o da categoria normativa do dever violado. Se os novos factos não se reconduzem ao mesmo dever que foi violado inicialmente, não existe identidade substancial. Sendo o dever violado normativamente o mesmo, existe identidade substancial se os novos factos foram executados de forma essencialmente homogênea e no quadro de uma mesma situação exterior⁸. O critério a ter em conta quanto a este aspecto não é o da identidade substancial dos factos que resulta do processo penal, sendo mais amplo do que esse conceito, porquanto o inquérito de natureza disciplinar tem de ter uma margem de apuramento de factos abrangente⁹. No entanto, terá sempre de existir uma vinculação entre os factos iniciais e aqueles que é lícito ao instrutor averiguar no procedimento, pois o instrutor, enquanto tal, não tem competência para a instauração de inquéritos.

⁶ Face a uma participação que contenha determinados factos, mas em que não venha indicado o respectivo autor, é sempre necessária a instauração de inquérito. Quando a participação visa determinada(s) pessoa(s) em concreto e os factos estão suficientemente descritos e delimitados, consideramos que há que fazer a seguinte distinção: se a participação é subscrita por superior hierárquico ou outro funcionário que não tenha interesse nos factos que relata e tenha deles conhecimento directo, há que instaurar de imediato processo disciplinar, uma vez que a realidade em causa está já apurada em termos de não necessitar mais averiguações; se a participação é subscrita por um utente dos serviços, nomeadamente por se sentir pessoalmente atingido pela violação de determinados deveres (p. ex., de zelo ou correcção) ou por um funcionário que tem algum interesse na questão, designadamente por ter sido vítima de alguma conduta do participado, será mais conveniente instaurar inquérito, uma vez que a participação, na medida em que relata unicamente a versão do participante, poderá ser parcial e não corresponder aquilo que na realidade se verificou, especialmente por omissão de determinados factos importantes para a apreciação da ilicitude e da culpa. Também quando se participam factos relativos, p. ex. a atrasos, irregularidades, apropriação de bens ou dinheiro, mas de onde se pode retirar que tal situação é susceptível de constituir indício de outros factos do mesmo género, convém também instaurar inquérito para se averiguar da extensão da violação do dever em causa, apurando todos os factos do mesmo género para lhe ser dado tratamento unitário.

⁷ No caso em que, por exemplo, são participados factos relativos a apropriação de bens ou dinheiro, o inquérito pode visar exactamente apurar a extensão da apropriação e por isso o instrutor pode incluir outros factos concretos de apropriação distintos dos iniciais.

⁸ Voltando ao mesmo exemplo, se se apuram novos factos relativos a apropriações de bens ou dinheiro num departamento distinto, num contexto exterior diferente do inicial, nesse caso já não existe identidade substancial, apesar de o dever violado ser o mesmo, e esses factos não podem ser incluídos no relatório final.

⁹ Note-se que o inquérito criminal não tem qualquer limitação factual, exactamente porque quem o conduz, o Ministério Público, tem competência para toda a acção penal, só não podendo deduzir acusação relativamente aos crimes particulares e semi-públicos se não existir queixa e acusação particular. No caso dos inquéritos disciplinares o instrutor não tem competência para a respectiva instauração e por isso tem de existir uma limitação quanto aos factos que pode averiguar no âmbito do inquérito.

Em relação às sindicâncias, que se destinam a uma averiguação geral acerca do funcionamento do órgão, serviço ou unidade orgânica, a amplitude de averiguação de factos é a maior possível. Aí não há que ter em atenção qualquer tipo de vinculação substancial porque não existem propriamente factos a apurar. Existe uma determinação genérica de apuramento do estado de funcionamento do serviço, podendo para tal serem carreados todos os factos relevantes para essa finalidade¹⁰.

Quando se depara com factos consubstanciadores de infracções disciplinares e que sejam substancialmente distintos daqueles que determinaram a instauração do inquérito, o instrutor deverá participá-los à entidade competente para a respectiva instauração, pois é a essa entidade que cabe decidir o que fazer em face desses factos.

Assim, temos que os procedimentos referidos no n.º 4 do art.º 6.º suspendem os prazos de prescrição relativamente aos factos que deram origem ao procedimento e também aqueles que se podem considerar integrados, nos termos acima expostos, no âmbito dos primeiros¹¹.

Os seis meses referidos no preceito são o período máximo durante o qual fica suspenso o decurso do prazo prescricional. O inquérito ou a sindicância podem demorar mais de seis meses; a suspensão é que só opera até esse máximo. Se estes procedimentos se concluírem antes dos seis meses, a suspensão opera pelo período correspondente.

Os prazos do NED são contados nos termos definidos no Código de Procedimento Administrativo (CPA). Segundo o disposto no art.º 72.º/2 do CPA, na contagem dos prazos legalmente fixados *em mais* de seis meses incluem-se os sábados, domingos e feriados, resultando do n.º 1, al. b) do mesmo preceito que todos os restantes prazos suspendem-se nesses dias. Ora, em face destas normas, o prazo de seis meses de suspensão do prazo de prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar, *suspende-se nos sábados, domingos e feriados*, contando-se unicamente os dias úteis.

Essa suspensão do prazo prescricional só opera se, cumulativamente, os procedimentos referidos no n.º 4 tiverem sido instaurados no prazo de 30 dias seguintes à suspeita da prática dos factos, se o procedimento disciplinar subsequente for instaurado no prazo de 30 dias após a recepção dos processos referidos no n.º 4 pela entidade competente para decidir e se à data da instauração dos procedimentos referidos no n.º 4 não se encontrasse já prescrito o direito de instaurar o procedimento disciplinar. A entidade competente deve, pois, instaurar o inquérito ou a sindicância no prazo de 30 dias após a suspeita da prática dos factos, que será a data em que eles foram comunicados ou a data em que deles tomou conhecimento pelo exercício das suas funções. Após a recepção desses procedimentos, o procedimento disciplinar deverá ser instaurado no prazo de 30 dias. Se se constata que os factos ocorreram há mais de um ano à data em que o inquérito ou a sindicância foram instaurados, já ocorreu a prescrição.

¹⁰ A finalidade acaba também por ser uma limitação substancial do objecto da sindicância. Pode-se discutir se no âmbito de uma sindicância é lícito incluir factos relativos, por exemplo, a uma agressão perpetrada por um funcionário na pessoa de outro. Se a sindicância visava apurar actos generalizados de indisciplina, será lícito considerar a agressão incluída no âmbito da sindicância. Caso contrário não me parece ser possível e por isso a instauração desse procedimento não teria qualquer efeito no decurso do prazo prescricional relativo àquela infracção disciplinar.

¹¹ Quanto a estes procedimentos, mais especificamente em relação aos inquéritos, há que ter em atenção a doutrina do Supremo Tribunal Administrativo no sentido de que "o inquérito só suspende o decurso do prazo prescricional do procedimento disciplinar quando a sua instauração seja necessária para averiguar se certo comportamento é ou não subsumível a certa previsão jurídico-disciplinar, quem foi o seu agente e em que circunstâncias aquele se verificou. Se, porém, desde logo for possível afirmar-se que certo comportamento imputável a funcionário ou agente determinados, integra falta disciplinar e tal comportamento chegou ao conhecimento do dirigente máximo do serviço, não há que instaurar inquérito mas, de imediato, procedimento disciplinar contra o infractor" (ac. STA, 08.10.1992, BMJ, 420, pág. 624). De tal doutrina resulta que, sendo instaurado inquérito nestas circunstâncias, o mesmo não tem a virtualidade de suspender os prazos prescricionais previstos, quer no n.º 1, quer no n.º 2.

5. Prazo de prescrição do procedimento disciplinar e casos de suspensão.

Quando o procedimento disciplinar é instaurado, começa a correr o prazo de 18 meses previsto no nº 6. Nesse prazo o procedimento tem de ser concluído e a decisão notificada ao arguido, sob pena de se verificar a prescrição.

Este prazo só pode ser suspenso durante o tempo em que, por força de decisão jurisdicional ou de apreciação jurisdicional de qualquer questão, a marcha do correspondente processo não possa começar ou continuar a ter lugar (nº 7 do artº 6º). Está aqui consagrada a autonomia entre os procedimentos jurisdicionais e o procedimento disciplinar, especialmente no que se refere a factos que também configuram ilícitos criminais e deram efectivamente origem a procedimento criminal. Em regra, o processo disciplinar não deve ficar a aguardar a conclusão do processo criminal, sob pena de poder vir a prescrever, sendo que tal se aplica a todos os procedimentos jurisdicionais susceptíveis de influírem no procedimento disciplinar.

A norma prevê duas situações que impedem, ou a instauração, ou a marcha do procedimento disciplinar: uma decisão jurisdicional ou a apreciação jurisdicional de qualquer questão. Começemos pela segunda. A questão mencionada no preceito é aquilo que se designa por *questão prejudicial*, cuja decisão vai influir no procedimento disciplinar. Por exemplo, a impugnação jurisdicional do acto administrativo que considerou injustificadas determinadas faltas. Esta questão é prejudicial, na medida em que se o acto vem de facto a ser invalidado, as faltas deixam de ser consideradas injustificadas e o processo disciplinar terá que ser arquivado. Trata-se sem dúvida de uma questão que implica que o processo não possa começar ou, se já se iniciou, não pode continuar a ter lugar e por isso assume o carácter de questão prejudicial. A natureza injustificada das faltas é determinada pelo acto que as considerou como tal, não podendo o processo disciplinar sindicá-lo, considerando-o válido ou inválido. Terá que aguardar pelo que vier a ser decidido quanto a esse aspecto pelos tribunais. Já o mesmo não se passa, por exemplo, com os factos que são simultaneamente ilícitos criminais e ilícitos disciplinares. A decisão de condenação não é *conditio sine qua non* para a determinação da responsabilidade disciplinar, a qual pode ser apurada autonomamente.

Deste modo, podemos dizer que a questão referida no preceito é aquela que assume o carácter de prejudicial em relação ao processo disciplinar pelo facto de a sua decisão ser *conditio sine qua non* da acção disciplinar, nomeadamente para apuramento da ilicitude da conduta, e não pode ser apreciada no próprio processo disciplinar.

Quanto à decisão jurisdicional que dite a impossibilidade do início ou da marcha do processo disciplinar, para além da decisão que imponha tal efeito, ou seja, uma decisão judicial que determine a suspensão do procedimento, por via, por exemplo, de uma providência cautelar intentada com essa finalidade, consideramos que se aplica às decisões que impliquem necessariamente impossibilidade de acesso a elementos imprescindíveis para o procedimento disciplinar, nomeadamente probatórios, como por exemplo, a decisão que imponha o segredo de justiça num determinado processo criminal em que as provas sejam necessárias para aquele procedimento.

A decisão jurisdicional referida no preceito será aquela que não permite que o procedimento disciplinar possa correr termos ou que possa correr termos por si, nomeadamente por não ser permitido o acesso a elementos necessários para a sua marcha.

Uma vez que estamos perante causas de *suspensão* e não de *interrupção* dos prazos de prescrição, esta volta a correr a partir do dia em que cessou a causa da suspensão, contando-se o período de tempo que decorreu até ao início da suspensão.

II. O regime transitório da prescrição

1. O regime geral consagrado no diploma preambular.

A Lei nº 58/2008, de 9 de Setembro, estabeleceu um regime transitório de aplicação do NED, que consta do artº 4º do diploma, consagrando um princípio geral de aplicação imediata

do NED aos factos praticados, aos processos instaurados e às penas em curso de execução à data da sua entrada em vigor, quando o seu regime se revele, em concreto, mais favorável ao trabalhador e melhor garanta a sua audiência e defesa (nº 1).

No que respeita à prescrição, o nº 3 do referido preceito estabelece que os prazos de prescrição do procedimento disciplinar e das penas, bem como os de reabilitação e o período referido no nº 4 do artº 6º do NED contam-se a partir da data da entrada em vigor do Estatuto, mas não prejudicam a aplicação dos prazos anteriormente vigentes quando estes se revelem, em concreto, mais favoráveis ao trabalhador.

Relativamente ao procedimento disciplinar, resulta deste preceito que se contam desde 1 de Janeiro de 2009, data da entrada em vigor do NED, os seguintes prazos:

- o prazo de 18 meses previsto no artº 6º/6, relativo à prescrição do procedimento disciplinar;
- o prazo de seis meses previsto no artº 6º/4, relativo à suspensão do prazo de prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar.

2. O início de contagem do prazo de prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar.

Coloca-se agora a seguinte questão: o prazo de um ano de prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar, previsto no artº 6º/1, conta-se desde a data da prática dos factos ou desde a data de entrada em vigor do NED?

Consideramos que esse prazo deve ser contado desde a data da prática dos factos, tal como resulta da regra geral consagrada no artº 4º/1 do diploma preambular, que determina a aplicação imediata do NED aos factos, procedimentos e penas¹². Esta conclusão retira-se desde logo do teor literal do mencionado artº 4º/3, uma vez que aí se referem os prazos de prescrição do *procedimento disciplinar* e das penas¹³, sendo que o artº 6º distingue de forma bem clara a prescrição do procedimento disciplinar e a prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar¹⁴. Acresce que, ao ser mencionado no artº 4º/3 do diploma preambular, o período referido no artº 6º/4, que é o da suspensão do prazo de prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar, dizendo que o mesmo se conta desde a data de entrada em vigor do diploma, resulta óbvio que o prazo inicial de prescrição se conta desde a data da prática dos factos, pois de contrário não faria qualquer sentido a menção a esse período de suspensão. Se o prazo referido no artº 6º/1 se contasse desde a data de entrada em vigor do

¹² Paulo Veiga e Moura, in *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública – Anotado*, Coimbra Editora, 2009, tem um entendimento contrário. Afirma que “os novos prazos de prescrição previstos no presente estatuto são imediatamente aplicáveis, começando a correr a partir da data de entrada em vigor do novo estatuto, excepto se os prazos de prescrição até aqui vigentes se revelarem em concreto mais favoráveis ao arguido... Caso não se faça esta demonstração, a partir da data da entrada em vigor do presente estatuto começam a correr os prazos de prescrição estipulados nos arts. 6º e 26º (incluindo o inovatório prazo de 18 meses para a conclusão e notificação da decisão)” (pág. 17). Este entendimento é afirmado mas não fundamentado, não tem em conta a regra geral afirmada no artº 4º/1 do diploma preambular e tem desde logo o problema de não explicar a menção que no artº 4º/3 se faz ao período de seis meses de suspensão do prazo de prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar, previsto no artº 6º/4. Se o prazo previsto no nº 1 se conta desde 1 de Janeiro de 2009, e não desde a data da prática dos factos, porque razão o legislador veio dizer que o período de suspensão desse mesmo prazo, previsto no nº 4, se conta a partir de 1 de Janeiro de 2009? É óbvio que o legislador, ao mencionar no artº 4º/3 a “prescrição do procedimento disciplinar” se quis referir ao prazo previsto no artº 6º/6, que consagra expressamente o prazo de prescrição do *procedimento disciplinar*, e não também ao prazo previsto no artº 6º/1, pois, para além da questão terminológica, só assim faz sentido a referência que se faz no artº 4º/3 do diploma preambular ao período previsto no artº 6º/4.

¹³ O plural de “os prazos” refere-se ao prazo de prescrição do procedimento disciplinar previsto no artº 6º/6 e aos prazos de prescrição das penas previstos no artº 26º e não também ao prazo de prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar previsto no artº 6º/1.

¹⁴ O legislador foi bastante rigoroso nos termos, distinguindo de forma bem clara os factos, os procedimentos e as penas, referindo-se o artº 4º/3 do diploma preambular apenas a estes dois últimos e não também aos factos. Se o legislador quisesse incluir o prazo previsto no artº 6º/1 teria referido expressamente o prazo de prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar.

diploma, era evidente que a suspensão desse prazo se contaria também desde essa data. O que o legislador quis dizer foi o seguinte: para os inquéritos ou sindicâncias em curso, o período de suspensão conta-se desde 1 de Janeiro de 2009. Findo esse período, volta a correr o prazo de prescrição que começou a contar desde a data da prática dos factos. Tal significa, por exemplo, que, relativamente aos factos praticados há mais de um ano à data de entrada em vigor do diploma, *os inquéritos ou as sindicâncias têm de ser concluídos e o processo disciplinar instaurado no decurso do período de suspensão*, sob pena de prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar¹⁵.

Para além da interpretação dos preceitos em causa, cujo teor literal se afigura claramente perceptível quanto às normas que o legislador quis consagrar¹⁶, existe uma outra razão, esta de fundo, que leva à conclusão de que o prazo de prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar se deve contar, relativamente aos factos praticados antes da entrada em vigor do NED, desde a data da respectiva prática. O legislador, ao consagrar esse prazo de prescrição, entendeu que se os factos ocorreram há mais de um ano à data em que chegaram ao conhecimento da entidade decisora, já não devem ser perseguidos disciplinarmente. Os motivos que estiveram na base deste entendimento podem ser vários, desde questões probatórias, até razões de eficiência da administração, e que podem ser de aplaudir ou de criticar em termos de opção legislativa, mas que não cabe ao intérprete sindicar. Cabe-lhe apenas explicitar o sentido e alcance daquilo que o legislador quis em função do teor dos preceitos legais. E essa intenção é independente da circunstância de o facto ter sido praticado antes ou depois da entrada em vigor do NED. Se, por exemplo, em 5 de Janeiro de 2009 chega ao conhecimento de determinada entidade administrativa factos com relevância disciplinar ocorridos em Dezembro de 2007, segundo as concepções vigentes na Administração Pública após a entrada em vigor do NED, uma vez que tais factos ocorreram há mais de um ano à data do seu conhecimento, já não interessa a instauração de procedimento disciplinar¹⁷.

3. Síntese das regras de carácter transitório.

Assim, relativamente ao procedimento disciplinar *lato sensu*, no sentido de se referir quer aos factos, quer aos procedimentos, temos as seguintes regras transitórias que se aplicam aos factos praticados e aos procedimentos instaurados antes da entrada em vigor do NED:

- a) o prazo de prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar previsto no artº 6º/1 conta-se desde a data da prática dos factos;
- b) o prazo referido em a) suspende-se pelo período máximo de seis meses (contado em dias úteis), desde 1 de Janeiro de 2009, desde que tenha sido instaurado, antes dessa data, qualquer um dos procedimentos previstos no artº 6º/4, voltando o prazo

¹⁵ A referência que no artº 4º/4 se faz ao disposto no artº 5º/6 do NED, ressaltando a sua aplicação, refere-se, por exemplo, ao seguinte caso: foi instaurado em Setembro de 2008 um inquérito com base em factos ocorridos em Janeiro de 2007. De acordo com as regras do NED, à data da instauração do inquérito já havia ocorrido a prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar, nos termos do artº 6º/1, mas não ao abrigo do anterior ED, que previa o prazo de 3 anos. O artº 4º/4 do diploma preambular, quando refere o disposto no artº 6º/5, em especial a al. c), quer dizer que, mesmo nesse caso, o período de suspensão previsto no artº 6º/4 é aplicável. Dessa al. c) resulta também que, se após a entrada em vigor do NED e relativamente a factos passados, não estava instaurado qualquer processo de inquérito ou de sindicância, esse procedimento não deve ser instaurado caso já tenha decorrido o prazo de prescrição previsto no nº 1, pois nessa situação a suspensão não opera.

¹⁶ É de louvar, aliás, a clareza do legislador nesta matéria, que distinguiu bem as diferentes realidades a que se refere e usou sempre os mesmos termos para se referir a elas, fazendo uma distinção clara entre, por um lado, factos, direito de instaurar procedimento disciplinar e respectivos prazos de prescrição, e, por outro lado, o procedimento disciplinar e respectivo prazo de instauração.

¹⁷ O entendimento contrário, de que o prazo se contaria desde 1 de Janeiro de 2009 (que, em todo o caso, entendemos não ter na letra da lei o mínimo de suporte interpretativo) levaria a que se instaurassem, por exemplo, em Fevereiro de 2009, processos disciplinares por factos ocorridos em Janeiro de 2006, tendo em conta o anterior prazo de 3 anos, e em Fevereiro de 2010 estariam a ser arquivadas, por prescrição, participações de factos ocorridos em Janeiro de 2009, enquanto se mantinham pendentes os processos relativos a factos ocorridos em Janeiro de 2006.

prescricional a correr a partir dos seis meses ou a partir da data de conclusão do procedimento, se tal ocorrer antes desse período, aproveitando-se o período de tempo decorrido até 1 de Janeiro de 2009;

- c) a suspensão referida em b) opera ainda que os processos referidos no artº 6º/4 não tenham sido instaurados no prazo de 30 dias subsequentes à suspeita dos factos disciplinarmente puníveis e o procedimento disciplinar não tenha sido instaurado no prazo de 30 dias após a recepção daqueles processos para decisão pela entidade competente, e ainda que à data da instauração daqueles processos já se encontrasse prescrito, nos termos do NED, o procedimento disciplinar;
- d) o prazo de 18 meses de prescrição do procedimento disciplinar já instaurado à data da entrada em vigor do NED conta-se desde 1 de Janeiro de 2009, verificando-se, todavia, a prescrição, caso ela venha a ocorrer antes do decurso desse prazo, nos termos do regime da prescrição consagrado no anterior ED.