

O PODER DISCIPLINAR DO EMPREGADOR PÚBLICO APÓS A CESSAÇÃO DO VÍNCULO DE EMPREGO PÚBLICO

Fabiana Alexandra Correia Oliveira

www.cedipre.fd.uc.pt

 [/fduc.cedipre](https://www.facebook.com/fduc.cedipre)

O PODER DISCIPLINAR DO EMPREGADOR PÚBLICO APÓS A CESSAÇÃO DO VÍNCULO DE EMPREGO PÚBLICO

Fabiana Alexandra Correia Oliveira



TÍTULO	O Poder Disciplinar do Empregador Público após a Cessação do Vínculo de Emprego Público
AUTOR(ES)	Fabiana Alexandra Correia Oliveira
IMAGEM DA CAPA	Coimbra Editora
COMPOSIÇÃO GRÁFICA	Ana Paula Silva
EDIÇÃO	CEDIPRE Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra 3004-528 COIMBRA PORTUGAL Tel.: +351 916 205 574 E-mail: cedipre@fd.uc.pt
PARA CITAR ESTE ESTUDO	O Poder Disciplinar do Empregador Público após a Cessação do Vínculo de Emprego Público, CEDIPRE Online — 51, http://www.cedipre.fd.uc.pt , Coimbra, novembro de 2023

O PODER DISCIPLINAR DO EMPREGADOR PÚBLICO APÓS A CESSAÇÃO DO VÍNCULO DE EMPREGO PÚBLICO (*)

Fabiana Alexandra Correia Oliveira

Resumo: O poder disciplinar consiste na faculdade detida pelo empregador de investigar e sancionar os seus trabalhadores que, pelas suas ações ou omissões, violem as obrigações contratuais às quais se encontram adstritos.

Ao contrário do que ocorre no direito privado, onde o poder disciplinar esgota-se no momento de cessação do contrato de trabalho, o regime que regula os vínculos de emprego público, previsto na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, consagrou, no seu artigo 176.º, n.º 5 a possibilidade de exercício do poder disciplinar após a cessação do vínculo de emprego público sob condições muito restritas.

Trata-se de um mecanismo de carácter excepcional que impede a fuga à responsabilidade disciplinar do trabalhador, permitindo, em último caso, a aplicação de sanções disciplinares quando o trabalhador constitua novo vínculo de emprego público.

O presente estudo incide sobre as condições necessárias ao exercício do prolongamento do poder disciplinar.

Palavras-Chave: Direito do Trabalho Público; Poder disciplinar; Pós-cessação do vínculo de emprego público; Responsabilidade disciplinar; Processo disciplinar.

(*) Trabalho escrito apresentado no âmbito do VII Curso de Especialização em Direito do Emprego Público.

I. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Nos termos do art. 6.º, n.º 2 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, doravante designada por LTFP, 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.*”.

Para aperfeiçoar este conceito acrescentar-se-ia ainda que se trata de uma relação “*subordinada ao princípio de prossecução do interesse público, e vinculada por um conjunto de imposições constitucionais relativas ao emprego público, a que corresponde um mínimo denominador comum de regime jus-publicístico*”¹.

Independentemente da forma como esse vínculo é constituído², aos trabalhadores em função pública é-lhes imposto o cumprimento da disciplina enquanto “*normas jurídicas reguladoras das relações dos trabalhadores que exercem funções públicas, no seu relacionamento profissional entre eles, com os seus superiores hierárquicos e com os administrados, em especial na área dos deveres funcionais àqueles inerentes*”³.

Essas regras jurídicas estão presentes na LTFP e aplicam-se a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, excetuando-se aqueles que possuem um estatuto disciplinar especial⁴.

¹ Aleida Vaz de Carvalho – *A relação jurídica de emprego público*, Coimbra, Gestlegal, 2021, p. 70.

² Pode ser por contrato de trabalho em funções públicas, nomeação ou comissão de serviço, cf. art. 6.º, n.º 3 da LTFP. Para entender mais sobre os modos de acesso ao emprego público, Andreia Filipa Carvalho Albuquerque – *Modos de acesso ao Emprego Público: Evolução, Reflexões e Tendências do Emprego Público*, Tese de Mestrado, Porto, Universidade Católica Portuguesa, 2014, p. 31.

³ Rui Correia de Sousa – *Lei geral do trabalho em funções públicas: anotada e comentada*, 2.ª ed., Porto, Vida Económica, 2019, p. 155. Outras definições em Abel Antunes e David Casquinha – *Direito disciplinar público: comentário ao regime jurídico-disciplinar da LTFP*, s.l., Rei dos Livros, 2018, p. 130 e Manuel Leal-Henriques – *Procedimento disciplinar: Função Pública, outros estatutos, regime de férias, faltas e licenças*, 5.ª ed., Lisboa, Rei dos Livros, 2007, p. 27.

⁴ Assim Rui Correia de Sousa – *op. cit.*, p. 154. Algumas disposições legais especiais serão referidas a propósito do capítulo IV que aborda as normas semelhantes à regulação do poder disciplinar após a cessação do vínculo de emprego público em legislação específica portuguesa.

Também se encontra manifesto naquele diploma várias referências a diversos poderes⁵ intrínsecos à qualidade de empregador público, entre os quais o poder disciplinar caracterizado por ser a faculdade de investigar e sancionar os seus trabalhadores que pelas suas ações ou omissões violem as obrigações contratuais a que se encontram adstritos⁶.

Este poder assume quatro dimensões: a preventiva e prescritiva (que consiste na concretização de pautas de comportamento e/ou a imposição de modos de proceder funcionais e organizacionais ordenados à disciplina), a premiativa (que se traduz na atribuição de recompensas e de honras e no reconhecimento do mérito profissional), o exercício da ação disciplinar (que abrange todo o procedimento disciplinar e seus atos prévios como a investigação disciplinar) e a punitiva (que se cinge à aplicação de sanções disciplinares)⁷.

Para efeitos do presente estudo centra-se mormente na vertente punitiva ou sancionatória do poder disciplinar⁸, sendo que é possível sintetizar como finalidade deste poder a necessidade de assegurar o bom funcionamento dos serviços públicos e a sua continuidade, pois o exercício do poder disciplinar só ocorre quando há uma violação de um dever pelo trabalhador e visa a reintegração da ordem do serviço afetada pelo comportamento ilícito do trabalhador⁹. Pretende-se também com o exercício deste poder, mormente com a aplicação das sanções disciplinares, garantir o cumprimento dos deveres pelo trabalhador infrator a que o mesmo está obrigado pela relação de emprego e dissuadir correspondentemente os outros trabalhadores da sua prática¹⁰.

⁵ Também eles com homónimos no Direito de Trabalho Privado.

⁶ Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar – *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 502 adotam uma noção de poder disciplinar mais restritivo, definindo-o como “*prerrogativa de sancionar todos aqueles que adoptam um comportamento desviante relativamente ao exigido e esperado de um trabalhador normalmente diligente, causando um prejuízo ao funcionamento, imagem ou prestígio do serviço.*”.

⁷ Cf. Ana Fernanda Neves – *O direito disciplinar da função pública*, vol. II, Tese de Doutoramento, Lisboa, Universidade de Lisboa, 2007, pp. 10 a 13 e Maria do Rosário Palma Ramalho – *Tratado de Direito do Trabalho: Parte II - Situações Laborais Individuais*, 8.ª ed., Coimbra, Almedina, 2021, pp. 743 a 745.

⁸ Pese embora não se possa desconsiderar que o plano preventivo é indissociável do punitivo pelo simples facto de que com a punição de condutas ilícitas evita-se a perpetuação da prática das mesmas pelos restantes trabalhadores públicos.

⁹ Cf. Albano Macie – *Tratado do direito da Função Pública*, Maputo, Escolar, 2021, pp. 302 e 303 e Ana Fernanda Neves – *op. cit.*, p. 16.

¹⁰ Assim Ana Fernanda Neves – *op. cit.*, p. 95.

O poder disciplinar funda-se na relação jurídica de emprego público, sendo que o empregador público é titular desse poder perante um concreto trabalhador por força da constituição de uma relação jurídica de emprego entre ambos¹¹.

A associação deste poder como resultado da constituição de uma relação jurídica de emprego permite retirar duas ilações: a primeira, é que o início da sujeição ao poder disciplinar pressupõe a eficácia de uma relação jurídica formalmente constituída¹² e ocorre no momento da constituição do vínculo de emprego público¹³; a segunda, de que o mesmo se esgota no preciso momento em que esse vínculo de emprego público cessa¹⁴. Ou seja, todo o conteúdo do poder disciplinar esvazia-se e não subsiste para além daquele vínculo, porque o seu fundamento e sentido ficam comprometidos.

Por isso, sem existir uma norma que o prolongue, o processo disciplinar, independentemente da fase em que o mesmo se encontra, caduca no momento de cessação do vínculo de emprego público. Nesta hipótese o ex-trabalhador deixa de poder ser responsável pelas violações cometidas em sede disciplinar, mas pode ser alvo de responsabilização noutras áreas do direito como no direito civil e também no penal¹⁵.

¹¹ Segue-se, portanto, a doutrina sustentada por Ana Fernanda Neves – *op. cit.*, pp. 38 e 39 e Vasco Cavaleiro – *O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas*, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 23 a 25 e 99. Para uma análise profunda do fundamento do poder disciplinar e das posições doutrinárias existentes como a tese contratualista e a tese institucionalista, veja-se Maria do Rosário Palma Ramalho – *Do fundamento do Poder Disciplinar Laboral*, Coimbra, Almedina, 1993, pp. 307 a 347 e 349 a 406 e Célia Rodrigues Cordeiro – *As garantias de defesa do trabalhador na fase de instrução do procedimento disciplinar*, Tese de Mestrado, Lisboa, Universidade de Lisboa, 2018, pp. 10 a 16.

¹² Ana Fernanda Neves – *op. cit.*, p. 89.

¹³ Cf. art. 176.º, n.º 3 da LTFP.

¹⁴ Sendo certo que esta cessação pode ocorrer por iniciativa do trabalhador numa tentativa de furtar-se à ação disciplinar, cf. Ana Fernanda Neves – *op. cit.*, p. 92.

¹⁵ Rui Correia de Sousa – *op. cit.*, p. 155 e sobre a tríplice responsabilidade dos funcionários públicos, Albano Macie – *op. cit.*, pp. 297 a 299 com as necessárias adaptações atendendo ao regime português.

II. BREVES COORDENADAS ATUAIS DA REGULAÇÃO DO PODER DISCIPLINAR APÓS A CESSAÇÃO DO VÍNCULO DE EMPREGO PÚBLICO NOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS ESTRANGEIROS

Considerando que a ordem jurídica portuguesa recebe influências de outros ordenamentos e muitas das vezes a sua opção legislativa resulta de contributos e discussões tidas nesses sistemas, é pertinente apreciar o estado de arte que aí atualmente se encontra¹⁶.

1. Direito Espanhol

Ao contrário da existência de uma categoria única de trabalhadores em funções públicas preconizada na LTFP, em Espanha coexistem dois tipos de empregados públicos (o funcionário público e o pessoal laboral¹⁷), sendo que ambos estão sujeitos ao mesmo regime disciplinar que se encontra centralizado no Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de outubro, que aprova o texto consolidado do *Estatuto Básico del Empleado Público*^{18,19}.

Neste Estatuto não há uma norma semelhante ao art. 76.º nem 176.º da LTFP, apenas existe o art. 64.º, n.º 2 desse Estatuto que prevê que a denúncia ao estatuto de funcionário público não pode ser aceite enquanto o funcionário esteja sujeito a processo disciplinar ou tenha sido proferida contra ele acusação ou abertura de processo oral pela prática de crime²⁰.

¹⁶ Sob pena de culminar na extensão do presente trabalho, foram eleitos três ordenamentos jurídicos que, por possuírem maior influência sob o sistema legislativo português e pela familiaridade com a língua, terão maior interesse para o presente objeto de estudo.

¹⁷ A diferença entre ambos reside no facto de estarem submetidos a diferentes tipos de relações jurídicas. Assim enquanto que o pessoal laboral são contratados pela Administração pública de acordo com a legislação laboral privada, os funcionários públicos desempenham as suas funções ao abrigo dos *Presupuestos Generales del Estado* (direito administrativo). Cf. Andreia Filipa Carvalho Albuquerque – *op. cit.*, pp. 19 e 20 e Vasco Cavaleiro – *op. cit.*, p. 54.

¹⁸ Versão consolidada a 26-03-2023, disponível para consulta em www.boe.es.

¹⁹ Para uma exposição detalhada sobre o direito disciplinar da função pública espanhola recomenda-se a leitura de Ana Fernanda Neves – *O direito disciplinar da função pública*, vol. I, Tese de Doutoramento, Lisboa, Universidade de Lisboa, 2007, pp. 476 a 488, Carlos Fraga – *O Poder Disciplinar no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública*, 2.ª ed., Amadora, Petrony, 2013, pp. 107 e ss., Mário Mota Raposo – *Contributo para o estudo do poder disciplinar no direito da função pública: as suas relações com os princípios da legalidade e da segurança jurídica*, Lisboa, Chiado Books, 2018, pp. 69 a 77, Aleida Vaz de Carvalho – *op. cit.*, pp. 321 e ss. e Vasco Cavaleiro – *op. cit.*, pp. 53 a 56.

²⁰ É de realçar que nos termos do art. 56.º, n.º 1, al. d) do *Estatuto Básico del*

Já em Portugal a extinção do vínculo de emprego público pelo trabalhador não está dependente de aceitação do empregador, nem condicionada à inexistência de processo disciplinar ou criminal.

2. Direito Italiano

O Decreto Legislativo n.º 165 de 30 de março de 2001 enuncia as regras gerais sobre a organização do trabalho na dependência da administração pública italiana²¹²² e no que concerne ao poder disciplinar do empregador público após a cessação do vínculo de emprego público, o art. 55-bis, n.º 9 refere que “*A cessação da relação de trabalho extingue o procedimento disciplinar, salvo se estiver prevista a sanção de despedimento pela infração cometida ou, em qualquer caso, a suspensão cautelar do serviço tenha sido ordenada. Neste caso, as decisões finais são tomadas tendo em vista os efeitos jurídicos e económicos que não sejam afastados pela cessação da relação de trabalho.*”.

Segundo os tribunais italianos, mesmo ocorrendo a cessação do contrato, o empregador público ainda é titular de um interesse no exercício do poder disciplinar, representado pela salvaguarda de interesses coletivos de relevância constitucional, tais como, v.g., o da proteção da imagem ou da integridade patrimonial²³.

Empleado Público para participar nos processos seletivos para acesso ao emprego público, o candidato não ter sido despedido mediante processo disciplinar do serviço de qualquer uma das Administrações Públicas ou dos órgãos constitucionais ou estatutários das Comunidades Autônomas, nem ter sido inabilitado de forma absoluta ou especial para empregos ou cargos públicos por decisão judicial, para o acesso ao órgão ou escala de funcionário público, ou para exercer funções semelhantes às desempenhadas no caso de pessoal laboral, em que tenha sido despedido ou inabilitado. Acresce também no caso de o candidato ser nacional de outro Estado que ele não esteja inabilitado ou encontrar-se numa situação equivalente nem ter sido sujeito a uma sanção disciplinar ou equivalente que impeça, no seu Estado, nos mesmos termos, o acesso ao emprego público. Este requisito não tem qualquer correspondência ou semelhança com outro presente na LTFP.

²¹ Versão consolidada a 26-03-2023, disponível para consulta em www.normattiva.it.

²² Para uma exposição detalhada sobre o direito disciplinar da função pública italiana recomenda-se a leitura de Ana Fernanda Neves – *O direito disciplinar da função pública*, vol. I..., pp. 449 a 466, Vasco Cavaleiro – *op. cit.*, pp. 59 a 61 e Paulo Veiga e Moura – *A privatização da função pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, pp. 334 e ss..

²³ Assim Ac. La Corte Suprema di Cassazione, Sezione Lavoro, de 05-07-2021, n.º 18944, in www.sentenze.ialleggepertutti.it, onde o Tribunal de Cassação reiterou que se a suspensão cautelar do serviço tiver sido decretada na sequência de processo-crime, mantém-se o interesse no exercício da ação disciplinar pela administração pública mesmo na hipótese de aposentação do trabalhador, a fim de dar segurança

3. Direito Francês

A função pública francesa está dividida em três grupos: a função pública do Estado, função pública territorial e função pública hospitalar²⁴ e todas elas são regidas pelo *Code Général De La Fonction Publique*, aprovado em anexo pela Portaria n.º 2021-1574 de 24 de novembro de 2021²⁵ nas partes que estão previamente identificadas.

Este código francês não delimita o poder disciplinar para todo o seu âmbito de aplicação nem para nenhum grupo de trabalhador público em particular.

Todavia é possível identificar como disposições que assumem uma maior importância para este estudo os arts. L550-1, na parte em que consta que “A cessação definitiva de funções que implique afastamento dos quadros e perda do estatuto de funcionário público decorre: 1º Da demissão regulamente aceita;...”, L551-1 “A demissão só pode resultar de pedido escrito do interessado que indique a sua vontade inequívoca de cessar funções. Só produzirá efeitos após a aceitação pela autoridade competente para proceder a nomeações, na data por ela fixada. A denúncia do funcionário, uma vez aceita, é irrevogável.” e também o art. L551-2, 2.º parágrafo onde é referido que “A aceitação da demissão pela autoridade investida do poder de nomeação não obsta, se for caso disso, ao exercício de sanção disciplinar, relativamente a factos que só foram divulgados à administração após a demissão.”²⁶.

aos valores exigidos como indemnizações, mas também para fins que transcendam o vínculo empregatício já extinto, uma vez que o empregador público continua obrigado a intervir para salvaguardar interesses coletivos de relevância constitucional, nos casos em que haja risco real de dano à sua imagem; e Ac. La Corte Suprema di Cassazione, Sezione Lavoro, de 09-03-2021, n.º 6500, in www.sentenze.laleggepertutti.it, de onde consta, além de uma exposição similar acerca das finalidades do interesse público na definição do procedimento disciplinar, a explicação de que a imposição do despedimento disciplinar após cessação da relação laboral não constitui, por si só, motivo para a ineficácia da causa extintiva anterior, uma vez que o despedimento não pode ser reconhecido como retroativo. De acordo com a referida sentença, o despedimento disciplinar é, pois, eficaz com o único fim de regular os eventos económicos (períodos de suspensão cautelar, aviso prévio, etc.) relativamente aos quais possa assumir relevância.

²⁴ Para uma exposição detalhada sobre o direito disciplinar da função pública francesa recomenda-se a leitura de Ana Fernanda Neves – *O direito disciplinar da função pública*, vol. I..., pp. 433 a 449, Aleida Vaz de Carvalho – *op. cit.*, pp. 307 e ss. e Vasco Cavaleiro – *op. cit.*, pp. 56 a 59.

²⁵ Versão consolidada a 26-03-2023, disponível para consulta em www.legifrance.gouv.fr.

²⁶ O disposto no art. L550-1 do *Code Général De La Fonction publique* não pode ser derogado para a função pública hospitalar, todavia a mesma imposição não é feita para os arts. L551-1 e L551-2, cf. referido no art. L9 do mesmo diploma.

III. EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DO PODER DISCIPLINAR APÓS A CESSAÇÃO DO VÍNCULO DE EMPREGO PÚBLICO NO QUADRO NORMATIVO PORTUGUÊS

A primeira consagração expressa da existência de um poder disciplinar que não se extingue com a cessação do vínculo de emprego público remonta ao **Decreto-Lei n.º 32 659/43, de 9 de fevereiro**, que aprovou o Estatuto Disciplinar dos Funcionários Cíveis do Estado.

Esse diploma previa no seu *“Art. 4.º Os funcionários ficam sujeitos ao poder disciplinar desde a data da posse ou, se esta não for exigida, desde a data da entrada ao serviço, podendo no entanto ser processados por factos anteriores a uma ou a outra. § único. A circunstância de deixarem o serviço ou mudarem de situação não impede que sejam punidos pelas faltas cometidas durante o tempo em que desempenharam funções públicas. As penas dos n.ºs 3 a 9.º do artigo 11.º serão sempre executadas desde que o infractor regressar ao serviço ou volte a ser funcionário.”*²⁷.

Prevvia também no seu art. 15.º *“Para os funcionários aposentados ou por qualquer outra razão fora da actividade do serviço as penas de multa, suspensão ou inactividade serão substituídas pela perda da pensão ou o vencimento de qualquer natureza por igual tempo; e a da demissão importará sempre a perda definitiva da pensão ou do vencimento do cargo ou título por que eram abonados.”*

A demissão implicava, à época, *“a perda de todos os direitos de funcionário e a impossibilidade de ser nomeado funcionário público ou administrativo ou contrato como tal.”*²⁸.

No período pós 25 de abril, a matéria do poder disciplinar veio a ser regulada no **Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho**, que aprovou o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, de onde constava no art. 5.º desse Estatuto, com epígrafe *“Sujeição ao poder disciplinar”*, n.º 1 *“Os funcionários e agentes ficam sujeitos ao poder disciplinar desde a data da posse ou, se esta não for exigida, desde a data da entrada ao serviço, podendo no entanto ser*

²⁷ As penas aqui referidas eram i) multa correspondente aos vencimentos de cinco até trinta dias, ii) afastamento do serviço para outro análogo, sem prejuízo de terceiro, iii) suspensão de exercício e vencimentos de dez até sessenta dias, iv) suspensão de exercício e vencimentos de mais de sessenta até cento e oitenta dias, v) inatividade de um a dois anos, sem vencimento algum, vi) aposentação compulsiva e vii) demissão.

²⁸ Cf. art. 13.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 32 659/43, de 9 de fevereiro.

processados por factos anteriores a uma ou outra, quando os mesmos derem origem a procedimento criminal e o crime determine incapacidade para o provimento em funções públicas.”, n.º 2 “A exoneração ou a mudança de situação não impedem a punição por infracções cometidas no exercício da função.” e n.º 3 “As penas previstas nas alíneas b) a g) do n.º 1 do artigo 11.º serão executadas desde que os funcionários ou agentes voltem à actividade ou passem à situação de aposentados.”²⁹.

Já relativamente aos aposentados seguiu-se a mesma linha do seu antecedente e previu-se no art. 15.º *“Para os funcionários e agentes aposentados as penas de suspensão ou inactividade serão substituídas pela perda da pensão por igual tempo, e a de multa não poderá exceder o quantitativo correspondente a vinte dias de pensão.”* e n.º 2 *“A pena de demissão determina a suspensão do abono da pensão pelo período de três anos.”*

Todavia em relação à pena da demissão, o legislador decidiu reduzir o alcance dos seus efeitos e no art. 13.º, n.º 11 previu que *“A pena de demissão importa a perda de todos os direitos de funcionário ou agente, salvo quanto à aposentação nos termos e condições estabelecidos no respectivo Estatuto, e a incapacidade para ser provido como funcionário ou agente.”*

Posteriormente este regime foi substituído pelo Estatuto instituído no **Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro**, tendo permanecido no art. 5.º desse Estatuto com epígrafe *“Sujeição ao poder disciplinar”*, a referência ao seu n.º 1 *“Os funcionários e agentes ficam sujeitos ao poder disciplinar desde a data da posse ou, se esta não for exigida, desde a data do início do exercício de funções.”*³⁰, enquanto no seu n.º 2 previa *“A exoneração ou a mudança de situação não impedem a punição por infracções cometidas no exercício da função.”* e no n.º 3 *“As penas previstas nas alíneas b) a f) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 11.º serão executadas desde que os funcionários ou agentes voltem à actividade ou passem à situação de aposentados.”*³¹.

O novo Estatuto de 1984 também previa penas aplicáveis aos aposentados no art. 15.º *“1 - Para os funcionários e agentes aposentados*

²⁹ As penas previstas nas alíneas b) a g) do n.º 1 do art. 11.º desse diploma eram i) multa, ii) transferência, iii) suspensão, iv) inactividade, v) aposentação compulsiva e vi) demissão.

³⁰ Manuel Leal-Henriques – *op. cit.*, p. 80 alerta que da comparação com o art. anterior homólogo constata-se que desapareceu a possibilidade de procedimento disciplinar relativamente a situações que tiveram lugar quer antes do início de funções, quer depois do seu termo.

³¹ Manteve-se a identificação das penas anteriores, exceto a da transferência, pois esta deixou de ser identificada como uma sanção.

as penas de suspensão ou inactividade serão substituídas pela perda da pensão por igual tempo, e a de multa não poderá exceder o quantitativo correspondente a 20 dias de pensão. 2 - A pena de aposentação compulsiva será substituída pela perda do direito à pensão pelo período de 3 anos. 3 - A pena de demissão determina a suspensão do abono da pensão pelo período de 4 anos."

Já em relação aos efeitos da pena de demissão, o art. 13.º, n.º 11 inovou e trocou a velha *"incapacidade para ser promovido"* por *"mas não impossibilita o funcionário ou agente de ser nomeado ou contratado para lugar diferente que possa ser exercido sem que o seu titular reúna as particulares condições de dignidade e de confiança que o cargo de que foi demitido exigia."*

Sucedeu a este diploma o Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 09 de Setembro, doravante designado por **EDTFP**, que, no seu art. 4.º, cuja epígrafe era *"Sujeição ao poder disciplinar"*, previa no seu n.º 3 *"Os trabalhadores ficam sujeitos ao poder disciplinar desde a aceitação da nomeação, a celebração do contrato ou a posse ou desde o início legal de funções quando este anteceda aqueles actos."*, bem como no seu n.º 4 *"A cessação da relação jurídica de emprego público ou a alteração da situação jurídico-funcional não impedem a punição por infracções cometidas no exercício da função."*

Enunciava também o art. 12.º desse diploma, com epígrafe *"Penas aplicáveis em caso de cessação da relação jurídica de emprego público"* que *"Em caso de cessação da relação jurídica de emprego público, as penas previstas nas alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 9.º são executadas desde que os trabalhadores constituam nova relação jurídica de emprego público."*³².

A aplicação das penas aplicáveis aos aposentados ficou apenas regulada no Estatuto de Aposentação, previsto no Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro³³, que previa desde 1979 no seu art. 76.º, n.º 1 *"Na*

³² Tal como ocorreu com a legislação anterior, o EDTFP veio restringir ainda mais as penas que podem ser executadas desde que os trabalhadores constituam nova relação jurídica de emprego público, optando por apenas manter a pena de multa, suspensão e demissão ou despedimento por facto imputável ao trabalhador. As penas de inatividade e de aposentação compulsiva deixam de existir enquanto penas disciplinares.

³³ Para este efeito importa precisar que, no art. 4.º, n.º 8 do EDTFP, ficou determinado a cessação imediata da execução das penas e da produção dos respetivos efeitos que se encontrem em curso relativamente a trabalhadores aposentados por motivo distinto do da aplicação de pena de aposentação compulsiva desde que tais trabalhadores não tenham constituído nova relação jurídica de emprego público, cf. referido em Inês Reis, José Pinto Monteiro e Susana Costa Pinto – *Novo estatuto disciplinar da função pública (Lei nº 58/2008, de 9 de Setembro): comentado e anotado*, Porto, Vida Económica, 2009, p. 18.

aplicação de penas disciplinares aos aposentados, as de multa, suspensão ou inatividade serão substituídas pela perda da pensão de aposentação por igual tempo.” e n.º 2 “A pena de demissão ou equivalente determina a suspensão do abono da pensão pelo período de três anos.”, mantendo-se com esta redação até aos dias de hoje.

Na senda do seu homólogo na legislação anterior, o art. 11.º, n.º 4 continuava a perpetuar que *“As penas de demissão e de despedimento por facto imputável ao trabalhador importam a perda de todos os direitos do trabalhador, salvo quanto à aposentação ou à reforma por velhice, nos termos e condições previstos na lei, mas não o impossibilitam de voltar a exercer funções em órgão ou serviço que não exijam as particulares condições de dignidade e confiança que aquelas de que foi demitido ou despedido exigiam.”.*

Com a entrada em vigor da LTFP em 2014, fundiram-se diversas legislações específicas da função pública e emergem duas normas basilares a propósito do presente objeto de estudo: os arts. 76.º e 176.º da LTFP.

A primeira, com epígrafe *“Poder disciplinar”*, delimita explicitamente esse poder do empregador público ao período em que vigora o vínculo de emprego público, ressalvando a aplicabilidade do disposto no art. 176.º.

Já esta norma, com epígrafe *“Sujeição ao poder disciplinar”*, previa no seu n.º 4 *“A alteração da situação jurídico-funcional do trabalhador não impede a punição por infrações cometidas no exercício da função.”.*

Também se manteve no art. 182.º, n.º 4 que *“As sanções de despedimento disciplinar ou de demissão importam a perda de todos os direitos do trabalhador, salvo quanto à reforma por velhice ou à aposentação, nos termos e condições previstos na lei, mas não o impossibilitam de voltar a exercer funções em órgão ou serviço que não exijam as particulares condições de dignidade e confiança que aquelas de que foi despedido ou demitido exigiam.”.*

A rutura com o previsto no EDTFP relativamente à regulação do poder disciplinar após cessação do vínculo de emprego público, isto porque se eliminou expressamente essa possibilidade do enunciado normativo, culminou com a defesa de alguns autores, como Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, que essa hipótese ainda se mantinha, mas com contornos diferentes aos dos até então.

De acordo com essa doutrina, a extinção do vínculo de emprego público tornou-se numa condição suspensiva do direito à execução das penas aplicadas pelo anterior empregador³⁴. Ou seja, o empregador po-

³⁴ Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar – *op. cit.*, pp. 316 e 317. Tal entendimento

dia perseguir os ilícitos até aí cometidos pelo trabalhador, instaurando ou dando continuidade aos procedimentos disciplinares, mas havia uma impossibilidade temporária de executar as sanções disciplinares decorrentes de infrações praticadas na pendência do vínculo.

Já Raquel Carvalho, Abel Antunes e David Casquinha afirmavam que essa interpretação contrariava expressamente a letra do art. 76.º e ignorava o espírito da lei que não transpôs integralmente o art. 4.º, n.º 4 da EDTFP para a LTFP, removendo deliberadamente a menção referente à cessação da relação jurídica de emprego público enquanto fundamento que não impede a punição por infrações cometidas no exercício da função³⁵⁻³⁶.

A meu ver, o intérprete deve conhecer os seus limites e aceitar que há certos contorcionismos legais que não podem ser feitos para extrair uma previsão que ela claramente não tem, motivo pelo qual partilho a mesma opinião que estes três últimos autores³⁷.

Esta discórdia ficou resolvida com a entrada em vigor do **Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro**, que corroborou este último entendimento no seu próprio preâmbulo que expõe que “(...) *Com a revogação, operada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, da norma constante do artigo 12.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, a Administração Pública ficou impossibilitada de aplicar sanção disciplinar a um trabalhador vinculado por um contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, a partir do momento em que sobrevenha a extinção desse vínculo.*

A situação assume relevância especial no âmbito da contratação para necessidades transitórias de trabalhadores, em que a um contrato que caduca se pode suceder um novo contrato sem que seja possível a

era acompanhado por Vasco Cavaleiro – *op. cit.*, p. 24, nota 18, excetuando as situações de reforma ou aposentação do trabalhador.

³⁵ Raquel Carvalho – *Comentário ao regime disciplinar dos trabalhadores em funções públicas*, 2.ª ed., Lisboa, Universidade Católica, 2018, p. 101 e Abel Antunes e David Casquinha – *op. cit.*, p. 127

³⁶ Adotando esta posição, Eurico João da Silva (*apud* Raquel Carvalho – *loc. cit.*) sustenta que a atual redação da norma implica que a extinção do vínculo determina o arquivamento dos procedimentos disciplinares que não tenham sido concluídos.

³⁷ Isso não quer dizer que toda a conduta infratora neste contexto seja isenta de punição. Cf. alerta Abel Antunes e David Casquinha – *op. cit.*, p. 127, se os comportamentos que consubstanciem uma infração disciplinar integrarem também a prática de crimes, tais como peculato, a participação criminal é obrigatória e, portanto, as ações dos trabalhadores públicos serão sancionadas, mas noutras instâncias e sob outras normas.

aplicação da sanção disciplinar pela infração praticada na vigência do vínculo de emprego público anterior. É, pois, absolutamente necessária a previsão de que as sanções disciplinares resultantes de infrações praticadas antes da extinção do vínculo sejam executadas se e quando o trabalhador constituir um novo vínculo de emprego público. (...)

Neste sentido, foi inscrita no artigo 328.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, uma autorização legislativa ao Governo para alterar a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual, com o seguinte sentido e extensão: i) por um lado, alterar as normas relativas ao exercício do poder disciplinar pelo empregador público, constantes dos artigos 76.º e 176.º, salvaguardando a não caducidade dos processos disciplinares nos casos em que, após a cessação do vínculo de emprego público, se verifique novo vínculo de emprego público para as mesmas funções a que o processo disciplinar diz respeito; (...)”.

Quer isto dizer que, pese embora o fundamento para alteração desta matéria tenha residido na impossibilidade de aplicação de sanção disciplinar a um trabalhador vinculado por um contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo a partir do momento em que sobrevenha a extinção desse vínculo, foi dada autorização para o enunciado normativo ser mais amplo e abarcar outras causas de cessação de vínculo de emprego público.

Este diploma alterou o n.º 4 e acrescentou um n.º 5 ao art. 176.º da LTFP. Ficou expressamente enunciado no aludido n.º 4 que “A cessação do vínculo de emprego público ou a alteração da situação jurídico-funcional do trabalhador não impedem a punição por infrações cometidas no exercício da função.”, sendo que o novo n.º 5 criou uma possibilidade de persecução do ilícito disciplinar, bem como de cumprimento de sanção disciplinar após ocorrer cessação do vínculo de emprego público, desde que estejam verificados certos requisitos. Assim “Em caso de cessação do vínculo de emprego público, o procedimento disciplinar ou a execução de qualquer das sanções previstas nas alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 180.º suspende-se por um período máximo de 18 meses, podendo prosseguir caso o trabalhador constitua novo vínculo de emprego público para as mesmas funções a que o procedimento disciplinar diz respeito e desde que do seu início, ressalvado o tempo de suspensão, não decorram mais de 18 meses até à notificação ao trabalhador da decisão final.”.

Esta nova redação apenas se aplicou aos processos disciplinares instaurados a partir de dia 1 de fevereiro de 2019, data de entrada em vigor do Decreto-Lei nº 6/2019 conforme art. 7.º, n.º 2 desse diploma.

IV. NORMAS SEMELHANTES À REGULAÇÃO DO PODER DISCIPLINAR APÓS A CESSAÇÃO DO VÍNCULO DE EMPREGO PÚBLICO EM LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PORTUGUESA

Paralelamente à existência e aplicação do regime consolidado na LTFP, também existem outras referências a um poder disciplinar que se mantém após a cessação de vínculos de emprego que lhe está subjacente noutros estatutos disciplinares especiais.

Neste sentido e a título meramente exemplificativo relativamente ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, o **Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública**, aprovado pela Lei n.º 37/2019, de 30 de Maio, segue a mesma tendência da LTFP, determinando no seu art. 4.º, n.º 3 *“A cessação do vínculo de emprego público ou a alteração da situação jurídico-funcional não impedem a punição por infração disciplinar cometida durante o período em que os polícias integravam os quadros da PSP.”*

Tem também relevância para o presente estudo o art. 31.º, n.º 3 desse Estatuto que enuncia as adaptações às penas que são *“aplicáveis aos polícias na situação de aposentação que tenham cometido infrações disciplinares antes da passagem à situação de aposentação”*³⁸.

Já quanto aos magistrados judiciais é-lhes aplicável o **Estatuto dos Magistrados Judiciais**, aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, onde consta no seu art. 89.º cuja epígrafe é *“Sujeição à responsabilidade disciplinar”*, o n.º 1 *“A exoneração ou mudança de situação não impedem a punição por infrações cometidas no exercício da função.”*, n.º 2 *“Em caso de suspensão do vínculo, ou ausência ao serviço, o magistrado judicial cumpre sanção disciplinar quando regressar à atividade.”* e n.º 3 *“Em caso de cessação do vínculo, o magistrado judicial cumpre a sanção disciplinar se regressar à atividade.”*

O art. subsequente que aborda a substituição de sanções disciplinares prevê *“Para os magistrados aposentados ou reformados, jubilados ou que, por qualquer outra razão, se encontrem fora da atividade, a mul-*

³⁸ Neste sentido, ocorreria a i) perda de um terço da pensão mensal, pelo período de tempo correspondente à suspensão simples ou grave; ou ii) perda de um terço da pensão mensal durante o período de dois anos, no caso de aplicação da pena de aposentação compulsiva; ou ainda iii) perda de um terço da pensão mensal durante o período de quatro anos, no caso de aplicação da pena de demissão, nos termos das alíneas a), b) e c) do art. 31.º do Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública.

ta e a suspensão de exercício são substituídas pela perda de pensão ou remuneração pelo tempo correspondente.”.

Também é possível encontrar disposições normativas de teor similar em estatutos de ordens profissionais³⁹.

V. O FUNDAMENTO DA REGULAÇÃO DO PROLONGAMENTO DO PODER DISCIPLINAR

A relação de emprego público difere substancialmente da tradicional relação laboral submetida ao regime de direito privado, pois em causa estão princípios constitucionais imperativos divergentes. Enquanto a primeira está sujeita a vários princípios constitucionais, como o princípio de prossecução do interesse público, já a segunda foi construída sobre os princípios de liberdade contratual e de igualdade das partes⁴⁰.

Pese embora exista uma tendência assumida de privatização do emprego público, que poderá justificar em parte a decisão legislativa que

³⁹ V.g. art. 2.º do anexo ao Estatuto da Ordem dos Médicos, republicado na Lei n.º 117/2015, de 31 de Agosto, com epígrafe “*Jurisdição disciplinar*”, cujo n.º 1 “*Os membros da Ordem estão sujeitos ao poder disciplinar dos seus órgãos nos termos previstos no Estatuto, no presente anexo e no regulamento disciplinar.*”, n.º 2 “*A suspensão ou o cancelamento da inscrição na Ordem não faz cessar a responsabilidade disciplinar por infrações anteriormente praticadas pelo membro da Ordem.*”, n.º 3 “*Durante o tempo de suspensão da inscrição o membro continua sujeito ao poder disciplinar da Ordem.*” e n.º 4 “*A punição com a sanção de expulsão não faz cessar a responsabilidade disciplinar do membro da Ordem relativamente às infrações por ele cometidas antes da decisão definitiva que tenha aplicado aquela sanção.*” bem como art. 114.º do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pela Lei n.º 145/2015, de 09 de Setembro, com epígrafe “*Poder disciplinar*”, que tem como n.º 1 “*Os advogados e os advogados estagiários estão sujeitos ao poder disciplinar exclusivo dos órgãos da Ordem dos Advogados, nos termos previstos no presente Estatuto e nos respetivos regulamentos.*”, n.º 2 “*O pedido de cancelamento ou suspensão da inscrição não faz cessar a responsabilidade disciplinar por infrações anteriormente praticadas.*”, n.º 3 “*Durante o tempo de suspensão da inscrição o advogado continua sujeito ao poder disciplinar da Ordem dos Advogados, mas não assim após o cancelamento.*”, n.º 4 “*A punição com a sanção de expulsão não faz cessar a responsabilidade disciplinar do advogado relativamente às infrações por ele cometidas antes da decisão definitiva que tenha aplicado aquela sanção.*” e n.º 5 “*Os profissionais que prestem serviços em território nacional em regime de livre prestação de serviços e as sociedades de advogados são equiparados aos advogados para efeitos disciplinares, com as especificidades constantes do n.º 10 do artigo 130.º*”. Neste caso as penas disciplinares não põem em causa o vínculo de emprego subjacente, pois o poder disciplinar não tem origem no mesmo, porém poderá estar em causa a sanção máxima naqueles estatutos que é a de a expulsão.

⁴⁰ Aleida Vaz de Carvalho – *op. cit.*, pp. 72 e 73.

ocorreu em 2014 de afastar o poder disciplinar do empregador público após cessação do vínculo de emprego público⁴¹, expediente esse que se encontrava consagrado desde 1943, a verdade é que a função pública requer e obriga à aplicação de um regime especial⁴².

A Constituição da República Portuguesa, aprovada pelo Decreto de 10 de Abril de 1976, doravante designada por CRP, conserva diversos preceitos acerca do regime desta função pública⁴³: no seu art. 266.º, n.º 1 instituí que a Administração Pública tem como objetivo a prossecução do interesse público; no seu art. 269.º, n.º 1 estende também aos trabalhadores públicos o dever geral de prossecução do interesse público⁴⁴ e no seu art. 266.º, n.º 2 obriga a que os órgãos e os agentes administrativos estejam subordinados à Constituição e à lei⁴⁶.

Esta última previsão constitucional ao subordinar a atuação da Administração Pública ao princípio da legalidade, perspetivado atualmente como um verdadeiro princípio da juridicidade, constitui este o limite e o fundamento para a atividade da Administração⁴⁷, não podendo esta realizar atos sem que os mesmos sejam previamente permitidos na lei.

Antes das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro, a cessação do vínculo de emprego público impedia a instauração e prossecução do procedimento disciplinar e a aplicação da sanção disciplinar⁴⁸, pelo que o empregador público não tinha atribuições

⁴¹ Manuel Leal-Henriques – *op. cit.*, p. 80.

⁴² Paulo Veiga e Moura – *op. cit.*, p. 64.

⁴³ Neste sentido, veja-se Vasco Cavaleiro – *op. cit.*, pp. 63 e ss..

⁴⁴ Determinando a dedicação exclusiva dos funcionários e agentes ao interesse público e prevendo um sistema de incompatibilidades, cf. Paulo Veiga e Moura – *op. cit.*, p. 74. Acrescenta ainda este autor nas pp. 85 e 86 da sua obra que as funções para as quais os trabalhadores públicos foram admitidos revestem um carácter essencial na permanente satisfação do interesse público que legitima a subordinação de quem as executa a um conjunto de regras destinadas a potenciar a eficácia do aparelho administrativo.

⁴⁵ Filipa Matias Magalhães e Maria Leitão Pereira – *Manual do emprego público*, Porto, Vida Económica, 2016, p. 291 detalham que este dever consiste na defesa do interesse público, no respeito pela Constituição, pelas leis e pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos cf. previsto no art. 73.º, n.º 3 da LTFP, “devendo o trabalhador abster-se de qualquer atuação que possa comprometer o interesse público e adotar os comportamentos exigíveis à sua prossecução”.

⁴⁶ Paulo Veiga e Moura – *op. cit.*, p. 71 e Mário Mota Raposo – *op. cit.*, p. 50.

⁴⁷ Cf. Aleida Vaz de Carvalho – *op. cit.*, pp. 80 e 81.

⁴⁸ Havia uma inoponibilidade superveniente das normas disciplinares e da pena disciplinar aplicada, cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 25/2020, de 25-08-2020, p. 6.

para exercer o poder disciplinar ocorrendo este pressuposto.

Assim, bastaria ao trabalhador público cessar o seu vínculo de emprego para furtar-se ao sofrimento das consequências jurídicas pelos seus atos ilícitos e, conseqüentemente, estariam defraudadas as finalidades das sanções disciplinares⁴⁹ e inexistiria a impossibilidade do trabalhador de voltar a exercer funções em órgão ou serviço que exijam as particulares condições de dignidade e confiança que aquelas de que foi despedido ou demitido exigiam visto que não se aplicaria o art. 182.º, n.º 4 da LTFP.

Ao contrário do que está previsto no direito espanhol, a legislação portuguesa não tinha nenhuma norma que evitava tal desfecho, pois não concebeu a denúncia ou exoneração como uma declaração que carece de consentimento do empregador público⁵⁰ pese embora alguns autores portugueses assim o sustentavam⁵¹.

Com as mudanças substanciais e substantivas nos arts. 76.º e 176.º da LTFP, alterou-se uma das matérias com reserva relativa de competência legislativa: as normas base definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público (art. 165.º, 1.º, al. t) da CRP e art. 3.º, i) da

⁴⁹ As sanções disciplinares visam primordialmente a prevenção especial ou correção, que se traduz no incentivo ao cumprimento dos deveres pelo trabalhador, e também em segunda linha a prevenção geral, dissuadindo os restantes trabalhadores da prática de infrações disciplinares, cf. Manuel Leal-Henriques – *op. cit.*, p. 118 e Albano Macie – *op. cit.*, pp. 336 e 337.

⁵⁰ Também em Moçambique, o funcionário público não pode requerer a exoneração com o objetivo de evitar o procedimento disciplinar, porque este não pode criar situação diferente da que tinha na altura em que a infração disciplinar foi praticada, ficando ele sujeito a ação disciplinar. Cf. Albano Macie – *Poder disciplinar no funcionalismo público*, Maputo, Escolar, 2022, p. 35.

⁵¹ Para esse efeito, Marcello Caetano – *Do Poder Disciplinar*, Coimbra, Imprensa Universitária, 1932, pp. 150 e 151 e Luiz Lopes Navarro – *Funcionários Públicos*, Lisboa, s.n, 1940., p. 223 invocam a necessidade de proteger o prestígio do serviço e argumentam que o pedido de exoneração do funcionário está dependente do consentimento do empregador e o mesmo não deve ser deferido enquanto o procedimento disciplinar não findar, porque deve ser prevenida a possibilidade de o funcionário querer voltar a exercer funções públicas. Esta orientação não é de seguir, tendo em conta que esse entendimento poderá resultar uma forma de prestação de trabalho forçado (art. 47.º, n.º 1 da CRP) e a lei não faz depender a cessação da relação jurídica pelo trabalhador do consentimento do empregador, bem como mantém-se a possibilidade de o empregador instaurar o procedimento disciplinar após a cessação nos termos do n.º 4 do art. 176.º da LTFP e de outra forma, poderia converter-se numa sanção disciplinar camuflada cf. salienta Ana Fernanda Neves – *O direito disciplinar da função pública*, vol. II..., p. 93.

Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprova a LTFP)⁵² e o poder disciplinar, enquanto competência, cujo exercício está balizado pelo princípio da legalidade e por todas as demais condicionantes legais, assumiu uma nova configuração.

Porém, também nesta mais recente e moderna composição do poder disciplinar, que se prolonga após a cessação do vínculo de emprego público, há a vinculação ao fim de interesse público que funcionaliza o exercício do poder disciplinar⁵³.

VI. O ATUAL REGIME INSTITUÍDO NO ART. 176.º, N.º 5 DA LTFP

Segundo Miguel Lucas Pires, a redação atual dos n.ºs 4 e 5 do art. 176.º da LTFP permite afirmar que a modificação ou extinção da relação jurídica de emprego público não obsta à punição de infrações disciplinares praticadas na sua vigência nem à instauração de procedimento disciplinar, desde que respeitados os requisitos mencionados no n.º 5⁵⁴.

Este exercício do poder disciplinar após a cessação do vínculo de emprego público conhece maiores limitações do que quando estava em vigor o enunciado normativo do EDTFP^{55,56}. Sendo que, a existência de um maior número de pressupostos para o prosseguimento do procedimento disciplinar ou da execução das sanções de multa, suspensão e despedimento disciplinar ou demissão⁵⁷, reflete um melhor equilíbrio

⁵² Raquel Carvalho – *op. cit.*, pp. 139 a 141 e Vasco Cavaleiro – *op. cit.*, p. 43.

⁵³ Cf. Raquel Carvalho – *op. cit.*, p. 100.

⁵⁴ Miguel Lucas Pires – *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas anotada e comentada*, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, p. 272.

⁵⁵ Cf. exposto no capítulo III, no art. 4.º, n.º 4 do EDTFP apenas constava que a cessação da relação jurídica de emprego pública não impedia a punição por infrações cometidas no exercício da função. Não havia nenhuma norma equivalente ao atual art. 176.º, n.º 5 da LTFP que regula o poder disciplinar após a cessação do vínculo de emprego público.

⁵⁶ No âmbito da sucessão de leis que ocorreu com o EDTFP para a LTFP, relativamente à aplicação da lei no tempo, atendendo ao teor do art. 11.º do diploma que aprova a LTFP, António Amado – «Aplicação no tempo do exercício do poder disciplinar, face à inclusão do estatuto disciplinar à luz da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho», in *Jurismat*, n.º 7, Novembro, 2015, p. 137 sustenta que “*deverá ser aplicado em bloco o novo regime disciplinar aos factos praticados, aos processos instaurados e às sanções em fase de execução à data da sua entrada em vigor, desde que em concreto seja mais favorável para o trabalhador, não se fazendo deste modo uma distinção entre normas processuais e normas substantivas*”.

⁵⁷ Assim cf. consta do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral

dos interesses em causa, nomeadamente, por um lado, o princípio de segurança jurídica e proteção da confiança do trabalhador⁵⁸ e, por outro, o princípio da prossecução do interesse público⁵⁹.

1. Competência disciplinar

Um aspeto relevante e que não tem resposta no enunciado normativo do art. 176.º da LTFP é a atribuição das competências disciplinares, atendendo a que no exercício do poder disciplinar preside-se a uma distinção fundamental que é entre o poder de instaurar um procedimento disciplinar, o poder de realizar a instrução e o poder de punir⁶⁰.

A meu ver, a sanção desta questão passa por aplicar o disposto no art. 198.º da LTFP e ficcionar que se trata de uma mudança de órgão ou serviço na pendência do procedimento sem atender à efetiva cessação do vínculo de emprego público que ocorreu para estes efeitos de competência disciplinar.

Neste sentido, o procedimento disciplinar é instaurado no órgão ou serviço em que o trabalhador exerce funções à data da infração⁶¹, sendo que a nomeação de instrutor está a cargo da entidade que instaure o procedimento disciplinar nos termos do art. 208.º da LTFP⁶².

Já a aplicação da sanção compete ao empregador do novo vínculo de emprego público^{63,64}.

da República n.º 25/2020, de 25-08-2020, p. 6 “desde que a modificação trazida pelo Decreto-Lei n.º 9/2019, de 14 de janeiro, ocorre uma suspensão sujeita a termo resolutivo (18 meses ou prescrição do procedimento disciplinar de igual prazo) ou a uma condição (a reassunção das mesmas funções públicas).”.

⁵⁸ Nas dimensões que o mesmo abarca: i) inexistência de infrações imprescritíveis; ii) de impossibilidade de perseguição disciplinar a todo o tempo; iii) do direito a um procedimento célere e iv) do direito ao afastamento da ameaça de punição, cf. Vasco Cavaleiro – *op. cit.*, pp. 114 e 115.

⁵⁹ Entende-se a relevância deste princípio, quando Vasco Cavaleiro – *op. cit.*, pp. 65 a 67 refere que por o trabalhador ter violado qualquer um dos demais deveres gerais que sobre si impedem, haverá também uma violação concomitante, por natureza, do dever de prossecução do interesse público.

⁶⁰ Cf. Ana Fernanda Neves – *O direito disciplinar da função pública*, vol. II..., pp. 55 e 56.

⁶¹ Art. 198.º, n.º 1 da LTFP.

⁶² Sobre a problemática da estrutura acusatória no processo disciplinar público, veja-se Vasco Cavaleiro – *op. cit.*, pp. 133 e ss..

⁶³ Cf. art. 198.º, n.º 2 da LTFP.

⁶⁴ Cf. Ana Fernanda Neves – *O direito disciplinar da função pública*, vol. II..., pp. 97 e 98.

2. Condições de punibilidade disciplinar

2.1. A ocorrência de uma cessação do vínculo de emprego público

Como é óbvio para se falar no prolongamento do poder disciplinar, tem de existir uma descontinuidade funcional⁶⁵, que se traduz por uma cessação do vínculo de emprego público⁶⁶.

Nos termos do art. 289.º da LTFP existem cinco causas comuns de extinção do vínculo de emprego público, sendo que uma delas é respeitante à extinção por motivos disciplinares.

Se esta ocorrer, obsta ao prolongamento do poder disciplinar, pois este foi completamente exercido na sua plenitude máxima: a sanção de despedimento ou demissão. Caso o poder disciplinar não cessasse naquele momento em que se extingue o vínculo decorrente da aplicação daquela sanção, haveria uma violação do princípio *non bis in idem*, ou seja, violar-se-ia a proibição da dupla punição pelo mesmo facto⁶⁷.

Convém mencionar que da aplicação de uma sanção de despedimento disciplinar ou demissão não decorre a impossibilidade de constituição futura de nova relação jurídica de emprego público com a mesma ou outra pessoa coletiva, muito menos a impossibilidade *ad eternum* de o trabalhador sancionado voltar a exercer funções públicas⁶⁸.

⁶⁵ Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 25/2020, de 25-08-2020, p. 6.

⁶⁶ A mera alteração da situação jurídico-funcional do trabalhador não determina a aplicação do n.º 5 do art. 176.º da LTFP. Neste caso a assunção de outras funções públicas não impede que se prossiga com o procedimento disciplinar nem a sua punição. Em relação à execução das sanções disciplinares, estas serão aplicadas e executadas pela entidade competente à data em que tenha de ser proferida decisão cf. art. 198.º, n.º 2 da LTFP.

⁶⁷ Vasco Cavaleiro – *op. cit.*, pp. 111 e 112.

⁶⁸ Nem esta hipótese seria legal tendo em conta que até as penas criminais são temporalmente limitadas (art. 30.º, n.º 1 da CRP) e uma previsão genérica de impossibilidade de voltar a exercer funções públicas envolveria efeitos necessários e teria carácter estigmatizante ou difamante, expressamente proibidos pelo art. 30.º, n.º 4 da CRP, cf. Ana Fernanda Neves – *O direito disciplinar da função pública*, vol. II..., pp. 509 a 512 e João Gonçalo Teixeira Pinto Batista Gonçalves – *A garantia de maior estabilidade e segurança no emprego público e a extinção da relação laboral pública por motivos disciplinares*, Tese de Mestrado, Lisboa, Universidade de Lisboa, 2018, p. 84. No sentido da necessidade da imposição da impossibilidade de o trabalhador sancionado voltar a exercer funções públicas, Victor Faveiro – «Esquema de uma teoria geral da infracção disciplinar», *in Ciência e Técnica Fiscal, Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos*, Série A, n.ºs 31 a 36, 2.º Semestre, 1961, p.

Todavia de acordo com o art. 182.º, n.º 4 da LTFP há uma proibição relativa ao acesso à função pública nessas circunstâncias: o trabalhador sancionado vê-se impossibilitado de voltar a exercer funções em órgão ou serviço que exija condições de dignidade e confiança idênticas às requeridas no posto de que aquele foi despedido ou demitido.

Esta interdição tem natureza relativa, porque só afeta estas funções, mas pode ser cessada se o trabalhador requerer a reabilitação nos moldes previsto no art. 240.º da LTFP⁶⁹.

Esta nuance é também um dos motivos que incita a extinção do vínculo de emprego público pelo trabalhador, porquanto não se aplicando a sanção de despedimento disciplinar ou demissão, também não se aplica esta impossibilidade relativa de acesso à função pública.

2.2. A suspensão do procedimento disciplinar ou da execução de certas sanções disciplinares por um período máximo de 18 meses

As sanções disciplinares que poderão ser suspensas para aplicação desta norma são as previstas nas alíneas b) a d) do n.º 1 do art. 180.º da LTFP, isto é, multa, suspensão e despedimento disciplinar ou demissão.

Fica de fora, portanto, a sanção de repreensão escrita prevista na al. a) do n.º 1 do art. 180.º da LTFP. Entende-se que assim seja, considerando que a mesma é aplicável a infrações leves de serviço nos termos do art. 184.º da LTFP e também no facto de esta sanção não implicar a obrigatoriedade de procedimento disciplinar, desde que assegurada a audiência e defesa do trabalhador⁷⁰.

Para mais o prazo de suspensão do procedimento disciplinar ou da execução das sanções disciplinares referidas anteriormente não coincide com nenhum outro previsto para o regime geral da suspensão do prazo de prescrição do procedimento disciplinar previsto nos n.ºs 3 e 6 do art. 178.º da LTFP, nem para o regime geral da suspensão das sanções disciplinares consagrado no art. 192.º da LTFP⁷¹.

894 sustenta que se trata “de um fim utilitário, de defesa de todo o sector dos fins do Estado realizados através dos serviços públicos, o qual não pode correr o risco de admitir elementos que já se revelaram perniciosos”.

⁶⁹ Ana Fernanda Neves – *O direito disciplinar da função pública*, vol. II..., pp. 509 a 512.

⁷⁰ Cf. art. 194.º, n.º 2 da LTFP.

⁷¹ Miguel Lucas Pires – *Confronto entre o regime do emprego público e o regime laboral privado*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 238 e 239.

2.3. A constituição de um novo vínculo de emprego público para as mesmas funções a que o procedimento disciplinar diz respeito

A lei obriga a que a prossecução do procedimento disciplinar ou a execução de sanções só seja possível ocorrer se o trabalhador constituir novo vínculo de emprego público para as mesmas funções.

A comparação entre as funções públicas prestadas ao abrigo do vínculo de emprego público extinto e as funções públicas a que o trabalhador está adstrito a prestar, tendo em conta a constituição de um novo vínculo de emprego público, deve ser feita pelo novo empregador público, independentemente de quem este o seja, e tal processo pode ser complicado de efetuar sem recurso a entidades de apoio⁷².

Esta parte do preceito goza também de dificuldades acrescidas quando a cessação do vínculo de emprego público ocorre por caducidade com a reforma ou aposentação do trabalhador, tendo em conta que simultaneamente à cessação do vínculo entre o trabalhador e a Administração Pública é criada uma outra relação jurídica, de carácter prestacional, e não um novo vínculo de emprego público⁷³.

Salienta-se que esta situação até pode ser voluntariamente antecipada pelo trabalhador aposentado com o objetivo de furtar-se às consequências que advêm da prática de infrações disciplinares.

Atenta esta possibilidade e o fundamento e finalidade que subjaz à responsabilidade disciplinar, adotar-se-ia a orientação de que é possível o exercício do prolongamento do poder disciplinar, quer o mesmo se traduza na possibilidade de ser instaurado ou dado continuidade a um procedimento disciplinar, quer seja na aplicação de sanções disciplinares, perante um trabalhador aposentado⁷⁴, considerando quatro argumentos: i) o art. 176.º, n.º 2 da LTFP determina que a cessação do vínculo não impede a punição de infrações cometidas no exercício da função; ii) o art. 76.º do Estatuto de Aposentação em vigor, previsto no Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro estabelece os efeitos das sanções

⁷² V.g. no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 25/2020, de 25-08-2020 em que ficou salientado que as funções de direção pedagógica e as funções docentes assumem funções iguais para efeitos de aplicação deste art. 176.º, n.º 5 da LTFP.

⁷³ Neste sentido João Alfaia (apud Raquel Alves – *A cessação da relação jurídica de emprego público*, s.l., Nova Causa, 2016, p. 223) refere que: “a aposentação «filia-se na relação jurídica de emprego público, à qual se vem substituir (...) é uma relação jurídica dependente de uma outra anteriormente estabelecida sendo, assim, de natureza acessória, mas autónoma»”.

⁷⁴ Cf. Ana Fernandes Neves – *O direito disciplinar da função pública*, vol. II..., pp. 94 e 95.

disciplinares aplicáveis aos funcionários e agentes aposentados numa adaptação ao facto dos trabalhadores aposentados não se encontrarem mais ao serviço; iii) as finalidades prosseguidas com o exercício do poder disciplinar não seriam atingidas se não fosse possível responsabilizar disciplinarmente o trabalhador aposentado e iv) a vontade do trabalhador na conclusão do procedimento disciplinar, quando o mesmo já esteja instaurado, porém a redação atual do n.º 5 do art. 176.º da LTFP requer para aplicação deste preceito que, além das infrações em causa terem sido praticadas em momento anterior à cessação do vínculo de emprego público⁷⁵, haja a constituição de um novo vínculo de emprego público⁷⁶.

Também por força dos arts. 76.º e 176.º, n.º 5 da LTFP, a execução de qualquer uma das sanções disciplinares de multa, de suspensão e de despedimento disciplinar ou demissão que esteja em curso cessa a sua execução em caso de cessação do vínculo de emprego público até o trabalhador voltar a constituir um novo vínculo de emprego público⁷⁷.

Ou seja, na hipótese de o trabalhador aposentado nunca mais voltar a constituir novo vínculo de emprego público, o mesmo nunca será responsabilizado disciplinarmente na íntegra por infrações ocorridas durante o seu vínculo de emprego público.

Esta situação de inoponibilidade do ilícito disciplinar cometido no exercício de funções públicas na situação de trabalhador aposentado é deveras incompreensível, tendo em conta os argumentos já apresentados. Todavia não é possível sustentar uma interpretação contrária sem deturpar o disposto no art. 176.º, n.º 5 da LTFP.

Durante a relação prestacional entre trabalhador aposentado e a Administração Pública também o primeiro está sujeito ao cumprimento de certos deveres, designadamente, aqueles que não dependem do exercício efetivo de funções, v.g. o dever de sigilo⁷⁸, porém não são estes deveres que originam o procedimento disciplinar e a aplicação de sanções nos termos do disposto do art. 176.º, n.º 5 da LTFP.

⁷⁵ Para as infrações praticadas depois da cessação do vínculo de emprego público e ao abrigo de uma relação de aposentação, a tutela do empregador público deve ser assegurada por apelo a outros institutos jurídicos como responsabilidade civil e penal, porque não existe lugar à responsabilidade disciplinar por falta de poder disciplinar, cf. Ana Fernanda Neves – *O direito disciplinar da função pública*, vol. II..., pp. 92, 93, 255 e 256 e Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 113/2005, de 16-02-2006, pp. 17 e ss..

⁷⁶ J. M. Nogueira da Costa – *O poder disciplinar na lei geral do trabalho em funções públicas: comentário da LGTFP*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 152 e 185 e ss..

⁷⁷ Cf. J. M. Nogueira da Costa – *op. cit.*, p. 186.

⁷⁸ Raquel Alves – *op. cit.*, pp. 213 e 215 e ss.

De acordo com a análise da evolução do sistema jurídico português no que toca aos efeitos das penas disciplinares aplicáveis aos aposentados, constata-se que progressivamente o legislador foi adaptando as penas, primeiro extinguindo a previsão da perda definitiva da pensão ou do vencimento do cargo ou título por que eram abonados e posteriormente, determinando a limitação temporal mais restrita em relação às outras penas.

Acresce, também, a este propósito que o próprio Tribunal Constitucional foi convocado para apreciar a constitucionalidade de várias normas respeitantes aos efeitos das penas disciplinares aos aposentados tais como o Ac. Tribunal Constitucional, doravante designado por TC, de 28-05-2020, n.º 288/2020 onde se decidiu julgar *“inconstitucional a norma contida no artigo 15.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 196/94, de 21 de junho (Regulamento Disciplinar da Polícia Judiciária), na medida em que determina, para os funcionários e agentes aposentados, a perda total do direito à pensão em substituição da pena de suspensão, por violação do princípio da proporcionalidade, decorrente do art. 2.º da CRP”*⁷⁹.

⁷⁹ Os primeiros acórdãos que se debruçaram sobre esta matéria, como v.g. Ac. TC de 12-07-2006, n.º 442/2006, onde foi decidido *“pela não desconformidade constitucional da norma constante do artigo 15º, nº 1, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, na parte em que permite que aos funcionários e agentes aposentados abrangidos por esse Estatuto possa ser aplicada, em caso de infracção disciplinar, a pena de perda da pensão por tempo igual à pena de inactividade que seria de aplicar não fora a situação de aposentação”*, partiam da conceção de que as finalidades que fundamentam a pena disciplinar seriam prejudicadas pelo juízo de inconstitucionalidade e numa situação em que, além do mais, foi o próprio trabalhador que, voluntariamente, optando pela reforma antecipada ainda no curso do processo disciplinar, se colocou na situação de pensionista. Também foi tido em conta de que durante o tempo em que o trabalhador aposentado estivesse privado de forma total de meios de subsistência poderia sempre recorrer aos mecanismos assistenciais normais previstos no ordenamento jurídico português para fazer face a situações de inaceitável carência social. Neste mesmo sentido, Ac. TC de 17-01-2007, n.º 28/2007.

Todavia a partir do Ac. TC de 10-12-2014, n.º 858/2014 inverteu-se o sentido anteriormente acolhido ao *“julgar inconstitucional a norma do artigo 26.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, na parte em que determina para os funcionários e agentes aposentados a substituição da pena de demissão pela perda total do direito à pensão pelo período de 4 anos, por violação do princípio da proporcionalidade decorrente do artigo 2º da Constituição”*. No referido aresto, cuja jurisprudência foi reiterada pelo Ac. TC de 13-11-2019, n.º 660/2019, o Tribunal Constitucional refutou os argumentos outrora acolhidos, nomeadamente considerando que inexistem razões para que o direito fundamental à existência condigna não deva estar sujeito aos mesmo critérios de ponderação, tanto na perda do direito à pensão decorrente da prática de sanção disciplinar, como nas situações de penhora de prestações sociais para satisfação de créditos. Foi também exposto que as finalidades das sanções disciplinares revestem um carácter de prevenção especial e de correção, que não se

Ademais, a ressalva do preceito exigindo que estejam em causa as “*mesmas funções*”, é bastante problemática, pois determina a inoponibilidade do ilícito disciplinar cometido no exercício de funções públicas anteriormente prestadas se o novo vínculo de emprego público não possuir a mesma identidade de funções. Ou seja, não poderá prosseguir o procedimento disciplinar nem se aplicar sanções disciplinares sempre que o trabalhador assumia funções públicas diversas, ainda que de maior complexidade e responsabilidade, daquelas nas quais fora praticada a infração⁸⁰.

Não se afigura compreensível uma redação desta natureza que afasta a possibilidade de exercício do prolongamento do poder disciplinar nestas situações, porquanto, por exemplo, no caso de funções de maior complexidade e responsabilidade, a exigência de particulares condições de dignidade e confiança para esse cargo é defraudada. Potencialmente até instigará a prática de infrações decorrentes do exercício de funções de maior complexidade e responsabilidade que poderão eventualmente dar origem a consequências mais nefastas e que atentariam de forma mais gravosa contra o princípio da prossecução do interesse público, pois pelas anteriores infrações o autor não foi responsabilizado.

2.4. Desde que do início do procedimento disciplinar não decorram mais de 18 meses até à notificação ao trabalhador da decisão final

Durante o exercício do poder disciplinar aquando da normal execução do vínculo de emprego público, o legislador impôs um limite temporal à responsabilidade disciplinar do trabalhador que ficou previsto no art. 178.º, n.º 5 da LTFP e que consiste no dever do empregador de concluir o procedimento disciplinar (com notificação da decisão final) no prazo de 18 meses a contar da data em que foi instaurado o procedimento, tendo

verifica quando ocorre uma privação total da pensão de aposentação, porque a razão para o aposentado receber a sua aposentação assenta no princípio da contributividade, bem como uma medida de privação do valor total da pensão, sem qualquer ponderação dos efeitos que poderá originar nas condições básicas da vida do destinatário da sanção, põe em causa o princípio da proporcionalidade na sua dimensão da necessidade, sendo ilógica a invocação do direito de assistência material, enquadrado num sistema não contributivo, para fazer face às situações de carência resultantes da aplicação da sanção. Esta orientação é a que prevalece atualmente no Tribunal Constitucional.

Todos os acórdãos do TC citados estão disponibilizados em www.tribunalconstitucional.pt e foram consultados pela última vez no dia 03-11-2023.

⁸⁰ Como salienta Miguel Lucas Pires – *Lei...*, p. 272 e Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 25/2020, de 25-08-2020, p. 8.

em vista a observância do princípio da celeridade e da necessidade de estabilidade da vida jurídica⁸¹.

Neste mecanismo de prolongamento do poder disciplinar, também o legislador estabeleceu um prazo prescricional ou perentório⁸² de 18 meses coincidente com o prazo geral para a prolação da decisão disciplinar, impedindo que volvidos mais de 18 meses se prossiga com o procedimento disciplinar⁸³⁸⁴.

Isto é, “*mesmo admitindo a retoma do procedimento disciplinar esta apenas será lícita se a decisão final for proferida no prazo de 18 meses, contados desde o seu início e ressalvado o período da sua suspensão*”⁸⁵.

Esta condição é apenas circunscrita aos casos em que o procedimento disciplinar ainda não prescreveu nos termos gerais previstos no art. 178.º, n.º 5 da LTFP e o mesmo também não cessou com a notificação da decisão final ao trabalhador, não se aplicando às situações em que a notificação ao trabalhador da decisão final já foi efetuada e o que até então não decorreu foi a execução de qualquer das sanções disciplinares previstas nas alíneas b) a d) do art. 180.º da LTFP.

Nestas hipóteses é de referir que também existe um prazo de prescrição das sanções disciplinares consagrado no art. 193.º da LTFP que é contado a partir da data em que a decisão se tornou inimpugnável e que difere consoante o tipo de sanção disciplinar em causa⁸⁶, e caso se verifique a prescrição dessas sanções isso implica que estas não podem ser mais executadas, uma vez que não foram realizadas nos prazos indicados, garantindo, portanto, a segurança jurídica ao trabalhador.

⁸¹ João Gonçalo Teixeira Pinto Batista Gonçalves – *op. cit.*, p. 71 e Miguel Lucas Pires – *Confronto...*, p. 238.

⁸² O prazo prescricional é um prazo cujo decurso extingue a responsabilidade disciplinar.

⁸³ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 25/2020, de 25-08-2020, p. 6.

⁸⁴ No dia a seguir ao termo do prazo de prescrição previsto no art. 176.º, n.º 5 da LTFP, caso o trabalhador não constitua novo vínculo durante os 18 meses, deve ser formulado despacho de arquivamento do procedimento disciplinar, cf. J. M. Nogueira da Costa – *op. cit.*, p. 185.

⁸⁵ Miguel Lucas Pires – *Lei...*, p. 272.

⁸⁶ Assim em caso de sanção disciplinar de multa o prazo de prescrição é de 3 meses; se estivermos perante uma sanção disciplinar de suspensão, o prazo de prescrição é de 6 meses; e se a sanção disciplinar em causa for o despedimento disciplinar ou a demissão, o prazo de prescrição é alargado até 1 ano, cf. al. b), c) e d) do art. 193.º da LTFP respetivamente.

CONCLUSÃO

O vínculo de emprego público é definido como sendo a relação pelo qual uma pessoa singular presta a sua atividade a um empregador público mediante remuneração e de forma subordinada, estando sujeita ao princípio de prossecução do interesse público, e vinculada por um conjunto de imposições constitucionais relativas ao emprego público.

Aos trabalhadores em função pública é-lhes imposto o cumprimento da disciplina prevista na LTFP, excetuando-se aqueles que possuem um estatuto disciplinar especial, sendo que se encontram sujeitos ao poder disciplinar do empregador público, caracterizado por ser a faculdade de investigar e sancionar os seus trabalhadores que, pelas suas ações ou omissões, violem as obrigações contratuais a que se encontram adstritos.

Esse poder assume quatro dimensões: a preventiva e prescritiva, a premiativa, o exercício da ação disciplinar e a punitiva. Para efeitos do presente estudo centra-se mormente na vertente punitiva ou sancionatória do poder disciplinar.

Assume-se como finalidade deste poder a necessidade de assegurar o bom funcionamento dos serviços públicos e a sua continuidade, bem como, garantir o cumprimento dos deveres pelo trabalhador infrator a que o mesmo está obrigado pela relação de emprego e dissuadir correspondentemente os outros trabalhadores da prática desses comportamentos.

O poder disciplinar funda-se na relação jurídica de emprego público, pelo que, o início da sujeição a esse poder ocorre no momento da constituição do vínculo de emprego público eficaz e o seu termo acontece quando esse vínculo de emprego público cessa.

Por isso, sem existir uma norma que o prolongue, o processo disciplinar, independentemente da fase em que o mesmo se encontra, caduca no momento de cessação do vínculo de emprego público e o trabalhador deixa de poder ser responsável pelas violações cometidas em sede disciplinar, mas pode ser alvo de responsabilização noutras áreas do Direito como no Direito Civil e também no Penal.

Analisado os ordenamentos jurídicos europeus mais próximos, como Espanha, Itália e França, constatou-se que, ao passo que o ordenamento jurídico espanhol impõe que a denúncia ao estatuto de funcionário público não pode ser aceite enquanto o funcionário esteja sujeito

a processo disciplinar ou tenha sido proferida contra ele acusação ou abertura de processo oral pela prática de crime, no italiano, o legislador estabeleceu que a cessação da relação de trabalho extingue o procedimento disciplinar, salvo se estiver prevista a sanção de despedimento pela infração cometida ou, em qualquer caso, a suspensão cautelar do serviço tenha sido ordenada.

Em relação ao Direito Francês, no mesmo encontra-se previsto que a denúncia só produz efeitos quando aceite e sendo aceite não obsta, se for caso disso, ao exercício de sanção disciplinar, relativamente a factos que só foram divulgados à administração após a demissão.

Considerando a evolução da regulação do prolongamento do poder disciplinar após a cessação do vínculo de emprego público no quadro normativo português, constata-se que o mesmo sempre teve previsão normativa desde 1943, exceto durante o período que permeia a entrada em vigor da LTFP e a entrada em vigor das alterações introduzidas nessa lei pelo Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro.

Pese embora alguns autores, como Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, entendam que durante esse período o empregador poderia perseguir os ilícitos até aí cometidos pelo trabalhador, instaurando ou dando continuidade aos procedimentos disciplinares, na realidade havia uma impossibilidade temporária de executar as sanções disciplinares decorrentes de infrações praticadas na pendência do vínculo, pois sem um normativo que legitime esse poder entende-se que não há lugar a essa prática.

Paralelamente à existência e aplicação do regime consolidado na LTFP, também existem outras referências a um poder disciplinar que se mantém após a cessação de vínculos de emprego que lhe está subjacente noutros estatutos disciplinares especiais como no Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública e no Estatuto dos Magistrados Judiciais.

O fundamento da regulação do prolongamento do poder disciplinar reside no princípio da prossecução do interesse público, que se encontra alicerçado no princípio da legalidade, porquanto o primeiro princípio que funcionaliza o exercício do poder disciplinar e o segundo constitui o limite e o fundamento para a atividade da Administração.

No art. 176.º, n.º 5 da LTFP encontra-se previsto o prolongamento do poder disciplinar que conta com um maior número de pressupostos para o prosseguimento do procedimento disciplinar ou da execução das sanções de multa, suspensão e despedimento disciplinar ou demissão, refletindo, assim, um melhor equilíbrio dos interesses em causa, nomeadamente, por um lado, o princípio de segurança jurídica e proteção da confiança do trabalhador e, por outro, o princípio da prossecução do interesse público.

A competência disciplinar deste prolongamento passa por aplicar o disposto no art. 198.º da LTFP e ficcionar que se trata de uma mudança de órgão ou serviço na pendência do procedimento sem atender à efetiva cessação do vínculo de emprego público que ocorreu para estes efeitos de competência disciplinar.

Neste sentido o procedimento disciplinar é instaurado no órgão ou serviço em que o trabalhador exerce funções à data da infração, sendo que a nomeação de instrutor está a cargo da entidade que instaure o procedimento disciplinar nos termos do art. 208.º da LTFP. Já a aplicação da sanção compete ao empregador do novo vínculo de emprego público.

A primeira condição de punibilidade do poder disciplinar após a cessação do vínculo de emprego público é a ocorrência de uma descontinuidade funcional, que se traduz por uma cessação do vínculo de emprego público que não pode ter sido determinada pelo empregador por motivos disciplinares.

A segunda condição é a suspensão do procedimento disciplinar ou da execução de sanções disciplinares de multa, de suspensão e de despedimento disciplinar ou de demissão por um período máximo de 18 meses.

A terceira condição é a constituição de um novo vínculo de emprego público para as mesmas funções a que o procedimento disciplinar diz respeito. Centrando-se primeiramente na imposição de constituição de um novo vínculo de emprego público, a mesma poderá não advir no caso de cessação do vínculo de emprego público que ocorre por caducidade com a reforma ou aposentação do trabalhador, tendo em conta que simultaneamente à cessação do vínculo entre o trabalhador e a Administração Pública é criada uma outra relação jurídica, de carácter prestacional.

Na hipótese de o trabalhador aposentado nunca mais voltar a constituir novo vínculo de emprego público, o mesmo nunca será responsabilizado disciplinarmente na íntegra por infrações ocorridas durante o seu vínculo de emprego público. Pois, até a execução de qualquer uma das sanções disciplinares de multa, de suspensão e de despedimento disciplinar ou demissão que esteja em curso cessa a sua execução em caso de cessação do vínculo de emprego público, até o trabalhador voltar a constituir um novo vínculo.

Em relação à exigência da identidade das funções, esta é bastante problemática, porquanto com este enunciado não poderá prosseguir o procedimento disciplinar nem se aplicar sanções disciplinares sempre que o trabalhador assuma funções públicas diversas, ainda que de maior complexidade e responsabilidade, daquelas nas quais fora praticada a infração.

Não se afigura compreensível uma redação desta natureza que afas-

ta a possibilidade de exercício do prolongamento do poder disciplinar nestas situações, porquanto, por exemplo, no caso de funções de maior complexidade e responsabilidade, a exigência de particulares condições de dignidade e confiança para esse cargo é defraudada. Potencialmente até instigará a prática de infrações decorrentes do exercício de funções de maior complexidade e responsabilidade que poderão eventualmente dar origem a consequências mais nefastas e que atentariam de forma mais gravosa contra o princípio da prossecução do interesse público, pois pelas anteriores infrações o autor não foi responsabilizado.

A quarta e última condição de punibilidade é um limite temporal: *“desde que do início do procedimento disciplinar não decorram mais de 18 meses até à notificação ao trabalhador da decisão final”*.

O legislador estabeleceu um prazo prescricional ou perentório de 18 meses coincidente com o prazo geral para a prolação da decisão disciplinar, impedindo que volvidos mais de 18 meses se prossiga com o procedimento disciplinar. Esta imposição é apenas circunscrita aos casos em que o procedimento disciplinar ainda não prescreveu nos termos gerais previstos no art. 178.º, n.º 5 da LTFP e o mesmo também não cessou com a notificação da decisão final ao trabalhador, não se aplicando às situações em que a notificação ao trabalhador da decisão final já foi efetuada e o que até então não decorreu foi a execução de qualquer das sanções disciplinares previstas nas alíneas b) a d) do art. 180.º da LTFP.

Nestas hipóteses é de referir que também existe um prazo de prescrição das sanções disciplinares consagrado no art. 193.º da LTFP que é contado a partir da data em que a decisão se tornou inimpugnável e que difere consoante o tipo de sanção disciplinar em causa. Caso se verifique a prescrição dessas sanções isso implica que estas não podem ser mais executadas, uma vez que não foram realizadas nos prazos indicados, garantindo, portanto, a segurança jurídica ao trabalhador.

Concluído o estudo, é necessário reafirmar que o prolongamento do poder disciplinar é essencial para efetivar a responsabilidade disciplinar do trabalhador após a cessação do vínculo de emprego público.

Porém, as exigências para o exercício deste poder são alvos de severas críticas pois deixam de fora do seu âmbito de aplicação situações recorrentes como é o caso do trabalhador aposentado que não volta a constituir vínculo de emprego público e o trabalhador que, ao constituir novo vínculo de emprego público, exercerá funções diferentes, ainda que de maior complexidade e responsabilidade das que desempenhava anteriormente.

Pelo que, deve ser revisto o enunciado normativo do art. 176.º, n.º 5 da LTFP, a fim de abarcar também estas situações.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Raquel – *A cessação da relação jurídica de emprego público*, s.l., Nova Causa, 2016.
- AMADO, António – «Aplicação no tempo do exercício do poder disciplinar, face à inclusão do estatuto disciplinar à luz da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho», in *Jurismat*, n.º 7, Novembro, 2015, pp. 103-137.
- ANTUNES, Abel e CASQUINHA, David – *Direito disciplinar público: comentário ao regime jurídico-disciplinar da LTFP*, s.l., Rei dos Livros, 2018.
- CAETANO, Marcello – *Do Poder Disciplinar*, Coimbra, Imprensa Universitária, 1932.
- CARVALHO, Aleida Vaz de – *A relação jurídica de emprego público*, Coimbra, Gestlegal, 2021.
- CARVALHO, Raquel – *Comentário ao regime disciplinar dos trabalhadores em funções públicas*, 2.ª ed., Lisboa, Universidade Católica, 2018.
- CORDEIRO, Célia Rodrigues – *As garantias de defesa do trabalhador na fase de instrução do procedimento disciplinar*, Tese de Mestrado, Lisboa, Universidade de Lisboa, 2018. Disponível em repositorio.ul.pt.
- COSTA, J. M. Nogueira da – *O poder disciplinar na lei geral do trabalho em funções públicas: comentário da LGTFP*, Coimbra, Almedina, 2021.
- FAVEIRO, Victor – «Esquema de uma teoria geral da infracção disciplinar», in *Ciência e Técnica Fiscal, Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos*, Série A, n.ºs 31 a 36, 2.º Semestre, 1961, pp. 878 e 918.
- FRAGA, Carlos – *O Poder Disciplinar no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública*, 2.ª ed., Amadora, Petrony, 2013.
- GONÇALVES, João Gonçalo Teixeira Pinto Batista – *A garantia de maior estabilidade e segurança no emprego público e a extinção da relação laboral pública por motivos disciplinares*, Tese de Mestrado, Lisboa, Universidade de Lisboa, 2018. Disponível em repositorio.ul.pt.
- LEAL-HENRIQUES, Manuel – *Procedimento disciplinar: Função Pública, outros estatutos, regime de férias, faltas e licenças*, 5.ª ed., Lisboa, Rei dos Livros, 2007.
- MACIE, Albano – *Poder disciplinar no funcionalismo público*, Maputo, Escolar, 2022.
- MACIE, Albano – *Tratado do direito da Função Pública*, Maputo, Escolar, 2021.
- MAGALHÃES, Filipa Matias e PEREIRA, Maria Leitão – *Manual do emprego público*, Porto, Vida Económica, 2016.
- NAVARRO, Luiz Lopes – *Funcionários Públicos*, Lisboa, s.n, 1940.

- NEVES, Ana Fernanda – *O direito disciplinar da função pública*, vol. I e II, Tese de Doutoramento, Lisboa, Universidade de Lisboa, 2007. Disponível em repositorio.ul.pt.
- ALBUQUERQUE, Andreia Filipa Carvalho – *Modos de acesso ao Emprego Público: Evolução, Reflexões e Tendências do Emprego Público*, Tese de Mestrado, Porto, Universidade Católica Portuguesa, 2014. Disponível em repositorio.ucp.pt.
- PIRES, Miguel Lucas – *Confronto entre o regime do emprego público e o regime laboral privado*, Coimbra, Almedina, 2021.
- PIRES, Miguel Lucas – *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas anotada e comentada*, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2019.
- RAMALHO, Maria do Rosário Palma – *Do fundamento do Poder Disciplinar Laboral*, Coimbra, Almedina, 1993.
- RAMALHO, Maria do Rosário Palma – *Tratado de Direito do Trabalho: Parte II - Situações Laborais Individuais*, 8.ª ed., Coimbra, Almedina, 2021.
- RAPOSO, Mário Mota – *Contributo para o estudo do poder disciplinar no direito da função pública: as suas relações com os princípios da legalidade e da segurança jurídica*, Lisboa, Chiado Books, 2018.
- REIS, Inês, MONTEIRO, José Pinto e PINTO, Susana Costa – *Novo estatuto disciplinar da função pública (Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro): comentado e anotado*, Porto, Vida Económica, 2009.
- SOUSA, Rui Correia de – *Lei geral do trabalho em funções públicas: anotada e comentada*, 2.ª ed., Porto, Vida Económica, 2019.
- VEIGA E MOURA, Paulo – *A privatização da função pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004.
- VEIGA E MOURA, Paulo e ARRIMAR, Cátia – *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2014.
- CAVALEIRO, Vasco – *O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas*, Coimbra, Almedina, 2018.

OUTRAS REFERÊNCIAS

- Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 25/2020, de 25-08-2020, disponível em www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/ e consultado pela última vez no dia 26-03-2023.
- Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 113/2005, de 16-02-2006, disponível em www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/ e consultado pela última vez no dia 26-03-2023.