

MESTRADO EM DIREITO
CIÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

Procedimentos Disciplinares na Guarda Nacional Republicana: a Prescrição

Rúben André Oliveira Barros Rocha

M

2023



Procedimentos Disciplinares na Guarda Nacional Republicana: a Prescrição

Rúben André Oliveira Barros Rocha, aluno n.º 202103021

Universidade do Porto

Faculdade de Direito

Orientadora: Professora Doutora Juliana Ferraz Coutinho

Coorientador: Professor Doutor José Fontes

Mestrado

Porto, julho de 2023

Resumo

O Direito Disciplinar Público assume uma grande importância devido ao seu papel na prossecução dos interesses públicos, através do contributo para a manutenção da eficiência e do salutar funcionamento dos serviços, sendo que, concomitantemente, confere proteção aos trabalhadores da Administração Pública, zelando pelo respeito dos seus direitos e garantias.

O presente trabalho de investigação encontra-se subordinado ao tema “Procedimentos Disciplinares na Guarda Nacional Republicana: a Prescrição”, e tem como objetivo o estudo do instituto da prescrição do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana. Para isso, este instituto é analisado em três vertentes: a prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar, a prescrição do procedimento disciplinar e a prescrição da pena disciplinar, com especial foco nas suas controvérsias jurídicas.

No decurso da investigação foi possível concluir que o Direito Disciplinar Público também é informado por princípios constitucionais e por princípios gerais de Direito Processual Penal, sendo fundamentais para se compreender o regime da prescrição em sede disciplinar.

Foi ainda possível concluir que o conhecimento dos factos só releva para efeito do início da contagem do prazo de prescrição, se integrar informação suficiente que permita, à entidade com competência disciplinar, representar que foi assumida uma conduta passível de constituir infração disciplinar, através da perceção do modo, tempo, lugar e da identidade do autor.

No plano disciplinar, os prazos referentes à tramitação procedimental são considerados prazos ordenadores, ao passo que, os prazos que devem ser respeitados pelo arguido são prazos perentórios.

Concluiu-se, ainda, que a jurisprudência tem vindo a entender que a Administração Pública tem competência para efetuar uma apreciação jurídico-penal sobre a natureza dos factos, com o inerente efeito de alargamento do prazo de prescrição que daí advém. Para evitar problemática inerente a esta posição, consideramos que deveria existir uma causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento disciplinar que paralisasse a contagem do tempo enquanto decorresse um procedimento criminal pelos mesmos factos.

Por fim, considera-se que seria benéfico que o legislador optasse por uma solução em que o prazo de prescrição da pena se iniciasse com a irrecorribilidade graciosa e em que a, eventual, impugnação contenciosa provocaria a sua suspensão.

Palavras-Chave: Direito Disciplinar Público; Guarda Nacional Republicana; Prescrição.

Abstract

Public Disciplinary Law is of great importance due to its role in the pursuit of public interests, through its contribution to maintain efficiency and healthy functioning services while, at the same time, it provides protection to public administration workers, ensuring that their rights and legal guarantees are respected.

This research work is subordinated to the theme “Disciplinary Procedures in Guarda Nacional Republicana: Limitation period” and it is aimed to study the limitation period institute of Guarda Nacional Republicana Disciplinary Regulation. To do so, this institute is analyzed in three aspects: the limitation period of the right to initiate the disciplinary procedure, the limitation period of the disciplinary procedure and the limitation period of the disciplinary penalty, with special focus on its legal controversies.

During the investigation it was possible to conclude that Public Disciplinary Law is also shaped by principles and by general principles of Criminal Procedural Law, being fundamental to understanding the limitation period regime in disciplinary terms.

It was also possible to conclude that the knowledge of the facts is only relevant for the purpose of starting the counting of the limitation period, if it includes enough information that allows the entity with disciplinary competence to represent that a conduct liable to constitute a disciplinary infraction was assumed, through the perception of the manner, time, place and identity of the author.

On the disciplinary level, deadlines related to the procedure are considered ordering deadlines, whereas deadlines that must be respected by the defendant are peremptory deadlines.

It was also concluded that jurisprudence has come to understand that the Public Administration has the competence to carry out a criminal-legal assessment of the nature of the facts, with the inherent effect of extending the limitation period that arises therefrom. To avoid problems related to this stance, we consider that there should be a reason for suspending the limitation period of the disciplinary procedure that would paralyze the time counting while a criminal procedure for the same facts takes place.

Finally, it would be beneficial for the legislator to adopt a solution in which the statute of limitations for the penalty begins with the graceful non-appealability and in which the eventual criminal procedure would cause its suspension.

Keywords: Public Disciplinary Law; Guarda Nacional Republicana; Limitation period.

Sumário

Resumo	2
Abstract	3
Sumário	4
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos	6
Introdução	7
Capítulo 1 – Do Direito Disciplinar	9
1.1. Prolegómenos	9
1.2. Princípios vigentes no Direito Disciplinar	13
1.2.1. Princípio da legalidade	13
1.2.2. Princípio <i>non bis in idem</i>	14
1.2.3. Princípio da não retroatividade	14
1.2.4. Princípio da segurança jurídica	15
1.2.5. Princípio da proporcionalidade	16
1.2.6. Princípio da audiência e de defesa	17
1.2.7. Princípio da livre apreciação da prova	19
1.2.8. Princípio da presunção de inocência	20
1.3. O Direito Disciplinar na GNR	21
Capítulo 2 – Das Garantias do Direito Disciplinar	24
2.1. Garantias gerais dos administrados	24
2.2. Direitos e garantias de defesa presentes no Direito Disciplinar	27
2.2.1. Direito à assistência por advogado	27
2.2.2. Garantias de imparcialidade	28
2.2.3. Garantias da prova	29
2.2.4. Direito à não autoincriminação	30
2.2.5. Direito ao conhecimento da acusação	31
2.2.6. Direito à conclusão célere do procedimento	32

Capítulo 3 – Da prescrição	33
3.1. O instituto da prescrição	33
3.1.1. Noções gerais	33
3.1.2. A suspensão e a interrupção	35
3.1.3. A prescrição nos procedimentos disciplinares	36
3.2. A prescrição noutros regimes disciplinares	38
3.2.1. A prescrição na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas	38
3.2.2. A prescrição no Estatuto Disciplinar da PSP	43
3.2.3. A prescrição no Regulamento de Disciplinar Militar	45
3.2.4. A prescrição no <i>Régimen Disciplinario de la Guardia Civil</i>	48
3.3. A prescrição no Regulamento de Disciplina da GNR	51
3.3.1. A prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar	51
3.3.2. A prescrição do procedimento disciplinar	53
3.3.3. A prescrição da pena disciplinar	59
Conclusões	62
Lista de referências bibliográficas	65

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

Art.º	Artigo
CC	Código Civil
Cfr.	Conforme
CP	Código Penal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPP	Código Processual Penal
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
ED/2008	Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas
ED/1984	Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local
EDPSP	Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública
EMGNR	Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana
GNR	Guarda Nacional Republicana
LGTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
n.º	Número
Ob. cit.	Obra citada
p.	Página
PSP	Polícia de Segurança Pública
RDGC	<i>Régimen Disciplinario de la Guardia Civil</i>
RDGNR	Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana
RDM	Regulamento de Disciplina Militar
RDPSP	Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TCAN	Tribunal Central Administrativo do Norte
TCAS	Tribunal Central Administrativo do Sul

Introdução

Esta dissertação surge no âmbito da frequência do Mestrado em Direito, especialidade de Ciências Jurídico-Administrativas, da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

A Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma força de segurança de natureza militar que integra os sistemas nacionais de segurança e proteção e, como tal, foi-lhe atribuída a missão de velar pela legalidade democrática, pela segurança interna e pelos direitos dos cidadãos, podendo ainda assumir, em situações específicas, tarefas no âmbito da política de defesa nacional¹.

Com o intuito de atingir o desiderato legalmente definido, a GNR assume uma organização assente numa estrutura hierárquica em que os seus militares estão sujeitos ao cumprimento dos deveres constantes no Regulamento de Disciplina da GNR^{2/3} (RDGNR), que estabelecem linhas norteadoras das suas condutas.

Isto assume especial importância pois, nesta senda, o Direito Disciplinar na GNR contribui para assegurar que os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos sejam protegidos e respeitados pelos militares da GNR, levando-os a procurar a manutenção do equilíbrio entre o dever de proteger a sociedade e o respeito pelos direitos individuais. Concomitantemente, ainda concorre para que sejam seguidas as normas e procedimentos internos da GNR, o que leva ao seu bom funcionamento e maior produtividade.

No âmbito do Direito Disciplinar da GNR, é possível observar a presença do instituto jurídico da prescrição como uma das causas de extinção de direitos, que decorre da erosão causada pelo decorrer do tempo sem que estes sejam exercidos. Esta extinção funda-se na lógica de não ser admissível que alguém fique sujeito a uma “tensão crónica” derivada da possibilidade de ser alvo de um procedimento disciplinar ou, até, de uma pena disciplinar⁴.

A motivação para a escolha do tema prende-se com o interesse profissional do autor, sendo que, por diversas vezes, foi nomeado instrutor de processos disciplinares, acabando por ser despertado um entusiasmo e interesse pelas questões associadas à tramitação dos mesmos. Para mais, constata-se que, devido à especificidade do universo de pessoas visadas por estes processos, é uma matéria que se encontra pouco explorada e debatida, no entanto, no seio dos

¹Conforme dispõe o art.º 1.º da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro – Lei orgânica da Guarda Nacional Republicana (LOGNR).

²Nos termos do n.º 7 do art.º 11.º do Decreto-lei (DL) n.º 30/2017, de 22 de março – Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana (EMGNR).

³Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto.

⁴In GNR (2021) – **Publicação Doutrinária da GNR M 2-09-01: Manual de Elaboração de Processos de Natureza Disciplinar da GNR**. Lisboa: Comando de Doutrina e Formação da GNR, p. 1.1-8 e 1.1-9.

militares da GNR e da própria Instituição existe todo o interesse na discussão das controvérsias que vão surgindo, por motivos de manutenção da justiça e de desenvolvimento organizacional. Com o presente trabalho pretende-se analisar os normativos legais que regulam os procedimentos disciplinares na GNR e a jurisprudência relevante, com o objetivo explorar como opera o instituto da prescrição à luz do RDGNR. Os objetivos específicos estão dirigidos para as formas de prescrição existentes, mais especificamente, através da discussão das controvérsias associadas à prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar, à prescrição do procedimento disciplinar e à prescrição da pena disciplinar.

No que concerne ao encadeamento metodológico a percorrer, pretende-se iniciar com a realização de leituras exploratórias para reunir a bibliografia pertinente, procurando, progressivamente, encaminhar o esforço de pesquisa para as temáticas mais específicas⁵. Inevitavelmente, a acompanhar a procura de doutrina irá ocorrer a pesquisa de legislação e de jurisprudência, para melhor sustentar as conclusões que possam vir a ser encontradas.

Seguidamente, irá ser adotada uma postura expositiva com o intuito de transpor com maior profundidade os necessários conceitos para o desenvolvimento do tema e, a partir daí, será empregue uma metodologia dedutiva, por forma a debater as problemáticas associadas ao tema. Não será assumida uma estrutura rígida, para que seja possível proceder a adaptações que contribuam para esclarecer algumas das dúvidas suscitadas, bem como, para o incremento do interesse e coerência intrínseca do próprio texto⁶.

O trabalho irá ser organizado em três capítulos: o primeiro irá debruçar-se, globalmente, sobre o Direito Disciplinar e os seus princípios; ainda no primeiro capítulo, será feita uma alusão generalista ao Direito Disciplinar na GNR, onde será escalpelizada a aplicação do Direito Disciplinar na Instituição, sendo essencial a compreensão da legislação relevante e o seu âmbito de aplicação; o segundo capítulo irá ser dedicado às garantias do Direito Disciplinar; no terceiro capítulo irá ser analisada a prescrição consagrada no RDGNR, onde se torna inolvidável o estudo de diversos regimes disciplinares paralelos, com vista a identificar as soluções adotadas em diferentes ordenamentos jurídicos; por fim, o terceiro capítulo será, também, dedicado à discussão dos aspetos críticos da prescrição prevista no RDGNR, através da identificação dos seus pontos frágeis e de possíveis soluções que poderiam ser adotadas.

⁵De acordo com POÇAS, L. (2020) – **Manual de Investigação em Direito: Metodologia da Preparação de Teses e artigos Jurídicos**. Coimbra: Edições Almedina, p. 93 a 97.

⁶*Idem*, p. 167 e 179.

Capítulo 1 – Do Direito Disciplinar

1.1. Prolegómenos

Para garantir que um grupo de seres humanos consegue atingir os fins que levaram à sua génese, é necessário que os seus membros cumpram normas que contribuam para a eficiência e coesão do grupo. Essas normas devem ser orientadas para a regulação da sua conduta, impondo comportamentos que são verdadeiros deveres e que permitem harmonia nos relacionamentos e a concretização dos objetivos do grupo. Desta forma, o conjunto de normas que garante a coesão e a realização dos fins do grupo é parte objetiva da disciplina e a sua parte subjetiva diz respeito aos deveres, a que estão adstritos os membros do grupo nas suas relações com os restantes membros e com o próprio grupo⁷.

Podemos então afirmar que a manutenção da disciplina é bastante importante no seio das organizações, quer públicas quer privadas, revelando a pertinência do Direito Disciplinar como o ramo do Direito responsável pelo tratamento da disciplina laboral, para que não exista uma perturbação dos serviços⁸, e como regulador do conjunto de deveres⁹ inerentes às funções dos trabalhadores, sendo que o seu objeto visa a responsabilidade desses trabalhadores aquando da violação dos mesmos e a respetiva ação disciplinar¹⁰.

Tal como existem diferenças entre os regimes do Direito Laboral Privado e do Direito Laboral Público, também os regimes do Direito Disciplinar Público e do Direito Disciplinar Privado são distintos. O Direito Disciplinar Privado assenta numa relação jurídica em que o trabalhador e o empregador são ambos privados e prosseguem interesses particulares, sendo que o poder disciplinar privado se encontra consagrado no art.º 98.º do Código do Trabalho¹¹ e é regulado pelos art.º 328.º a 332.º do mesmo diploma legal. Já o Direito Disciplinar Público está subjacente a uma relação jurídica de emprego público em que existe uma assimetria entre as partes, pois a entidade empregadora é um organismo público, dotado de autoridade pública, que visa prosseguir os interesses públicos, o que leva a que o trabalhador também esteja sujeito às exigências desses interesses. Aqui, o poder disciplinar é fundado no poder de supremacia que

⁷Vide CAETANO, M. (1983) – **Manual de Direito Administrativo Volume II**. Coimbra: Almedina, p. 799 e 800.

⁸ In FERNANDES, A. (2009) – **Relação Jurídica de Emprego Público**. Coimbra: Coimbra Editora, p. 301.

⁹Os deveres dos trabalhadores podem consistir numa obrigação de atuar (*facere*) ou numa obrigação de abstenção de atuação (*non facere*).

¹⁰De acordo com SOUSA, R. (2011) – **Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas Anotado e Comentado** (2ª edição). Lisboa: QJ Sociedade Editora, p.14.

¹¹Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro.

a Administração Pública possui perante os seus trabalhadores e na possibilidade de os sancionar quando estes adotam comportamentos indevidos¹². Além do mais, também existem diferenças respeitantes ao escopo de cada um, uma vez que, no domínio privado, o poder disciplinar almeja, essencialmente, a manutenção do bom estado financeiro das empresas, enquanto o poder disciplinar público se dirige à satisfação dos interesses públicos¹³.

Por outro lado, o Direito Disciplinar Militar destaca-se por conter particularidades adaptadas às exigências do desempenho de funções militares¹⁴ e é marcado por conter um ordenamento jurídico específico, excluindo-se da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas¹⁵ (LGTFP). Estas especificidades são justificadas pelas características próprias das organizações militares, que assentam em estruturas bastante hierarquizadas, onde a obediência e a disciplina se revelam essenciais para garantir que as suas missões são cumpridas. O Regulamento de Disciplina Militar¹⁶ (RDM) no art.º 2.º, define disciplina militar como a garantia da *observância dos valores militares fundamentais, no respeito dos princípios éticos da virtude e da honra inerentes à condição militar*, acrescentando no art.º 4.º que esta *consiste no cumprimento pronto e exato dos deveres militares decorrentes da Constituição, das leis e dos regulamentos militares, bem como das ordens e instruções dimanadas dos superiores hierárquicos em matérias de serviço*. O RDGMR adota semelhante conceito no n.º 1 do art.º 2.º.

O Direito Disciplinar assume-se como parte do Direito Sancionatório na medida em que a quebra da disciplina, derivada da violação de deveres, resulta na possibilidade de repressão¹⁷, assente na aplicação de penas. A repressão é habilitada pela necessidade de defesa dos interesses próprios do grupo e é alcançada através do poder punitivo disciplinar, que consiste, precisamente, na autoridade dos superiores hierárquicos para manter a disciplina e velar pelo cumprimento dos deveres inerentes às funções com o objetivo de alcançar os objetivos da organização¹⁸.

¹²Cfr. MOURA, P. (2011) – **Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Função Pública** (2ª Edição). Coimbra: Coimbra Editora, p. 36.

¹³Vide FONSECA, I. (2022) – **Direito Administrativo Sancionatório: Um problema e muitos desafios**. Coimbra: Almedina, p. 269.

¹⁴Abrange os três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea) e a GNR.

¹⁵Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

¹⁶Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho.

¹⁷A repressão disciplinar é distinta e independente da repressão criminal, pelo que o mesmo facto pode levar à utilização simultânea de ambas, caso o facto origine uma violação de um dever do grupo e, ao mesmo tempo, consubstancie a prática de um crime.

¹⁸Tal como dispõe CAETANO, M. (1983) – Ob. cit., p. 802, 803 e 822.

Acrescenta-se que o poder disciplinar assume a função sancionatória que visa a responsabilização pela prática da infração, mas assume, também, a função de prevenir a prática de comportamentos ilícitos, bem como, a função de moldar a conduta dos trabalhadores e de evitar outros pratiquem a mesma infração¹⁹.

É de notar que o poder disciplinar permite ao seu titular a ingerência na vida do subordinado, definindo-lhe uma conduta ou produzindo uma alteração na sua esfera jurídica, mesmo contra a sua vontade. No entanto, este não pode ser considerado um direito subjetivo do titular, uma vez que não lhe confere uma situação jurídica de vantagem que favorece os seus interesses particulares e não está sujeito aos seus critérios de conveniência pessoal²⁰, antes existindo para favorecer os interesses da entidade empregadora e que lhe são confiados por inerência do cargo que desempenha, portanto, o poder disciplinar é uma competência do superior hierárquico que se encontra limitada pelo princípio da legalidade²¹ e vinculada aos interesses da organização.

Por conseguinte, o Direito Disciplinar assume uma duplicidade de papéis pois, se por um lado serve o propósito de conferir à entidade empregadora a possibilidade de reprimir as faltas dos trabalhadores e garantir a disciplina nos serviços, por outro lado serve o propósito de proteger o trabalhador impedindo ações arbitrárias dos superiores hierárquicos, através da previsão de garantias essenciais²². Caso não fossem salvaguardadas estas garantias, os superiores hierárquicos poderiam desencadear ações prejudiciais para o trabalhador, fundadas apenas nas suas vontades, reprimindo-os sem que sequer existisse uma análise das suas condutas.

As faltas comportamentais ou de conduta anteriormente mencionadas estão numa posição de relevo no Direito Disciplinar, sendo denominadas de infrações disciplinares²³, que podem ser entendidas como os factos praticados pelos trabalhadores que violem algum dos deveres que lhe estão adstritos²⁴. Os seus elementos essenciais, que levam à existência de responsabilidade disciplinar, são o facto perpetrado pelo trabalhador, a ilicitude e a culpa²⁵.

¹⁹De acordo com FONSECA, I. (2022) – Ob. cit., p. 259.

²⁰Vide NEVES, A (2007) – **O Direito Disciplinar da Função Pública Volume II**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, p. 7 e 8.

²¹De acordo com CARVALHO, R. (2014) – **Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas**. Lisboa: Universidade Católica Editora., p. 84.

²²In MOURA, P. (2011) – Ob. cit., p. 36 e 37.

²³As infrações disciplinares não dizem apenas respeito às condutas adotadas pelos trabalhadores nos seus locais e períodos de trabalho, podendo ser censuradas aquelas ocorridas no decorrer da sua vida privada, pois existem comportamentos adotados na vida privada que podem ter repercussões negativas nas funções laborais, o que possibilita que existam deveres de conduta da vida privada.

²⁴De acordo com CAETANO, M. (1983) – Ob. cit., p. 807.

²⁵In CARVALHO, R. (2014) – Ob. cit., p. 162 e 163.

Os factos relevantes para as infrações disciplinares traduzem-se em condutas que podem ser assumidas através de ações ou omissões, em que os trabalhadores não cumprem deveres decorrentes das suas funções, quer seja por não realizarem as tarefas de que foram incumbidos, quer por realizarem as tarefas extemporaneamente ou realizarem-nas de forma incorreta²⁶.

Aqui, destaca-se que, conforme resulta do Ac. do Tribunal Constitucional n.º 384/03, de 15 de julho, não é exigível que exista uma tipificação exaustiva das condutas censuráveis que são suscetíveis de ser sancionadas disciplinarmente, mas devem ter um mínimo de determinabilidade que permita ao trabalhador perceber quais os comportamentos que podem levar à aplicação de uma sanção disciplinar²⁷, especialmente quando está em causa a aplicação de uma pena de natureza expulsiva, que coloque em causa a segurança do emprego e o direito ao trabalho.

Por sua vez, as sanções disciplinares, que têm por objetivo a manutenção e reposição da ordem através da prevenção ou correção, motivando os trabalhadores a cumprirem os deveres funcionais²⁸, devem obedecer ao princípio da tipicidade, apenas podendo ser aplicadas aquelas que se encontram positivadas, sob pena de se gerar um vício de violação da lei²⁹. Neste conspecto, a tipicidade também visa a proteção dos trabalhadores, evitando que os efeitos negativos a produzir na sua esfera jurídica não se encontrem limitados e fiquem subjacentes à criatividade do empregador que, caso assim não fosse, poderia aplicar sanções desfasadas das finalidades a que se destinam e subjugariam os trabalhadores a uma injustificada incerteza.

No que respeita à culpa³⁰, observa-se que não é requisito necessário para a formação de uma infração disciplinar que o comportamento do agente seja doloso, isto é, não é condição essencial que a prática seja sustentada na intenção de produzir um certo resultado, bastando que exista mera culpa³¹ (vulgo, negligência), por conseguinte, torna-se suficiente que a conduta seja censurável e a atuação do trabalhador seja consciente e livre³².

²⁶Vide NEVES, A. (2007) – Ob. cit., p. 178 e 179.

²⁷No mesmo sentido aponta o Ac. do TCAN (Tribunal Central Administrativo do Norte), processo n.º 344/08.3BEPRT, de 18-02-11.

²⁸De acordo com ANTUNES, A. e CASQUINHA, D. (2018) – **Direito Disciplinar Público: Comentário ao Regime Disciplinar da LTFP**. Lisboa: Rei dos Livros, p. 231 e 232.

²⁹Vide HENRIQUES, M. (2007) – **Procedimento Disciplinar** (5ª Edição). Lisboa: Rei dos Livros, p.124.

³⁰Cfr. dispõe o Acórdão do STA (Supremo Tribunal Administrativo) n.º 025379, de 24-10-89, a culpa consiste no “nexo de imputação, que se traduz na censurabilidade da conduta, a título de dolo ou culpa”.

³¹In HENRIQUES, M. (2007) – Ob. cit., p.28.

³²Em consonância com CAETANO, M. (1983) – Ob. cit., p. 809.

1.2. Princípios vigentes no Direito Disciplinar

Após terem sido abordadas, genericamente, as características do Direito Disciplinar, torna-se agora relevante detalhar os princípios que o enformam. Estes princípios são importantes na medida em que norteiam o Direito Disciplinar Público e estabelecem os valores e objetivos que devem ser observados pela Administração Pública na interpretação e aplicação das normas aos casos concretos, contribuindo para orientar a sua atuação.

Ressalta-se que os procedimentos disciplinares são procedimentos administrativos especiais, aos quais aproveitam vários princípios gerais penais³³, o que leva a que o Direito Disciplinar seja regido por uma conjugação de princípios do Direito Administrativo e do Direito Penal.

1.2.1. Princípio da legalidade

O princípio da legalidade é um tradicional princípio do Direito Administrativo, que implica que a Administração Pública tem de atuar com fundamento na lei e dentro dos limites que esta estabelece. Desta forma, o princípio da legalidade assegura o primado do poder legislativo perante o poder administrativo e, cumulativamente, garante os direitos e interesses dos particulares. O primado do poder legislativo leva a que a Administração Pública não tenha a faculdade de praticar ações contrárias à lei e, mais do que isso, leva a que os seus atos careçam de habilitação legal³⁴.

Este princípio possui assento constitucional no n.º 2 do art.º 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e também se encontra consagrado no art.º 3º do Código do Procedimento Administrativo³⁵ (CPA), afirmando que a Administração Pública se encontra subordinada à Constituição e à lei.

Naturalmente, este princípio é extensível ao âmbito do Direito Disciplinar Público que deve, de igual modo, respeitar a lei. Para mais, o regime geral de punição de infrações disciplinares em funções públicas encontra-se sujeito à reserva de lei, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 165.º da CRP, pelo que só a Assembleia da República³⁶ pode legislar sobre as sanções disciplinares a serem aplicadas e a Administração Pública apenas pode aplicar aquelas que se encontrem expressamente previstas (princípio da tipicidade)³⁷.

³³Cfr. FONSECA, I. (2022) – Ob. cit., p. 261.

³⁴In CAUPERS, J. (2009) – **Introdução ao Direito Administrativo** (10ª Edição). Lisboa: Âncora Editora, p. 46.

³⁵DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

³⁶Salvo autorização concedida por esta ao Governo.

³⁷Vide CAVALEIRO, V. (2017) – **O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas**. Braga: Universidade do Minho, p. 98 e 99.

Por conseguinte, não subjaz do princípio da legalidade que a Administração Pública pode fazer aquilo que se lhe aprouver, mas apenas o que lhe é permitido por lei³⁸.

1.2.2. Princípio *non bis in idem*

O princípio *non bis in idem* estabelece que por cada infração disciplinar cometida pelo trabalhador apenas pode ser aplicada uma sanção disciplinar³⁹, evitando que um facto seja punido diversas vezes, ou seja, só pode ser punida uma infração que não tenha, previamente, já resultado numa sanção disciplinar, sobressaindo a proibição da dupla punição⁴⁰.

No entanto, desde logo, importa notar que não existe inobservância deste princípio quando os mesmos factos resultam numa punição em sede disciplinar e numa punição em sede penal, pois existem situações em que a conduta assumida pelo trabalhador pode, concomitantemente, atentar contra a harmonia do serviço onde desempenha funções e violar regras jurídicas que visam proteger os interesses da comunidade, gerando-se responsabilidade disciplinar e responsabilidade criminal.

Como os factos em apreço ofendem, simultaneamente, duas ordens jurídicas distintas e as punições têm, também, finalidades distintas, a sujeição de um trabalhador a uma sanção disciplinar e a uma sanção penal pela prática dos mesmos factos não contraria o princípio *non bis in idem*, porquanto, existe uma valoração dos mesmos em âmbitos diferentes e independentes, sendo que este princípio só opera dentro do mesmo ordenamento punitivo⁴¹.

Este princípio encontra-se constitucionalmente salvaguardado no n.º 5 do art.º 29.º da CRP, especificado com conotação para o Direito Penal.

1.2.3. Princípio da não retroatividade

O Direito Disciplinar Público coaduna-se com as regras da lei penal referentes à aplicação da lei no tempo, aceitando que apenas são aplicáveis aos factos praticados pelos trabalhadores as normas jurídicas que já se encontravam em vigor à data da sua prática. A assunção de outro paradigma poderia levar a que um trabalhador fosse punido por uma conduta que, quando foi praticada, não representava qualquer censurabilidade, o que se revelaria atentatório da segurança jurídica e da justiça.

³⁸De acordo com AMARAL, D. (2011) – **Curso de Direito Administrativo Volume II** (2ª Edição). Coimbra: Almedina, p. 51.

³⁹Cfr. dispõe MOURA, P. (2011) – Ob. cit., p. 122 e 123.

⁴⁰Neste sentido dispõe o Ac. do TCAN, processo n.º 013322/05.7BEBRG, de 29-05-08.

⁴¹Em consonância com HENRIQUES, M. (2007) – Ob. cit., p. 94, 95, 97 e 99.

Assim, o princípio da não retroatividade, como princípio geral, estabelece que a lei regula para o futuro e, por isso, não tem valor passado. Este princípio é transversal a todos os ramos do Direito, contudo pode ser afastado pelo legislador⁴².

O art.º 29.º da CRP integra no ordenamento constitucional a necessidade de as leis penais acatarem este princípio. No mesmo artigo surgem outras variações que o afloram, mais concretamente, no n.º 4, onde é proibida a aplicação de medidas mais desfavoráveis do que aquelas que estavam previstas no momento da prática dos factos⁴³.

Segundo o mesmo preceito legal, acolhendo um procedimento distinto, deve ser aplicada retroativamente a norma que não se encontrava em vigor à data da prática da conduta relevante, mas que é mais favorável ao visado⁴⁴. Apesar desta norma se referir apenas aos ilícitos criminais, tem sido aceite pela generalidade da doutrina que é extensível aos restantes domínios sancionatórios, onde cabe o Direito Disciplinar e o Direito de mera Ordenação Social.

Daqui se entende que a não retroatividade da norma mais desfavorável e o aproveitamento retroativo da norma mais favorável devem ser respeitadas no âmbito do Direito Disciplinar, sendo de acrescentar, que estas são fundamentais para promover a segurança jurídica⁴⁵.

1.2.4. Princípio da segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica prende-se com a necessidade de as pessoas terem a confiança e segurança de que os seus atos e as decisões públicas que sobre eles incidem, bem como as suas relações jurídicas, têm os efeitos jurídicos previstos no ordenamento jurídico, o que implica que este esteja fundado na fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência e que possibilite que a vida seja orientada de forma previsível e calculada⁴⁶.

Apesar de não se encontrar exposto, este princípio extrai-se do art.º 2.º da CRP e reveste-se de grande importância, pois concorre para que os particulares possam, de forma estável, autónoma e com segurança, organizar e planear as suas vidas. Através do mesmo, é exigido ao Estado que a sua atuação seja previsível, que as normas jurídicas sejam claras, aplicáveis de forma coerente ao longo do tempo, possuam suficiente densidade e que os atos dos poderes públicos sejam transparentes e devidamente publicitados, permitindo facultar o seu conhecimento aos interessados.

⁴²In ANTUNES, A. e CASQUINHA, D. (2018) – Ob. cit., p. 46.

⁴³Retroatividade *in pejus*.

⁴⁴Retroatividade *in mellius*.

⁴⁵Vide CAVALEIRO, V. (2020) – Ob. cit., p. 100 e 101.

⁴⁶Vide CANOTILHO, J. (1999) – **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, p. 25.

O princípio da segurança jurídica é uma componente essencial do Estado de Direito e é válido para todos os campos da atuação do Estado, materializando-se em exigências dirigidas ao legislador, à Administração Pública e ao poder judicial.

Associado ao princípio da segurança jurídica está o princípio da proteção da segurança dos particulares, uma vez que estes têm o direito de saber aquilo com que podem contar da parte do Estado e, ainda, de não verem frustradas as suas legítimas expectativas, formadas com base nos indícios e nos estímulos resultantes do comportamento deste último⁴⁷.

O instituto da prescrição é um exemplo dos efeitos deste princípio, porquanto, a limitação temporal da possibilidade de exercer o poder disciplinar não consiste numa punição da inércia, mas antes, numa manifestação do princípio da segurança jurídica, que vem impedir que o trabalhador fique cronicamente sujeito a uma punição disciplinar e se veja incapaz de planear a sua vida laboral com estabilidade e confiança⁴⁸.

1.2.5. Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade encontra-se amplamente presente no ordenamento jurídico português e reveste-se de grande importância na defesa dos direitos individuais perante sujeitos que se encontram em posições de poder e na prossecução do interesse público. Este encontra-se explicitamente contido nos art.º 2.º e no n.º 2 do art.º 18.º (*in fine*), ambos da CRP, sendo que a Administração Pública se encontra expressamente vinculada ao respeito do mesmo, pelo exposto no n.º 2 do art.º 266.º do mesmo diploma legal.

O próprio CPA, no art.º 7.º, consagra o princípio da proporcionalidade como princípio geral da atividade administrativa e espelha a necessidade de a Administração Pública o cumprir no desempenho das suas funções.

Este princípio divide-se em três subprincípios: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade *stricto sensu*.

Genericamente, a adequação implica que todas as medidas adotadas tenham de ser ajustadas e capazes de atingir os fins perseguidos. A necessidade traduz-se na forçosa aplicação de uma medida, por não existir outra que produza os mesmos efeitos e não seja tão lesiva para os envolvidos. Por fim, a proporcionalidade *stricto sensu* impede que sejam adotadas medidas que

⁴⁷In NOVAIS, J. (2004) – **Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa**. Coimbra: Coimbra Editora, p. 261 a 263.

⁴⁸De acordo com CAVALEIRO, V. (2020) – Ob. cit., p. 102 e 103.

tenham consequências excessivas, exageradas ou intoleráveis perante os fins que se pretendem atingir, acabando por se assemelhar a uma ponderação entre os seus custos e os seus benefícios.

O princípio da proporcionalidade também se encontra presente no Direito Disciplinar, sendo notória a sua imprescindibilidade, a título de exemplo, na determinação da sanção disciplinar, em que a sua desconsideração pode gerar vícios relacionados com o exercício do poder disciplinar⁴⁹. Da sua aplicação resulta que as sanções disciplinares têm de ser proporcionais à gravidade da infração, à conduta e à personalidade do trabalhador, bem como, adequadas às circunstâncias da situação, devendo ainda ser ponderados o grau de execução dos factos, a culpa, o grau de participação dos intervenientes, a reincidência e a gravidade dos danos⁵⁰.

Em suma, na fixação da sanção disciplinar a aplicar deve ser ponderada a sanção que se revela necessária, adequada e razoável, atendendo à gravidade dos factos praticados e considerados ilícitos. Neste exercício, o órgão decisor goza de um poder que lhe permite escolher entre as várias opções admissíveis perante a infração em causa, no entanto, nessa escolha deve estar sempre presente o critério da proporcionalidade⁵¹.

Se assim não fosse, uma infração disciplinar pouco relevante para o serviço poderia resultar numa sanção disciplinar devastadora para o trabalhador e que não visasse apenas obter o desiderato de proteger o regular funcionamento do serviço. Desta forma, o princípio da proporcionalidade acaba por balizar a discricionariedade da Administração Pública na determinação dessa sanção⁵² e afastar a arbitrariedade.

No entanto, não é só na determinação da sanção disciplinar e da sua medida que se encontra presente o princípio da proporcionalidade, estendendo-se a todo o Direito Disciplinar, pois existem vários outros momentos que carecem da intervenção do mesmo.

1.2.6. Princípio da audiência e de defesa

O princípio de audiência e defesa no Direito Disciplinar é essencial para assegurar a proteção dos trabalhadores, de tal modo que a CRP, no n.º 10 do art.º 32.º, expressa que *em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa*, especificando, no n.º 3 do art.º 269.º, que *em processo disciplinar são garantidas ao arguido a sua audiência e defesa*. Já o CPA consagra que a atividade administrativa deve ser pautada pelo

⁴⁹Cfr. Ac. do STA, processo n.º 329/04, de 03-11-04 e Ac. do STA, processo n.º 412/05, de 16-02-06.

⁵⁰Segundo NEVES, A. (2007) – Ob. cit., p. 102 e 1103.

⁵¹De acordo com COUTINHO, J. (2020) – **Os princípios da justiça, razoabilidade e da proporcionalidade**. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, p. 53.

⁵²In CARVALHO, R. (2014) – Ob. cit., p. 182.

princípio da participação⁵³, que revela a importância da contribuição dos particulares para a formação das decisões da Administração Pública.

Pelos preceitos constitucionais supra expostos, é inelutável que qualquer sanção disciplinar deve ser precedida de um momento destinado à pronúncia (audiência) dos visados que lhes permita exercer o seu direito de defesa. É nisso mesmo que consiste o princípio de audiência e de defesa, ou seja, na faculdade conferida ao visado de se manifestar sobre os elementos que constituem o processo ou de trazer ou impulsionar a adição de outros novos que sejam pertinentes para a decisão final e, assim, defender-se.

O respeito pelo princípio de audiência e de defesa desencadeia exigências para o decurso do processo disciplinar, como as notificações dos atos e decisões do processo, a elaboração de uma acusação detalhada, a cedência de um prazo adequado à preparação e exercício do contraditório, ou mesmo, a realização de novas diligências solicitadas pelo visado⁵⁴.

A audiência prévia⁵⁵, como obrigatoriedade aplicável aos procedimentos disciplinares, reforça as exigências atrás mencionadas, porquanto, impele a Administração a comunicar ao visado os fundamentos que vão suportar a decisão e a permitir que estes se manifestem sobre os mesmos⁵⁶, antes de esta ser tomada, por forma a que os elementos introduzidos pelo visado sejam tidos em consideração na sua formação. A concessão da possibilidade de produção de prova e pronúncia sobre uma acusação que contenha os factos imputados ao arguido, o enquadramento legal e a respetiva sanção aplicável, preenche plenamente os requisitos de audiência e defesa⁵⁷.

Intimamente associado ao princípio de audiência e defesa surge o princípio do contraditório, pois se o primeiro implica que ao arguido deve ser concedida a faculdade de se pronunciar sobre todos os factos de relevo para o procedimento, o segundo introduz que a audiência deve ser estruturada de forma a permitir o debate desses factos, conferindo ao arguido a oportunidade de refutar as imputações que pendem contra si, de controlar as provas existentes no processo, de apresentar as suas razões de facto e de coligir provas que as sustentem⁵⁸.

O n.º 5 do art.º 32.º da CRP faz referência expressa à observância deste princípio no âmbito processual penal. Pela natureza sancionatória dos procedimentos disciplinares, estes, na medida

⁵³Nos termos do art.º 12.º do CPA.

⁵⁴Vide CARVALHO, R. (2014) – Ob. cit., p. 214 e 215.

⁵⁵Constante no art.º 121.º do CPA.

⁵⁶Neste sentido dispõe o Ac. do STA, processo n.º 0867/17.3BEBRG, de 10-11-22.

⁵⁷Cfr. Ac. do Tribunal Constitucional n.º 499/2009, de 10-09-09.

⁵⁸De acordo com SILVA, G. (2008) – **Curso de Processo Penal I** (5ª Edição). Lisboa: Editorial Verbo, p. 76.

do possível, devem ser assegurados pelos princípios de defesa consagrados na Constituição, onde se enquadra o princípio do contraditório^{59/60}.

1.2.7. Princípio da livre apreciação da prova

O princípio da livre apreciação da prova deve ser aplicado pela Administração Pública da mesma forma que é aplicado em sede judicial, uma vez que, conforme consta na sentença do TAF (Tribunal Administrativo e Fiscal) de Coimbra, processo n.º 452/99, de 29-01-08, “*é de referir que ao processo disciplinar se aplicam as regras do processo penal no que se refere à apreciação da prova, entre as quais se destaca o princípio da livre apreciação da prova*”.

Segundo o Ac. do STA n.º 037322, de 14-12-95, “*em processo disciplinar vigora o regime de livre apreciação de prova em que os factos são fixados segundo as regras da experiência e da livre convicção da autoridade punitiva*”, logo, pode afirmar-se que este princípio estabelece que a prova deve ser valorada de acordo com as regras de experiência e de livre apreciação do instrutor, com o objetivo de descobrir a verdade material.

No entanto, o juízo de apreciação efetuado pelo dirigente do procedimento não é ilimitado, tendo este de ser suportado por provas que sustentem de forma suficiente a sua convicção, sendo que deve ser explicitada a apreciação feita, evidenciando o percurso que levou à formação da convicção e, ainda, devem ser respeitadas as regras referentes ao processo, que podem condicionar o juízo probatório, como a não consideração de meios de prova proibidos⁶¹. Deve, também, ser feita uma alusão aos meios de prova que se mostraram inconclusivos e àqueles que levariam a uma decisão diversa, mas que não se revelaram capazes de a alterar⁶². Desta forma, o princípio da livre apreciação da prova significa que não existem critérios legais que definam o valor que deve ser atribuído a cada prova, o que indica que existe discricionariedade na apreciação, mas que se encontra subjugada ao dever de procurar a verdade material⁶³. Assim, a discricionariedade⁶⁴ na apreciação não é condizente com arbitrariedade, motivação emocional ou opinião pessoal do instrutor, devendo, pelo contrário, fundar-se na lógica e na racionalidade.

⁵⁹De acordo com HENRIQUES, M. (2007) – Ob. cit., p. 493.

⁶⁰Dispõe neste sentido o Ac. do Tribunal Constitucional n.º 161/95, de 23-03-95.

⁶¹Cfr. dispõe NEVES, A. (2007) – Ob. cit., p. 388.

⁶²De acordo com SOUSA, M. (1997) – **Estudos sobre o Novo Processo Civil**. Lisboa: Lex, p.348.

⁶³In ANTUNES, A. e CASQUINHA, D. (2018) – Ob. cit., p. 490 a 494.

⁶⁴Apesar de ser reconhecida a discricionariedade da Administração Pública, não significa que esta não possa ser contestada, conforme denota o Ac. do STA, processo n.º 900/10, de 28-06-11: “*No âmbito da apreciação da prova coligida no processo disciplinar a Administração não detém um poder de fixação dos factos insuscetível de ser objeto de um juízo de desconformidade em sede contenciosa, nada obstando a que o Tribunal sobreponha o seu juízo de avaliação ao perfilhado pela Entidade Recorrida*”.

1.2.8. Princípio da presunção de inocência

O princípio da presunção da inocência é bastante abordado no âmbito do Direito Penal, devido à sua forte componente punitiva, que torna fundamental assegurar a salvaguarda dos direitos dos indivíduos, de tal forma, que se encontra contemplado no n.º 2 do art.º 32.º da CRP. No entanto, este princípio não se circunscreve ao Direito Penal, devendo estender-se a todos os processos sancionatórios, pois acaba por ser uma consequência da dignidade da pessoa humana, logo tem de ser, igualmente, reconhecido em sede disciplinar⁶⁵.

Segundo este princípio, estabeleceu o Ac. do STA, processo n.º 0733/04, de 19-01-06 que *“recai sobre a Administração o ónus de reunir, no processo disciplinar, as provas indispensáveis para a decisão a proferir, em especial, em sede da comprovação dos factos imputados ao arguido, devendo a decisão ser favorável a este, sempre que não se puder formular um juízo de certeza sobre a prática dos aludidos factos pelo arguido”*⁶⁶, ou seja, no Direito Disciplinar parte-se do pressuposto de que o visado é inocente, não sendo este que tem obrigação de afastar os factos que lhe são inicialmente imputados, mas sim, tem de ser o titular do poder disciplinar a providenciar pela recolha de prova que lhe permita sustentar esses factos, pois é sobre ele que impende o ónus da prova^{67/68}.

Próximo deste princípio, sem se confundir com o mesmo, mas antes como seu corolário⁶⁹, opera o princípio *in dubio pro reo*, o qual institui que, em situação de *non liquet*⁷⁰ em matéria de prova, não podem os factos ser valorados desfavoravelmente ao visado do processo⁷¹.

Portanto, em prejuízo do visado de um processo disciplinar apenas podem ser considerados factos assentes em certeza e que permitam uma convicção segura, que ultrapassem a dúvida razoável. Logo, no Direito Disciplinar, a dúvida pende em favor do visado e apenas a certeza pode levar à sua condenação⁷².

⁶⁵De acordo com MOURA, P. (2011) – Ob. cit., p. 257, Ac. do STA n.º 031496, de 16-10-97 e Ac. do STA, processo n.º 01859/02, de 19-12-2002.

⁶⁶Apontam no mesmo sentido o Ac. do STA, processo n.º 033881, de 18-04-02, e o Ac. do TCAN, processo n.º 01551/05.8BRPRT, de 02-10-08.

⁶⁷De acordo com FONSECA, I. (2022) – Ob. cit., p. 265.

⁶⁸No mesmo sentido discorreu o Ac. do STA n.º 025088, de 21-04-88, ao referir que *“Nos processos de tipo sancionatório, nomeadamente os disciplinares, o arguido presume-se inocente. Assim [é] a Administração que tem de provar os factos constitutivos da infração imputada ao arguido e não este provar que não os praticou”*.

⁶⁹Vide VALENTE, M. (2010) – **Processo Penal Tomo I** (3ª Edição). Coimbra: Almedina, p. 175.

⁷⁰Ocorre quando a prova existente não é suficiente para formar um juízo de certeza sobre a prática de determinados factos, isto é, existe escassez de elementos para os fundamentar.

⁷¹Em consonância com HENRIQUES, M. (2007) – Ob. cit., p. 288.

⁷²Tal como dispõe o Ac. TCAS (Tribunal Central Administrativo do Sul), processo n.º 5260/01, de 02-06-10.

1.3. O Direito Disciplinar na GNR

Atendendo ao foco do presente trabalho, importa compreender qual a legislação de relevo para o Direito Disciplinar da GNR, qual o seu âmbito de aplicação, quem se encontra investido de competência disciplinar e qual o elenco de penas disciplinares e seus efeitos.

Por conseguinte, é necessário aludir ao EMGNR visto que os n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º vêm impor a aplicação do RDGNR, do RDM e do Código de Justiça Militar⁷³ aos militares da Guarda. Por sua vez, o art.º 7.º do RDGNR sob a epígrafe *Direito subsidiário* vem estabelecer que na falta de previsão nesse diploma, devem ser subsidiariamente aplicados *os princípios gerais do direito sancionatório, o Código do Procedimento Administrativo, a legislação processual penal e, na parte não incompatível, o Regulamento de Disciplina Militar*, acrescentando-se que, este último, é integralmente aplicado aos militares da GNR quando a Instituição é colocada na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas⁷⁴, em consonância com o n.º 5 do art.º 1.º do mesmo diploma.

No que respeita aos sujeitos passivos, são abrangidos todos os militares da GNR, incluindo aqueles que desempenham funções noutros serviços e organismos, bem como, os que já se encontram reformados. Não obstante, estes últimos ficam apenas adstritos ao cumprimento dos deveres constantes no RDGNR que, pela sua natureza e circunstâncias, lhes sejam aplicáveis⁷⁵.

Quanto à competência disciplinar, nos termos do n.º 1 do art.º 60.º do RDGNR, esta *assenta no poder de comando*⁷⁶, *direção ou chefia*⁷⁷ e *nas correspondentes relações de subordinação*. Pelo disposto no n.º 3 do mesmo artigo, a competência disciplinar abrange a competência para instaurar processos disciplinares e a competência para recompensar e punir. No entanto, para além da vinculação às funções investidas destes poderes⁷⁸, a competência disciplinar, de acordo com o constante no anexo B do RDGNR, encontra-se limitada pelo posto hierárquico do militar que as desempenha, com exceção do cargo de Comandante-Geral e do Ministro da Administração Interna.

⁷³Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro.

⁷⁴O que pode suceder nos termos do n.º 2 do art.º 2.º da LOGNR.

⁷⁵Cfr. n.ºs 1, 2 e 6 do art.º 1.º do RDGNR.

⁷⁶Nos termos do n.º 1 do art.º 43.º do EMGNR, *a função de comando traduz-se no exercício da autoridade que é conferida a um militar da Guarda para dirigir, coordenar e controlar comandos, forças, unidades, subunidades e estabelecimentos*.

⁷⁷Em consonância com o n.º 1 do art.º 44.º do EMGNR, *a função de direção ou chefia traduz-se no exercício da autoridade que é conferida a um militar da Guarda para dirigir, coordenar e controlar órgãos*.

⁷⁸Segundo o n.º 2 do art.º 15.º do RDGNR, *o militar da Guarda que exerça funções de comando, direção ou chefia exerce o poder de autoridade inerente a essas funções, bem como a correspondente competência disciplinar*.

A competência disciplinar é determinada relativamente ao momento em que são perpetrados os atos passíveis de constituir a infração⁷⁹ e às relações de hierarquia aí existentes⁸⁰, com exceção dos militares que se encontram na situação de reserva fora da efetividade de serviço ou na reforma, cuja competência disciplinar recai sobre o Ministro da Administração Interna e sobre o Comandante-Geral da GNR⁸¹.

É de notar que o posto hierárquico de capitão é o mais baixo com competência disciplinar, o que significa que só os militares com este posto ou superior é que podem instaurar procedimento disciplinar e aplicar penas disciplinares, porém, os restantes militares não ficam restringidos à inação perante as infrações disciplinares dos seus subordinados, devendo participá-las aos superiores hierárquicos imediatos, que lhes devem dar seguimento, até que os militares com competência disciplinar tomem conhecimento das mesmas⁸². Os militares com competência disciplinar e com conhecimento de factos passíveis de consubstanciar infração disciplinar não gozam da faculdade de optar pela não instauração de procedimento disciplinar⁸³.

Salienta-se que a competência disciplinar de um militar abrange sempre a competência disciplinar dos seus subordinados⁸⁴ e, conseqüentemente, até à decisão final do procedimento, qualquer superior hierárquico competente pode avocar o processo disciplinar que esteja a ser dirigido por um subordinado⁸⁵.

No que concerne às penas disciplinares, estas encontram-se divididas em penas principais e penas acessórias: as penas principais consistem na repreensão escrita, repreensão escrita agravada, suspensão, suspensão agravada e separação de serviço; quanto às penas acessórias, apenas existe a pena de transferência compulsiva⁸⁶.

Na determinação da pena, deve atender-se à *natureza do serviço, à categoria, posto e condições pessoais do infrator, aos resultados perturbadores da disciplina, ao grau de ilicitude do facto, à intensidade do dolo ou da negligência e, em geral, a todas as circunstâncias agravantes e atenuantes*⁸⁷, acrescentando-se que as infrações disciplinares podem ser: leves, se consistirem na negligente violação de deveres que não resulte em prejuízo para o serviço ou terceiros e não

⁷⁹Cfr. n.º 1 do art.º 61.º do RDGNR.

⁸⁰De acordo com o n.º 2 do art.º 61.º do RDGNR.

⁸¹Nos termos do n.º 6 do art.º 61.º do RDGNR.

⁸²Como dispõe n.º 1 do art.º 66.º conjugado com a al. a) do n.º 1 do art.º 68.º, ambos do RDGNR.

⁸³Tal como resulta do art.º 71.º do RDGNR.

⁸⁴Cfr. n.º 2 do art.º 60.º do RDGNR.

⁸⁵Nos termos do n.º 3 do art.º 61.º do RDGNR.

⁸⁶Em consonância com o art.º 27.º do RDGNR.

⁸⁷Como exposto pelo n.º 1 do art.º 41.º do RDGNR.

coloque em causa o bom nome da GNR; graves, se consistirem em comportamentos violadores de deveres e que tenham sido cometidos com dolo ou negligência grosseira ou que provoquem prejuízo para o serviço ou para terceiros, ou que coloquem em causa o prestígio e o bom nome da GNR; ou muito graves, quando consistem na violação dolosa de deveres, provocando prejuízos para o serviço ou para terceiros e colocando em causa o bom nome e o prestígio da GNR, de tal forma, que se torna inviável a continuidade do militar no serviço⁸⁸.

Sem desconsiderar a ponderação inicialmente aludida, às infrações leves são aplicáveis as penas de repreensão escrita e de repreensão escrita agravada; às infrações graves são aplicáveis as penas de suspensão e suspensão agravada; e às infrações muito graves é aplicável a pena de separação de serviço⁸⁹.

As penas de repreensão escrita e repreensão escrita agravada traduzem-se em admoestações escritas, sendo que a segunda implica, adicionalmente, a transmissão oral da admoestação na presença de outros militares com posto igual ou superior ao do visado⁹⁰.

As penas de suspensão e suspensão agravada levam a que o militar fique afastado do serviço durante um período, no qual apenas tem direito a um terço de vencimento, não tem direito a qualquer suplemento ou subsídio, cessa a contagem do tempo de serviço e não pode ser promovido. Na suspensão, o afastamento do serviço pode variar entre 5 e 120 dias, ao passo que na suspensão agravada esse período é fixado entre 121 dias e 240 dias⁹¹.

Na separação de serviço, o visado cessa definitivamente o vínculo funcional com a Instituição, deixando de ser militar da GNR, embora mantenha o direito à pensão de reforma⁹².

A pena acessória de transferência compulsiva é a única que pode ser aplicada em simultâneo com uma das restantes penas principais⁹³ (com exceção das penas de repreensão escrita, repreensão escrita agravada e separação de serviço), a qual implica que o militar visado seja movimentado do local onde presta serviço para outro, por um período compreendido entre um e quatro anos⁹⁴, notando-se que no caso de ser aplicada a pena de suspensão a pena acessória só pode ser aplicada pelo prazo máximo de dois anos⁹⁵.

⁸⁸Preceituado nos art.ºs 19.º, 20.º e 21.º conjugados com art.º 18.º, todos do RDGNR.

⁸⁹De acordo com o n.º 2 do art.º 41.º do RDGNR.

⁹⁰Tal como resulta do art.º 28.º e do art.º 29.º, ambos do RDGNR.

⁹¹Nos termos do art.º 30.º e art.º 31.º, ambos do RDGNR.

⁹²Em consonância com o art.º 33.º do RDGNR.

⁹³De acordo com o n.º 1 do art.º 42.º do RDGNR.

⁹⁴Como dispõe o n.º 1 do art.º 35.º do RDGNR.

⁹⁵Cfr. al. d) do n.º 2 do art.º 30.º do RDGNR.

Capítulo 2 – Das Garantias do Direito Disciplinar

2.1. Garantias gerais dos administrados

Inelutavelmente, a par dos princípios anteriormente estudados, as garantias assumem um papel de grande relevância no Direito Disciplinar, uma vez que conferem proteção aos trabalhadores contra os abusos ou atos ilegais perpetrados pela entidade empregadora. Esta proteção assume especial relevância porque as decisões administrativas sancionadoras implicam, inevitavelmente, a restrição, com maior ou menor grau de intensidade dos direitos fundamentais dos visados⁹⁶.

No âmbito do Direito Administrativo, as garantias são tidas como “*todos os meios criados pela ordem jurídica com a finalidade imediata de prevenir ou remediar, quer violações do direito objetivo (garantias da legalidade), quer as ofensas dos direitos subjetivos ou interesses legítimos dos particulares (garantias dos administrados)*”⁹⁷.

Efetivamente, as garantias possibilitam que os particulares se defendam dos atos praticados pela Administração Pública. Existem diversas espécies de garantias: as garantias políticas, as garantias administrativas⁹⁸ e as garantias contenciosas⁹⁹.

Considerando o escopo deste estudo, importa tratar com maior afinco as garantias administrativas. Estas são efetivadas através da própria atuação da Administração Pública, ou seja, são os mecanismos que se encontram no seu seio e que são destinados a controlar a sua atividade, o que permite assegurar que essa decorre em conformidade com a lei e com o princípio da boa administração e, simultaneamente, esses mecanismos concorrem para salvaguardar o respeito pelos direitos e interesses dos particulares.

As garantias administrativas podem ser divididas em garantias petitorias e garantias impugnatórias¹⁰⁰, sendo que a diferença entre ambas reside no facto de as primeiras não implicarem a existência de uma prévia ação da Administração Pública, enquanto que, as segundas consistem numa ação contra um comportamento anterior praticado pela Administração Pública.

⁹⁶Tal como dispõe ROQUE, M. (2013) – **O Direito Sancionatório Público enquanto bisettriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Sancionatório – A pretexto de alguma jurisprudência constitucional**. Coimbra: Autoridade da Concorrência, p. 124.

⁹⁷Cfr. CAETANO, M. (1983) – Ob. cit., p. 1202.

⁹⁸Também denominadas garantias graciosas.

⁹⁹Vide CAUPERS, J. (2009) – Ob. cit., p. 376.

¹⁰⁰Vide TAVARES, J. (2007) – **Administração Pública e Direito Administrativo** (3ª Edição). Coimbra: Edições Almedina, p. 136.

As garantias petitórias podem ser subdivididas do seguinte modo: direito de petição; direito de representação; direito de denúncia; e direito de oposição administrativa. O direito de petição traduz-se na possibilidade de solicitar à Administração Pública a adoção de determinadas providências, como a prestação ou a concessão de acesso a informações. O direito de representação consiste na possibilidade de alertar para eventuais consequências que podem resultar de determinadas decisões da Administração Pública¹⁰¹. O direito de denúncia traduz-se na possibilidade de comunicar à Administração Pública um facto ou uma situação que esta deve averiguar¹⁰². O direito de oposição administrativa incide sobre as decisões que um órgão da Administração Pública prevê tomar, mas que ainda não foram tomadas, independentemente de essas decisões terem origem na sua própria iniciativa ou em solicitações apresentadas por particulares¹⁰³.

Por sua vez, no âmbito administrativo, existem as seguintes garantias impugnatórias: reclamação; recurso hierárquico; recursos administrativos especiais; e recurso tutelar.

A reclamação, conforme disposto no n.º 1 do art.º 191.º do CPA, assenta na possibilidade de se reagir contra a prática ou omissão de qualquer ato administrativo perante o autor do ato ou da omissão. Esta sustenta-se no pressuposto de que os autores almejam que os atos administrativos que praticam sejam corretos e, como tal, estão disponíveis para os rever a pedido dos interessados, sendo que, caso se afigure necessário, podem modificá-los, substituí-los ou revogá-los¹⁰⁴.

Já o recurso hierárquico, nos termos do n.º 1 do art.º 193.º do CPA, consiste na possibilidade de apresentar o recurso de um ato administrativo ao superior hierárquico¹⁰⁵ do autor. Aqui, o superior hierárquico analisa a decisão tomada pelo autor e, se necessário, pode modificá-la, substituí-la, revogá-la ou anulá-la¹⁰⁶. Os recursos hierárquicos podem ser necessários¹⁰⁷, se for

¹⁰¹Aqui existe uma prévia decisão da Administração Pública, que o particular não pretende atacar imediatamente, mas que quer ver reapreciada.

¹⁰²Se esse facto ou situação se prender com a conduta adotada por um agente da Administração Pública, tornando-se necessário que esta averigue a responsabilidade disciplinar desse elemento, denomina-se direito de queixa, sendo uma forma particular do direito de denúncia.

¹⁰³De acordo com CAUPERS, J. (2009) – Ob. cit., p. 377.

¹⁰⁴Os autores dos atos administrativos podem, geralmente, revogar os seus próprios atos.

¹⁰⁵Tem de existir uma relação de hierarquia que consiste na relação funcional entre órgãos e agentes da mesma pessoa coletiva pública que, prosseguindo os mesmos fins, tem por base um poder de direção, supervisão e disciplinar do superior e correspondente dever do subalterno. O poder de direção é a faculdade de dar ordens e instruções, o poder de supervisão é a faculdade de revogar, alterar ou suspender atos do subalterno e o poder disciplinar prende-se com o exercício da ação disciplinar e a aplicação de sanções.

¹⁰⁶Os superiores hierárquicos não podem revogar os atos administrativos dos seus subalternos se esses tiverem competência exclusiva para a sua prática.

¹⁰⁷A distinção entre recursos hierárquicos necessários e facultativos é de grande relevo, em virtude dos efeitos que podem provocar, nomeadamente, o efeito suspensivo e o efeito devolutivo. O efeito suspensivo traduz-se na

exigível a sua interposição para que, subsequentemente, se possa avançar para uma impugnação contenciosa, ou por outro lado, podem ser facultativos, se forem dispensáveis, permitindo avançar diretamente para uma impugnação contenciosa¹⁰⁸.

Nos recursos administrativos especiais, importa notar que, quanto aos chamados “recursos hierárquicos impróprios”, consagrados nas alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 199.º do CPA, o recurso é apresentado a um órgão que pertence à mesma entidade pública do autor¹⁰⁹, não sendo seu superior hierárquico, mas que exerce sobre esse um poder de supervisão¹¹⁰.

Quanto ao recurso tutelar, em consonância com o disposto na al. c) do n.º 1 do mesmo artigo, o autor do ato é um órgão de uma pessoa coletiva e a impugnação é apresentada a um órgão de outra pessoa coletiva, que exerce sobre o primeiro um poder de tutela¹¹¹ ou de superintendência^{112/113}. Aos recursos impróprios e tutelares aplicam-se as regras dos recursos hierárquicos, nos termos do n.º 5 do art.º 199.º do CPA. Por expressa disposição legal, pode também haver recurso para o delegante ou subdelegante dos atos praticados pelo delegado ou subdelegado, conforme postulado no n.º 2 do citado normativo.

suspensão automática dos efeitos que ato recorrido visa produzir, ao passo que o efeito devolutivo não tem essa virtualidade.

¹⁰⁸Vide AMARAL, D. (2011) – Ob. cit., p. 763 a 776.

¹⁰⁹Os órgãos colegiais nunca fazem parte de uma hierarquia, portanto se de uma decisão de um órgão colegial houver lugar a recurso para outro órgão administrativo, esse é um recurso hierárquico impróprio.

¹¹⁰In CAUPERS, J. (2009) – Ob. cit., p. 383 e 384.

¹¹¹A relação tutelar é desenvolvida entre órgãos de pessoas coletivas públicas diferentes. É uma atividade de controlo do órgão tutelar sobre o seu ente descentralizado, com vista à salvaguarda do respeito pela lei e pelo Direito (tutela de legalidade) ou com vista a assegurar a oportunidade ou conveniência das medidas administrativas (tutela de mérito). Só existe tutela mediante previsão expressa na lei, onde são também previstas as medidas de controlo. A tutela compreende um poder de intervir na gestão dos entes tutelados, a fim de coordenar e orientar os interesses próprios destes entes com os interesses mais amplos postos por lei a cargo da entidade tutelar.

¹¹²Consiste no poder que um ente de fins múltiplos tem para estabelecer os fins e orientar a ação de um ente dele auxiliar ou dependente. O poder de orientação compreendido na superintendência reveste-se de uma maior intensidade relativamente aos poderes de controlo da tutela administrativa. A relação de superintendência é, tal como na relação tutelar, uma relação intersubjetiva. A tutela e a superintendência podem coexistir entre entes da administração indireta do Estado, mas entre entes autónomos apenas pode existir tutela.

¹¹³De acordo com CAUPERS, J. (2009) – Ob. cit., p. 384 e 385.

2.2. Direitos e garantias de defesa presentes no Direito Disciplinar

Para além das garantias abordadas previamente, o Direito Disciplinar abarca outros direitos e garantias de defesa¹¹⁴ que têm semelhante relevo na proteção dos direitos dos trabalhadores.

É de notar que os procedimentos disciplinares têm caráter sancionatório e que o ordenamento processual penal possui os melhores e mais consolidados mecanismos de defesa dos arguidos, pelo que as suas garantias são importantes para reforçar a proteção disciplinar dos trabalhadores da função pública. Contudo, não se pode recorrer integralmente a esses mecanismos, mas antes utilizar parcimoniosamente os seus recursos, adaptando-os cuidadosamente e tendo sempre presentes as características específicas dos procedimentos disciplinares, uma vez que nem todas as normas processuais penais são compatíveis com o âmbito disciplinar¹¹⁵.

Exemplo disso é o procedimento solene de ajuramentação de testemunhas, previsto pelo Código Processual Penal¹¹⁶ (CPP), que não se demonstra exigível e aplicável no âmbito de um procedimento disciplinar, pois a tramitação destes procedimentos foi formulada com um caráter informal e sumário, limitada ao necessário para atingir os fins a que se destinam, o que indica que esse ato solene é dispensável. Por conseguinte, pode afirmar-se que as regras próprias do processo penal devem ser seguidas, não como direito subsidiário, mas como referência, devendo ser adaptadas e aligeiradas, sem nunca hipotecar as garantias de defesa do arguido (disciplinar), que deve usufruir de garantias semelhantes às do arguido em processo penal¹¹⁷.

2.2.1. Direito à assistência por advogado

Conforme se estabelece no n.º 3 do art.º 32.º CRP, *o arguido tem direito a escolher defensor e a ser por ele assistido em todos os atos do procedimento*. Esta disposição constitucional confere ao trabalhador a possibilidade de se defender a si próprio ou de escolher um advogado para a sua representação. Ora, esta possibilidade de escolher um profissional do foro permite que os arguidos se aconselhem juridicamente na condução da sua defesa e, como tal, tem vindo a ser positivado nos diplomas que regulam o Direito Disciplinar. A escolha de ser representado por

¹¹⁴Importa discernir entre direitos e garantias. Os direitos são prerrogativas reconhecidas às pessoas, conferindo-lhes a possibilidade de exigir algo de terceiros ou do Estado, ao passo que, as garantias são instrumentos que visam proteger e assegurar o exercício desses direitos, garantindo que os mesmos são efetivamente realizados. Assim, os direitos são principais e as garantias são acessórias e, muitas vezes, adjetivas ou procedimentais; os direitos permitem a realização das pessoas e inserem-se direta e imediatamente nas suas esferas jurídicas, enquanto as garantias só se projetam nelas pelo nexos ou pelos efeitos que projetam sobre os direitos; logo, os direitos representam só por si certos bens e as garantias destinam-se a assegurar a fruição desses bens.

¹¹⁵Vide ANTUNES, A. e CASQUINHA, D. (2018) – Ob. cit., p. 612.

¹¹⁶DL n.º 78/87, de 17 de fevereiro.

¹¹⁷Em consonância com HENRIQUES, M. (2007) – Ob. cit., p. 323.

defensor implica, desde logo, que este pode exercer todos os direitos que assistem ao arguido e pode assistir a todas as diligências em que o arguido pode estar presente, o que leva a que um conjunto de atos tenham, obrigatoriamente, de ser notificados ao advogado para garantir uma defesa adequada. Se tal, não for cumprido, pode mesmo gerar-se uma nulidade insuprível, conforme consta, entre outros, no Ac. do STA, processo n.º 01489/12, de 10-10-12 e no Ac. do STA, processo n.º 1166/05, de 11-10-06¹¹⁸.

Outra importante garantia é a possibilidade de consulta do processo, obtenção de cópias e certidões, o que pode ser feito pelo advogado constituído, sendo que este último pode ainda requerer a confiança do processo para que o possa examinar fora das instalações do serviço para poder preparar a defesa¹¹⁹. Para efetivar a defesa, o advogado pode solicitar ao instrutor que sejam recolhidos novos meios de prova através da realização das necessárias diligências, desde que pertinentes para o procedimento.

2.2.2. Garantias de imparcialidade

Quando existe uma disputa de interesses entre duas partes e cabe a uma terceira parte dirimir essa disputa, essa parte não pode tomar opções distorcidas por um próprio interesse que se liga a uma das outras e que seja alheio à função que desempenha, isto é, deve assumir uma posição imparcial e despida de afinidades, que lhe permita tomar uma decisão fundada em critérios advenientes da sua função. Genericamente, a imparcialidade relaciona-se com a tomada de decisão com base numa avaliação objetiva e em critérios condizentes com a finalidade da escolha, não podendo ser influenciada pela relação existente entre o decisor e os diferentes intervenientes.

A Administração Pública deve agir de forma justa, isenta e imparcial¹²⁰, ou seja, deve pautar a sua atuação de acordo com o princípio da imparcialidade, conforme expressa o n.º 2 do art.º 266.º da CRP e, também, o art.º 9.º do CPA. Este último diploma legal prevê, na secção III do capítulo I da parte III, as garantias de imparcialidade aplicáveis aos procedimentos administrativos, as quais consistem no impedimento, na escusa e na suspeição. Estas garantias, no âmbito do Direito Disciplinar, procuram evitar que a decisão, que é abrangida pela discricionariedade administrativa, se desvie dos fins legalmente previstos¹²¹.

¹¹⁸In CARVALHO, R. (2014) – Ob. cit., p. 212 a 219.

¹¹⁹Cfr. dispõe MOURA, P. (2011) – Ob. cit., p. 246, 247 e 249.

¹²⁰Vide FONTES, J. (2022) – **Curso sobre o Código do Procedimento Administrativo** (9ª Edição). Coimbra: Almedina, p. 64.

¹²¹ROQUE, M. (2013) – Ob. cit., p. 126.

O impedimento ocorre quando há um maior risco de existir uma decisão parcial, em virtude de haver maior probabilidade de o agente da Administração Pública tomar ação num determinado sentido, impelido pelas ligações próprias que tem com a situação em causa. No impedimento¹²² existe a obrigatoriedade de substituir o titular do órgão competente ou o respetivo agente por outro sobre o qual não recaiam motivos de impedimento e que irá tomar a decisão no seu lugar. A escusa¹²³ visa situações menos gravosas, pelo que não se revela obrigatória. Assim, é conferida ao próprio titular do órgão ou respetivo agente competente a possibilidade de optar por pedir escusa de participação no procedimento em causa, o que leva à sua substituição por outro que ficará encarregue da decisão. O mesmo acontece com a suspeição¹²⁴, no entanto, a substituição do titular do órgão ou respetivo agente competente não surge da sua iniciativa, mas a pedido dos interessados¹²⁵.

Os diplomas legais que estabelecem os regimes disciplinares dos trabalhadores da Administração Pública também podem elencar motivos específicos que geram impedimento, suspeição ou escusa nos procedimentos disciplinares¹²⁶, como contributo para a garantia da imparcialidade. Para mais, podem ser transpostos motivos constantes no Código Processual Penal, como os elencados no art.º 39.^o¹²⁷.

2.2.3. Garantias da prova

As garantias associadas à prova resultam da possibilidade de o trabalhador visado no procedimento disciplinar ter a faculdade de suscitar a produção de prova, através do pedido, dirigido ao instrutor do procedimento disciplinar, de realização de diligências que possam contribuir para a descoberta da verdade material, como é o caso da inquirição de determinadas testemunhas ou da junção de documentação.

O instrutor tem ao seu alcance todas as provas que não sejam legalmente proibidas em consonância com os art.º 125.º e 126.º do CPP, sendo que lhe cabe o poder e o dever de investigar todos os factos relevantes para o procedimento disciplinar e realizar todas as diligências que se demonstrem necessárias para a boa decisão do mesmo¹²⁸. Por conseguinte, esta garantia vem permitir que o visado que não concorde com a suficiência do esforço

¹²²As causas/motivos de encontram-se elencadas no art.º 69.º do CPA.

¹²³As causas/motivos de escusa encontram-se elencadas no art.º 73.º do CPA.

¹²⁴As causas/motivos de suspeição estão enunciadas no art.º 73.º do CPA.

¹²⁵Vide AMARAL, D. (2011) – Ob. cit., p. 154 a 156.

¹²⁶Como são exemplos o art.º 209.º da LGTFP e o art.º 86.º do RDGNR.

¹²⁷Ac. do TCAS, processo n.º 11503/02, de 22-01-04.

¹²⁸In ANTUNES, A. e CASQUINHA, D. (2018) – Ob. cit., p. 608.

probatório do instrutor ou das provas já colhidas, solicite a adoção de medidas atinentes à recolha da prova que considere imprescindíveis, o que pode contribuir para afastar factos que lhe são imputadas ou para a sua defesa.

No entanto, o instrutor não tem forçosamente de realizar todas as diligências que lhe são solicitadas, possuindo a prerrogativa de indeferir fundamentadamente a sua realização, uma vez que também tem o dever de evitar atos inúteis e dilatórios que atentem contra o normal desenvolvimento do procedimento.

2.2.4. Direito à não autoincriminação

O direito à não autoincriminação consiste em atribuir ao trabalhador a possibilidade de não contribuir para a própria incriminação, sendo que, caso este opte por se autoincriminar, tem de o fazer de forma livre, voluntária e esclarecida.

Desde logo, a al. c) do n.º 1 do art.º 61.º do CPP, estabelece que o arguido pode *não responder a perguntas feitas, por qualquer entidade, sobre factos que lhe forem imputados e sobre o conteúdo das declarações que acerca deles prestar*, isto é, o arguido tem a faculdade de se resguardar no silêncio, de maneira a não produzir prova contra si mesmo.

Isto é uma decorrência do princípio *nemo tenetur*¹²⁹, que não se circunscreve às declarações orais prestadas pelo arguido, mas também, a outras formas de colaboração que possam levar à produção de prova desfavorável ao arguido, pelo que nessas, da mesma forma, deve estar assegurada a sua liberdade de participação e vontade¹³⁰.

Mais do que se escudar no silêncio ou não contribuir para a produção de prova, o arguido não é obrigado a falar com verdade nos momentos em que presta declarações, não sendo admissível que as mentiras possam ser valoradas negativamente contra ele como falsas declarações resultando em infração disciplinar^{131/132}, nem como diminuição das suas garantias processuais. Isto não significa que o arguido tem um direito a mentir, mas simplesmente, que este não tem um dever de dizer a verdade, sendo-lhe inexigível fazê-lo e, como tal, a mentira não acarreta para si consequências processuais¹³³.

¹²⁹Também denominado *nemo tenetur*.

¹³⁰Vide VALENTE, M. (2010) – Ob. cit., p. 168 e 169.

¹³¹Cfr. Ac. STA n.º 303320, de 16-03-93.

¹³²Também o Ac. do STA n.º 025088, de 21-04-88, referiu que “As falsas declarações do arguido, prestadas em sua defesa, não são sancionáveis, mesmo no foro disciplinar”.

¹³³De acordo com ANTUNES, A. e CASQUINHA, D. (2018) – Ob. cit., p. 618 a 620.

2.2.5. Direito ao conhecimento da acusação

Anteriormente, abordámos o princípio de audiência e de defesa, do qual decorre que no procedimento disciplinar se exige que exista um momento destinado à pronúncia do visado. Naturalmente, para que o visado se possa manifestar de forma útil para a sua defesa, tem de ser conhecedor dos assuntos tratados no procedimento, porquanto, mesmo que fosse garantido um momento para pronúncia, mas não lhe fossem comunicados os aspetos de relevo do processo, este poderia discorrer sobre vários assuntos sem nunca abordar aqueles que importam, ou seja, não teria uma real oportunidade de discutir esses aspetos de relevo e, consequentemente, a sua defesa estaria hipotecada.

Em sede disciplinar, o momento elegido para que o trabalhador se possa pronunciar e defender ocorre após a acusação e antes da decisão final, pelo que, será através da acusação que este terá conhecimento dos factos que lhe são imputados. Em processo penal, conforme dispõe o art.º 283.º do CPP, a acusação deve conter, entre outros, a identificação do arguido, a narração dos factos que se encontram suficientemente indiciados e as disposições legais aplicáveis. Quanto aos factos indiciados, devem constar todos aqueles que são relevantes para a imputação do crime e para a determinação da espécie e medida da sanção¹³⁴.

Segundo o Ac. do STA, processo n.º 709/09, de 06-05-11, “*A acusação no processo disciplinar deve indicar de forma clara e concisa os factos concretos que suportam a imputação infracional, as circunstâncias em que ocorreram, as atenuantes e as agravantes verificadas, os normativos que os punem e a penas que lhes corresponde*”, acrescentando ainda que “*o rigor técnico-jurídico exigido nos processos penais não é transponível para os processos disciplinares e que, por ser assim, a acusação formulada nestes últimos se basta com os elementos referidos no ED, por eles serem os únicos essenciais e serem indispensáveis a que o arguido conheça aquilo de que, verdadeiramente, é acusado e a poder defender-se eficazmente*”¹³⁵.

Então, a importância de a acusação ser devidamente circunstanciada prende-se com a necessidade de facultar ao arguido a capacidade de se pronunciar sobre todos os aspetos que

¹³⁴In ALBUQUERQUE, P. (2009) – **Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem** (3ª Edição). Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 741 a 743.

¹³⁵ No mesmo sentido aponta o Ac. do STA, processo n.º 451/08, de 25-09-08.

assumem relevo no procedimento disciplinar¹³⁶. Se o arguido for despedido desta capacidade, em virtude de a acusação ser vaga e genérica, gera-se uma nulidade insuprível¹³⁷.

2.2.6. Direito à conclusão célere do procedimento

Decorre do n.º 2 do art.º 32.º da CRP que os processos penais devem ser julgados no mais curto prazo sem olvidar as garantias de defesa dos arguidos. Tanto os arguidos, como os ofendidos e a comunidade em geral têm interesse na rápida conclusão dos processos, pois esta é uma condição importante para a observância dos fins do Direito e das sanções.

Um processo que perdure para lá do tempo necessário à investigação dos factos e à preparação da defesa, torna-se, não raras vezes, em sofrimento para o arguido, devido à pendência de uma ameaça associada a uma incerta decisão e, mais do que isso, pode levar a um condicionamento da sua vida pessoal ou profissional devido à sujeição a medidas de coação^{138/139}.

O Direito Disciplinar, atendendo aos fins que prossegue e sendo um processo de natureza sancionatória, pelos mesmos motivos, acolhe a necessidade garantir a celeridade do procedimento. O art.º 59.º do CPA alude à celeridade e eficácia dos procedimentos administrativos, que deve ser garantida pelo responsável pela direção do procedimento, através do afastamento de atos dilatórios e impertinentes. O instrutor do procedimento disciplinar deve, portanto, procurar organizar a tramitação processual de maneira a realizar todas as diligências indispensáveis à descoberta da verdade e, simultaneamente, deve evitar todas as diligências que não possam trazer contributos, respeitando a economia processual e a celeridade.

A propósito deste aspeto, importa sublinhar que o art.º 130.º do Código do Processo Civil prevê que *não é lícito realizar no processo atos inúteis*, o que também é válido para os processos disciplinares, de acordo com o parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 19/2016. Fica assim reforçado que o instrutor tem o dever de evitar atos inúteis, como a audiência de testemunhas que já foram ouvidas no passado e que não tenham nada de novo a esclarecer¹⁴⁰.

¹³⁶Vide CARVALHO, R. (2014) – Ob. cit., p. 215.

¹³⁷Segundo o Ac. do STA, processo n.º 4594/08, de 18-06-09, e o Ac. do STA, processo n.º 116/09, de 12-05-10.

¹³⁸In SILVA, G. (2008) – Ob. cit., p. 79 e 80.

¹³⁹Apesar de nos procedimentos disciplinares não existirem medidas de coação, também estes podem resultar no condicionamento da vida pessoal e profissional dos trabalhadores, porquanto, os diplomas disciplinares dos trabalhadores que exercem funções públicas consagram medidas que podem ser tomadas antes da decisão final.

¹⁴⁰Vide ANTUNES, A. e CASQUINHA, D. (2018) – Ob. cit., p. 606 e 607.

Capítulo 3 – Da prescrição

3.1. O instituto da prescrição

3.1.1. Noções gerais

A ordem jurídica, frequentemente, considera o simples decurso do tempo um fator relevante, atribuindo-lhe determinados efeitos jurídicos. Estes efeitos são espoletados através de prazos que acabam por ser metas temporais que, ao serem atingidas, acionam ou limitam a realização de ações subsequentes, o que é justificado pela necessidade de garantir a segurança jurídica e a estabilidade das relações jurídicas¹⁴¹, assim como a prevenção de litígios prolongados.

A prescrição surge, então, como um instituto jurídico fundado num facto jurídico involuntário, que é o decurso do tempo, e consiste na paralisação de direitos que não foram exercidos dentro do lapso temporal legalmente fixado, sem que exista uma justificação legítima para essa inação. Portanto, para que se verifique a prescrição, têm de estar reunidos três pressupostos cumulativos: a paralisação de um direito; a inércia do seu titular manifestada pelo não exercício do mesmo; e o decurso de um determinado lapso temporal¹⁴².

No n.º 1 do art.º 298.º do Código Civil¹⁴³ (CC), encontra-se bem patente a alusão ao instituto da prescrição e aos seus pressupostos, quando se faz constar que *estão sujeitos a prescrição, pelo não exercício durante o lapso de tempo estabelecido na lei, os direitos que não sejam indisponíveis ou que a lei não declare isentos de prescrição*.

O regime da prescrição presente no CC estabelece que esta não pode ser conhecida oficiosamente – tem de ser invocada¹⁴⁴, é imperativa – não pode ser afastada pelas vontades das partes, é renunciável – mas apenas após ter decorrido o prazo de prescrição¹⁴⁵, e o seu fundamento relaciona-se com a segurança jurídica, uma vez que vem permitir aos interessados oporem-se ao exercício de um direito cujo titular manteve uma atitude de inércia durante um longo período de tempo e, por isso, foi criada uma legítima expectativa de que não seria exercido o direito em apreço.

¹⁴¹Como já foi abordado na Secção 2.4.

¹⁴²De acordo com ANTUNES, A. (2008) – **Prescrição e Caducidade: Anotação aos artigos 296.º a 333.º do Código Civil (“O Tempo e a sua Repercussão nas Relações Jurídicas”)**. Coimbra: Coimbra Editora, p. 16 e 17.

¹⁴³DL n.º 47344/66, de 25 de novembro.

¹⁴⁴Cfr. art.º 303.º do CC.

¹⁴⁵In LEITÃO, L. (2008) – **Direito das Obrigações Volume II: Transmissão e extinção de obrigações. Não cumprimento e garantias de crédito** (6ª Edição). Coimbra: Almedina, p. 111 a 113.

O instituto da prescrição também se encontra presente no Direito Penal, como expressam os artigos 118.º e seguintes do Código Penal¹⁴⁶ (CP), ao determinar os prazos que levam à sua ocorrência. Estes prazos assumem a lógica de atribuir aos crimes com penas mais graves o decurso de um maior lapso temporal para que se verifique a prescrição.

Nesta senda, importa, ainda, colocar em contraposição o instituto da prescrição e o instituto da caducidade¹⁴⁷, visto que os mesmos apresentam semelhanças, mas que não se devem confundir.

O regime da caducidade encontra-se previsto nos artigos 328.º a 333.º do CC e surge como uma causa de extinção de obrigações que advém do decorrer do tempo¹⁴⁸, sendo que o seu âmbito de aplicação visa atingir direitos que possuam uma natureza temporária¹⁴⁹.

No que concerne ao fundamento da caducidade, tal como acontece na prescrição, está associado à necessidade de manutenção da segurança jurídica, no entanto, enquanto a prescrição se direciona a proteger o interesse do sujeito passivo de um direito perante a inércia do seu titular que não o exerceu dentro de um determinado lapso de tempo, a caducidade apenas se dirige à salvaguarda da parte objetiva da segurança jurídica¹⁵⁰. Ou seja, na caducidade sobressai a necessidade de resolução de uma situação jurídica dentro de um prazo adequado, para que possa existir certeza jurídica, ficando desvanecida ou para segundo plano a questão atinente à inércia do titular do direito.

Tanto assim é, que no instituto da caducidade a regra geral^{151/152} vigente é a da insuscetibilidade de suspensão ou interrupção, uma vez que estas se tornam incompatíveis com o fundamento abordado supra assente na rápida definição da situação jurídica¹⁵³, pois poderiam levar a interferências no período para a extinção do direito ligada a fatores diversos desse fundamento.

De outro modo, a suspensão e a interrupção coexistem com a prescrição, em virtude de esta ter, a mais, como fundamento, a inércia do titular do direito. Como tal, podem surgir acontecimentos em que o não exercício não decorre dessa inércia, mas do surgimento de situações que o impedem, justificando-se que, durante o período em que perdurem esses impedimentos, se cesse a contagem do tempo que resulta na prescrição.

¹⁴⁶DL n.º 48/95, de 15 de março.

¹⁴⁷Também denominada preclusão.

¹⁴⁸Também pode advir da alteração da situação jurídica.

¹⁴⁹De acordo com ANTUNES, A. (2008) – Ob. cit., p. 26 e 27.

¹⁵⁰In PINTO, C. (2005) – **Teoria Geral do Direito Civil** (4ª Edição). Coimbra: Coimbra Editora, p. 376.

¹⁵¹Cfr. art.º 328.º do CC.

¹⁵²São exceções, a título de exemplo, as disposições constantes no n.º 2 do art.º 330.º e no n.º 3 do art.º 2308.º, ambos do CC.

¹⁵³Em consonância com ANTUNES, A. (2008) – Ob. cit., p. 168 e 169.

Mais se acrescenta que, ao contrário do que acontece na prescrição, a caducidade pode ser renunciada antes de ocorrer, em consonância com o art.º 330.º do CC, e pode ser declarada *ex officio*¹⁵⁴ no que respeita à matéria que não se encontra na disponibilidade das partes nos termos do n.º 1 do art.º 333.º do mesmo Código. Todavia, nos restantes casos, pela conjugação do n.º 2 do art.º 333.º com o art.º 303.º, ambos do CC, aplicam-se as regras da prescrição.

3.1.2. A suspensão e a interrupção

No instituto da prescrição, as causas de suspensão e de interrupção desempenham um importante papel, porque interferem com a normal contagem dos prazos, tornando-se imprescindível aludir a estes dois conceitos.

Ora, a suspensão visa salvaguardar as situações em que o titular do direito tem dificuldades de o exercer, por motivos que não estão na sua disponibilidade. Estas são denominadas causas suspensivas e, enquanto perdurarem, não corre o tempo considerado para a prescrição, sendo que, após o seu desaparecimento, retoma-se a contagem do tempo, que vai ser somado àquele que já havia decorrido antes de se iniciar a suspensão.

Considerando o fundamento da prescrição, não se afigura lógico fazer com que o titular não negligente no exercício do direito se veja despido da possibilidade de o realizar pelo decurso do tempo. Por isto, torna-se essencial identificar as causas suspensivas e, como nem todos os obstáculos levam à suspensão do prazo, o legislador optou por positivar aqueles que têm efeitos suspensivos^{155/156}.

De igual modo, a interrupção também impede que se dê a paralisação do exercício do direito, no entanto, esta é motivada por atos resultantes da iniciativa do titular do direito ou do agente protegido pela prescrição¹⁵⁷, que indiciem o futuro exercício do direito (causas de interrupção).

A interrupção produz o efeito de inutilizar o tempo já decorrido, ou seja, é reiniciada a contagem do prazo, desconsiderando-se o período anteriormente decorrido¹⁵⁸. Como nem todos os atos são relevantes para a interrupção e tal como acontece com as causas de suspensão, as causas de interrupção foram identificadas pelo legislador¹⁵⁹.

¹⁵⁴Vide PINTO, C. (2005) – Ob. cit., p. 376.

¹⁵⁵No CC as causas de suspensão encontram-se elencadas nos artigos 318.º a 322.º.

¹⁵⁶De acordo com ANTUNES, A. (2008) – Ob. cit., p. 114 a 116.

¹⁵⁷*Idem*, p. 129 e 135.

¹⁵⁸Vide LEITÃO, L. (2008) – Ob. cit., p. 115.

¹⁵⁹No CC as causas de interrupção encontram-se elencadas nos artigos 323.º a 327.º

Um aspeto importante a sublinhar é que a interrupção e a suspensão podem surgir simultaneamente, o que leva à paralisação da contagem do tempo pelo período em que perdurar a causa suspensiva e, no momento em que esta for retomada, todo o tempo decorrido antes de se verificar o facto interruptivo e suspensivo é desconsiderado, começando nova contagem.

3.1.3. A prescrição nos procedimentos disciplinares

Pela mesma questão relacionada com a segurança jurídica, a prescrição também está presente no Direito Disciplinar, o que contribui para a celeridade do procedimento e implica que não seja admissível a existência de infrações imprescritíveis, que a perseguição disciplinar não possa ocorrer indefinidamente no tempo e que a ameaça de sanção impenda perpetuamente sobre o trabalhador. Assim, o decurso do tempo pode gerar a prescrição e, pelos efeitos da mesma, o trabalhador terá a possibilidade de obstar à instauração do procedimento disciplinar, à continuidade do procedimento disciplinar e à aplicação ou execução da sanção disciplinar¹⁶⁰.

Isto acontece porque os efeitos da prescrição consistem na extinção das infrações ou das sanções disciplinares, daí o empregador se ver impossibilitado de instaurar ou continuar o procedimento disciplinar e de exigir o cumprimento da sanção daí resultante¹⁶¹.

Ao mesmo tempo que serve de compromisso com a segurança jurídica, a definição de prazos que levem à prescrição deve conferir ao empregador a capacidade de efetivamente exercer o poder disciplinar, pois esta visa atentar contra a sua inércia e não contra essa capacidade.

Assim, tem de existir equilíbrio na definição dos prazos, na medida em que a permissão de um dilatado lapso temporal traz consequências para os interesses dos trabalhadores, e, bem assim, contribui para a própria deterioração da eficácia da investigação, visto que, tendencialmente, a dilação temporal torna mais difícil o apuramento fáctico e a colheita da matéria probatória necessária para a instrução do procedimento e apreciação dos factos que possam integrar a infração disciplinar.

Mais do que isso, a própria utilidade do procedimento pode ser colocada em causa em virtude de o visado demonstrar um comportamento incólume durante um longo período após o momento da infração, o que suscita dúvidas sobre a necessidade de existir uma sanção disciplinar e pode, ainda, levar ao desvanecimento da adequação dessa sanção ao desiderato de

¹⁶⁰De acordo com CAVALEIRO, V. (2020) – Ob. cit., p. 101 e 102.

¹⁶¹Vide NEVES, A. (2007) – Ob. cit., p. 101.

prevenir uma futura violação de deveres por parte dos restantes trabalhadores, que seria conseguido através do efeito provocado pelo exemplo.

Doutro passo, caso se verificasse a já aludida pendência perpétua de uma ameaça sobre o trabalhador e a ilimitada possibilidade de perseguição disciplinar, o empregador teria hipótese de fazer uma utilização arbitrária da ação disciplinar^{162/163}.

No que tange aos domínios onde se pode observar a atuação da prescrição no Direito Disciplinar, podemos elencar: a prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar; a prescrição do procedimento disciplinar; e a prescrição da sanção disciplinar.

Na prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar está em causa o lapso temporal decorrido entre o conhecimento da infração com relevo jurídico e a instauração do procedimento disciplinar. A prescrição do procedimento disciplinar, por regra, incide sobre o período temporal decorrido entre o momento da sua instauração e a notificação da decisão final ao trabalhador. Por sua vez, a prescrição da sanção disciplinar dirige-se ao lapso temporal compreendido entre o momento em que a decisão se consolidou na ordem jurídica, não sendo possível impugná-la, e o momento da conclusão da execução da sanção em apreço.

Pela mesma lógica anteriormente abordada, podem ocorrer causas de suspensão ou interrupção em situações em que o empregador se veja impossibilitado de dar continuidade ao percurso adjacente ao exercício do poder disciplinar, sendo que essas causas estão relacionadas com acontecimentos que obstem à continuidade do procedimento disciplinar e são alheias à inércia do empregador.

De qualquer forma, mesmo considerando que pode ocorrer a suspensão ou interrupção do prazo prescricional, não se pode afirmar que estes podem levar a uma duração perpétua do procedimento disciplinar, uma vez que tem de existir um prazo limite que, ao ser atingido, provoca a prescrição, independentemente das causas de suspensão ou interrupção que possam ter surgido.

¹⁶²A título de exemplo, a prática de uma infração pelo trabalhador sobre a qual não foi imediatamente exercida a ação disciplinar, poderia ser utilizada posteriormente pelo empregador como uma forma de retaliação ou como meio de pressão sobre esse.

¹⁶³De acordo com NEVES, A. (2007) – Ob. cit., p. 104 e 105.

3.2. A prescrição noutros regimes disciplinares

Para melhor compreensão e análise do instituto da prescrição previsto no RDGNR, julga-se proveitoso examinar outros regimes disciplinares, sendo que a teleologia desta tarefa passa por procurar compreender as diferentes abordagens no tratamento da prescrição e os seus fundamentos, bem como, encontrar soluções alternativas para as questões associadas à prescrição, de maneira a formar uma visão mais ampla sobre os problemas suscitados.

Para o efeito, serão analisados alguns regulamentos disciplinares nacionais e um regime estrangeiro, mais concretamente: a LGTFP, porque é o regime disciplinar aplicado à generalidade dos trabalhadores da função pública; o Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública¹⁶⁴ (EDPSP), porque a PSP é uma força de segurança e apresenta semelhanças com GNR em termos de missão, atribuições e competências; o Regime Disciplinar Militar, porque é o regime subsidiariamente aplicável ao RDGNR e porque se aplica integralmente aos militares da GNR quando se encontram na dependência operacional do Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas; e o *Régimen Disciplinario de la Guardia Civil*¹⁶⁵ (RDGC), porque é a força *gendarmerie*¹⁶⁶ que apresenta maior semelhança¹⁶⁷ e proximidade territorial com a GNR.

Indo ao encontro dos objetivos do trabalho, para cada um destes regimes disciplinares almeja-se observar como opera a prescrição do procedimento disciplinar, a prescrição no direito de instaurar o procedimento disciplinar e a prescrição da pena disciplinar.

3.2.1. A prescrição na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

O regime disciplinar dos funcionários públicos sofreu diversas reformas até se chegar à atual LGTFP, podendo ser identificadas como marcos as entradas em vigor do Estatuto Disciplinar

¹⁶⁴Lei n.º 37/2019, de 30 de maio.

¹⁶⁵Aprovado pela *Ley Orgánica 12/2007*, de 22 de outubro.

¹⁶⁶Força que desempenha funções de polícia, mas apresenta características militares, como a estrutura hierárquica e a disciplina.

¹⁶⁷A *Guardia Civil* é definida no art.º 9.º da *Ley Orgánica 2/1986*, de 13 de março, como um *Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa*. A sua missão, pelo exposto no art.º 104.º da *Constitución Española*, consiste em *proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*, sendo que o n.º 1 do art.º 11.º da *Ley Orgánica 2/1986* repete o preceito e, seguidamente, elenca diversas tarefas que concorrem para atingir este desiderato. Além do mais, no n.º 3 da desta última norma, existe uma alusão à competência territorial, pelo que é possível subsumir que, à semelhança do que acontece em Portugal, existe um sistema de forças dual, em que o *Cuerpo Nacional de Policía* é responsável pela prossecução da missão nas cidades e zonas urbanas, ao passo que, a *Guardia Civil* é responsável pela restante área de jurisdição e mar territorial.

dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local¹⁶⁸ (ED/1984) e do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas¹⁶⁹ (ED/2008).

Atualmente, o n.º 1 do art.º 178.º da LGTFP estabelece que a *infração disciplinar prescreve no prazo*¹⁷⁰ *de um ano sobre a respetiva prática, salvo quando consubstancie também infração penal à data da prática dos factos*, o que traz alterações relativamente aos diplomas anteriores, pois o ED/1984 apresentava um prazo mais longo, de três anos¹⁷¹, e o ED/2008 aludia ao prazo de um ano¹⁷², mas, tal como o ED/1984, dirige-se ao direito de instaurar o procedimento disciplinar e não à prescrição da infração disciplinar.

Ora, a redução do prazo prescricional parece ter por base a desnecessidade de sujeitar um trabalhador a um prazo de vários anos de incerteza sobre a latente instauração de um procedimento disciplinar. Em termos práticos, a diferença de termos utilizada não traz alterações de maior, na medida em que se extingue a responsabilidade disciplinar com o decurso do prazo em qualquer um dos casos, apesar de a LGTFP se referir à própria infração disciplinar, enquanto os anteriores diplomas se reportavam ao direito de instaurar o procedimento disciplinar.

Constituem exceções a este prazo as situações em que os factos constituintes da infração disciplinar sejam, simultaneamente, passíveis de consubstanciar infração criminal¹⁷³, nas quais vigoram os prazos prescricionais consagrados na lei penal¹⁷⁴. A correspondência entre os prazos de prescrição do procedimento criminal e do procedimento disciplinar tem como desiderato afastar a ocorrência de situações em que sobre um trabalhador incide uma punição criminal e, ao mesmo tempo, a punição disciplinar não pode ser aplicada, por já ter prescrito o procedimento disciplinar¹⁷⁵.

O n.º 2 do mesmo art.º da LGTFP refere que *o direito de instaurar o procedimento disciplinar prescreve no prazo de 60 dias sobre o conhecimento da infração por qualquer superior hierárquico*, ou seja, este preceito destina-se, especificamente, ao prazo do direito de instaurar o procedimento disciplinar após o conhecimento dos factos por parte de superior hierárquico.

¹⁶⁸DL n.º 24/1984, de 16 de janeiro.

¹⁶⁹Lei n.º 58/2008, de 09 de setembro.

¹⁷⁰Os prazos de prescrição são prazos substantivos, pelo que são contados nos termos do art.º 279.º do CC.

¹⁷¹Cfr. n.º 1 do art.º 4.º do ED/1984.

¹⁷²Nos termos do n.º 1 do art.º 6.º do ED/2008.

¹⁷³Disponham no mesmo sentido o n.º 3 do art.º 4 do ED/1984 e o n.º 3 do art.º 6.º do ED/2008.

¹⁷⁴Mais concretamente, no art.º 118.º do CP.

¹⁷⁵De acordo com ANTUNES, A. e CASQUINHA, D. (2018) – Ob. Cit., p. 171.

Aqui, os diplomas antecedentes apresentavam diferenças nos prazos definidos, mas, mais significativo do que isso, o ED/1984 identificava como conhecimento relevante o do *dirigente máximo do serviço*¹⁷⁶, ao contrário do que acontece na atual versão. Esta alteração pode acarretar desvantagens, uma vez que o primeiro superior hierárquico que tem informação dos factos pode não ter aptidão para os identificar ou qualificar como infração disciplinar, porque não possui domínio teórico ou não possui o apoio que o leve a perceber que existe relevância disciplinar e, de qualquer forma, o prazo prescricional começa a correr, o que pode culminar numa prescrição derivada apenas dessa sua incapacidade. Para mais, a dispersão do poder de instaurar o procedimento disciplinar pelos diversos superiores hierárquicos pode fazer com que, no seio do mesmo órgão, factos idênticos sejam tratados de formas diferentes consoante o superior hierárquico que os conheça, em virtude de existirem entendimentos ou percepções diferentes, podendo até, no limite, existir um acontecimento grave que não leve à instauração de procedimento disciplinar e, ao mesmo tempo, um acontecimento mais ligeiro originar um procedimento disciplinar¹⁷⁷. Por outro lado, a atual opção garante uma maior celeridade na marcha do procedimento e, ao aumentar o número de pessoas com poder de instaurar o procedimento, também incrementa a probabilidade de ação perante possíveis infrações disciplinares.

Adiante, o n.º 3 do art.º 178.º da LGTFP¹⁷⁸ vem elencar três causas suspensivas dos prazos anteriores, por um período que pode perdurar até 6 meses, e que têm origem na instauração de um processo de sindicância aos órgãos ou serviços, na instauração de um processo de inquérito ou na instauração de um processo disciplinar. Esta paralisação justifica-se pelo curso de um procedimento que tem por objetivo verificar se o trabalhador praticou os factos que possam consubstanciar infração disciplinar, isto é, existem poucos indícios de uma infração, que ainda não são claros e torna-se necessário averiguar os seus contornos, pelo que, se não operasse a suspensão, existia o risco de prescrição da infração disciplinar enquanto decorria o procedimento em apreço, logo este tipo de procedimentos seria inviável e, consequentemente, poderia levar a que fossem instaurados procedimentos disciplinares de forma precipitada.

O n.º 4 do mesmo preceito subordina essas causas suspensivas à verificação de três pressupostos cumulativos¹⁷⁹: que o processo de sindicância, inquérito ou disciplinar tenha *sido instaurado*

¹⁷⁶Cfr. n.º 2 do art.º 4.º do ED/1984.

¹⁷⁷Vide ANTUNES, A. e CASQUINHA, D. (2018) – Ob. cit., p. 158 e 159.

¹⁷⁸O n.º 5 do art.º 4.º do ED/1984 e o n.º 4 do art.º 6.º do ED/2008 tinham semelhante sentido, contudo o primeiro não impunha limite máximo ao período de suspensão.

¹⁷⁹Alteração introduzida pelo n.º 5 do art.º 6.º do ED/2008.

nos 30 dias seguintes à suspeita da prática dos factos disciplinarmente puníveis; que o procedimento disciplinar subsequente tenha sido instaurado nos 30 dias seguintes à receção daqueles processos, para decisão, pela entidade competente; e que na data de instauração dos processos e procedimentos de sindicância, inquérito ou disciplinar não se encontre já prescrito o direito de instaurar o procedimento disciplinar.

Repare-se que, segundo estes requisitos, o prazo para instaurar o processo de sindicância, inquérito ou disciplinar desde a suspeita de uma infração é inferior ao prazo para instaurar o procedimento disciplinar, o que denota a intenção do legislador de obrigar o empregador a ser diligente na clarificação dos factos e a contribuir para a celeridade do procedimento, circunstância que surge reforçada pelo – também menor – prazo estabelecido para instauração do procedimento disciplinar no seguimento de um dos processos que provocou a suspensão.

No que tange à prescrição do procedimento disciplinar, o n.º 5 do art.º 178.º da LGTFP, define que não podem ocorrer mais de 18 meses entre o momento da sua instauração e o momento da notificação da decisão final ao arguido. Esta foi uma importante inovação introduzida pelo n.º 6 do art.º 6.º do ED/2008, sendo que o ED/1984 não se referia concretamente à prescrição do próprio procedimento disciplinar e estipulava o retorno ao início da contagem do prazo de prescrição quando fossem realizados atos instrutórios relativos à infração que influenciassem a marcha do processo, situação que possibilitava o reinício da contagem do prazo de prescrição e, por conseguinte, permitia a imprescritibilidade do procedimento disciplinar, o que lesava a sua eficiência e, pior do que isso, desguarnecia a tutela dos direitos e interesses dos trabalhadores¹⁸⁰.

Os números 6 e 7 do art.º 178.º da LGTFP prendem-se com a suspensão do prazo de prescrição do procedimento disciplinar, fundadas em situações que impedem o instrutor do procedimento de prosseguir, nomeadamente, devido à existência de uma questão prejudicial¹⁸¹ que esteja sujeita a apreciação jurisdicional. Esta causa suspensiva foi introduzida pelo n.º 7 do art.º 6.º do ED/2008 e não opera de forma automática, isto é, só existe suspensão da prescrição do procedimento disciplinar quando seja imprescindível obter o resultado da decisão ou apreciação jurisdicional para lhe dar continuidade, sendo que, nos restantes casos em que não existe relação

¹⁸⁰Vide MOURA, P. (2011) – Ob. cit., p. 96.

¹⁸¹Uma questão prejudicial é uma questão preliminar que deve ser resolvida antes de se chegar a uma decisão sobre o mérito de uma causa, pois essa resolução é fundamental para determinar o resultado desta última.

de dependência entre o procedimento disciplinar e a decisão ou apreciação jurisdicional, estes devem correr em paralelo, não havendo lugar à suspensão¹⁸².

Noutro âmbito, a prescrição das sanções disciplinares¹⁸³, que consiste na extinção do direito de exigir o cumprimento da medida sancionatória imposta ao visado no procedimento disciplinar¹⁸⁴, encontra-se contemplada no art.º 193.º da LGTFP, definindo os prazos de um mês, três meses, seis meses ou um ano, consoante as sanções aplicadas sejam, respetivamente, a repreensão escrita, multa, suspensão, despedimento disciplinar/ demissão de comissão de serviço. Neste conspecto não foram introduzidas alterações significativas ao art.º 26.º do ED/2008, no entanto, constata-se que o art.º 34.º do ED/1984 apresentava prazos de prescrição mais longos e referia-se a uma maior panóplia de sanções porque o próprio regime do n.º 1 do art.º 11.º desse diploma também configurava uma maior diversidade.

Salienta-se, ainda, que os antigos regimes disciplinares continham implícita uma causa de suspensão da prescrição da sanção, que operava em situações em que os trabalhadores não cumpriam as sanções disciplinares impostas por, entretanto, terem cessado as suas relações jurídicas de emprego público, pois estava previsto que se estes constituíssem nova relação jurídica de emprego público, ficariam novamente sujeitos ao seu cumprimento¹⁸⁵. Esta opção acarretava o problema de possibilitar uma grande delonga da suspensão, permitindo uma desmedida pendência, que poderia resultar no cumprimento de uma sanção disciplinar após terem decorrido vários anos desde o momento em que foi determinada.

No atual regime, o legislador, começou por suprimir esta causa de suspensão, porém, com a alteração introduzida pela Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro, a mesma foi repristinada¹⁸⁶, mas apenas para as situações em que o trabalhador volta a assumir as mesmas funções a que o procedimento diz respeito e foi estabelecido um período máximo de suspensão de 18 meses.

Os prazos de prescrição das sanções disciplinares têm início quando a decisão do procedimento disciplinar se torna irrecorrível¹⁸⁷ e, além disso, a prescrição da sanção disciplinar implica a prescrição de outras sanções que tenham, eventualmente, sido aplicadas a título acessório¹⁸⁸, o que resulta da aplicação subsidiária do art.º 123.º do CP.

¹⁸²De acordo com ANTUNES, A. e CASQUINHA, D. (2018) – Ob. cit., p. 180 a 183.

¹⁸³O art.º 180.º da LGTFP estipula as sanções disciplinares aplicáveis aos trabalhadores.

¹⁸⁴Vide HENRIQUES, M. (2007) – Ob. cit., p. 236.

¹⁸⁵Pelo exposto no n.º 3 do art.º 5º do ED/1984 e no art.º 12.º do ED/2008.

¹⁸⁶Nos termos da al. d) do n.º 5 do art.º 176.º da LGTFP.

¹⁸⁷Cfr. Ac. do STA n.º 0774/07, de 02-04-2008.

¹⁸⁸Como a sanção disciplinar prevista no n.º 2 do art.º 181.º e n.º 2 do art.º 188.º, ambos da LGTFP.

3.2.2. A prescrição no Estatuto Disciplinar da PSP

O presente EDPSP foi antecedido pelo Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (RDPSP)¹⁸⁹ e, antes desse, pelo Regulamento Disciplinar do Pessoal da Polícia de Segurança Pública¹⁹⁰.

O n.º 1 art.º 48.º do EDPSP estabelece que *a infração disciplinar prescreve no prazo de três anos sobre a data da sua prática*, o que se revela diferente do n.º 1 do art.º 55.º do RDPSP, na medida em que este último, ao invés de se referir à prescrição da infração disciplinar, dirigia-se à prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar. Ora tal como vimos na LGTFP, esta alteração não tem significado prático, porquanto se dá a extinção da responsabilidade disciplinar com o decurso do prazo em ambos os casos.

O n.º 2 do mesmo artigo traz uma exceção a este prazo de prescrição, que é afastado nas situações em que as infrações disciplinares constituem, concomitantemente, ilícito criminal, o que leva a vigorarem os prazos de prescrição constantes na lei penal se forem superiores a três anos¹⁹¹, ou seja, acaba por existir complementaridade, pois nas situações em que o prazo de prescrição previsto para a infração criminal é igual ou inferior a 3 anos, não existe necessidade de recorrer à legislação penal, uma vez que o prazo já está acautelado pelo regime disciplinar.

Por sua vez, o n.º 3 do art.º 48.º do EDPSP estabelece que *o procedimento disciplinar prescreve se, conhecida a infração pelas entidades com competência disciplinar, prevista no anexo ii ao presente estatuto e do qual faz parte integrante, aquele não for instaurado no prazo de 90 dias*, portanto alude à prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar após existir conhecimento da infração por parte de uma entidade investida de competência disciplinar¹⁹².

O anexo II do EDPSP define as entidades com competência para punir e as respetivas penas disciplinares que podem aplicar ou propor, no entanto, todos os titulares das funções enunciadas nesse anexo possuem competência disciplinar, pelo que, o conhecimento de uma infração por qualquer um deles é relevante para o início da contagem do prazo de prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar, independentemente de existir ou não a necessidade de comunicar ao escalão hierárquico superior por corresponder a essa infração uma pena de gradação superior.

¹⁸⁹Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro.

¹⁹⁰Decreto n.º 40118, de 06 de abril de 1955.

¹⁹¹Apresentava semelhante redação o n.º 2 do art.º 55.º do RDPSP.

¹⁹²Disponha de forma idêntica o n.º 3 do art.º 55.º do RDPSP.

Os números 4 e 5 do art.º 48.º do EDPSP elencam as causas interruptivas e suspensivas da prescrição do procedimento disciplinar. A prescrição do procedimento disciplinar é interrompida quando o arguido é notificado da acusação, fazendo com que a contagem do prazo prescricional se reinicie. Neste particular, verifica-se que o n.º 4 do art.º 55.º do RDPSP ia mais longe, pois, além dessa causa, conferia ainda efeitos interruptivos à realização de atos instrutórios que tivessem incidência na marcha do processo, o que seria excessivo pela possibilidade de reiniciar inúmeras vezes a contagem do prazo e, mais grave do que isso, poderia levar à inaceitável imprescritibilidade do procedimento.

Quanto às causas suspensivas, estas ocorrem nas seguintes situações: quando seja instaurado um processo de inquérito, sindicância ou disciplinar; a entidade disciplinarmente competente determine a suspensão do procedimento disciplinar com fundamento no curso de um procedimento criminal que visa os mesmos factos desse; o procedimento disciplinar não puder ter início ou continuar em virtude de carecer de uma decisão judicial pendente ou da apreciação jurisdicional de uma questão prejudicial. Com efeito, esta solução representou uma evolução perante o regime anterior, que apenas fazia previsão da primeira causa de suspensão acima enumerada¹⁹³. Todas estas causas de suspensão se fundamentam na impossibilidade de continuar o procedimento e evitam que a entidade com competência disciplinar se veja impelida a tomar ações precipitadas para afastar a prescrição, como a instauração de procedimento disciplinar sem que tenha conhecimento claro e suficiente dos factos passíveis de constituir infração disciplinar ou a tomada de decisão sem a informação adveniente do processo criminal que corre em paralelo ou sem a resposta de questão prejudicial.

Por fim, o n.º 6 do art.º 48.º do EDPSP dispõe que existe sempre prescrição do procedimento disciplinar *quando, desde o seu início e ressalvado o prazo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal de prescrição acrescido de metade*, o que acaba por ser uma “norma-travão” à interrupção da prescrição, pois, mesmo com o reinício da contagem dos prazos que esta provoca, a infração disciplinar prescreverá sempre quando, desde a data da prática dos factos, tenham decorrido quatro anos e meio, o que vem impedir um desmesurado prolongamento temporal.

No que concerne às penas disciplinares, importa referir que o art.º 30.º do EDPSP elenca, taxativamente, aquelas que podem ser aplicadas aos polícias, sendo elas: a repreensão; a multa; a suspensão simples; a suspensão grave; a aposentação compulsiva; a demissão; e a cessação

¹⁹³Cfr. n.º 5 do art.º 55.º do RDPSP.

da comissão de serviço, sendo que esta última pode ser aplicada a título principal ou acessório, logo, é a única que pode ser aplicada cumulativamente com uma das anteriores¹⁹⁴. Estas penas são aplicadas considerando a natureza do serviço, a categoria e condições pessoais do arguido, o grau de ilicitude do facto, a intensidade do dolo ou negligência e todas as circunstâncias agravantes e atenuantes¹⁹⁵, bem como, consoante a qualificação das infrações em causa¹⁹⁶, que podem ser leves, graves ou muito graves, nos termos do art.º 20.º do EDPSP.

O prazo de prescrição das penas disciplinares é, respetivamente, cinco anos para a aposentação compulsiva e demissão; três anos para a suspensão e cessação da comissão de serviço; um ano para a multa; e seis meses para a repreensão. Este prazo começa a ser contado no dia em que a decisão punitiva se torna inimpugnável, quer administrativa quer contenciosamente¹⁹⁷.

A suspensão do prazo de prescrição das penas disciplinares apenas opera quando a sua *execução não puder começar ou continuar*¹⁹⁸ ou quando *por motivo de serviço, não puderem ser efetivamente executadas as penas disciplinares*, no entanto, neste último caso, atuam os seus efeitos como se tivessem sido cumpridas¹⁹⁹.

O antigo RDPSP estabelecia de forma idêntica os prazos de prescrição para cada uma das penas disciplinares previstas, no entanto, apenas enunciava o recurso como causa suspensiva²⁰⁰, o que se afigurava contraditório, uma vez que a contagem do prazo de prescrição apenas se iniciava quando a decisão se tornava irrecorrível²⁰¹. Contudo, ao analisar este preceito legal, é possível perceber que a irrecorribilidade se refere às situações em que não é interposto o recurso hierárquico necessário, o que leva à definitividade da decisão, não podendo ser contestada em sede graciosa ou contenciosa. Caso seja interposto recurso, o prazo de prescrição da pena apenas tem início quando for obtida uma decisão final estável²⁰².

3.2.3. A prescrição no Regulamento de Disciplinar Militar

O atual RDM veio revogar aquele que foi publicado pelo DL n.º 142/77, de 09 de abril. Este regime disciplinar aplica-se aos militares das Forças Armadas, bem como aos militares da GNR,

¹⁹⁴Nos termos do n.º 1 do art.º 42.º conjugado com o n.º 2 do art.º 30.º, ambos do EDPSP.

¹⁹⁵Cfr. n.º 1 do art.º 41.º do EDPSP.

¹⁹⁶Em consonância com os artigos 44.º, 45.º e 46.º do EDPSP.

¹⁹⁷Tal como dispõem os números 1 e 2 do art.º 49.º do EDPSP.

¹⁹⁸Nos termos do n.º 4 do art.º 49.º do EDPSP.

¹⁹⁹De acordo com o n.º 2 do art.º 50.º do EDPSP.

²⁰⁰Tal como exposto no n.º 2 do art.º 56.º do RDPSP.

²⁰¹Cfr. n.º 1 do art.º 56.º do RDPSP.

²⁰²De acordo com o parecer n.º 5/2017 da Procuradoria-Geral da República.

mas apenas nas situações em que a Instituição seja colocada na dependência operacional do Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas²⁰³.

Dispõe o n.º 1 do art.º 55.º do RDM que o procedimento disciplinar prescreve após terem decorrido três anos desde a data em que a infração tiver sido cometida. O n.º 2 do mesmo preceito legal excepciona deste prazo as infrações disciplinares que, simultaneamente, consubstanciam infrações penais e cujos prazos de prescrição previstos na lei penal sejam superiores a três anos, sendo que, nestes casos, são aplicáveis os prazos de prescrição consagrados no CP. Salienta-se que o aludido preceito legal estabelece que estas infrações disciplinares prescrevem *nos termos e prazos estabelecidos na lei penal*, portanto, é de entender que produzem efeitos no procedimento disciplinar, também, as regras da suspensão e interrupção constantes nos art.ºs 120.º e 121.º, ambos do CP, ou seja, quando ocorrem causas de suspensão ou interrupção num processo penal, o efeito do prolongamento do prazo do procedimento penal transporta-se para o procedimento disciplinar que visa os mesmos factos. Se, para os procedimentos disciplinares, apenas relevassem os prazos do processo penal, e não *os termos*, seria perdido o efeito útil desta norma, pois a prescrição do procedimento disciplinar poderia operar sem que o procedimento penal estivesse concluído.

Pelo exposto no n.º 3 do art.º 55.º do RDM, o direito de instaurar o procedimento disciplinar prescreve após decorrerem seis meses contados desde a data do conhecimento da prática da infração por parte de superior hierárquico com competência disciplinar.

Segundo o n.º 1 do art.º 64.º do RDM, *a competência disciplinar assenta no poder de comando, direção ou chefia e nas correspondentes relações de subordinação*, no entanto, para além da condição de vínculo hierárquico, deve ser preenchida, cumulativamente, a condição de posto hierárquico²⁰⁴, porquanto o anexo B do RDM estabelece que o posto hierárquico mais baixo com competência para punir é o de capitão ou primeiro-tenente, logo, só é relevante para o início da contagem do prazo de prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar, o conhecimento dos factos constitutivos da infração disciplinar por parte de um militar que preencha estas duas condições.

Neste âmbito existe, ainda, a salvaguarda de que não se inicia o curso do prazo de prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar nas situações em que o militar com

²⁰³Nos termos do n.º 2 do art.º 2.º da LOGNR e do n.º 5 do art.º 1.º do RDGMR.

²⁰⁴Em consonância com o n.º 2 do art.º 55.º do RDM.

competência disciplinar obtém conhecimento dos factos integrantes da infração disciplinar *por nela ter participado ou quando tenha contribuído para a realização ou ocultação da mesma*²⁰⁵.

No que concerne às causas interruptivas, estas ocorrem quando se verifique a realização de ato instrutório que incida sobre a marcha do processo ou a notificação da acusação ao arguido, conforme previsto, respetivamente, nas alíneas a) e b) do n.º 5 do art.º 55.º do RDM. Esta opção é idêntica à assumida pelo RDPSP²⁰⁶ e, como tal, também cria margem para a imprescritibilidade do procedimento.

São ainda elencadas duas causas suspensivas dos procedimentos disciplinares²⁰⁷ que se prendem com a instauração de processo de averiguações, disciplinar, de inquérito ou de sindicância, assim como quando ocorre a instauração de processo pela prática de crime de natureza militar, no qual se venha a decidir que os factos em causa não são passíveis de constituir ilícito dessa natureza.

Por outro lado, no que tange às penas disciplinares, o RDM contempla: a repreensão; a repreensão escrita; a proibição de saída; a suspensão de serviço; e a prisão disciplinar. Aos militares que integram os quadros permanentes são, ainda, aplicáveis as penas de reforma compulsiva e de separação de serviço, ao passo que, aos militares que integram o regime de contrato ou voluntariado pode ser aplicada a pena de cessação compulsiva do regime de voluntariado ou contrato²⁰⁸, sendo que esta diferenciação visa compatibilizar as penas com os diversos vínculos funcionais existentes nas Forças Armadas.

O prazo de prescrição das penas disciplinares é, respetivamente: cinco anos para a prisão disciplinar, suspensão de serviço, reforma compulsiva, separação de serviço e cessação compulsiva do regime de voluntariado ou de contrato; três anos para a proibição de saída; e seis meses para a repreensão e para a repreensão agravada²⁰⁹.

Este prazo inicia-se *no dia em que a decisão punitiva se torne hierarquicamente irrecurável ou em que transitar em julgado a decisão jurisdicional em sede de impugnação*²¹⁰.

Acrescenta-se que o n.º 4 do mesmo normativo refere que sempre que a execução da pena não puder começar ou continuar a ter lugar existe uma causa suspensiva, pelo que a contagem do

²⁰⁵Nos termos do n.º 4 do art.º 55.º do RDM.

²⁰⁶Abordada na Subsecção 3.2.2.

²⁰⁷Cfr. n.º 6 do art.º 55.º do RDM.

²⁰⁸De acordo com os n.ºs 1, 2 e 3, todos do art.º 30.º do RDM.

²⁰⁹Em consonância com o n.º 1 do art.º 56.º do RDM.

²¹⁰Tal como dispõe o n.º 2 do art.º 56.º do RDM.

prazo de prescrição não pode continuar enquanto a mesma perdurar. Este preceito é criticável pela inexistência de um limite temporal para a suspensão que, desta forma, pode prolongar-se desmedidamente.

3.2.4. A prescrição no *Régimen Disciplinario de la Guardia Civil*

O atual regime disciplinar da *Guardia Civil* veio suceder àquele que se encontra consagrado na *Ley Orgánica 11/1991*, de 17 de junho. No que respeita à prescrição, o regime antigo apenas lhe dedicava o art.º 68.º, onde regulava a prescrição das infrações disciplinares e a prescrição das sanções disciplinares, ao passo que, no novo regime este artigo foi decomposto, dando origem a dois novos artigos.

Segundo o n.º 1 do art.º 20.º do RDGC, tanto a prescrição da infração disciplinar como a prescrição da sanção disciplinar, são motivos de extinção da responsabilidade disciplinar. As infrações disciplinares são classificadas em muito graves, graves e leves²¹¹, de acordo com as condutas assumidas pelos militares²¹².

O n.º 1 do art.º 21.º do RDGC estabelece os prazos de prescrição das infrações disciplinares, tendo em conta a sua gravidade. Assim, para as infrações muito graves, o prazo é de três anos; para as infrações graves, é de dois anos; e para as infrações leves, é de seis meses. Este período começa a contar-se a partir do momento da prática da infração, no entanto, se o procedimento disciplinar tiver origem numa condenação penal, o prazo começa a correr a partir do momento em que a sentença condenatória transita em julgado²¹³.

Quanto à suspensão do prazo de prescrição da infração disciplinar, o n.º 3 do art.º 21.º do RDGC dispõe que *la notificación al interesado del acuerdo de inicio de cualquier procedimiento disciplinario interrumpirá los plazos de prescripción en el apartado primero de este artículo, que volverán a correr de no haberse concluido en el tiempo máximo establecido en esta Ley*. Aqui, apesar de a tradução literal indicar uma interrupção, o significado não é o mesmo a que estamos acostumados no ordenamento jurídico português, pois a notificação em apreço faz com que exista uma paralisação, mas não implica que o tempo já passado fique esquecido, logo, quando for retomada a contagem do prazo, vai ser somado o período que havia previamente

²¹¹Cfr. art.º 6.º RDGC.

²¹²Os artigos 7.º, 8.º e 9.º, todos do RDGC, elencam os comportamentos que constituem infrações muito graves, graves e leves, respetivamente.

²¹³Nos termos do n.º 2 do art.º 21.º do RDGC.

decorrido²¹⁴, produzindo-se, assim, os efeitos típicos da suspensão. Esta cessa sempre que for atingido o prazo máximo para a tramitação do procedimento disciplinar.

Também opera a suspensão da prescrição de infrações disciplinares graves ou muito graves quando correm processos criminais pelos mesmos factos e só cessa quando houver resolução definitiva dos mesmos²¹⁵.

No que respeita aos procedimentos disciplinares importa, desde logo, destacar que o RDGC prevê dois tipos de procedimentos distintos consoante a classificação das infrações: o procedimento destinado às infrações leves tem de ser concluído em dois meses²¹⁶; e o procedimento que visa as infrações graves e muito graves não pode exceder os seis meses²¹⁷.

No caso dos procedimentos por infrações leves, a lei é omissa sobre os efeitos que derivam do desrespeito pelo prazo de dois meses, contudo, pelo *Acuerdo de Sala da Sala Quinta del Tribunal Supremo*, de 19 de outubro de 2010, entende-se que existe caducidade²¹⁸ do procedimento, mas que esta não implica a prescrição da infração disciplinar e, como tal, nada impede que, ulteriormente, seja desencadeado novo procedimento disciplinar dirigido aos factos constituintes da infração *sub judice*.

No caso dos procedimentos por infrações muito graves ou graves, o n.º 1 do art.º 65.º do RDGC positiva a caducidade do procedimento, aplicando-se a solução supra exposta. Apenas para estes procedimentos, o n.º 2 do mesmo preceito legal elenca as causas suspensivas, que se prendem com a necessidade de: realização de provas técnicas ou análises propostas pelos interessados; a obtenção de documentos ou outros elementos que, pelo seu volume ou pela sua complexidade, não permitam cumprir com os prazos definidos; pedidos de relatórios obrigatórios ou que sejam determinantes para a decisão dos órgãos competentes. A suspensão da caducidade do procedimento, perante uma destas causas, não é automática, uma vez que tem de ser proposta ao *Director General de la Policía y de la Guardia Civil*.

É de notar que o RDGC não define limites temporais para a instauração do procedimento disciplinar após o conhecimento da infração, pelo que, a prescrição não opera isoladamente

²¹⁴Cfr. *Sentencia* n.º 7192 da *Sala Quinta del Tribunal Supremo*, de 20 de dezembro.

²¹⁵Nos termos do n.º 4 do art.º 21.º do RDGC.

²¹⁶De acordo com o n.º 6 do art.º 50.º do RDGC.

²¹⁷Cfr. art.º 55.º e n.º 1 do art.º 65.º, ambos do RDGC.

²¹⁸No Direito espanhol é entendido que a prescrição pode ser apreciada a qualquer momento do procedimento e declarada *ex officio*, enquanto, a caducidade tem de ser alegada na instância, em consonância com a *Sentencia* n.º 919 da *Sala de lo Civil del Tribunal Supremo*, de 23 de dezembro de 2021.

sobre o direito de instaurar o procedimento disciplinar, portanto, este apenas se extingue com o decurso dos prazos de prescrição da infração disciplinar e do procedimento disciplinar.

No que tange às sanções disciplinares, o art.º 11.º do RDGC elenca as sanções que podem ser aplicadas de acordo com a gravidade das infrações. Nesse sentido, às infrações muito graves correspondem as penas de separação de serviço, ou a suspensão de emprego por um período compreendido entre três meses e um dia a seis anos²¹⁹, e a despromoção; às infrações graves correspondem as penas de suspensão de emprego por um período compreendido entre um e três meses, bem como a suspensão de funções com perda de retribuições por um período compreendido entre cinco e vinte dias, e ainda a transferência de Unidade ou especialidade; às infrações leves correspondem as penas de repreensão, e a suspensão de funções com perda de retribuições por um período compreendido entre um e quatro dias.

Relativamente à prescrição das sanções disciplinares, o n.º 1 do art.º 22.º do RDGC define os seguintes prazos: três anos para as sanções impostas por infrações muito graves; dois anos para as sanções resultantes de infrações graves; e um ano para as sanções destinadas a punir infrações leves. A contagem do tempo inicia-se com a notificação da decisão sancionadora ao arguido, logo, numa situação hipotética em que não seja efetuada esta notificação, continua a correr o prazo de prescrição da infração e não o da prescrição da sanção.

A prescrição da sanção disciplinar pode suspender-se nos casos em que se verifica a suspensão da execução da sanção²²⁰. Esta suspensão da execução da sanção pode ocorrer por proposta do instrutor do procedimento ao *Director General de la Policía y de la Guardia Civil* ou por acordo entre este último e o *Ministro de Defensa* nas sanções por si impostas²²¹ ou, ainda, nos casos em que é interposto recurso num procedimento que visa uma infração muito grave ou grave, por pedido efetuado pelo visado à entidade responsável por decidir o recurso²²².

²¹⁹Quando o período de suspensão de emprego exceder os seis meses, para além de provocar afastamento do emprego com perda salarial, leva a que o arguido seja impedido de retornar à Unidade ou especialidade por um período de dois anos, nos termos do n.º 4 do art.º 13.º do RDGC.

²²⁰De acordo com o n.º 2 do art.º 22.º do RDGC.

²²¹Cfr. art.º 69.º do RDGC.

²²²Tal como expõe o n.º 1 do art.º 77.º do RDGC.

3.3. A prescrição no Regulamento de Disciplina da GNR

Após terem sido analisados outros regimes disciplinares, torna-se importante, agora, discorrer sobre as soluções adotadas no RDGNR²²³ e enfrentar as suas controvérsias jurídicas. Para isso, serão abordadas as diferentes modalidades de prescrição constantes neste regulamento disciplinar, nomeadamente, a prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar, a prescrição do procedimento disciplinar e a prescrição da pena disciplinar.

3.3.1. A prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar

O n.º 3 do art.º 46.º do RDGNR alude ao direito de instaurar o procedimento disciplinar, estabelecendo-lhe um prazo de prescrição de três meses. Desde logo, importa referir que, apesar de ser descrito como direito, a instauração de um procedimento disciplinar traduz-se na manifestação do poder da Administração Pública, na medida em que permite dar início ao procedimento que trata das infrações disciplinares, e, além disso, constitui um dever, porquanto se exige que as infrações disciplinares não sejam ignoradas segundo a discricionariedade de quem se encontra investido de competência disciplinar²²⁴.

A contagem do prazo de prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar inicia-se com o conhecimento dos factos que constituem a infração disciplinar por parte do militar que possui competência disciplinar²²⁵, portanto, é essencial compreender qual o grau de cognoscibilidade relevante para estes efeitos.

Segundo o douto aresto do TAF de Coimbra, processo n.º 408/15.7BECBR, de 4-11-19, foi considerado que o conhecimento relevante para a prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar *“tem de ser um conhecimento com uma carga presumível de ilicitude, ou seja, tem a mesma de ser caracterizada quanto ao modo tempo e lugar da sua prática e quanto à identidade do seu autor”*. No mesmo sentido, a sentença do TAF de Lisboa, processo n.º 558/13.4BELSB, de 13-11-20, veio reforçar esse entendimento, ao afirmar que *“há conhecimento da falta quando a mesma está efetiva e perfeitamente caracterizada quanto ao modo, tempo e lugar da sua prática e quanto à identidade do auto”* e ao acrescentar que *“é insuficiente para aquele efeito o mero conhecimento material de alguns factos e indícios*

²²³O atual RDGNR veio substituir o aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro (RDGNR/1999).

²²⁴ O art.º 71.º do RDGNR estabelece que *a notícia de uma infração disciplinar dá sempre lugar à abertura de procedimento com vista ao apuramento da eventual responsabilidade disciplinar.*

²²⁵Ver Secção 1.3.

esparços, exigindo-se, pois, pelo menos, para instaurar um processo disciplinar, um conhecimento minimamente sólido e articulado das infrações disciplinares a perseguir”. Isto é, não se mostra suficiente para esse efeito o mero conhecimento dos factos, tornando-se necessária a informação sobre as circunstâncias em que os mesmos ocorreram²²⁶, por forma a permitir que o detentor do poder disciplinar possa perceber que existiu uma conduta que seja passível de consubstanciar infração disciplinar e seja capaz de efetuar um ponderado juízo sobre a necessidade de desencadear o procedimento disciplinar.

A título de exemplo, considerou o Ac. do TCAN, processo n.º 757/13.9BEAVR, de 28-06-18²²⁷, que a comunicação à GNR de que um militar é arguido num determinado processo criminal ou a comunicação da realização de diligências de inquérito, por si só, não indica o conhecimento dos factos porque não permite inferir a prática de uma infração disciplinar nem as inerentes circunstâncias de tempo, lugar e modo, logo não pode ser esse o momento em que se inicia a contagem do prazo de prescrição do direito de instaurar o procedimento.

Torna-se pertinente, também, suscitar a questão do momento do conhecimento dos factos quando são instaurados processos de averiguações. Estes processos destinam-se a colmatar as situações em que existe *vago rumor ou indícios insuficientes de infração disciplinar ou sejam desconhecidos os seus autores*²²⁸, ficando evidente que este expediente é, precisamente, utilizado quando se almeja obter um suficiente conhecimento dos factos que podem constituir uma infração disciplinar, portanto, quando o mesmo é instaurado, ainda não se encontra a correr o prazo de prescrição *sub judice*. Quando o instrutor do processo de averiguações confirma os indícios da infração disciplinar e o possível infrator, tem de comunicar à entidade que mandou instaurar o procedimento que, por sua vez, consoante a sua competência disciplinar, pode propor ou ordenar a conversão do processo de averiguações em processo disciplinar²²⁹.

Para mais, pode suceder que o processo de averiguações não permita colher informação esclarecedora sobre as circunstâncias de uma, eventual, infração disciplinar, o que conduz ao seu arquivamento. Se, mais tarde, surgirem novos factos que preencham a informação em falta e ainda não tiver ocorrido a prescrição do procedimento disciplinar, o prazo do direito de instaurar o procedimento disciplinar não se encontra esgotado, pois, antes dessa nova

²²⁶Neste sentido apontam o Ac. do TCAN, processo n.º 2287/10.1BEPRT, de 19-11-15; o Ac. do STA, processo n.º 1048/09, de 14-04-10; e o Ac. do STA, processo n.º 180/09, de 09-09-09, à luz do ED/1984.

²²⁷ Mesmo entendimento acolheram as sentenças do TAF de Lisboa, processo n.º 1544/13.0BELSB, de 19-12-2, e processo 1773/12.3BELSB, de 17-11-17.

²²⁸Cfr. n.º 1 do art.º 107.º do RDGNR.

²²⁹Nos termos do n.º 4 conjugado com a al. c) do n.º 5, ambos do do art.º 109.º do RDGNR.

informação, a sua contagem não se tinha iniciado, uma vez que nunca tinha chegado a existir um conhecimento relevante da infração²³⁰.

Pelo disposto no n.º 1 do art.º 46.º, *o procedimento disciplinar prescreve passados três anos sobre a data em que a infração tiver sido cometida*, sendo que o n.º 2 do mesmo artigo introduz como exceções as situações em que as infrações disciplinares constituem, simultaneamente, infração criminal e cujo prazo de prescrição, nos termos da lei penal, seja superior a três anos. Estes limites temporais também afetam o direito de instaurar o procedimento disciplinar, não estando em causa o período compreendido entre o conhecimento da prática da infração e a instauração do procedimento, mas sim, o decurso do tempo desde o momento em que a infração foi cometida.

Por isto, o direito de instaurar o procedimento pode expirar em menos de três meses, ou mesmo sem que o militar com competência disciplinar tenha sequer tido oportunidade de instaurar o procedimento, bastando para isso que só tenha conhecimento da infração disciplinar após terem decorrido três anos desde a data em que os factos foram perpetrados.

3.3.2. A prescrição do procedimento disciplinar

Tal como previamente mencionado, o procedimento disciplinar tem um prazo de prescrição de três anos, com exceção das infrações disciplinares que, ao mesmo tempo, constituem ilícito criminal e que, concomitantemente, nos termos da lei penal, têm um prazo de prescrição superior a três anos, às quais é aplicável o disposto no art.º 118.º do CP.

A contagem deste prazo de prescrição tem início na data em que a infração foi praticada, no entanto, existem infrações que perduram no tempo, quer seja pela manutenção da conduta delituosa, quer pela repetição de atos que preencham essa conduta²³¹. Perante estes casos, o RDGMR não contempla uma previsão expressa sobre o momento relevante para o início da contagem do prazo, por isso, torna-se necessário recorrer, subsidiariamente, à legislação penal. Assim, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 2 do art.º 119.º do CP, a contagem do prazo de prescrição inicia-se no dia em que cessa a consumação, no caso das infrações permanentes, ou no dia da prática do último ato, no caso das infrações continuadas²³².

²³⁰Tal como foi decidido na sentença do TAF de Beja, processo n.º 393/22.9BEBJA, de 27-12-22.

²³¹Denominadas infrações permanentes e infrações continuadas, respetivamente.

²³²Esta posição foi amplamente assumida pela jurisprudência ao analisar a questão no âmbito do ED/1984, tal como se pode observar no Ac. do STA, processo n.º 857/08, de 14-05-09; no Ac. do STA n.º 39835, de 30-06-98; e no Ac. do STA, processo n.º 498/09, de 08-10-09. Atualmente, esta questão foi dirimida na LGTFP, pois o n.º 5 do seu art.º 178.º veio estabelecer que o momento relevante para o início do prazo de prescrição do procedimento disciplinar é o da sua instauração.

Por outro lado, impõe-se notar que o n.º 7 do art.º 46.º do RDGNR estabelece que *a prescrição do procedimento disciplinar tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal de prescrição acrescido de metade*. Tal previsão vem contemplar, uma espécie de “norma-travão”, que impede que a ação das causas interruptivas e suspensivas alargue, sem limite, o prazo de prescrição do procedimento disciplinar. Este preceito legal, devido à expressão *desde o seu início*, pode levar a entender que a contagem da prescrição apenas se inicia com a instauração do procedimento, no entanto, esta ideia deve ser afastada, sendo útil aclarar que o início a que a disposição legal se refere é o início do prazo de prescrição do procedimento, e não do próprio procedimento²³³ – que se inicia com o despacho de instauração e com o qual não se deve confundir – pois, se assim não fosse, tal interpretação iria colidir com o disposto no n.º 1 do art.º 46.º do RDGNR.

No que tange ao procedimento disciplinar, importa referir que o RDGNR estatui prazos referentes à sua tramitação que devem ser respeitados pela autoridade competente e pelo instrutor, sendo exemplo disso os prazos constantes no n.º 1 do art.º 92.º, nos n.ºs 1 e 2 do art.º 97.º, no n.º 3 do art.º 98.º, no n.º 1 do art.º 101.º, nos n.ºs 1 e 2 do art.º 102.º e no n.º 4 do art.º 105.º, todos do aludido diploma legal.

Se, porventura, se entendesse que o incumprimento destes prazos teria como consequência a nulidade do processo, estaríamos perante autênticos prazos de prescrição cujo desrespeito culminaria na impossibilidade de exercício do poder disciplinar por parte dos seus detentores, o que representa uma consequência desproporcional face a infrações de elevada gravidade e, além disso, não encontra respaldo legal no art.º 46.º do RDGNR, que se dedica a detalhar o regime da prescrição do procedimento disciplinar²³⁴. Desta forma, tem sido entendido, de forma pacífica pela jurisprudência²³⁵, que estes prazos são meramente ordenadores porque se destinam a regular a tramitação do procedimento e, como tal, apesar de estabelecerem um limite de tempo para que seja praticado um ato ou tomada uma decisão, o seu incumprimento não significa que o ato ou decisão que venha a surgir seja inválido ou que o processo seja nulo, constituindo

²³³ALBUQUERQUE, P. (2022) – **Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos Humanos** (5ª Edição). Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 547.

²³⁴Em consonância com o explicitado no parecer n.º 37/2014 da Procuradoria-Geral da República.

²³⁵Salienta-se o Ac. do TCAS, processo n.º 1009/21.6BELSB, de 26-01-23, e a sentença do TAF de Lisboa processo n.º 632/13.7BELSB, de 31-01-19, que analisaram a questão à luz do RDGNR. Existe, também, vasta jurisprudência neste sentido cuja análise assentou no ED/1984, podendo ser enunciados o Ac. do STA, processo n.º 663/06, de 01-02-07; o Ac. do STA, processo n.º 135/06, de 13-02-07; o Ac. do STA, processo n.º 0856/03, de 09-10-03; o Ac. do STA n.º 32104, de 01-03-94; e o Ac. do TCAS, processo n.º 49423/02, de 19-04-07.

apenas uma mera irregularidade, podendo, contudo, gerar responsabilidade disciplinar para o incumpridor.

Por outro lado, existem prazos que devem ser respeitados pelo arguido, podendo ser elencados, a título de exemplo, aqueles que são vocacionados para o exercício do direito de defesa, e que se encontram previstos nos n.ºs 1, 2 e 3 do art.º 99.º e no n.º 4 do art.º 101.º, ambos do RDGNR.

Diversamente dos prazos que regulam a tramitação, estes prazos têm natureza perentória, uma vez que o seu incumprimento implica a extinção da faculdade do exercício do direito²³⁶, o que se justifica pelo facto de uma não resposta poder ser intencional, integrando a estratégia de defesa do arguido, e também pelo facto de se evitar que o processo se arrastasse indefinidamente por falta de apresentação de defesa, ou seja, os diferentes interesses do arguido servem de fundamento à desigualdade de tratamento dos prazos²³⁷. Esta posição é reforçada pelo exposto no n.º 4 do art.º 100.º do RDGNR, segundo o qual, *a falta de resposta dentro do prazo marcado vale como efetiva audiência do arguido para todos os efeitos legais*.

No que concerne às infrações disciplinares que consubstanciam, simultaneamente, infrações penais, dita o n.º 2 do art.º 46.º do RDGNR que estas *só prescrevem, nos termos e prazos estabelecidos na lei penal, se os prazos de prescrição forem superiores a três anos*.

Conforme anteriormente analisado no âmbito da LGTFP, este preceito faz corresponder o prazo de prescrição disciplinar com o prazo de prescrição penal, tendo em vista o desiderato de evitar que um arguido possa ser criminalmente condenado, mas não o possa ser disciplinarmente, isto é, visa afastar a possibilidade de existir a condenação de uma infração em sede criminal e, ao mesmo tempo, a punição em sede disciplinar se encontrar bloqueada em virtude de já se ter esgotado o tempo para a tramitação do procedimento.

A própria redação assumida no RDGNR demonstra esta intenção ao evidenciar que a prescrição só ocorre *nos termos e prazos* definidos na legislação penal, querendo isto significar que não só se aplicam os prazos de prescrição dos crimes em causa, mas, também, os efeitos das causas suspensivas e das causas interruptivas ou outros que possam afetar o decurso da prescrição, uma vez que, só assim, será possível obter o alinhamento de prazos necessário para atingir a finalidade que está na génese da norma.

Todavia, maior controvérsia gera a questão relacionada com o momento em que se pode considerar que é aplicável este prazo de prescrição (do crime) mais alargado, e, bem assim,

²³⁶Como afirma o Ac. do STA n.º 39726, de 05-06-98, no âmbito do ED/1984.

²³⁷De acordo com o parecer n.º 37/2014 da Procuradoria-Geral da República.

quem possui competência para aferir do mesmo, isto porque há correntes doutrinárias que entendem que esta qualificação só poderia ser realizada pelas competentes autoridades judiciárias, sob pena de violação do princípio basilar de separação de poderes²³⁸.

Perante isto, torna-se adequado discorrer sobre duas perspetivas em confronto: uma que considera que apenas uma condenação no fórum judicial pode levar a que seja aplicado ao procedimento disciplinar o prazo de prescrição da infração criminal, o que implica que o momento de determinação desse mesmo prazo apenas ocorra na fase terminal do procedimento penal; e outra, oposta, que entende que a Administração Pública está investida de competência para determinar se os factos que integram a infração disciplinar podem, cumulativamente, consubstanciar ilícito criminal, o que tem lugar numa fase mais precoce do próprio procedimento disciplinar.

Ora, a primeira perspetiva parte do pressuposto de que o prazo de prescrição do procedimento definido no regime disciplinar é o ponto de equilíbrio entre os interesses prosseguidos pelo procedimento disciplinar e os interesses de segurança jurídica do visado, uma vez que, com o decurso do tempo, a finalidade que o procedimento almeja atingir vai desvanecendo e aumenta a necessidade de estabilizar a situação para evitar uma desmensurada incerteza do visado.

Por conseguinte, não se justifica que este equilíbrio seja olvidado com base numa avaliação ligeira e preliminar realizada pela Administração Pública, que, inelutavelmente, incide sobre a verificação da ocorrência de determinados factos, desconsiderando essenciais elementos subjetivos que são apreciados em sede judicial, como a culpa ou a personalidade do agente, que permitem discernir se um comportamento se traduz ou não em infração penal.

Em suma, caso seja aceite que a Administração Pública tem a capacidade de, *per se*, considerar que determinados factos constituem ilícito criminal, então, está-se a possibilitar o alargamento do prazo de prescrição do procedimento com fundamento em indícios ou comportamentos com relevância disciplinar, o que acaba por ser incongruente, visto que alguns crimes apenas existem na forma dolosa, ao passo que, as infrações disciplinares apenas dependem da mera culpa²³⁹.

Naturalmente, a opção de conferir esta capacidade à Administração Pública traz consequências significativas, como por exemplo, num caso em que a conduta objeto de um procedimento disciplinar seja, também, qualificada como ilícito criminal, e, posteriormente, no seio judicial

²³⁸In FRAGA, C. (2012) – **O Poder Disciplinar no Estatuto dos Trabalhados da Administração Pública (lei 58-2008 – doutrina – jurisprudência)**. Amadora: Petrony Editora, p. 410.

²³⁹De acordo com a declaração de voto vencido constante no Ac. do STA n.º 42461, de 19-02-02.

se dê o seu arquivamento, nada impede que o procedimento disciplinar continue a beneficiar do alargamento do prazo de prescrição. Ademais, pode acontecer, no limite, que num procedimento disciplinar se atribua relevância penal à conduta em análise, mas a mesma nunca chegue a ser comunicada ao Ministério Público²⁴⁰ e, de qualquer forma, o procedimento fique abrangido pelo prazo de prescrição constante na lei penal. Por estas razões se sustenta que não seria plausível crer que o período normal de prescrição do procedimento – de três anos – fosse aumentado como resultado da possibilidade de instauração de um procedimento criminal que poderia não surtir qualquer efeito.

Assim, sob esta perspetiva, para que um procedimento disciplinar se possa pautar pelo prazo de prescrição constante na lei penal, será necessário que o arguido seja judicialmente condenado por factos coincidentes com aqueles que são objeto desse mesmo procedimento²⁴¹, pois apenas os órgãos judiciais são competentes para qualificar uma conduta como ilícito criminal²⁴².

Por sua vez, à luz da segunda perspetiva considera-se que a Administração Pública tem competência para apreciar se os factos que são imputados ao arguido no âmbito do procedimento disciplinar são passíveis de ser qualificados como infração penal, com o inerente efeito de alargamento do prazo de prescrição que daí advém. Esta competência funda-se no princípio da autonomia do procedimento disciplinar em relação ao procedimento criminal, isto é, na independência entre ambos que permite que o primeiro prossiga a sua tramitação sem necessidade de aguardar que uma conduta seja qualificada como crime pelo segundo²⁴³.

Se assim não se entendesse, poderia ocorrer que um procedimento disciplinar fosse organizado considerando um prazo de prescrição alargado, por se ter formado a expectativa de que os factos tratados consubstanciariam um determinado crime, e, por conseguinte, o surgimento de uma decisão judicial de não condenação derrubaria por arrasto esse procedimento, caso já tivesse sido ultrapassado o prazo normal de prescrição.

Note-se que esta perspetiva tem tido maior acolhimento pela jurisprudência²⁴⁴, no entanto, devido às consequências apontadas em cada uma delas, somos da opinião de que seria mais

²⁴⁰No entanto, admite-se que esta hipótese é remota, pois todos os militares da GNR são órgãos de polícia criminal e, consequentemente, encontram-se obrigados a comunicar ao Ministério Público todos os crimes de que tenham conhecimento, nos termos da al. a) do n.º 1 art.º 242.º do CPP.

²⁴¹Vide MOURA, P. (2011). Ob. cit., p. 93 e 94.

²⁴²De acordo com SILVA, G. (2008) – Ob. cit., p. 36.

²⁴³In ANTUNES, A. e CASQUINHA, D. (2018) – Ob. cit., p. 160 e 161.

²⁴⁴Podendo elencar-se, a título de exemplo, o Ac. do STA n.º 042460, de 19-10-99; o Ac. do STA n.º 042461, de 19-02-02; o Ac. do STA, processo n.º 0167/07, de 13-02-08; e o Ac. do STA, processo n.º 0831/07, de 14-07-08; sendo que todos eles analisaram a controvérsia à luz do ED/1984.

apropriado, numa futura alteração do RDGNR, eliminar este preceito e introduzir uma novel causa suspensiva do procedimento disciplinar²⁴⁵ que “congelasse” a prescrição enquanto decorresse um procedimento criminal pelos mesmos factos. Desta forma, seria possível obter a mesma coordenação entre os prazos de prescrição de ambos os procedimentos e, concomitantemente, seria contornada a problemática da competência para efetuar a qualificação dos factos como ilícito criminal e a nefasta prescrição do procedimento disciplinar, resultante da organização da tramitação procedimental inquinada pela expectativa de uma condenação que acaba por não se materializar.

Quanto à interrupção do prazo de prescrição do procedimento, o RDGNR apenas consagra uma causa interruptiva, que se encontra positivada no n.º 4 do seu art.º 46.º, e que produz efeitos quando a acusação é notificada ao arguido²⁴⁶.

No que tange à suspensão do prazo de prescrição do procedimento disciplinar, a al. a) do n.º 5 do art.º 46.º do RDGNR prevê como causa suspensiva a pendência de processo de averiguações, inquérito, sindicância ou disciplinar, mesmo que estes não se dirijam ao militar visado no procedimento em apreço. Neste caso, pelo exposto na parte final da disposição legal, pode-se subsumir que os efeitos da suspensão incidem sobre todos os autores dos factos sob investigação e não, exclusivamente, sobre o visado do procedimento, o que demonstra que se pretende evitar que, num conjunto de autores que contribuíram para a prática dos mesmos factos ilícitos, parte deles sejam punidos e outros não o possam ser devido ao esgotamento do tempo do procedimento. Ademais, esta suspensão da prescrição permite impedir que a Administração Pública não tenha possibilidade de dar continuidade ao procedimento em virtude de ainda não ter colhido a informação necessária, contudo adotou uma postura diligente, manifestada através da instauração desses processos, o que revela a sua vontade de obter condições para exercer o poder disciplinar. É de salientar que o período de suspensão da prescrição do procedimento, por motivo de estar a decorrer qualquer um destes processos, nunca pode exceder os três anos²⁴⁷, aliás, um pouco à semelhança do que sucede no n.º 2 do art.º 120.º do CP.

Por sua vez, a al. b) do mesmo preceito legal consagra duas causas suspensivas que, de igual forma, assentam em obstáculos que impossibilitam a entidade com poder disciplinar de tramitar

²⁴⁵Semelhante à prevista na al. a) do n.º 5 do EDPSP.

²⁴⁶O n.º 4 do art.º 46.º do RDGNR/1999, para além desta, apresentava como causa de interrupção, a prática de qualquer ato instrutório que incidisse sobre a marcha do processo, o que se demonstrava exagerado e poderia levar a um ilimitado prolongamento do procedimento disciplinar, uma vez que esse diploma legal não possuía qualquer mecanismo que lhe impusesse um limite máximo, como faz, hoje, o n.º 7 do art.º 46º do RDGNR.

²⁴⁷Cfr. n.º 6 do art.º 46.º do RDGNR.

o procedimento disciplinar, mais concretamente, na incapacidade de iniciar ou continuar o procedimento em virtude de o tribunal ainda não ter decidido sobre um processo judicial em curso ou por ainda não ter sido concluída a apreciação jurisdicional de uma questão prejudicial. Sem prejuízo do exposto, importa frisar que o art.º 96.º do RDGNR prevê que *pode ser determinada a suspensão do processo disciplinar, até que se conclua processo criminal pendente pelos mesmos factos, sempre que exista manifesta dificuldade na recolha da prova ou se repute tal medida conveniente para a administração da justiça militar*. Não obstante, apesar de ser uma questão algo controversa, somos da opinião de que esta suspensão (do processo) não se repercute na prescrição do procedimento, ao contrário do que se encontra expressamente plasmado no EDPSP²⁴⁸ (norma com a qual se concorda integralmente), sendo que esta posição não se afigura inteiramente líquida, na medida em que as situações que visa atingir, em princípio, já gozam do alargamento do prazo de prescrição do procedimento, uma vez que os factos em causa também configuram ilícito criminal.

3.3.3. A prescrição da pena disciplinar

Segundo o estatuído no n.º 1 do art.º 47.º do RDGNR, os prazos de prescrição variam consoante a pena disciplinar aplicada: a separação de serviço tem um prazo de prescrição de cinco anos; a suspensão e a suspensão agravada têm um prazo de prescrição de três anos; e a repreensão escrita e a repreensão escrita agravada têm um prazo de prescrição de seis meses.

Os prazos de prescrição em apreço começam *a correr no dia em que a decisão punitiva se torne hierarquicamente irrecorrível ou em que transitar em julgado a decisão jurisdicional em sede de recurso contencioso*²⁴⁹. Este preceito tem gerado uma controvérsia relacionada com o momento em que se deve iniciar a contagem do prazo de prescrição da pena disciplinar.

Numa situação em que o arguido recorre hierarquicamente e, antes de obter uma decisão, interpõe uma ação administrativa de impugnação que também visa atingir a decisão recorrida por meio gracioso²⁵⁰, a questão é de simples resolução, pois, quando se dá a decisão do recurso hierárquico, já existe uma impugnação contenciosa a ser tramitada, pelo que o prazo de prescrição da pena não começa a correr até que ocorra o respetivo trânsito em julgado.

²⁴⁸De acordo com a al. b) do n.º 5 do art.º 48.º do EDPSP.

²⁴⁹Cfr. n.º 2 do art.º 47.º do RDGNR.

²⁵⁰Isto só pode ocorrer quando é admissível o recurso facultativo, por exemplo, nas situações em que o Comandante-Geral da GNR aplica uma pena de suspensão agravada, em consonância com o disposto no art.º 120.º do RDGNR.

O mesmo não se pode afirmar nas situações em que a ação administrativa apenas é interposta após já ter sido decidido o recurso hierárquico. Nestes casos, quando a decisão não admite qualquer outra contestação por via graciosa e ainda não existe qualquer ação administrativa em curso, a contagem do prazo de prescrição da pena deveria iniciar-se, no entanto, após isso, poderia ser intentada uma impugnação contenciosa, o que faria com que deixasse de ser verificar este requisito, portanto, o prazo de prescrição já decorrido não poderia ser considerado e voltaria a iniciar-se a sua contagem aquando do trânsito em julgado da decisão jurisdicional, o que não seria aceitável. Daqui se subsume que é inelutável o preenchimento cumulativo dos requisitos de irrecorribilidade graciosa e inimpugnabilidade contenciosa, mas isso não é suficiente para pacificar a controvérsia em análise.

Numa tentativa de procurar uma resposta a esta questão, o comando da GNR solicitou um pedido de esclarecimento à tutela, no qual, no essencial, se conclui que, quando não é interposta ação administrativa pelo visado para impugnar a decisão, o prazo de prescrição da pena disciplinar começa a ser contado a partir do dia em que termina o prazo de impugnação contenciosa contado a partir o último dia fixado para a decisão do órgão competente²⁵¹, isto é, ao dia limite para emissão da decisão é somado o período em que é admissível a impugnação contenciosa e, só quando este se esgotar, é que começa a correr o prazo de prescrição da pena.

Importa referir que estas disposições são contestáveis, desde logo, porque carecem de maior densificação, na medida em que parecem não enfrentar todas as possibilidades procedimentais, como se verifica pelo facto de tomar, como referência de partida, a data fixada para o recurso hierárquico, que pode nem ter lugar, pois, como vimos anteriormente, existem situações em que o recurso hierárquico é facultativo, logo, após ter decorrido o prazo legal para se interpor recurso desde o momento da notificação da decisão, esta já não pode ser contestada graciosamente²⁵², começando, por conseguinte, a correr o prazo para impugnação, pelo que, nestes casos, não pode ser admissível o prazo de 30 dias.

Para mais, naturalmente, a decisão sobre o recurso hierárquico pode surgir antes do decurso desses 30 dias e, a partir daí, é admissível que seja interposta uma ação administrativa para a atingir²⁵³, portanto, aqui, não será lógico considerar a data de para esse efeito como sendo o término daquele prazo (de 30 dias).

²⁵¹Sobre o prazo para decisão, o parecer em apreço alude aos n.ºs 1 e 2 do art.º do art.º 198.º CPA.

²⁵²Nos termos do n.º 4 do art.º 118.º do RDGNR.

²⁵³Os prazos de impugnação iniciam a sua contagem nos termos do art.º 59.º da Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro – Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

Além disto, quando é abordado o prazo de impugnação contenciosa, são enunciados os prazos de um ano para a impugnação promovida pelo Ministério Público e de 30 dias para os casos remanescentes²⁵⁴, no entanto, apenas o primeiro deve ser considerado, porque consome sempre o segundo.

Quanto às situações em que é intentada uma ação administrativa, conclui-se que o início do prazo de prescrição da pena ocorre apenas aquando do trânsito em julgado dessa ação.

Ora, deste entendimento resulta uma interpretação do art.º 47.º do RDGNR que procura viabilizar a sua aplicação pela Administração Pública, no entanto, consideramos que este não é satisfatório, pois, para além da parca densificação já abordada, a sua adoção leva a que o prazo de prescrição possa ter um incremento de um ano, o que nos parece manifestamente exagerado e mais desfavorável para o arguido.

Assim sendo, entendemos que a solução mais adequada seria aquela em que, após decisão irrecorrível da Administração Pública, se iniciaria o decurso do prazo de prescrição da pena, sendo que, a interposição de ação administrativa provocaria a sua suspensão. Esta solução tem a vantagem de não suscitar dúvidas quanto ao momento em que começa a correr o prazo de prescrição, evitando que se permaneça na expectativa em virtude de poder surgir uma impugnação contenciosa e, ainda, afasta o excessivo aumento de um ano.

Acrescenta-se que não está consagrada qualquer causa interruptiva e o n.º 4 do art.º 47.º do RDGNR introduz uma causa suspensiva, que provoca o congelamento do tempo de prescrição da pena disciplinar devido ao surgimento de obstáculos que impossibilitam o início ou a continuidade do cumprimento da pena. Na nossa opinião, este preceito torna-se criticável por ser demasiado vago, gerando dúvidas sobre aquilo que deve ser considerado como impedimento ao início ou continuidade da pena e sobre que tipo de impedimentos beneficiam da suspensão²⁵⁵. Para mais, não se encontra positivado qualquer limite ao período da suspensão, o que pode alargar, indefinidamente, o prazo de prescrição da pena disciplinar.

Por fim, do n.º 3 do art.º 47.º do RDGNR resulta que, quando existe prescrição da pena disciplinar, se mantêm todos os efeitos das penas que já se produziram, ficando apenas precluídos aqueles que ainda não foram executados.

²⁵⁴Cfr. alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 58.º do CPTA.

²⁵⁵O art.º 48.º do RDGNR dá alguns indícios sobre alguns impedimentos que podem surgir, como internamento do militar punido em estabelecimento hospitalar, baixa por motivo de doença, motivos de serviço e frequência de cursos de formação ou promoção, no entanto, este esclarecimento não se afigura suficiente.

Conclusões

Após este percurso sobre a matéria proposta, importa agora sintetizar as principais conclusões. Desde logo, foi notória a importância do Direito Disciplinar Público, pelo papel que desempenha na prossecução dos interesses públicos, através da garantia da eficiência e bom funcionamento dos serviços, e, simultaneamente, pelo contributo para a proteção dos trabalhadores da Administração Pública, assegurando a salvaguarda dos seus direitos e garantias.

Seguidamente, releva-se que o Direito Disciplinar Público se integra no Direito Sancionatório, mas possui uma matriz administrativa, o que leva a que seja enformado pelos princípios de índole administrativa, mas faça também um largo aproveitamento dos princípios de génese processual penal, que se mostram mais preparados para esse contexto.

As garantias revestem-se de especial importância no Direito Disciplinar Público, porque se constituem como mecanismos ao dispor dos visados nos procedimentos disciplinares que lhes conferem proteção relativamente ao poder do Estado. Da mesma forma, várias garantias são aproveitadas da legislação processual penal, com as necessárias adaptações às características próprias e específicas dos procedimentos disciplinares.

A GNR é uma força de segurança de natureza militar que desempenha funções vitais para o País e, como tal, possui um regime disciplinar particular, adaptado às suas características. A comparação do regime de prescrição do RDGNR com o constante na LGTFP e com outros regimes disciplinares paralelos permitiu compreender que, ao longo dos anos, os mesmos foram evoluindo e as suas soluções foram sendo adotadas pelos restantes, o que é demonstrado pela similitude da redação utilizada pelo legislador em alguns preceitos legais.

A comparação entre regimes disciplinares também se revelou bastante profícua, porquanto, não raras vezes, a intenção do legislador com a introdução de determinadas previsões não é imediatamente perceptível, contudo, através da comparação com preceitos equivalentes, torna-se possível subsumir o desiderato pretendido e efetuar uma melhor interpretação das normas.

Quanto ao instituto da prescrição, este conduz a um bloqueio do exercício de direitos, fundado no decurso do tempo, quando não existe causa justificativa do seu não exercício atempado, ou seja, a prescrição tem como efeito a paralisação do exercício de um direito, decorrente da inércia do seu titular e do decurso de um determinado lapso temporal. No Direito Disciplinar a prescrição permite, sobretudo, acautelar a segurança jurídica, impedindo que a perseguição

disciplinar ocorra indefinidamente no tempo e que exista uma perpétua ameaça pendente sobre o trabalhador, bem como, evitar a continuidade de procedimentos inúteis ou ineficazes, pois, após decorrer um dilatado período, torna-se difícil e até inoportuno que a aplicação de uma sanção tenha os efeitos adequados e pretendidos, mormente ao nível da prevenção geral e especial e também em termos de repressão.

No que tange ao RDG NR, uma das causas que tem por efeito a extinção da responsabilidade disciplinar é a prescrição do procedimento disciplinar, que também abarca a prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar, havendo outra causa relacionada com a prescrição, que é distinta, e que se prende com a prescrição da pena disciplinar.

No que concerne ao prazo de prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar, existem dois períodos a considerar: um período (curto) de três meses, que tem início quando a entidade com competência disciplinar tem conhecimento dos factos que constituem a infração disciplinar; e um período (longo) de três anos que tem início na data em que a infração foi praticada. Este último período não se aplica a situações em que os factos que integram a infração disciplinar consubstanciam, simultaneamente, um ilícito criminal com prazo de prescrição superior a três anos, aplicando-se, ao invés, o prazo de prescrição vigente na lei penal para o tipo de crime em causa.

No período mais reduzido, o conhecimento dos factos só é relevante para efeitos do início da contagem do prazo de prescrição se for possível, com a informação disponível, que a entidade com competência disciplinar consiga representar que foi assumida uma conduta passível de constituir infração disciplinar, através da percepção do modo, tempo e lugar da sua prática, bem como, da identidade do seu autor.

Os dois períodos não são cumulativos, portanto, basta que se verifique o decurso de um deles para que ocorra a prescrição do procedimento disciplinar e, consequentemente, a extinção da responsabilidade disciplinar, deixando de ser possível a instauração de qualquer procedimento disciplinar.

Quanto ao prazo normal de prescrição do procedimento disciplinar, a sua contagem deve iniciar-se no momento da prática da infração, sendo que, no caso das infrações permanentes a mesma tem início no dia em que cessa a consumação, e, no caso das infrações continuadas, o seu início ocorre no dia da prática do último ato.

Acrescenta-se que os prazos do RDG NR referentes à tramitação processual são prazos meramente ordenadores, logo, o seu incumprimento não inquina a validade do procedimento,

contudo, ao invés, aqueles que devem ser respeitados pelo arguido são prazos perentórios, pelo que, o seu desrespeito extingue a faculdade de exercício do direito.

No que respeita ao prazo de prescrição do procedimento disciplinar por via da natureza criminal dos factos, identificou-se uma controvérsia, no entanto, a jurisprudência superior tem acolhido, maioritariamente, que, com base no princípio da autonomia do procedimento disciplinar em relação ao procedimento penal, a Administração Pública tem competência para apreciar, *per se*, se os factos objeto do procedimento disciplinar constituem infração penal, e, como tal, podem beneficiar do consequente alargamento do prazo de prescrição que daí advém.

Esta posição tem como aspeto negativo a possibilidade de surgirem injustificados alargamentos do prazo de prescrição, pelo que se considera que, no lugar desta opção legal, deveria existir uma causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento disciplinar, que paralisasse a contagem do tempo enquanto decorresse um procedimento criminal pelos mesmos factos, o que afastaria a querela associada à competência para qualificar a natureza da infração e permitiria obter a mesma coordenação entre os prazos de prescrição de ambos os procedimentos.

No que tange à prescrição da pena disciplinar, pende a questão sobre o momento em que o prazo começa a decorrer, uma vez que isto só pode suceder quando estão preenchidos os quesitos de irrecorribilidade graciosa e inimpugnabilidade contenciosa.

A Administração Pública tem vindo a entender que, nas situações em que é interposta uma ação administrativa que visa impugnar a decisão do procedimento disciplinar, a contagem do prazo de prescrição da pena inicia-se com o trânsito em julgado da decisão jurisdicional. Por outro lado, nas situações em que não é intentada impugnação contenciosa, assume-se que a contagem do prazo de prescrição da pena disciplinar inicia-se após o término do prazo estabelecido no n.º 1 do art.º 58.º do CPTA, ou seja, um ano após a decisão do órgão administrativo.

Por fim, considera-se que a previsão contida no n.º 2 do art.º 47.º do RDGNR não se demonstra adequada, pois traz um alargamento injustificado do prazo de prescrição da pena em um ano, o que se afigura excessivo e prejudicial para o arguido. Nestes termos, julgamos que seria benéfico que o legislador optasse por uma solução em que o prazo de prescrição da pena se iniciasse com a irrecorribilidade graciosa e em que a eventual impugnação contenciosa provocaria a sua suspensão. Nesta opção, seria indubitável o momento em que começaria a correr o prazo de prescrição, debelando qualquer dúvida, e, além do mais, seria afastado o excessivo aumento do prazo de prescrição.

Lista de referências bibliográficas

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

ALBUQUERQUE, P. (2022) – **Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos Humanos** (5ª Edição). Lisboa: Universidade Católica Editora.

AMARAL, D. (2011) – **Curso de Direito Administrativo Volume II** (2ª Edição). Coimbra: Almedina.

ANTUNES, A. (2008) – **Prescrição e Caducidade: Anotação aos artigos 296.º a 333.º do Código Civil (“O Tempo e a sua Repercussão nas Relações Jurídicas”)**. Coimbra: Coimbra Editora.

ANTUNES, A. e CASQUINHA, D. (2018) – **Direito Disciplinar Público: Comentário ao Regime Disciplinar da LTFP**. Lisboa: Rei dos Livros.

CAETANO, M. (1983) – **Manual de Direito Administrativo Volume II**. Coimbra: Almedina.

CANOTILHO, J. (1999). **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva.

CARVALHO, R. (2014) – **Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas**. Lisboa: Universidade Católica Editora.

CAUPERS, J. (2009) – **Introdução ao Direito Administrativo** (10ª Edição). Lisboa: Âncora Editora.

CAVALEIRO, V. (2017) – **O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas**. Braga: Universidade do Minho.

COUTINHO, J. (2020) – **Os princípios da justiça, razoabilidade e da proporcionalidade**. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.

FERNANDES, A. (2009) – **Relação Jurídica de Emprego Público**. Coimbra: Coimbra Editora.

FONSECA, I. (2022) – **Direito Administrativo Sancionatório: Um problema e muitos desafios**. Coimbra: Almedina.

FONTES, J. (2022) – **Curso sobre o Código do Procedimento Administrativo** (9ª Edição). Coimbra: Almedina.

FRAGA, C. (2012) – **O Poder Disciplinar no Estatuto dos Trabalhados da Administração Pública (lei 58-2008 – doutrina – jurisprudência)**. Amadora: Petrony Editora.

GNR (2021) – Publicação Doutrinária da GNR M 2-09-01: Manual de Elaboração de Processos de Natureza Disciplinar da GNR. Lisboa: Comando de Doutrina e Formação da GNR.

HENRIQUES, M. (2007) – **Procedimento Disciplinar** (5ª Edição). Lisboa: Rei dos Livros.

LEITÃO, L. (2008) – **Direito das Obrigações Volume II: Transmissão e extinção de obrigações. Não cumprimento e garantias de crédito** (6ª Edição). Coimbra: Almedina.

MOURA, P. (2011) – **Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Função Pública** (2ª Edição). Coimbra: Coimbra Editora.

NEVES, A (2007) – **O Direito Disciplinar da Função Pública Volume II**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

NOVAIS, J. (2004) – **Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa**. Coimbra: Coimbra Editora.

PINTO, C. (2005) – **Teoria Geral do Direito Civil** (4ª Edição). Coimbra: Coimbra Editora.

POÇAS, L. (2020) – **Manual de Investigação em Direito: Metodologia da Preparação de Teses e artigos Jurídicos**. Coimbra: Edições Almedina.

ROQUE, M. (2013) – **O Direito Sancionatório Público enquanto bissetriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Sancionatório – A pretexto de alguma jurisprudência constitucional**. Coimbra: Autoridade da Concorrência.

SILVA, G. (2008) – **Curso de Processo Penal I** (5ª Edição). Lisboa: Editorial Verbo.

SOUSA, M. (1997) – **Estudos sobre o Novo Processo Civil**. Lisboa: Lex.

SOUSA, R. (2011) – **Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas Anotado e Comentado** (2ª edição). Lisboa: QJ Sociedade Editora.

TAVARES, J. (2007) – **Administração Pública e Direito Administrativo** (3ª Edição). Coimbra: Edições Almedina.

VALENTE, M. (2010) – **Processo Penal Tomo I** (3ª Edição). Coimbra: Almedina.

O texto que aqui se publica comporta correções introduzidas posteriormente à realização das provas públicas.

FACULDADE DE **DIREITO**

