



PARTE D

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 19/2016

Processo Disciplinar — Pluralidade de Infrações — Unidade da Sanção Disciplinar — Apensação — Separação de Processos — Sucessão de Infrações — Acumulação de Infrações — Circunstância Agravante Especial — Procedimento Disciplinar — Princípio Non Bis In Idem — Processo Penal — Aplicação Subsidiária — Função Pública — Prazo de Prescrição — Termo Inicial.

1 — Existindo uma pluralidade de infrações disciplinares não punidas imputadas ao mesmo trabalhador em funções públicas:

a) Conhecida a notícia das várias infrações antes da instauração de qualquer processo deverá ser organizado um único processo;

b) Tendo sido instaurada uma pluralidade de processos ainda pendentes deverão os mesmos ser apensos.

2 — As normas referidas na conclusão precedente atualmente encontram-se consagradas no artigo 199.º, n.ºs 1 e 2, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, cuja fonte histórica foi o artigo 40.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários Cíveis do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32659, de 9 de fevereiro de 1943, que já estabelecia as referidas regras, sucessivamente mantidas no artigo 47.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de junho, no artigo 48.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro, e no artigo 31.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro.

3 — O regime legal sobre apensação de processos relativos a uma pluralidade de infrações não punidas eventualmente cometidas por um trabalhador relaciona-se com a regra da unidade de sanção disciplinar em caso de acumulação de infrações apreciadas num único processo ou em processos apensos, consagrada no sistema normativo português desde o Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31095, de 31-12-1940 (artigo 569.º).

4 — A destrição entre unidade e pluralidade de infrações integra a teoria geral da infração disciplinar e conforma o procedimento disciplinar, impondo, nomeadamente, que cada infração disciplinar noticiada seja objeto de apreciação especificada, apesar de as indagações, recolhas de provas e decisões sobre uma pluralidade de infrações poderem ser desenvolvidas no mesmo processo e este culminar num único ato administrativo sancionatório.

5 — O artigo 180.º, n.º 3, da LTFP compreende duas previsões sobre temas independentes:

a) Cada infração uma apenas pode determinar a aplicação de uma sanção disciplinar;

b) Relativamente às infrações acumuladas apreciadas num único processo ou em processos apensos também deverá ser aplicada uma única sanção disciplinar.

6 — A regra de apensação prescrita no n.º 2 do artigo 199.º da LTFP reporta-se exclusivamente a pluralidade de infrações não punidas, sendo independente do princípio *non bis in idem* do qual decorre a obrigatoriedade de arquivamento de um processo quando sejam instaurados dois processos relativos a uma única infração, por inadmissibilidade de duplo procedimento disciplinar pela mesma infração.

7 — A individualidade de cada infração disciplinar é, nomeadamente, relevante para efeitos da prescrição atualmente prevista no artigo 178.º, n.º 1, da LTFP.

8 — Ao nível do direito disciplinar público substantivo a prática de duas infrações pelo mesmo trabalhador pode configurar:

a) Sucessão de infrações, quando a segunda infração é praticada depois de o agente ter sido punido pela anterior; ou

b) Acumulação de infrações, quando as duas infrações foram cometidas antes de qualquer delas ter sido sancionada.

9 — A sucessão de duas infrações pode fazer operar uma circunstância agravante especial da sanção aplicável à infração posterior quando:

a) A infração posterior foi cometida durante o cumprimento de sanção disciplinar ou enquanto decorria o período de suspensão da sanção disciplinar aplicada à infração anterior (artigo 191.º, n.º 1, alínea e), da LTFP); ou

b) A infração posterior foi cometida antes de decorrido um ano sobre o dia em que tinha findado o cumprimento de sanção disciplinar aplicada por virtude da infração anterior (artigo 191.º, n.º 1, alínea f), e n.º 3, da LTFP).

10 — Independentemente de se encontrar preenchida uma das duas circunstâncias agravantes especiais referidas na conclusão precedente, a sucessão de duas infrações deve dar origem a pluralidade de sanções disciplinares.

11 — A acumulação de infrações constitui uma circunstância agravante especial suscetível de se repercutir na escolha da espécie e medida concreta da sanção disciplinar, por força do disposto no artigo 191.º, n.º 1, alínea g), e n.º 4, da LTFP.

12 — A operatividade da circunstância agravante especial prevista no artigo 191.º, n.º 1, alínea g), da LTFP está dependente de as várias infrações acumuladas serem apreciadas no mesmo processo ou processos apensos, repercutindo-se na sanção disciplinar única aplicada a todas as infrações disciplinares abrangidas pela decisão proferida ao abrigo do artigo 180.º, n.º 3, da LTFP.

13 — A opção de política legislativa em matéria disciplinar expressa no artigo 180.º, n.º 3, da LTFP sobre sanção disciplinar única para determinados casos de acumulação de infrações integra o tratamento da acumulação de infrações disciplinares como circunstância agravante especial e faz depender a sanção disciplinar única de uma condição processual contingente (que as infrações sejam apreciadas num único processo ou em processos apensos).

14 — No processo disciplinar, a apreciação das várias infrações acumuladas com vista à aplicação de uma sanção única faz operar uma circunstância agravante especial e pode determinar uma sanção única concreta mais grave (no plano qualitativo ou quantitativo) do que a que resultaria da aplicação de sanções autónomas para cada infração.

15 — Diferentemente, no regime penal atualmente em vigor sobre cúmulo jurídico a pena conjunta é uma solução mais favorável para o agente do que a adição material de penas parcelares, já que não altera a natureza das várias penas parcelares e a respetiva moldura situa-se entre a pena parcelar mais grave concretamente aplicada e a soma de todas as penas parcelares, nunca podendo ultrapassar este limite.

16 — A unidade de sanção disciplinar para infrações acumuladas objeto do mesmo processo ou processos apensos é independente do princípio *non bis in idem*, não existindo nenhuma proibição constitucional de adição material de sanções disciplinares aplicadas a diferentes infrações disciplinares praticadas pelo mesmo trabalhador (quer se trate de uma sucessão de infrações ou de uma acumulação de infrações objeto de processos autónomos).

17 — O princípio da adequação formal, reconhecido ao nível do direito disciplinar público nomeadamente pelo n.º 1 do artigo 201.º da LTFP, visa flexibilizar a tramitação do processo, conformando-a pelas exigências de concordância prática axiologicamente fundamentada dos valores ponderados no caso concreto, em particular o interesse e necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público e o respeito dos princípios essenciais do procedimento disciplinar como o direito ao contraditório.

18 — As decisões sobre a apensação de processos proferidas ao abrigo do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP envolvem uma margem de valoração, ao abrigo do princípio da adequação formal, podendo determinar uma decisão de não apensação, desde que se fundamente o ato em concretos e especificados inconvenientes para a administração da justiça disciplinar.

19 — O princípio da adequação formal que conforma a ponderação dos inconvenientes para a administração da justiça disciplinar da apensação de processos em determinados casos é incompatível com enunciações taxativas de motivos de recusa, cuja apreciação deve ser conformada pelos princípios da proporcionalidade, justiça e razoabilidade.

20 — Em face das circunstâncias do caso concreto, a decisão de não apensação de processos pode, designadamente, ser legitimada por:

a) Riscos para efetividade da responsabilidade disciplinar derivados dos prazos de prescrição da infração disciplinar ou do procedimento disciplinar (artigo 178.º, n.ºs 1 e 5 da LTFP);

b) Perigo de se atingir o termo dos prazos de caducidade da decisão disciplinar (artigo 220.º, n.º 6, da LTFP);

c) Impacto negativo para o serviço, descoberta da verdade ou direitos do trabalhador quando foi aplicada medida cautelar de suspensão preventiva (artigo 211.º da LTFP); ou

d) Retardamento excessivo do procedimento relativo a uma infração mais grave e conseqüente lesão de exigências específicas de proteção da capacidade funcional da Administração.

21 — A LTFP não regula nem proíbe a separação de processos disciplinares apensos ao abrigo do artigo 199.º, n.º 2, desse diploma.

22 — O artigo 30.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Código de Processo Penal é subsidiariamente aplicável, com as necessárias adaptações, aos processos disciplinares apensos ao abrigo do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP, podendo, oficiosamente ou a requerimento do trabalhador, ser ordenada a separação de algum ou alguns processos apensos sempre que:

a) Houver na separação um interesse ponderoso e atendível do trabalhador, nomeadamente no não prolongamento da suspensão preventiva; ou

b) A manutenção da apensação puder representar um grave risco para a administração da justiça disciplinar.

23 — Ocorrendo separação de processos, o termo inicial do prazo de prescrição do procedimento disciplinar separado, previsto no artigo 178.º, n.º 5, da LTFP, é a data da instauração originária do respetivo processo apenso entretanto objeto de separação ou, caso não tenha havido instauração autónoma, a data em que foi junta a primeira notícia dessa infração ao processo principal ou a um processo apenso.

**Senhor Ministro da Educação
Excelência:**

I. RELATÓRIO

A consulta foi determinada por despacho de Sua Excelência o Senhor Ministro da Educação apresentando como tema: «Apensação de processos disciplinares — Artigo 199.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas»⁽¹⁾.

Cumpra emitir parecer na sequência de redistribuição do processo a um segundo relator por vencimento⁽²⁾.

II. FUNDAMENTAÇÃO

§ II.1 Objeto do parecer e enquadramento metodológico

A dúvida objeto de consulta e a proposta da sua colocação ao Conselho Consultivo tiveram origem em impulso da Inspeção-Geral de Educação e Ciência ⁽³⁾, tendo, subsequentemente, a questão sido colocada pelo membro do Governo competente ao abrigo do disposto no artigo 37.º, alínea a), do Estatuto do Ministério Público (EMP).

A consulta visa a pronúncia sobre uma questão jurídica-prática suscitada pelo Governo no quadro funcional da Administração Pública.

A informação da Inspeção-Geral de Educação e Ciência na génese da consulta culmina nas seguintes questões:

«28.1 — A regra da apensação de processos, consagrada nos n.ºs 1 e 2 do artigo 199.º da LTFP, admite exceções ou derrogações?»

«28.2 — Sendo a resposta à questão anterior positiva, quais os critérios e requisitos a atender para fundamentar a decisão de apensar ou não os processos disciplinares?» «28.2.1. Critérios e requisitos de natureza eminentemente substantiva?»

«a) Garantia do exercício da ação disciplinar? (vd. 14., supra⁽⁴⁾);
«b) Garantia dos direitos de defesa do trabalhador? (vd. 15., supra⁽⁵⁾);

«28.2.2. Critérios e requisitos de natureza eminentemente processual?»

«a) Fase em que se encontram os diversos processos?» «28.2.3. Conjugação de critérios e requisitos de natureza substantiva e processual?»

«28.3 — É admissível a aplicação aos processos disciplinares, a título subsidiário, com as devidas adaptações, das normas processuais penais que regulam a conexão e separação de processos, designadamente o constante dos artigos 24.º, 29.º e 30.º do CPPen?»

«28.4 — Caso tenha ocorrido a apensação de processos e, no decurso da tramitação posterior, se conclua pela impossibilidade de conclusão (incluindo notificação da decisão) no prazo estabelecido no n.º 5 do artigo 178.º da LTFP, é possível determinar a sua separação?»

A única documentação de suporte da consulta foi a informação da Inspeção-Geral de Educação e Ciência, não sendo mencionados ou juntos quaisquer atos administrativos, outras informações ou pareceres sobre o tema.

Informação da Inspeção-Geral de Educação e Ciência que se apresenta como elemento nuclear na delimitação do objeto da consulta, orientada pelo princípio de que o enquadramento jurídico das questões suscitadas constitui responsabilidade do Conselho Consultivo, de acordo com uma matriz vinculada aos princípios da legalidade e objetividade.

Sendo o parecer conformado pela teleologia e balizas das dúvidas da entidade consulente, a ponderação necessária para as respostas deve ser objeto de análise própria pelo Conselho Consultivo na fundamentação que se segue. Plano em que se deve realçar um outro aspeto: A consulta que originou este parecer visa um comando relativo a condições de ação e não a objetivos, o que obrigatoriamente determina o trabalho a empreender pelo Conselho Consultivo, na medida em que se deve, em sintonia com a vocação técnica deste ente consultivo, cingir às pautas de interpretação do direito positivo.

A estrutura do parecer vai ser determinada pelo escopo da consulta e pautas acabadas de expor, desdobrando-se pelas seguintes partes:

§ II.2 Apensação de processos disciplinares e acumulação de infrações;

§ II.3 Acumulação e sucessão de infrações disciplinares, circunstâncias agravantes especiais, pluralidade de sanções e sanção única;

§ II.4 Conhecimento da pluralidade de infrações e margem de decisão sobre a apensação de processos;

§ II.5 Admissibilidade da separação de processos apensos relativos a um único trabalhador.

Depois da fundamentação serão enunciadas as conclusões do parecer visando responder às questões colocadas na consulta.

§ II.2 Apensação de processos disciplinares e acumulação de infrações

§ II.2.1 A consulta tem como objeto um problema específico sobre o procedimento disciplinar dos trabalhadores em funções públicas.

O regime geral sobre o poder disciplinar do Estado relativamente a trabalhadores com vínculo de emprego público consta da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) de 2014 ⁽⁶⁾, e, como se destacou no parecer n.º 3/2016, de 21-4-2016 ⁽⁷⁾, a respetiva aplicabilidade decorre da constituição do referido vínculo, em qualquer das suas modalidades ⁽⁸⁾.

As questões suscitadas na consulta reportam-se à apensação de processos relativos a um único trabalhador, matéria prevista nos números 1 e 2 do artigo 199.º (com a epígrafe *Apensação de Processos*) da LTFP que prescrevem:

«1 — Para todas as infrações ainda não punidas cometidas por um trabalhador é instaurado um único processo.

«2 — Tendo sido instaurados diversos processos, são todos apensados àquele que primeiro tenha sido instaurado.»

De seguida (nos n.ºs 3 e 4), regula-se a instauração e apensação de novos processos quando um dos procedimentos disciplinares tem como objeto infração cometida pelo mesmo trabalhador «no desempenho de funções, em acumulação, em outros órgãos ou serviços»⁽⁹⁾. As questões suscitadas pela entidade consulente não se reportam a esse caso especial de conexão subjetiva (envolvendo a competência de entidades distintas), pelo que essas normas não integram o objeto da consulta e serão apenas referidas naquilo que se apresente necessário para a compreensão do regime geral⁽¹⁰⁾.

Reportando-se o parecer a questões de apensação de processos importa, ainda, destacar que o seu universo se cinge a processos relativos a um único trabalhador, pelo que a problemática da conexão de processos disciplinares relativos a mais do que um trabalhador não é abrangida pelo tema da consulta.

§ II.2.2 O artigo 199.º da LTFP tem na base o regime que se encontrava previsto no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública (EDTFP de 2008), aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, o qual foi revogado pela LTFP.

Os números 1 e 2 do artigo 199.º da LTFP são idênticos aos mesmos números do artigo 31.º do EDTFP de 2008 que tinha a epígrafe *Apensação de processos* ⁽¹¹⁾.

No artigo 48.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (EDFAACRL) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro, a apensação de processos vinha prevista em termos similares ao regime do EDTFP de 2008 ⁽¹²⁾, embora as duas previsões e estatuições sobre a apensação em caso de pluralidade de infrações constassem de um único preceito: (a) deverá ser organizado um único processo; (b) Sendo instaurados diversos processos os mesmos deverão ser apensos.

Em termos textuais, a única variação relativamente ao teor da previsão do artigo 48.º do EDFAACRL de 1984, além da divisão das normas em dois números, foi a introdução em 2008 no segmento da primeira norma (atual artigo 199.º, n.º 1, da LTFP) da menção «ainda não punidas», pois

anteriormente referia-se apenas «para todas as infrações cometidas por um funcionário será organizado um só processo», acrescentando-se de forma subsequente que tendo sido «instaurados diversos» processos «serão apensados ao da infração mais grave e, no caso de a gravidade ser a mesma, àquele que primeiro tiver sido instaurado»⁽¹³⁾.

Empreendendo uma análise do elemento gramatical, a cisão dos dois números e o referido aditamento («ainda não punidas») na previsão do atual n.º 1 do artigo 199.º da LTFP poderia significar uma restrição do âmbito da regra da apensação prescrita no artigo 199.º, n.º 2, da LTFP (infrações praticadas antes do primeiro processo mas ainda não punidas), no sentido de limitar a apensação a infrações praticadas antes da instauração do processo mais antigo. Em contraponto, na exposição de motivos da proposta de lei n.º 197/X não parece apontar-se para uma restrição da regra de apensação, antes se destaca a única diferença (*infra* § II.2.3) relativa ao critério definidor do processo ao qual se apensam os outros processos instaurados — «as principais alterações ora introduzidas são as seguintes: [...] Consagração da regra da apensação de processos, sendo que o critério é sempre o da apensação ao processo que primeiro tiver sido instaurado»⁽¹⁴⁾. De qualquer modo, este tópico não vai ser aprofundado na presente sede, atento o objeto das perguntas relativas à suscetibilidade de não apensação de processos nos casos em que está preenchida a previsão do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP, e a admissibilidade da separação de processos que tenham sido apensos. Acrescente-se que a referência no n.º 1 do artigo 199.º da LTFP a «infrações ainda não punidas» é coerente com a rejeição de qualquer *princípio da unidade da infração*, sendo corolário da proibição da reapreciação de infrações punidas (*infra* §§ II.2.3.2 e II.3.1.2).

Refira-se, por fim, que o texto do artigo 48.º do EDFAACRL de 1984 era idêntico ao do artigo 47.º do EDFAACRL de 1979, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de junho, e ao que o precedeu, o artigo 40.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários Cíveis do Estado (Estatuto Disciplinar de 1943) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32659, de 9 de fevereiro de 1943.

§ II.2.3.1 Do excursus histórico realizado resulta que a fonte da norma objeto de consulta se encontra no artigo 40.º do Estatuto Disciplinar de 1943: «Para todas as infrações cometidas por um funcionário será organizado um só processo, mas, tendo-se instaurados diversos, serão apensados ao da infração mais grave e, no caso de a gravidade ser a mesma, àquele que primeiro tiver sido instaurado».

Em termos de estatuições existe apenas uma diferença de regimes, nos casos em que foram instaurados diversos processos, ao nível do critério estabelecido para efeitos de determinação do processo ao qual deve(m) ser apenso(s) o(s) outro(s) instaurado(s): Até 2008 o primeiro critério determinante era a gravidade da infração e, subsidiariamente, o mais antigo, a partir do EDTFP de 2008 a antiguidade relativa passou a ser o único critério.

Desta forma, a análise do regime sobre apensação de processos tem de integrar na captação do elemento histórico-teleológico a circunstância de o mesmo se encontrar regulado legalmente em termos similares desde o Estatuto Disciplinar de 1943.

Em 1943, como hoje, a apensação de processos disciplinares relativos ao mesmo trabalhador tinha de ser compreendida em articulação com o disposto em matéria de estatuto disciplinar sobre a unidade de sanção disciplinar em caso de acumulação de infrações, como MARCELLO CAETANO não deixava de assinalar⁽¹⁵⁾.

Conexão de sentido que, sublinhe-se, não implica relação necessária, pois existem casos de pluralidade de infrações que não determinam uma sanção única antes implicam pluralidade de sanções (é o caso da sucessão de infrações, *infra* §§ II.3.1.1 e II.3.2.2)⁽¹⁶⁾. Acresce que a apensação também se apresenta sustentada no princípio da celeridade e proibição de atos inúteis, que, embora consagrada no artigo 130.º do Código de Processo Civil (CPC) de 2013 é considerada um princípio geral válido para todos os procedimentos⁽¹⁷⁾. Com efeito, em abstrato, a apensação de processos pode contribuir para a celeridade processual ao permitir a concentração de diligências, em especial probatórias, abrangendo aspetos comuns à descoberta da verdade material (nomeadamente sobre fatores da conduta do arguido relevantes em sede de sancionamento disciplinar), obstando à duplicação de atos e dos consequentes encargos para a instrução do processo (e custos suportados por diferentes intervenientes processuais), podendo minorar, ainda que de forma mediata, o impacto negativo no próprio serviço ao qual estão afetadas fontes de prova pessoal e onde se podem encontrar provas materiais sobre os factos.

Sem embargo, em termos epistemológicos, a apensação de processos em concreto pode prejudicar a celeridade (ao afetar a apreciação de determinadas infrações por força da delonga na realização de diligências apenas relevantes para o apuramento de outras infrações) e mesmo a apreciação global do conjunto da conduta do trabalhador e das circunstâncias relativas à acumulação das várias infrações (na medida em que, nomeadamente, a delonga gerada pela obtenção de prova sobre determinadas infrações ou incidentes relativos a específicas infrações pode gerar a prescrição do procedimento disciplinar relativo a outras infrações).

§ II.2.3.2 Prescreve atualmente o artigo 180.º, n.º 3, da LTFP, com a epígrafe *Escala das sanções disciplinares*: «Não pode ser aplicada mais de uma sanção disciplinar por cada infração, pelas infrações acumuladas que sejam apreciadas num único processo ou pelas infrações apreciadas em processos apensados».

Norma do artigo 180.º, n.º 3, da LTFP que também tem lastro histórico no Estatuto Disciplinar de 1943, cujo artigo 14.º estabelecia «não pode aplicar-se mais de uma pena disciplinar por cada infração ou pelas infrações acumuladas que sejam apreciadas num só processo». Solução normativa que subsistiu inalterada nos regimes disciplinares de 1979, 1984 e 2008. Foi no artigo 14.º, n.º 2, do EDFAACRL de 1979 que se introduziu pela primeira vez a norma interpretativa no sentido de que a sanção única «é de observar mesmo no caso de infrações apreciadas em mais do que um processo, quando apensados, nos termos do artigo 47.º». Mantida nos mesmos termos no artigo 14.º do EDFAACRL de 1984, tendo sido consagrada a atual redação no artigo 9.º, n.º 3, do EDTFP de 2008.

Princípio da sanção disciplinar única para a acumulação de infrações apreciadas num único processo com uma fonte legal anterior a 1943, pois foi introduzida de forma expressa na lei portuguesa pelo artigo 569.º do Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31095, de 31-12-1940⁽¹⁸⁾.

No regime anterior ao Código Administrativo de 1940, no artigo 494.º do Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27424, de 31-12-1936, apenas se prescrevia que «pela mesma infração não pode a cada funcionário ser aplicada mais de uma pena disciplinar», nada sendo dito sobre a suscetibilidade de uma sanção disciplinar única para infrações acumuladas.

Evolução histórica reveladora de uma distinção analítica e conceptual fundamental entre:

(a) Proibição de pluralidade de sanções para uma única infração, conexa com o princípio *non bis in idem* relativo à doutrina de que uma pessoa não deve ser julgada mais do que uma vez pelo mesmo crime — embora esse princípio não obste à suscetibilidade de uma infração ser punida na mesma ocasião por uma sanção principal e sanções acessórias previstas no regime sancionatório aplicável, sanções acessórias proibidas no regime disciplinar público desde 1936;

(b) Opção normativa de punir com uma sanção única as infrações acumuladas apreciadas num processo único ou em processos apensos (resultado de uma opção de política legislativa expressa pela primeira vez na lei portuguesa em 1940).

A circunstância de o princípio da sanção disciplinar única abranger infrações acumuladas apreciadas num processo único e em processos apensos, embora fosse objeto de clarificação apenas em 1979 (data em que se passaram a referir de forma expressa os processos apensos), já decorria do regime de 1943, atento o princípio de apensação de processos por infrações acumuladas e, mesmo no regime de 1940, caso houvesse lugar à apensação de processos autónomos relativos a infrações acumuladas praticadas por um único trabalhador.

O pressuposto determinante neste domínio, como se irá esclarecer com maior detalhe à frente (*infra* § II.2.4, II.3.1.1, II.3.1.2 e II.3.4), é a possibilidade jurídico-prática de apreciação conjunta de infrações acumuladas, a qual é similar tanto no caso de uma única notícia de infração e um único processo ou de uma pluralidade de notícias tendo os diversos processos sido, entretanto, apensos.

Preenchido o conceito de acumulação de infrações (por contraponto ao de sucessão de infrações) e sendo as infrações objeto de um único processo ou de processos apensos, existe uma coordenada legal, desde 1940, de aplicação de uma sanção disciplinar única.

Opção de política legislativa conexa com o tratamento da acumulação de infrações como circunstância agravante especial (*infra* § II.3.1) e independente da adoção, com as devidas adaptações, do princípio *non bis in idem* ao direito disciplinar implicando que apenas pode haver lugar a uma apreciação e um eventual sancionamento de cada infração disciplinar, o que tem como implicação necessária a admissibilidade de um único processo⁽¹⁹⁾. Sobre o princípio *non bis in idem* importa sublinhar que subsiste pacífico o entendimento tradicional de que o mesmo não obsta ao duplo sancionamento do mesmo facto e agente a título de responsabilidade penal e disciplinar, admissibilidade sancionatória cuja constitucionalidade tem sido afirmada de forma perentória pelo Tribunal Constitucional — nomeadamente, nos acórdãos n.ºs 263/94, 161/95, 306/03 e, mais recentemente, na decisão sumária n.º 745/15⁽²⁰⁾.

Da adaptação do princípio *non bis in idem* ao direito disciplinar decorre que tendo sido instaurado mais do que um processo relativo à mesma infração um deles tenha de ser obrigatoriamente arquivado — seja por via de litispendência, força do caso decidido ou, mesmo, pelos efeitos do caso julgado -, ainda que os elementos recolhidos no processo arquivado com esse fundamento (por inadmissibilidade de duplo procedimento pela mesma infração) possam vir a ser transmitidos ao outro processo⁽²¹⁾.

Os regimes sobre acumulação de infrações têm subjacente a ideia central de que existe unidade e pluralidade de infrações disciplinares. Teses sobre uma ideia de unidade de infração disciplinar colidem, assim, com o regime normativo que pressupõe a destrição entre infrações plúrimas e a suscetibilidade de concursos de infrações, a possibilidade de uma pluralidade de infrações disciplinares praticadas por um único trabalhador, nomeadamente, em concurso real.

Por seu turno, a problemática da apensação regulada no artigo 199.º, n.ºs 1 e 2, da LTFP, como sucede desde o artigo 40.º do Estatuto Disciplinar de 1943, reporta-se, exclusivamente, ao tema da pluralidade de infrações e já não ao da proibição do *non bis in idem* (22). O n.º 1 do artigo 199.º da LTFP refere-se, apenas, à suscetibilidade de unidade de processo no caso de notícia de uma pluralidade de infrações eventualmente praticadas pelo mesmo trabalhador, e o n.º 2 do artigo 199.º reporta-se à apensação de diversos processos relativos a pluralidade de infrações eventualmente praticadas pelo mesmo trabalhador.

Dois coordenadas são importantes nesta sede:

(1) Existe consenso no sentido de que o acolhimento do princípio *non bis in idem* em direito disciplinar determina a proibição de uma pluralidade de processos disciplinares pela mesma infração, sem prejuízo das diferenças significativas entre a força do caso julgado penal e do caso decidido disciplinar;

(2) A unidade de sanção disciplinar para infrações acumuladas objeto do mesmo processo ou processos apensos é independente do princípio *non bis in idem*.

Regra sobre unidade de sanção disciplinar para infrações acumuladas apreciadas no mesmo processo ou processos apensos que constitui o resultado de uma opção de política legislativa em matéria disciplinar, atenta a especificidade deste ramo de direito sancionatório, nomeadamente, em face do sistema penal que atualmente consagra o estabelecimento de penas parcelares concretas para cada um dos crimes em concurso, suscetíveis de subsequente cúmulo (23). Opção legislativa que compreende o tratamento da acumulação de infrações disciplinares como circunstância agravante especial e faz depender a sanção disciplinar única, em que opera o referido efeito agravante especial, de uma condição processual contingente, que as infrações sejam apreciadas num único processo ou em processos apensos.

Dados de base sobre as consequências jurídicas da unidade e pluralidade de infrações disciplinares que justificam uma breve incursão sobre o conceito de concurso de infrações disciplinares e, fundamentalmente, os vários sistemas substantivos de sancionamento do concurso de infrações em sentido amplo, que podem implicar sanção disciplinar única ou pluralidade de sanções.

§ II.2.4 A conexão entre a regra sobre a apensação de processos e o regime relativo à unidade da sanção disciplinar em determinados casos de acumulação de infrações não significa uma dependência unidimensional do regime processual relativamente ao substantivo, antes compreende uma relação significativamente mais complexa (*supra* § II.2.3.1 e *infra* §§ II.3.1.2, II.2.3.4 e II.2.3.5).

Regra processual de apensação de processos fundamentada na conexão subjetiva que, em simultâneo, se apresenta mais restrita e mais ampla do que o conceito de acumulação de infrações.

Por um lado, existindo duas infrações acumuladas (praticadas antes da punição de qualquer uma delas), se a segunda a ser conhecida (notícia da infração) der origem a uma instauração de um processo depois da punição da outra não haverá lugar a apensação de processos e o segundo prosseguirá, necessariamente, de forma autónoma até à decisão.

Por outro, a regra da apensação é mais abrangente do que os casos determinantes de sanção disciplinar única (dependente, nomeadamente, do preenchimento da subcategoria substantiva acumulação de infrações), existindo casos de pluralidade de infrações que não preenchendo os requisitos da acumulação de infrações podem ser objeto de um único processo (caso tenham sido objeto de uma única notícia, por exemplo por via de comunicação com origem em processo penal), se ainda não tiverem sido punidas antes da instauração do primeiro processo relativo a uma delas (podendo o trabalhador ter sido sancionado disciplinarmente por outra infração disciplinar praticada no período de intervalo entre a prática das duas infrações disciplinares notificadas) (24).

Dimensão fenomenológica que reforça a ideia já expressa de que, em abstrato, a apensação de processos derivada da conexão subjetiva (infrações imputadas ao mesmo trabalhador) teoricamente também encontra suporte em razões processuais, em particular no princípio da celeridade processual (*supra* § II.2.3.1).

Existindo fundamentos abstratos, de natureza substantiva e processual, para a regra de apensação de processos pendentes relativos ao mesmo infrator, casuisticamente, os mesmos não são sempre assegurados por via da apensação. A apensação de processos por via da conexão em concreto pode prejudicar os referidos valores determinantes da solução legal, o que deve conformar a apreciação subsequente sobre: (a) Recusa da apensação

de processos, apesar do preenchimento do pressuposto do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP (*infra* § II.4); (b) Separação de processos que tenham sido apensos ao abrigo do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP (*infra* § II.5).

§ II.3 Acumulação e sucessão de infrações disciplinares, circunstâncias agravantes especiais, pluralidade de sanções e sanção única

§ II.3.1.1 A compreensão do regime sobre apensação de processos disciplinares relativos a um único trabalhador exige algumas noções prévias sobre o sistema normativo em matéria de unidade e pluralidade de infrações disciplinares.

O EDTFP de 2008 empreendeu variações terminológicas em relação ao direito anterior, concretizadas na substituição do termo pena disciplinar pelo de sanção disciplinar, o que não afasta as continuidades de regimes materiais. Pequenas flutuações articuladas com a estabilidade das diretrizes legais estruturantes sobre o sistema sancionatório disciplinar, similares no EDFAACRL de 1984, no EDTFP de 2008 e na LTFP (25).

No plano substantivo as normas vigentes e as suas fontes históricas pressupõem a separação entre unidade de infração e pluralidade de infrações (plano em que a dogmática penal pode fornecer importantes contributos para algumas destrições conceptuais), questões autónomas da possibilidade de aplicação de uma sanção única a casos de acumulação de infrações (que constitui uma subcategoria da pluralidade de infrações).

Metodologicamente é, assim, fundamental ter presente uma destrição estruturante no direito português entre dois universos que no plano dogmático são analiticamente autónomos: (a) A teoria geral da infração disciplinar; (b) As consequências jurídicas da infração disciplinar ou sistema sancionatório das infrações disciplinares.

O regime legal vigente, tal como os que têm vigorado no direito português, desde 1913, compreende um conjunto de regras matriciais ao nível da teoria geral da infração e do respetivo sancionamento revelador de um modelo que tem subjacente a destrição entre infração uma (a qual por força do princípio da legalidade é determinante da sanção abstratamente aplicável) e pluralidade de infrações.

Nos últimos 100 anos do direito português, a autonomia entre o direito disciplinar e o direito penal tem sido compatível com a adaptação no direito disciplinar de uma dogmática sobre unidade e pluralidade de infrações importada do direito penal — sublinhe-se que o recurso ao arsenal dogmático e analítico do outro ramo jurídico deve ser empreendido tendo presentes as diferenças estruturantes ao nível dos bens jurídicos tutelados.

Beneficiando da doutrina penal sobre unidade e pluralidade de infrações, o legislador disciplinar preservou plena margem para em matéria de consequências jurídicas da pluralidade de infrações estabelecer um regime independente do do direito penal. Acresce que, como se referiu no parecer n.º 3/2016, de 21-4-2016, deste Conselho Consultivo, especificamente sobre o campo relativo aos modelos sancionatórios «a separação dos direitos substantivos sobre ilícitos penais e disciplinares também apresenta uma raiz constitucional».

Soluções distintas dos direitos disciplinar e penal ao nível do sistema sancionatório repercutidas no artigo 180.º, n.º 3, da LTFP que compreende duas previsões sobre temas independentes em matéria de consequências jurídicas das infrações disciplinares:

1) Cada infração uma apenas pode determinar a aplicação de uma sanção disciplinar;

2) Relativamente às infrações acumuladas apreciadas num único processo ou em processos apensos também deverá ser aplicada uma única sanção disciplinar.

Centrando-nos na matéria objeto da consulta, a regra sancionatória enunciada sob 2), para além da prescrição imediata sobre a unidade de sanção, revela que o conceito de pluralidade de infrações disciplinares praticadas pelo mesmo agente é mais amplo do que o de acumulação de infrações, abrangendo também o que podemos classificar como sucessão de infrações (vd., ainda, *infra* § II.3.2). Sucessão de infrações que podem determinar sucessão de sanções (acumulação material⁽²⁶⁾), existindo, ainda, a suscetibilidade de a infração anterior constituir agravante especial a ponderar no sancionamento da infração posterior.

Destrições substantivas entre acumulação de infrações e sucessão de infrações expressamente reconhecidas no regime legal no artigo 191.º, n.ºs 1, alíneas e), f) e g), 3 e 4 da LTFP.

Por razões estritamente lógicas, as agravantes especiais enunciadas no artigo 191.º, n.º 1, alíneas e) e f) da LTFP constituem casos de pluralidade de infrações e pluralidade de sanções que não preenchem os requisitos da acumulação de infrações e classificaremos como sucessão de infrações.

Podemos, assim, considerar que existem duas categorias autónomas de pluralidade de infrações cometidas por um único agente: (a) Acumulação de infrações; (b) Sucessão de infrações.

Com efeito, no n.º 1 do artigo 191.º da LFTP enunciam-se três categorias de circunstâncias agravantes especiais relativas a pluralidade de infrações praticadas por um único agente:

(1) A infração posterior foi «cometida durante o cumprimento de sanção disciplinar ou enquanto decorria o período de suspensão da sanção disciplinar» (artigo 191.º, n.º 1, alínea e), da LFTP);

(2) A reincidência, «quando a infração é cometida antes de decorrido um ano sobre o dia em que tenha findado o cumprimento de sanção disciplinar aplicada por virtude de infração anterior» (artigo 191.º, n.º 1, alínea f), e n.º 3, da LFTP);

(3) A acumulação de infrações, «quando duas ou mais infrações são cometidas na mesma ocasião ou quando uma é cometida antes de ter sido punida a anterior» (artigo 191.º, n.º 1, alínea g), e n.º 4, da LFTP).

Elenco de agravantes especiais revelador, por si só, de que a acumulação de infrações constitui uma subcategoria do conceito mais amplo de pluralidade de infrações praticadas pelo mesmo agente. Acumulação de infrações que, pelo menos nos casos de concurso real, tem subjacente um elemento temporal contingente relativo ao exercício do poder disciplinar: O cometimento da infração posterior deve ter ocorrido «antes de ter sido punida a anterior» (*infra* § II.3.4).

§ II.3.1.2 Retornando ao artigo 180.º, n.º 3, da LFTP, a sanção disciplinar única para infrações em concurso depende de dois pressupostos: (a) Um fator substantivo, tratar-se de um caso de acumulação de infrações; (b) Uma condição processual, as infrações disciplinares têm de ser apreciadas num único processo ou em processos apensos.

Condição processual cuja plena compreensão deve ser articulada com um dado fenomenológico. Ainda que sejam cumpridas de forma estrita todas as regras sobre o *dever ser* do exercício do poder disciplinar pode uma infração acumulada ser objeto de sancionamento e executada a respetiva sanção antes da instauração do processo pela outra infração acumulada, eventualmente praticada em momento anterior àquele em que ocorreu a primeira sancionada (*infra* §§ II.3.3, II.3.4 e II.3.5). Desta forma, a contingência do conhecimento pela entidade competente das várias infrações pode determinar, em certos casos, pluralidade de sanções para infrações acumuladas⁽²⁷⁾.

Sistema normativo incompatível com um suposto *princípio da unidade da infração*, o qual não tem suporte em nenhuma categoria dogmática da teoria geral da infração disciplinar⁽²⁸⁾.

A teoria geral da infração disciplinar, tributária em vários aspetos da dogmática penal, compreende critérios delimitadores da infração única e do concurso de infrações subjacentes a várias normas sobre pluralidade de infrações (cf. artigos 180.º, n.º 3, 191.º, n.º 1, alíneas e), f) e g), 3 e 4 da LFTP) e conforma, nomeadamente, a definição legal de infração disciplinar que atualmente consta do artigo 183.º da LFTP: «Considera-se infração disciplinar o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposo, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce.»

No quadro legal português não existe nenhum *princípio da unidade da infração disciplinar*, o que se encontra consagrado é uma regra de *unidade da sanção disciplinar para determinados casos de concurso de infrações*, a qual pressupõe a suscetibilidade de pluralidade de infrações, antónimo de unidade de infração.

O reconhecimento de um fim global de *proteção da capacidade funcional da Administração* não obsta à pluralidade de infrações, que aliás determina um conjunto de conexões, derivadas do princípio da legalidade, entre infração individualizada, responsabilidade disciplinar, limites abstratos da sanção e extinção do poder disciplinar. Aliás, no direito penal a unidade do bem jurídico não implica unidade de infração, nomeadamente em caso de pluralidade de resoluções.

Numa época em que a individualidade de cada infração não transportava todos os corolários hoje reconhecidos (nomeadamente em termos de prescrição e de força do caso decidido), MARCELLO CAETANO era muito enfático na crítica do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 3-7-1920 que preconizara «quando o agente vai ser punido disciplinarmente toda a sua conduta funcional desde a sua nomeação pode ser examinada e toma em consideração»⁽²⁹⁾, ao qualificar a tese da unidade então adotada como fruto da «leitura apressada de um tratadista francês»⁽³⁰⁾.

Em termos dogmáticos, importa voltar a sublinhá-lo, tem de se manter presente a destriça estruturante entre a teoria geral da infração e as consequências jurídicas da infração que determina, nomeadamente, que a pluralidade de infrações não implique pluralidade de sanções (impondo em certos casos um *princípio de unidade da sanção disciplinar*). Destriça dos campos da teoria geral da infração e das consequências jurídicas da infração, em que a figura do *crime continuado* na atual lei penal — artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal (CP) — se apresenta como uma unificação jurídica de um concurso efetivo de infrações penais. Figura da infração continuada cujo eventual relevo e transposição para alguns efeitos do direito disciplinar (com as necessárias adaptações)

pode ser relevante ao nível da teoria geral da infração disciplinar, mas que no plano das consequências jurídicas da infração tem de ser enquadrada pelas diferenças substanciais dos modelos sancionatórios de um e outro ramo jurídico em matéria de pluralidade de infrações. Isto é, a eventual adoção da figura jurídica da infração continuada, derivada da teoria geral da infração, apresenta-se autónoma do regime sobre as consequências jurídicas do crime (artigo 79.º, n.º 1, do CP) com regras e teleologia sancionatórias insuscetíveis de importação para o direito disciplinar⁽³¹⁾.

Adoção da categoria *infração continuada* que tem subjacente a destriça entre unidade e pluralidade de infrações (e consequentemente a rejeição de um suposto *princípio da unidade da infração disciplinar*) e compreende alguns corolários especiais, nomeadamente em matéria de prescrição de infrações. Implicações especiais que fazem cessar, para alguns efeitos delimitados, a autonomia das infrações objeto de *realização plúrima* e determinam uma unificação jurídica dependente, em particular, de se considerar que as infrações foram *executadas por forma essencialmente homogênea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente*.

Reportando-se as questões objeto da consulta, exclusivamente, a pluralidade de infrações (*supra* § II.2.1), desenvolver a resposta a partir de uma abordagem da figura autónoma e especial da *infração continuada* afigura-se impertinente e metodologicamente incorreto⁽³²⁾.

Sublinhe-se, ainda, que no direito disciplinar são correntes os casos em que figuras de direito substantivo e processual são, simultaneamente, conexas e interdependentes. Refira-se a título ilustrativo, também sobre dimensões relativas ao sistema sancionatório, a articulação entre pena de suspensão e a medida cautelar de suspensão preventiva abordada no parecer n.º 3/2016, de 21-4-2016, deste Conselho Consultivo:

«A breve incursão pelo regime normativo objeto da consulta permite enquadrar como figuras autónomas no plano sistemático-teleológico as duas categorias objeto da primeira questão da consulta, a medida cautelar de suspensão preventiva prevista no artigo 74.º, n.º 1, alínea c), do RDPSP e a pena disciplinar de suspensão agravada de 121 a 240 dias consagrada no artigo 25.º, n.º 1, alínea e), do mesmo diploma.

«Autonomia que compreende uma conexão, a punibilidade do ilícito disciplinar, no mínimo com a pena de suspensão agravada constitui pressuposto necessário da aplicabilidade da suspensão preventiva. Em matéria de suspensão preventiva no âmbito do RDPSP, o *fumus commissi delicti* (a indicação de ilícito disciplinar) é qualificado, apenas podendo ser aplicada essa medida cautelar no caso de o procedimento disciplinar se reportar a um ilícito disciplinar grave abstratamente punível com as penas disciplinares de suspensão de 121 a 240 dias, aposentação compulsiva ou demissão. Condição necessária mas não suficiente pois exige-se, ainda, comprovada necessidade da concreta medida cautelar para obstar a específica *inconveniência para o serviço* ou servir imperativos de *apuramento da verdade*.»

§ II.3.1.3 As fontes históricas da regulação legal da reincidência e da acumulação de infrações são sinal relevante sobre dois vetores substantivos já destacados: (1) Rejeição de um suposto *princípio da unidade da infração disciplinar*; (2) Delimitação da acumulação de infrações como conceito mais restrito do que o de pluralidade de infrações.

O conceito de acumulação de infrações disciplinares foi regulado pela primeira vez no artigo 7.º do Regulamento Disciplinar dos Funcionários Civis aprovado pelo Decreto do Governo de 22 de fevereiro de 1913 (Regulamento Disciplinar de 1913)⁽³³⁾, sobre as circunstâncias agravantes da infração disciplinar, entre as quais se encontravam a acumulação de infrações e a reincidência.

No § 2.º do artigo 7.º do Regulamento Disciplinar de 1913 prescrevia-se: «Dá-se a acumulação de infrações quando o empregado comete mais duma infração disciplinar na mesma ocasião, ou comete outra antes de ser punido pela anterior». Definindo-se, de seguida a reincidência nos seguintes termos: «Quando o empregado comete nova infração antes de decorrer um ano, contado do dia em que terminar a pena anterior» (artigo 7.º, § 3.º do Regulamento Disciplinar de 1913).

Conceito de acumulação de infrações em que existe uma correspondência entre o disposto no artigo 7.º, § 2.º do Regulamento Disciplinar de 1913 e o artigo 507.º, § 2.º, do Código Administrativo de 1936, com pequenas variantes no texto mas sem qualquer alteração substancial: «Quando duas ou mais infrações são cometidas na mesma ocasião, ou quando uma é cometida antes de ser punida a anterior».

Formulação mantida praticamente sem alterações nos regimes disciplinares posteriores: Artigo 583.º, § 2.º, do Código Administrativo de 1940, artigo 26.º, § 2.º, do Estatuto Disciplinar de 1943, artigo 29.º, n.º 4, do EDFAACRL de 1979, artigo 31.º, n.º 4, EDFAACRL de 1984, artigo 24.º, n.º 4, do EDTFP de 2008 e artigo 191.º, n.º 4, da LFTP.

§ II.3.2.1 Indicadas as coordenadas gerais e fontes históricas do regime legal devem empreender-se algumas considerações complementares, condicionadas necessariamente pela economia do parecer, sobre o respetivo enquadramento dogmático.

Em matéria de concurso de infrações e de acumulação de infrações, o regime disciplinar parece compreender, desde 1913, não só várias ações ou omissões praticadas em momentos distintos como a atuação verificada numa única ocasião — a fórmula «na mesma ocasião» está presente desde o artigo 7.º, § 2.º, do Regulamento Disciplinar de 1913 à primeira parte do artigo 191.º, n.º 4, da LTFP.

Referências aos elementos temporais e referentes naturalísticos das ações ou omissões que não ilidem uma significativa controvérsia sobre os critérios de destriça entre concurso aparente e concurso efetivo de infrações, que não serão objeto de análise nesta sede por extravasarem as implicações da consulta e, como FIGUEIREDO DIAS há muito destaca, a divisão doutrinária só «não é particularmente grave porque o significado da distinção é muito mais conceitual classificatório do que prático-normativo»⁽³⁴⁾.

No sistema português a punição dos agentes por uma pluralidade efetiva de infrações disciplinares pode dar origem a uma sanção única se estiver preenchido o conceito de acumulação de infrações estabelecido, de forma estável, desde o artigo 7.º, § 2.º, do Regulamento Disciplinar de 1913 por seu turno inspirado no artigo 38.º, do Código Penal de 1886: «Dá-se a acumulação de crimes, quando o agente comete mais de um crime na mesma ocasião, ou quando, tendo perpetrado um, comete outro antes de ter sido condenado pelo anterior, por sentença passada em julgado»⁽³⁵⁾.

Quando foi aprovado o Regulamento Disciplinar de 1913, o Código Penal de 1886, além de prever a reincidência, a sucessão de infrações e a acumulação de infrações como agravantes⁽³⁶⁾, compreendia um capítulo III do Livro I intitulado «Da aplicação das penas nos casos de reincidência, sucessão e acumulação de crimes, cumplicidade, delito frustrado e tentativa»⁽³⁷⁾. Então existia uma doutrina, com alguma complexidade, sobre circunstância qualificativa ou circunstância de caráter geral, que se teve de adaptar ao longo da vigência do Código Penal de 1886 a alterações legislativas relevantes, bem como às diferentes regras para crimes e contravenções. Para efeitos de enquadramento do regime disciplinar, importa destacar que em 1913 a acumulação de crimes era sancionada com uma pena única, sujeita a regras específicas e a acumulação de infrações determinava uma pena única quando as várias penas fossem da mesma natureza ou sendo diferentes não fossem de multa, funcionando a acumulação no caso de pena única como qualificativa⁽³⁸⁾. Por seu turno, no Regulamento Disciplinar de 1913, para além de um sistema de tipificação de sanções por referência a deveres violados, no artigo 21.º prescrevia-se que «a acumulação de infrações e a reincidência determinam a aplicação de pena superior à da infração mais grave ou à pena disciplinar já sofrida, salvo existindo atenuantes de importância».

§ II.3.2.2 O regime penal de 1886 foi sujeito ao longo de quase um século de vigência a algumas alterações legislativas que, contudo, não afastaram a coordenada central no sentido de que o requisito que distingue «a reincidência e sucessão da acumulação de crimes é precisamente o da falta de condenação com trânsito em julgado por um dos crimes cometidos pelo mesmo infrator»⁽³⁹⁾.

Destriça matricial que também conforma o direito disciplinar há mais de um século: O que distingue a sucessão de infrações disciplinares e reincidência, por um lado, e a acumulação de infrações, por outro, é a punição por uma das infrações cometidas pelo mesmo trabalhador.

Desta forma, o pressuposto essencial para a acumulação de infrações é a prática de diversas infrações pelo mesmo agente antes de ser punido por qualquer delas⁽⁴⁰⁾.

Concretizando, uma pluralidade de infrações cometidas pelo mesmo trabalhador pode dar origem a uma de duas situações:

(a) *Acumulação de infrações*, quando as diversas infrações tiverem sido cometidas antes de o trabalhador ser punido por qualquer delas, caso em que sendo apreciadas todas no mesmo processo ou em processos apensos deve haver lugar a uma sanção disciplinar única.

(b) *Sucessão de infrações*, em todos os outros casos de uma pluralidade de infrações praticados por um mesmo agente, isto é quando, por exemplo, tendo sido praticadas duas infrações pelo mesmo trabalhador, a segunda tenha sido cometida depois da punição pela primeira.

Recorde-se que a acumulação de infrações disciplinares constitui uma agravante especial, a qual pode determinar, nomeadamente, que na escolha da natureza da sanção se opte por uma sanção mais grave (por exemplo, demissão) do que as que seriam aplicadas se cada uma das infrações fosse *prima facie* individualmente considerada (por exemplo, suspensão e/ou multa). Diferentemente, no atual regime penal, consagrado nos seus alicerces básicos na redação originária do artigo 78.º do Código Penal 1982 (que passou a artigo 77.º após a revisão de 1995), cada um dos crimes deve dar origem a diversas penas parcelares visando apurar uma pena conjunta (ou única conforme as nomenclaturas), cujo limite máximo é a soma material das diversas penas parcelares e o mí-

nimo a pena parcelar mais alta, devendo ser considerados em conjunto, os factos e a personalidade do agente⁽⁴¹⁾.

Isto é, o cúmulo jurídico das penas parcelares no direito penal determina uma solução mais vantajosa para o sancionado, enquanto a sanção disciplinar única das infrações acumuladas pode implicar uma consequência jurídica mais grave do que a aplicação de várias sanções disciplinares parcelares — daí a sua qualificação expressa, desde há mais de um século, como circunstância agravante especial (artigo 191.º, n.º 1, alínea g), e n.º 4, da LTFP).

Relativamente à sucessão de infrações, as regras sancionatórias operam, exclusivamente, por referência a cada uma das infrações em curso, ou seja verifica-se uma adição material de sanções⁽⁴²⁾.

A sucessão de infrações pode dar lugar, também a uma de duas agravantes especiais, se a infração posterior tiver sido cometida durante o cumprimento de sanção disciplinar ou enquanto decorria o período de suspensão da sanção disciplinar ou se se verificar reincidência (artigo 191.º, n.º 1, alíneas e) e f), da LTFP).

Sendo que as regras específicas das circunstâncias agravantes especiais relativas a sucessão de infrações operam exclusivamente quanto à sanção que se vai aplicar à segunda infração.

Isto significa que no caso em que um trabalhador praticou duas infrações, uma em 1-1-2015, pela qual foi punido em 1-3-2015, e outra em 1-6-2015, não se verifica uma acumulação de infrações mas uma sucessão de infrações — a qual pode determinar que, eventualmente, se considere preenchida no caso da infração posterior uma circunstância agravante especial a ponderar na respetiva sanção que se vai aditar materialmente à sanção aplicada à mais antiga (esteja essa cumprida ou não)⁽⁴³⁾.

Relativamente à acumulação de infrações que vão ser apreciadas globalmente no mesmo processo (ainda que por via de apensação) a ponderação da agravante especial na sanção disciplinar única vai determinar a medida e qualidade da sanção aplicada a todas as infrações em concurso.

§ II.3.3 Estabelecido que o conceito de acumulação de infrações apresenta uma conexão de sentido com o de sanção disciplinar única deve enfatizar-se as respetivas implicações em face do regime geral em matéria de legalidade de sanções disciplinares.

O princípio da determinação legal das sanções disciplinares é particularmente vetusto no direito português. O regime disciplinar do Código Administrativo de 1878, repristinado por Decreto de 13 de outubro de 1910, tinha como núcleo a previsão de penas disciplinares (artigos 358.º a 365.º), tal como sucedeu no regime do Código Administrativo de 1896 (artigos 396.º a 413.º).

Taxatividade que compreendeu uma significativa evolução com o Regulamento Disciplinar de 1913 que passou a prever no artigo 6.º um elenco das *penas disciplinares aplicáveis aos funcionários públicos*.

Embora a consagração expressa da regra legal da pena única para «as infrações acumuladas que sejam apreciadas num só processo» tenha ocorrido com o artigo 569.º do Código Administrativo de 1940, pode considerar-se que o sistema já vigoraria há 27 anos. Com efeito, o estabelecimento legal do conceito ainda vigente sobre a acumulação de infrações (no artigo 7.º, § 2.º, do Regulamento Disciplinar de 1913 e mantido no artigo 507.º, § 2.º, do Código Administrativo de 1936) tinha sido acompanhado da regulação expressa do efeito da agravante especial da acumulação de infrações, no já referido artigo 21.º do Regulamento Disciplinar de 1913 que tinha subjacente uma pena única abstratamente agravada pela acumulação («aplicação de pena superior à da infração mais grave»).

No direito disciplinar geral vigente para os trabalhadores em funções públicas, a acumulação de infrações não determina uma qualificativa abstratamente modificativa da sanção disciplinar. Operando a acumulação de infrações como agravante especial tal implica que o trabalhador pode ser sancionado com a sanção prevista para a infração mais grave. Caso em que as outras infrações (ainda que não pudessem determinar a aplicação da sanção mais grave abstratamente admissível) vão ser ponderadas na sua eventual aplicação concreta. Isto é, a sanção disciplinar única pode servir uma exasperação sancionatória inviabilizada pela mera ponderação parcelar das várias infrações parcelares.

§ II.3.4 Delimitado o conceito de acumulação de infrações para efeitos de aplicação de uma única sanção disciplinar importa, ainda, atender a que nem sempre a ocorrência de uma acumulação determina que os processos sejam tramitados de forma apensa.

Tal como a responsabilidade disciplinar não se confunde com o conhecimento da responsabilidade disciplinar, a verificação de uma acumulação de infrações é distinta do conhecimento de uma acumulação de infrações.

Para mais fácil compreensão vamos ilustrar o problema com um exemplo:

O trabalhador X pratica uma *infração disciplinar (a)* no dia 1-2-2015 (punível com demissão).

O mesmo trabalhador X pratica outra *infração disciplinar (b)* no dia 15-2-2015 (punível com multa).

Sendo de imediato conhecida a notícia da *infração (b)* pela entidade com competência disciplinar é instaurado procedimento disciplinar vindo o trabalhador X a ser sancionado pela *infração (b)* no dia 30-3-2015 com pena de multa de 60 dias.

No dia 15-4-2015 a entidade com competência disciplinar recebe uma denúncia escrita sobre os factos relativos à *infração (a)*.

Caso a denúncia relativa à *infração (a)* tivesse ocorrido antes da prática da *infração (b)* ou na pendência da instrução do respetivo processo disciplinar os dois processos deveriam ter sido apensos, nos termos do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP.

Contudo, não tendo ocorrido essa apensação podemos constatar dois aspetos importantes em termos de regime substantivo sobre as consequências jurídicas do concurso de infrações: (1) Não existe uma situação de reincidência (artigo 191.º, n.º 3, da LTFP); (2) Em abstrato está preenchido o conceito de acumulação de infrações para efeitos de circunstâncias agravantes especiais, segundo a previsão do artigo 191.º, n.º 4, da LTFP.

Relativamente à perseguição da *infração (a)* não existe qualquer qualquer causa de extinção da responsabilidade disciplinar, pelo que deve ser instaurado o processo disciplinar e tramitado até ao momento decisório⁽⁴⁴⁾.

Este exemplo demonstra que o preenchimento do conceito de *acumulação de infrações* não obsta a processos disciplinares autónomos para cada uma das infrações acumuladas sem que se verifique qualquer vício procedimental.

§ II.3.5 O cruzamento dos regimes processual e substantivo permite constatar múltiplas relações entre as regras sobre apensação de processos e sanção única, sem uma dependência unidimensional.

Por um lado, a apensação de processos tem uma conexão de sentido com a sanção disciplinar única mas, no plano lógico-analítico, não implica a sanção disciplinar única de todas as infrações disciplinares sancionadas.

Duas infrações disciplinares objeto de processos apensos podem configurar um caso de sucessão de infrações, por via do sancionamento do trabalhador por uma infração praticada posteriormente à do processo apenso relativo à infração mais antiga.

Ilustrando, tendo o trabalhador sido condenado em 1-6-2016 por infração praticada em 1-3-2016 (*b*), havendo notícia em 1-7-2016 de infração praticada em 1-2-2016 (*a*) e notícia em 1-8-2016 de infração praticada nesse dia (*c*). Os processos relativos às infrações *a* e *c*, podem ser apensos mas não podem determinar uma sanção disciplinar única, já que não existe acumulação de infrações *por arrastamento*⁽⁴⁵⁾.

Aliás, a agravante especial da reincidência pode operar quanto à infração *c* por referência ao sancionamento pela infração *b*, sendo certo que entre esta e aquela nunca poderia haver reincidência (a infração em que opera a agravante especial da reincidência não pode ser anterior à que deu origem ao primeiro sancionamento).

Por outro lado, a apensação de processos constitui uma condição necessária, pelo menos na lei, da aplicação de uma sanção disciplinar única a infrações acumuladas. Sendo certo que a suscetibilidade de os processos por infrações acumuladas serem apensos depende de fatores contingentes não dominados pela entidade titular do poder disciplinar (por exemplo, no caso apresentado a notícia da infração *a* foi posterior ao sancionamento da infração *b*).

Importando não olvidar que, ao contrário do que sucede no atual direito penal, em que a pena única ou conjunta, constitui uma vantagem para o arguido (alternativa à acumulação material de penas), a sanção disciplinar única pode agravar o sancionamento, ao nível da escolha qualitativa da sanção⁽⁴⁶⁾.

Distinção entre os imperativos de conhecimento do cúmulo jurídico e a suscetibilidade de adição material de sanções aplicadas a infrações disciplinares acumuladas que se deve articular com as menores exigências constitucionais em sede de sancionamento disciplinar.

Em sintonia, no Acórdão n.º 635/2015 do Tribunal Constitucional, a propósito do regime disciplinar e partindo de uma reflexão global sobre sistemas sancionatórios disciplinares, destacou-se «em evidente distanciação para o regime do concurso de crimes que dá lugar a cúmulo jurídico de penas (artigos 79.º e ss. do CP), quando o recluso tiver efetivamente praticado mais de uma infração disciplinar, são-lhe aplicáveis as medidas disciplinares correspondentes a cada uma das infrações, ainda que com um limite temporal intransponível (artigos 100.º e 105.º, n.º 4, do CEPML)».

Por seu turno, no Acórdão n.º 252/2016 o Tribunal Constitucional não julgou inconstitucional «a interpretação, extraída do artigo 100.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, conducente ao sentido de que, em caso de condenação do recluso pela prática efetiva de mais de uma infração disciplinar, com aplicação de sanções de idêntica natureza, lhe são aplicáveis as medidas disciplinares

correspondentes a cada uma das infrações em acumulação material, sem realização de cúmulo destinado à aplicação de sanção única». Orientação sustentada na destrição geral entre direito penal e direitos disciplinares⁽⁴⁷⁾.

Refira-se, por fim, que o legislador regulou e ponderou, em particular no sistema disciplinar vigente desde 2008, a suscetibilidade e os limites de uma pluralidade de sanções aplicadas ao mesmo trabalhador em funções públicas⁽⁴⁸⁾.

Concluído o bosquejo sobre regras do sistema disciplinar substantivo em matéria de sancionamentos de pluralidade de infrações, e suas articulações com o regime processual, estão reunidas as condições de análise das perguntas colocadas pela entidade consulente.

§ II.4 Conhecimento da pluralidade de infrações e margem de decisão sobre a apensação de processos

§ II.4.1 As questões suscitadas na consulta relacionam-se, em primeira linha, com a existência de uma margem de livre apreciação da autoridade administrativa sobre apensação de processos disciplinares pendentes relativos a um trabalhador.

A regra de que os processos disciplinares pendentes relativos a pluralidade de infrações imputadas ao trabalhador em funções públicas deverão ser apensos tem de ser enquadrada na autonomia normativa do procedimento disciplinar relativamente aos processos civil e penal.

Segundo a doutrina acolhida de forma constante por este Conselho, a autonomia do processo disciplinar deriva de ser «um processo simples e dúctil, que não obedece a formas rígidas e solenes», na fórmula de MARCELLO CAETANO⁽⁴⁹⁾ empregue no parecer n.º 37/98, de 16-6-2000, em que se sublinhou, seguindo aquele autor, o contraponto relativamente aos mais exigentes «processos civil e penal»⁽⁵⁰⁾.

Processo com flexibilidade que não obsta a garantias do trabalhador visado, desde logo, por imperativo constitucional, estatuidando-se no artigo 269.º, n.º 3, da Constituição que «em processo disciplinar são garantidas ao arguido a sua audiência e defesa»⁽⁵¹⁾, em sintonia com um princípio já reconhecido no plano ordinário antes da Constituição de 1976, em que «um ponto» era «considerado essencial: a facultação da defesa ampla do arguido»⁽⁵²⁾.

Garantias que no paralelo com o processo penal não deixam de ser configuradas como apresentando menor exigência e carga, atentas as imposições axiológicas a que o sistema penal se encontra sujeito, envolvendo, nomeadamente, vários imperativos constitucionais específicos, em Portugal e noutros ordenamentos com constituições significativamente menos exaustivas⁽⁵³⁾. Recorde-se, a título ilustrativo, como momento marcante do moderno constitucionalismo os dez primeiros Aditamentos da Constituição dos Estados Unidos da América aprovados em 1789 e conhecidos como *Bill of Rights* e que consagraram, na formulação de LAWRENCE M. FRIEDMAN, um *minicódigo de processo penal*⁽⁵⁴⁾.

Desta forma, o reforço garantista de regras sobre direito disciplinar público é empreendido por aproximações, necessariamente moderadas, ao regime mais exigente e rigoroso do processo penal. Nesse sentido GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA preconizam que a alusão expressa à garantia de audiência e defesa em processo disciplinar «não significa que a isso se reduzam os direitos dos trabalhadores nesse processo», devendo este «configurar-se como um “processo justo”, aplicando-se-lhe, na medida do possível, as regras ou princípios de defesa constitucionalmente estabelecidos para o processo penal, designadamente as garantias de legalidade, o direito à assistência de um defensor [...], o princípio do contraditório [...] e o direito de consulta do processo [...]»⁽⁵⁵⁾.

O princípio da adequação formal que, mesmo nos sistemas mais rígidos dos processos civil e penal é reconhecido⁽⁵⁶⁾, apresenta-se central num processo disciplinar caracterizado como *simples e dúctil*.

A revisão de 2008 do direito disciplinar público, que estabeleceu o atual esquema e regras procedimentais, foi empreendida com objetivos de se prosseguir uma «confessada intenção pragmática, de simplificação e de introdução de mecanismos que imponham celeridade na tramitação dos procedimentos disciplinares», tendo presentes «as especificidades do serviço público e, em particular, a prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos»⁽⁵⁷⁾.

Matriz de um processo menos formal e exigente do que o processo penal suportada na jurisprudência constitucional que em várias ocasiões tem sublinhado a referida maior flexibilidade do direito disciplinar. No Acórdão n.º 635/2015 do Tribunal Constitucional, relembrando anterior jurisprudência da mesma instância, destaca-se «não merecer qualquer tipo de controvérsia a afirmação das diferenças que separam o Direito e Processo Disciplinar do Direito e Processo Penal, pois ambos visam a tutela de interesses ou bens jurídicos distintos».

Segundo a deia de que o processo penal constitui um modelo com mais exigências do que os restantes procedimentos sancionatórios, acrescenta-se no referido Acórdão n.º 635/2015: «A Constituição distingue o domínio penal dos demais, especificando, no artigo 32.º, as garantias que deve assegurar o processo criminal e sendo a partir desta identificação especificada para o processo criminal que têm sido irradiada-

das algumas daquelas garantias também para outros domínios sancionatórios. Encontramos exemplo claro dessa irradiação no n.º 10 daquele artigo 32.º, acrescentado pela revisão constitucional de 1989 [...]».

§ II.4.2.1 A primeira questão objeto da consulta foi a seguinte: «A regra da apensação de processos, consagrada nos n.ºs 1 e 2 do artigo 199.º da LTFP, admite exceções ou derrogações?»

Este Conselho Consultivo já se pronunciou sobre a problemática da apensação de processos, no âmbito do EDFAACRL de 1984, relativamente a um caso em que a infração objeto do processo principal (o primeiro a ser instaurado e na pendência do qual terá sido praticada a infração subsequente) tinha sido amnistiada. Então, no parecer n.º 52/1987, de 5-11-1987⁽⁵⁸⁾, o Conselho considerou: «Dada a liberdade formal prevalecente nesta área, se ao inspetor parecia conveniente que o processo apenas não continuasse nessa situação, poderia fazê-lo desde que houvesse o cuidado de lhe incorporar por meio adequados os atos processuais praticados no processo que lhe respeitavam».

Parecer n.º 52/1987 em que mais à frente se sublinhou sobre a matéria da apensação: «O processo disciplinar goza de uma grande liberdade formal: o fundamental é que os atos sejam adequados ao fim que se tem em vista — n.º 1 do artigo 36.º do E.D.»

Como acima se destacou, a norma do artigo 48.º do EDFAACRL de 1984 sobre a regra da apensação de processos em caso de pluralidade de infrações é similar à do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP (*supra* §§ II.2.2 e II.2.3). A Matriz interpretativa do parecer n.º 52/1987 tem, ainda, suporte na norma do artigo 36.º, n.º 1, do EDFAACRL de 1984 que subsiste, sem qualquer alteração, no atual regime disciplinar no artigo 201.º, n.º 1, da LTFP: «A forma dos atos, quando não seja regulada por lei, ajusta-se ao fim que se tem em vista e limita-se ao indispensável para atingir essa finalidade».

Em sentido similar à orientação do parecer n.º 52/1987 deste Conselho Consultivo, PAULO VEIGA E MOURA e CÁTIA ARRIMAR, no comentário ao artigo 199.º da LTFP, preconizam: «Não obstante a lei mandar a proceder à apensação dos processos disciplinares, entendemos que essa apensação deverá ser recusada pelo instrutor — ao abrigo dos poderes que lhe são conferidos pelo artigo 201.º — sempre que a mesma possa comprometer o exercício da ação disciplinar, nomeadamente por força da prescrição do procedimento disciplinar ou por caducidade do direito de aplicar a pena»⁽⁵⁹⁾.

Segue a mesma linha VINÍCIO RIBEIRO, quando defende que «neste domínio — apensação ou não apensação de um ou vários processos — não vigora forçosamente a imperatividade», considerando, ainda, que o instrutor tem margem para «tomar as providências que considerar mais aconselháveis e adequadas»⁽⁶⁰⁾, em sintonia com a orientação acolhida maioritariamente na doutrina portuguesa⁽⁶¹⁾.

RAQUEL CARVALHO, contudo, parece divergir quando, depois de referir a posição de PAULO VEIGA E MOURA no sentido de que o instrutor pode não aplicar a regra da apensação «quando tal apensação possa comprometer a punição», acrescenta: «Existem todavia dois argumentos a juntar a esta discussão. Em primeiro lugar o teor literal do presente preceito, que é taxativo, não confere qualquer tipo de poder discricionário ao instrutor. Em segundo lugar o n.º 2 do artigo 201.º tem como âmbito o genérico dever de procura da verdade material no processo disciplinar. Refere-se portanto aos atos de instrução que devem ser praticados para apurar a responsabilidade disciplinar e respetivos contornos. Não nos parece por isso que possa ser invocado para ultrapassar a prescrição em anotação»⁽⁶²⁾.

Argumentos apresentados por RAQUEL CARVALHO que, na nossa perspetiva, não afetam as bases da orientação maioritária na doutrina e na jurisprudência, nem a posição assumida por este Conselho no parecer n.º 52/1987:

(1) Relativamente ao teor da norma, o respetivo enquadramento histórico-teleológico e a sua fonte histórica, formulada em pleno Estado Novo (*supra* §§ II.2.2 e II.2.3) afasta a ideia de uma imperatividade impeditiva de qualquer ponderação sobre a salvaguarda dos fins primários do processo disciplinar, em que havia consenso no sentido de que a autonomia do procedimento disciplinar se articula com a maior discricionariedade na tramitação e até visa uma maior flexibilidade em relação ao processo penal (*supra* § II.4.1).

(2) Quanto à referência ao âmbito do n.º 2 do artigo 201.º da LTFP, a norma mencionada tanto no parecer n.º 52/1987 deste Conselho como na anotação de PAULO VEIGA E MOURA é a do n.º 1 do artigo 201.º relativa ao princípio da adequação do formalismo processual aos fins do processo, apresentando uma diretriz geral no sentido da *maleabilidade*⁽⁶³⁾, a qual não se cinge a uma diretriz sobre os atos de instrução relativos à procura da verdade material no processo disciplinar — aliás, o próprio n.º 2 do artigo 201.º não deve ser objeto de uma leitura restritiva pois não visa, apenas, recurso a meios de indagação da descoberta da verdade material, mas compreende tudo aquilo que se apresente conveniente para não prejudicar essa descoberta, o que reconduz à conveniência para a administração da justiça disciplinar.

Existe, assim, um fundamento sistemático-teleológico para considerar que o princípio da adequação formal conforma as decisões sobre a apensação de processos (e o seu não automatismo).

Por seu turno, o elemento histórico-teleológico não suporta uma ideia de imperatividade proibitiva de uma margem decisória sobre a apensação de processos ao abrigo do atual artigo 199.º, n.º 2, da LTFP, em face da ponderação dos fins da norma e à luz da especificidade do caso concreto. Neste plano, as fontes legais do atual regime (estruturado durante o Estado Novo) revelam um modelo originário conformado por significativas margens de livre apreciação do instrutor, por confronto, nomeadamente com o regime do processo penal (*supra* §§ II.2.2, II.2.3 e II.4.1).

Acresce que a revisão de 2008 não visou qualquer espartilho formalista, e o respetivo programa expresso assentou, segundo a exposição de motivos da proposta de lei n.º 197/X, no objetivo de simplificação e celeridade. Destacando-se os fins de «atualização» face ao movimento de modernização administrativa; de facto, o Estatuto Disciplinar sobrevive inalterado desde há 24 anos; ora, para além de lhe ser posterior um grande acervo legislativo (Código Penal, Código de Processo Penal, Código de Processo Civil, Código de Procedimento Administrativo, Código do Trabalho, Código de Processo nos Tribunais Administrativos, designadamente), também se lhe seguiu um movimento de simplificação e aceleração dos procedimentos administrativos, evitando e combatendo a burocracia, sem prejuízo da salvaguarda dos direitos individuais (o que, em sede disciplinar, é particularmente sensível, como é óbvio); daí que a presente proposta tenha confessada intenção pragmática, de simplificação e de introdução de mecanismos que imponham celeridade na tramitação dos procedimentos disciplinares».

Relativamente à jurisprudência, em regra tem incidido sobre os problemas dos vícios procedimentais (que não integram o objeto da consulta⁽⁶⁴⁾) e não tanto sobre a margem de decisão do instrutor.

Subsiste, contudo, inteiramente atual o *leading case* constituído pelo acórdão de 13-11-1964 do Supremo Tribunal Administrativo proferido no Processo n.º 6799⁽⁶⁵⁾, que, sobre o regime ainda vigente (embora com outro suporte legal, *supra* §§ II.2.2 e II.2.3.1), concluiu: «A regra de apensação dos processos disciplinares, quando haja vários instaurados, embora constitua o procedimento mais correto, não obsta a que possa sofrer derrogações, designadamente quando essa apensação contribua para o retardamento do julgamento e tendo em atenção que o titular do poder disciplinar é o juiz da oportunidade e da conveniência de punir.»

§ II.4.2.2 Desta forma, entende-se que existe uma margem de decisão administrativa sobre a apensação de processos ao abrigo do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP a qual não constitui um ato imperativo e automático quando se preenche a previsão legal de conexão subjetiva da pluralidade de infrações objeto de diversos processos.

A norma do n.º 2 do artigo 199.º da LTFP não fornece critérios diretos sobre as coordenadas da decisão, em sintonia com a maleabilidade do princípio da adequação formal que deve conformar as decisões nesta sede. Ponderação axiológica em que se deverá atender, ainda, à teleologia do regime da apensação (*supra* § II.2.3) e à circunstância de, em determinados casos, a apensação prejudicar os fins que legitimam a regra (cf. *supra* § II.2.4).

Importa atender, além das coordenadas derivadas do princípio da adequação, a «normas expressas constantes de múltiplos estatutos disciplinares que têm vindo a vigorar na nossa ordem jurídica» que, como se referiu no parecer deste Conselho Consultivo n.º 17/2015, de 25-6-2015⁽⁶⁶⁾, constituem «lugares paralelos a tomar em consideração para a interpretação» de preceitos do regime disciplinar público geral.

Campo em que emergem com particular interesse regimes relativos a corpos especiais de trabalhadores com funções públicas em que a dimensão disciplinar se apresenta central para as organizações, gerando a necessidade de normas interpretativas que constituem expressões hermenêuticamente relevantes do princípio geral da adequação formal nesta sede.

Domínio em que o legislador recorre para identificação dos fundamentos para recusa de apensação ao conceito indeterminado «inconvenientes para a administração da justiça disciplinar», referido no artigo 80.º, n.º 2, do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR)⁽⁶⁷⁾, artigo 63.º, n.º 2, do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (RDPSP)⁽⁶⁸⁾, artigo 88.º, n.º 2, do Regulamento de Disciplina Militar (RDM)⁽⁶⁹⁾ e o artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento Disciplinar da Polícia Marítima (RDPM)⁽⁷⁰⁾.

Em conclusão, as decisões sobre a apensação de processos ao abrigo do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP devem ser conformadas pelo princípio da adequação formal, reconhecido ao nível do direito disciplinar pelo artigo 201.º, n.º 1, da LTFP, o qual permite alguma flexibilidade na tramitação do processo, conformando-a pelas exigências de concordância prática axiologicamente fundamentada com atenção às especificidades do caso, e no respeito dos princípios essenciais do procedimento disciplinar.

Plano em que a legitimação da recusa de apensação deve ser encontrada através do preenchimento do conceito indeterminado de *inconvenientes para a administração da justiça disciplinar*, operações de ponderação axiológica em que o elemento retor se encontra na ideia central destacada por MARCELLO CAETANO, de que o poder disciplinar encontra «a sua origem e razão de ser no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público»⁽⁷¹⁾.

§ II.4.2.3 Tendo presente a resposta à primeira pergunta, a segunda questão da consulta reporta-se à seguinte dúvida: Admitindo a regra da apensação de processos prescrita no artigo 199.º, n.º 2, da LTFP, exceções ou derrogações, «quais os critérios e requisitos a atender para fundamentar a decisão de apensar ou não os processos disciplinares?»

O fator essencial legitimador da recusa de apensação é a ideia já destacada de ponderação fundamentada de concretos inconvenientes para a administração da justiça disciplinar, tendo, em particular, presente que a regra geral tem na base fundamentos abstratos, de natureza substantiva e processual, que não constituem um pressuposto de que esses valores são concretamente sempre assegurados por via da apensação — a apensação pode não só prejudicar a celeridade, como o fim de uma sanção abrangente de todas as infrações na medida em que a delonga provocada pode impedir a responsabilização disciplinar por alguns dos ilícitos.

Empreender enunciações taxativas sobre os fatores determinantes nas operações de concordância práticas conformadas pelo princípio da adequação formal constituiria um paradoxo rejeitado pelo sistema normativo: Preconizar uma ideia de adequação formal e no mesmo passo prescrever de forma imperativa os casos em que o aplicador pode derrogar a regra geral.

Sobre as condicionantes da recusa de apensação, impõe-se, em primeira linha, sublinhar que tem de ser sempre fundamentada em concretos e especificados inconvenientes para a administração da justiça disciplinar, ao invés da decisão de apensação que se basta com a indicação dos elementos relativos ao preenchimento dos pressupostos de conexão subjetiva previstos no artigo 199.º, n.º 2, da LTFP⁽⁷²⁾.

Entre os inconvenientes para a administração da justiça disciplinar que podem derivar, em determinados casos, da apensação emerge a individualidade de cada infração associada às específicas condicionantes substantivas e processuais.

Desde logo, sobre a extinção da responsabilidade disciplinar por força do respetivo prazo de prescrição, previsto no artigo 178.º, n.º 1, da LTFP: «A infração disciplinar prescreve no prazo de um ano sobre a respetiva prática, salvo quando consubstancie também infração penal, caso em que se sujeita aos prazos de prescrição estabelecidos na lei penal à data da prática dos factos.»

Sendo a notícia de infrações disciplinares afetada por múltiplas contingências, designadamente derivadas da possibilidade de notícia superveniente de infrações mais antigas, por exemplo por comunicação do Ministério Público (cf. artigo 179.º, n.º 1, da LTFP), com prazos prescricionais mais longos do que as primeiras infrações disciplinares noticiadas (apesar de estas serem mais recentes) revela-se impertinente e temerário estabelecer pautas rígidas. Acresce que as exigências de indagação das várias infrações podem envolver os mesmos meios de prova ou, ao invés, operações de recolha e produção de prova distintas e com tempos diversos.

Existe, ainda, uma dimensão relativa a prazos processuais, nomeadamente de prescrição do procedimento disciplinar, em que o *dies a quo* de prazos de prescrição de processos apensos depois de instaurados pode ser significativamente diferenciado, tendo presente o disposto no artigo 178.º, n.º 5, da LTFP sobre o prazo de 18 de meses de prescrição do procedimento disciplinar, o qual se conta desde a data em que foi instaurado o processo até à data da notificação da decisão final (sobre este ponto vd., ainda, *infra* § II.5.2.3).

Ao nível processual deve atender-se, também, aos prazos de caducidade do direito de aplicar a sanção, previstos no complexo normativo constituído pelos n.ºs 3, 4 e 6 do artigo 220.º da LTFP⁽⁷³⁾.

A potencial diversidade fenomenológica das infrações pode ser combinada com gravidades substancialmente distintas, em que a apensação pode gerar o retardamento excessivo do procedimento relativo à infração mais grave e consequente lesão de exigências específicas de proteção da capacidade funcional da Administração. Circunstancialismo que se pode verificar em casos em que o próprio processamento das infrações menos graves se pode revelar supervenientemente irrelevante por força dos efeitos da sanção aplicável à infração mais grave.

Apreciações que têm de ser sempre conformadas pelo princípio da proporcionalidade, devendo reafirmar-se as considerações empreendidas no parecer n.º 3/2016, de 21-4-2016, no sentido de que esse valor «determina que a Administração na prossecução do interesse público adote “os comportamentos adequados aos fins prosseguidos” (artigo 6.º, n.º 1, do CPA) e impõe que quando as respetivas decisões “colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares” só possam “afetar essas posições na medida do necessário e em termos

proporcionais aos objetivos a realizar” (artigo 6.º, n.º 2, do CPA), sem olvidar os princípios da *justiça e da razoabilidade*».

Operações de concordância prática em que podem, ainda, ser determinantes exigências cautelares do caso concreto. Em especial o impacto negativo para o serviço, descoberta da verdade ou direitos do trabalhador quando foi aplicada medida cautelar de suspensão preventiva (artigo 211.º da LTFP).

Referência aos direitos do trabalhador relevante nesta sede e que vai ser retomada a propósito da separação de processos (*infra* § II.5.2.2). Neste ponto importa destacar que, para além de as operações de concordância prática conformadas pelos fins do procedimento, deve, como se destacou no parecer n.º 3/2016, de 21-4-2016, ser integrada uma perspetiva atenta a uma «constelação de exigências em matéria de medidas restritivas de direitos que implicam o intérprete num aprofundamento compreensivo superior de conceções de um trabalhador em funções públicas sem direitos subjetivos»⁽⁷⁴⁾.

§ II.5 Admissibilidade da separação de processos apensos relativos a um único trabalhador

§ II.5.1 A última questão suscitada pela Inspeção-Geral de Educação foi a seguinte: É admissível a aplicação aos processos disciplinares, a título subsidiário, com as devidas adaptações, das normas processuais penais que regulam a conexão e separação de processos, designadamente o constante dos artigos 24.º, 29.º e 30.º do Código de Processo Penal (CPP)?⁽⁷⁵⁾

Numa primeira leitura poderia pensar-se que a questão compreende duas vertentes, relativas a: a) Apensação de processos, prevista nos artigos 24.º e 29.º do CPP; e b) Separação de processos regulada no artigo 30.º do CPP.

Contudo, os fundamentos da informação da Inspeção-Geral da Educação e as questões precedentes permitem considerar que a pergunta se reporta exclusivamente à problemática da separação de processos, visando a referência às normas dos artigos 28.º e 29.º do CPP o enquadramento sistemático da norma sobre a separação de processos constante do artigo 30.º do CPP.

Acresce que a problemática da apensação de processos relativos ao mesmo infrator (a única que integra o objeto da consulta, cf. *supra* § II.2.1) foi objeto das respostas precedentes (*supra* § II.4), tendo por referência o regime próprio do direito disciplinar público, a qual prejudica um hipotético desenvolvimento sobre a aplicação subsidiária das normas processuais penais, por não existir lacuna. Isto é, a apreciação do problema sobre conhecimento da pluralidade de infrações e margem de decisão sobre a apensação de processos empreendida acima implica a conclusão de que os artigos 24.º e 29.º do CPP não se aplicam ao procedimento disciplinar — sendo certo que as regras de conexão do artigo 24.º, n.º 1, e 29.º do CPP têm um âmbito distinto da regra do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP abrangendo conexões objetivas relativas a múltiplos agentes e compreendendo regras especiais de competência⁽⁷⁶⁾.

§ II.5.2.1 Este Conselho Consultivo no parecer n.º 52/1987 já considerara que a suscetibilidade da separação de processos apensos se encontra legitimada pelo princípio da adequação previsto no artigo 201.º, n.º 1, da LTFP (cf. *supra* § II.4.2.1)⁽⁷⁷⁾.

Importa revisitar a questão no atual quadro normativo com o fim de ponderar se se justifica alterar os termos da ideia preconizada no parecer n.º 52/1987.

Em primeira linha, o juízo realizado sobre a margem de decisão em sede de apensação (*supra* § II.4.2) apontaria no sentido de as razões determinantes da suscetibilidade de não apensação poderem determinar, em particular por força de conhecimento superveniente de factos relevantes, a separação de processos. Por outro lado, a LTFP não regula a separação de processos disciplinares apensos ao abrigo do artigo 199.º, n.º 2, desse diploma, mas também não a proíbe, o que justifica que se pondere o problema a partir de uma abordagem sistemático-teleológica.

Quadro em que os termos da pergunta da entidade consulente, por referência a norma do processo penal, se apresentam pertinentes, embora carecidos de alguma especificação (*supra* § II.5.1), reportando-a apenas ao artigo 30.º, n.º 1, do CPP que prescreve:

«Oficiosamente, ou a requerimento do Ministério Público, do arguido, do assistente ou do lesado, o tribunal faz cessar a conexão e ordena a separação de algum ou alguns processos sempre que:

«a) Houver na separação um interesse ponderoso e atendível de qualquer arguido, nomeadamente no não prolongamento da prisão preventiva;

«b) A conexão puder representar um grave risco para a pretensão punitiva do Estado, para o interesse do ofendido ou do lesado;

«c) A conexão puder retardar excessivamente o julgamento de qualquer dos arguidos; ou

«d) Houver declaração de contumácia, ou o julgamento decorrer na ausência de um ou alguns dos arguidos e o tribunal tiver como mais conveniente a separação de processos.»⁽⁷⁸⁾

Sendo evidente que as cláusulas das alíneas *c*) e *d*) não são aplicáveis à conexão subjetiva do direito disciplinar público coloca-se a dúvida sobre a suscetibilidade da aplicação subsidiária e com as devidas adaptações das normas das alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 30.º do CPP à separação de processos apensos ao abrigo do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP.

Partindo de normas similares às da LTFP, embora no quadro do EDFA-ACRL de 1984, MANUEL LEAL-HENRIQUES considerava que «desde que sejam respeitados [...] princípios inscritos no direito processual penal, nada impede que o instrutor se socorra também de práticas processuais de outros ordenamentos, nomeadamente dos que lhe estão mais próximos ou se adequem ao procedimento disciplinar, como sejam as do processo penal e as do processo civil, estas enquanto subsidiárias daquelas (cf. artigo 4.º do CPP)» (79). Autor que sublinhava que no direito disciplinar público é «necessário fazer uso muitas vezes de princípios, conceitos e regimes que o extravasam, seja por via de uma *remissão expressa* (como acontece com as questões concretas configuradas na norma em análise), seja por necessidade de *preenchimento de lacunas* (sempre que o texto-modelo não previna a situação que está em causa)» (80).

Concluindo MANUEL LEAL-HENRIQUES, «o legislador disciplinar, embora o não diga expressamente na totalidade, pretendeu acudir aos *casos omissos de natureza processual* pela forma seguinte: 1.º - normas do processo penal; 2.º - normas do processo civil, subsidiárias que são do processo penal; 3.º - princípios gerais do processo penal» (81).

LUÍS VASCONCELOS ABREU também defendia que no processo de integração de lacunas, não sendo encontrado suporte em *normas e princípios do procedimento administrativo em geral*, «se recorrerá às *normas e princípios do direito processual penal*, que é, de todos os regimes jurídico-processuais, aquele que revela maior apuramento no plano das garantias de defesa», recurso subsidiário ao processo penal «na medida em que não vá contra a especificidade do procedimento disciplinar» (82).

Este Conselho no parecer n.º 17/2015, de 25-6-2015, destacou, com recurso a KARL LARENZ, que «quando se alude [no artigo 201.º, n.º 2, da LTFP] aos princípios gerais do direito, ou de um determinado ramo do direito, entende-se doutrinariamente estarmos perante “*ideias jurídicas gerais* que permitem considerar uma regulamentação normativa como conveniente ou bem fundada, por referência à ideia de direito ou a valores jurídicos reconhecidos”» (83). Prosseguindo, «tal remissão [do artigo 201.º, n.º 2, da LTFP] deve ser entendida como reportando-se aos *princípios e normas de natureza probatória* decorrentes do processo penal (Código de Processo Penal e legislação complementar) que se mostrarem compatíveis com o procedimento disciplinar, regras essas a seguir com as adaptações que a natureza deste processo tornarem necessárias, tendo-se presente que ao processo penal são subsidiariamente aplicáveis as normas do processo civil que com o mesmo se harmonizem (artigo 4.º do Código de Processo Penal).»

Recurso amplo às normas do processo penal em que, conforme se destacou no aludido parecer n.º 17/2015, «apontam normas expressas constantes de múltiplos estatutos disciplinares que têm vindo a vigorar na nossa ordem jurídica e que constituem, a este propósito, lugares paralelos a tomar em consideração para a interpretação do preceito em análise» (84).

Orientação no sentido de uma ampla margem de aplicabilidade subsidiária de normas do processo penal ao direito disciplinar público defendida por este Conselho, nomeadamente, nos pareceres n.º 37/98, de 16-6-2000, n.º 64/98, de 15-2-2001 (85), n.º 75/98, de 25-2-1999 (86), n.º 25/2009, de 8-10-2009 (87), e 38/2010, de 8-5-2014 (88).

Subsidiariedade do processo penal que se articula com a analogia dentro do sistema disciplinar, embora sobre a separação de processos exista menor regulação do que no CPP, relativamente aos termos e parâmetros de decisão nesse domínio. Merece, de qualquer modo, ser assinalado a atual redação do artigo 80.º, n.º 4, do RDGNR sobre a separação de processos: «Oficiosamente, por proposta do instrutor ou a requerimento do arguido, pode fazer -se cessar a apensação e ser ordenada a separação de algum ou alguns dos processos sempre que a apensação represente um grave risco para o exercício da ação disciplinar, designadamente quando puder retardar excessivamente a conclusão do processo pela infração mais grave.»

Já os princípios gerais da atividade administrativa e normas do procedimento administrativo em geral conformam-se com o reconhecimento de flexibilidade instrutória, sem fornecerem pautas orientadoras em sede de separação de procedimentos sancionatórios relativos ao mesmo visado, o que confirma a especial relevância da norma processual penal do artigo 30.º, n.º 1, alíneas *a*) e *b*), do CPP.

§ II.5.2.2 Como se destacou acima, o juízo realizado sobre a margem de decisão em sede de apensação aponta no sentido de as razões determinantes da suscetibilidade de não apensação poderem legitimar, por força de conhecimento superveniente de factos relevantes para esse efeito, a separação de processos (*supra* § II.4.2).

O recurso à norma do processo penal apresenta uma fundamental dimensão garantista de enquadramento decisório, num quadro que,

embora mais exigente do que o da LTFP, se adequa aos fins do procedimento disciplinar.

Convocação das regras processuais penais suportada numa abordagem sistémico-teleológica, já que a separação de processos nesse ambiente penal tem implicações com maior impacto, nomeadamente em matéria de competência do tribunal, por via da derrogação também de regras sobre conexão objetiva. Sem embargo, a *ratio* do artigo 30.º, n.º 1, do CPP apresenta evidente sentido em face dos problemas paralelos do direito disciplinar público. Como ANTÓNIO HENRIQUES-GASPAR destaca, a regra sobre separação responde ao problema de «em certas circunstâncias e contextos, a unificação dos processos [...] revelar desvantagens subsequentes em contrário dos fundamentos que justificam a conexão» (89). Fenómeno que também emerge no direito disciplinar público (*supra* §§ II.2.3, II.2.4 e II.4.2) e em que o recurso à norma, do ambiente processual mais exigente e rigoroso, constitui uma garantia e um referente, estabelecendo critérios axiológicamente fundados a partir de conceitos indeterminados e fórmulas que contêm «plasticidade para admitir um conjunto de situações que justificarão a autonomia do processo» (90).

Sublinhe-se, uma vez mais, que o problema suscitado em sede de processo penal é consideravelmente mais delicado, por envolver o desafortamento, e mesmo nessa sede o Tribunal Constitucional já considerou conforme a Constituição a decisão ser proferida, na fase de inquérito, pelo Ministério Público — Acórdão n.º 21/2012, sufragando a constitucionalidade de orientação jurisprudencial sobre o regime ordinário (91).

Impõem-se, de qualquer modo, as necessárias adaptações começando pela alínea *a*), reportado a «interesse ponderoso e atendível» do trabalhador, em que a referência ilustrativa à medida de coação convoca no processo disciplinar a medida cautelar de suspensão preventiva. Como se destacou no parecer n.º 3/2016, de 21-4-2016, a suspensão preventiva «é uma restrição de direito legítima na medida em que não visa nem constitui uma antecipação dos efeitos da eventual pena disciplinar que eventualmente venha a ser aplicada, como se destacou oportunamente, no Acórdão n.º 123/92 do Tribunal Constitucional (92)» (vd., ainda, *supra* § II.3.1.2). Prosseguindo-se no mesmo parecer, «legitimação da medida cautelar de suspensão preventiva que tem de ser integrada na obrigatoriedade do processo compreendida, no plano constitucional, como um princípio que integra o estatuto constitucional específico da função pública (cf. acórdão do Tribunal Constitucional n.º 154/2010)».

Nesta sede, a reconfiguração da norma do artigo 30.º, n.º 1, alínea *a*), do CPP na sua aplicação subsidiária ao procedimento disciplinar deve ser empreendida tendo como epicentro o trabalhador:

Pode, oficiosamente ou a requerimento do trabalhador, ser ordenada a separação de algum ou alguns processos apensos sempre que houver na separação um interesse ponderoso e atendível do trabalhador, nomeadamente no não prolongamento da suspensão preventiva.

Legítima-se desta forma ponderar direitos do trabalhador para efeitos de eventual separação dos processos, sendo a referência à suspensão preventiva apenas ilustrativa. Tal como sucede no processo penal, tem de se atender às circunstâncias do caso concreto, «dependendo do estado relativo do processo ou da complexidade diversificada em relação a outros dos processos unificados» (93).

Recorde-se que, como foi destacado no parecer n.º 3/2016, «a suspensão preventiva não deriva de uma prognose sobre a eventual sanção disciplinar mas de um juízo fundamentado no sentido de que a presença do trabalhador *se revele inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade*». Por outro lado existe uma componente reportada a infrações individualizadas, pois «a sanção abstratamente aplicável à infração imputada constitui um pressuposto, só podendo haver lugar a suspensão preventiva *em caso de infração punível com sanção disciplinar de suspensão ou superior*», exigindo-se, ainda, no plano procedimental que a notificação da suspensão preventiva seja acompanhada de indicação, ainda que genérica, da infração ou infrações imputadas ao trabalhador (artigo 211.º, n.º 3, da LTFP).

Coordenadas que confirmam a articulação da suspensão preventiva com determinadas infrações o que conjugado com a proibição de punições antecipadas tem de ser integrado pelo princípio da proporcionalidade, revelado na LTFP de forma expressa na restrição da suscetibilidade de suspensão preventiva a ilícito punível com suspensão (existindo uma única moldura entre 20 e 90 dias por cada infração, num máximo de 240 dias por ano), despedimento disciplinar ou demissão.

Relevante e relacionada com valores conformadores do processo apresenta-se, ainda, a suscetibilidade de impulso da separação de processos pelo trabalhador. Como se destacou no parecer n.º 3/2016: «Os princípios da necessidade e da proporcionalidade, relativos tanto às medidas cautelares como às penas disciplinares, devem integrar ponderações sobre o estatuto disciplinar do trabalhador em funções públicas, ainda que membro de um corpo especial, como potencial sujeito ativo de soluções administrativas atentas à vertente liberal do Estado de direito — que implica o reconhecimento de um sujeito com capacidade de autodeterminação conformadora do procedimento».

Importando, seguindo a mesma matriz compreensiva, reafirmar que «colocado o problema das *consequências* na perspetiva do trabalhador como sujeito ativo de direitos, a questão pode ser valorada tendo por referência o exercício de direitos subjetivos do trabalhador perante a Administração. Domínio em que a reação administrativa é conformada por fatores multipolares incluindo, no domínio procedimental, o princípio da colaboração com os particulares, à luz do qual os órgãos da Administração Pública devem atuar em estreita colaboração com os particulares, cumprindo-lhes, designadamente, “estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações”, na fórmula do artigo 11.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo (CPA) de 2015⁽⁹⁴⁾».

Relativamente à segunda cláusula que consta do artigo 30.º, n.º 1, alínea b), do CPP a adaptação ao procedimento disciplinar deve ser feita nos seguintes moldes:

Podem ser ordenada a separação de algum ou alguns processos apensos sempre que a manutenção da apensação puder representar um grave risco para a administração da justiça disciplinar.

Sobre os parâmetros compreensivos neste segmento, valem, *mutatis mutandis*, os fatores atendíveis para a recusa de apensação (*supra* § II.4.2), afirmando-se, aliás, contraditório admitir a recusa de apensação e rejeitar a separação quando se verificarem as mesmas condições, ainda que derivadas de factos supervenientes ou conhecidos supervenientemente. Sendo certo que, em face dos mesmos fatores relevantes de não apensação, as consequências jurídicas da recusa de apensação ou superveniente separação são exatamente as mesmas. Nesta sede, reportamo-nos ao conceito de *consequências jurídicas* na aceção adotada por LUHMANN: «A complexidade da situação que carece de uma decisão não depende da redução da complexidade das consequências, a situação carecida de decisão não se define em absoluto partindo das consequências. As consequências devem antes ser atendidas apenas quando se trata de obter critérios de decisão entre várias alternativas. Trata-se, quase sempre, de consequências jurídicas, em qualquer caso de consequências já valoradas, caso em que não só a mesma valoração, mas também a probabilidade da sua verificação pode operar como critério. Com esta base pode pensar-se “teleologicamente”»⁽⁹⁵⁾.

§ II.5.2.3 Suscitado, na discussão do presente parecer, o problema de se abrir a porta a fraudes por via de «sucessivas apensações e separações de processos, contornando o prazo de prescrição», impõe-se uma última nota sobre esse ponto⁽⁹⁶⁾.

A *ratio* do prazo estabelecido no artigo 178.º, n.º 5, da LTFP⁽⁹⁷⁾ é o estabelecimento de um limite máximo para o exercício do poder disciplinar a partir da instauração do processo, tendo por referência a individualidade da infração e a exigência de celeridade na sua indagação e apreciação.

Consequentemente, sendo o processo separado, o termo inicial do prazo de prescrição do procedimento disciplinar não vai ser alterado, subsistindo reportado à data da instauração originária do respetivo processo apenso entretanto objeto de separação ou, caso não tenha havido instauração autónoma, à data em que foi junta a primeira notícia dessa infração ao processo principal ou a um processo apenso.

Pelo que, a separação de processos não legitima qualquer fraude à lei sobre prescrição do procedimento disciplinar que não é comportada pela norma do artigo 178.º, n.º 5, da LTFP e seria sempre impedida enquanto violação indireta dessa norma proibitiva de procedimentos disciplinares prorrogados para além de 18 meses.

III. CONCLUSÕES

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1 — Existindo uma pluralidade de infrações disciplinares não punidas imputadas ao mesmo trabalhador em funções públicas:

a) Conhecida a notícia das várias infrações antes da instauração de qualquer processo deverá ser organizado um único processo;

b) Tendo sido instaurada uma pluralidade de processos ainda pendentes deverão os mesmos ser apensos.

2 — As normas referidas na conclusão precedente atualmente encontram-se consagradas no artigo 199.º, n.ºs 1 e 2, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, cuja fonte histórica foi o artigo 40.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários Civis do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32659, de 9 de fevereiro de 1943, que já estabelecia as referidas regras, sucessivamente mantidas no artigo 47.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de junho, no artigo 48.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro, e no artigo 31.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro.

3 — O regime legal sobre apensação de processos relativos a uma pluralidade de infrações não punidas eventualmente cometidas por um trabalhador relaciona-se com a regra da unidade de sanção disciplinar em caso de acumulação de infrações apreciadas num único processo ou em processos apensos, consagrada no sistema normativo português desde o Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31095, de 31-12-1940 (artigo 569.º).

4 — A destriça entre unidade e pluralidade de infrações integra a teoria geral da infração disciplinar e conforma o procedimento disciplinar, impondo, nomeadamente, que cada infração disciplinar noticiada seja objeto de apreciação especificada, apesar de as indagações, recolhas de provas e decisões sobre uma pluralidade de infrações poderem ser desenvolvidas no mesmo processo e este culminar num único ato administrativo sancionatório.

5 — O artigo 180.º, n.º 3, da LTFP compreende duas previsões sobre temas independentes:

a) Cada infração uma apenas pode determinar a aplicação de uma sanção disciplinar;

b) Relativamente às infrações acumuladas apreciadas num único processo ou em processos apensos também deverá ser aplicada uma única sanção disciplinar.

6 — A regra de apensação prescrita no n.º 2 do artigo 199.º da LTFP reporta-se exclusivamente a pluralidade de infrações não punidas, sendo independente do princípio *non bis in idem* do qual decorre a obrigatoriedade de arquivamento de um processo quando sejam instaurados dois processos relativos a uma única infração, por inadmissibilidade de duplo procedimento disciplinar pela mesma infração.

7 — A individualidade de cada infração disciplinar é, nomeadamente, relevante para efeitos da prescrição atualmente prevista no artigo 178.º, n.º 1, da LTFP.

8 — Ao nível do direito disciplinar público substantivo a prática de duas infrações pelo mesmo trabalhador pode configurar:

a) Sucessão de infrações, quando a segunda infração é praticada depois de o agente ter sido punido pela anterior; ou

b) Acumulação de infrações, quando as duas infrações foram cometidas antes de qualquer delas ter sido sancionada.

9 — A sucessão de duas infrações pode fazer operar uma circunstância agravante especial da sanção aplicável à infração posterior quando:

a) A infração posterior foi cometida durante o cumprimento de sanção disciplinar ou enquanto decorria o período de suspensão da sanção disciplinar aplicada à infração anterior (artigo 191.º, n.º 1, alínea e), da LTFP); ou

b) A infração posterior foi cometida antes de decorrido um ano sobre o dia em que tinha findado o cumprimento de sanção disciplinar aplicada por virtude da infração anterior (artigo 191.º, n.º 1, alínea f), e n.º 3, da LTFP).

10 — Independentemente de se encontrar preenchida uma das duas circunstâncias agravantes especiais referidas na conclusão precedente, a sucessão de duas infrações deve dar origem a pluralidade de sanções disciplinares.

11 — A acumulação de infrações constitui uma circunstância agravante especial suscetível de se repercutir na escolha da espécie e medida concreta da sanção disciplinar, por força do disposto no artigo 191.º, n.º 1, alínea g), e n.º 4, da LTFP.

12 — A operatividade da circunstância agravante especial prevista no artigo 191.º, n.º 1, alínea g), da LTFP está dependente de as várias infrações acumuladas serem apreciadas no mesmo processo ou processos apensos, repercutindo-se na sanção disciplinar única aplicada a todas as infrações disciplinares abrangidas pela decisão proferida ao abrigo do artigo 180.º, n.º 3, da LTFP.

13 — A opção de política legislativa em matéria disciplinar expressa no artigo 180.º, n.º 3, da LTFP sobre sanção disciplinar única para determinados casos de acumulação de infrações integra o tratamento da acumulação de infrações disciplinares como circunstância agravante especial e faz depender a sanção disciplinar única de uma condição processual contingente (que as infrações sejam apreciadas num único processo ou em processos apensos).

14 — No processo disciplinar, a apreciação das várias infrações acumuladas com vista à aplicação de uma sanção única faz operar uma circunstância agravante especial e pode determinar uma sanção única concreta mais grave (no plano qualitativo ou quantitativo) do que a que resultaria da aplicação de sanções autónomas para cada infração.

15 — Diferentemente, no regime penal atualmente em vigor sobre cúmulo jurídico a pena conjunta é uma solução mais favorável para o agente do que a adição material de penas parcelares, já que não altera a natureza das várias penas parcelares e a respetiva moldura situa-se entre

a pena parcelar mais grave concretamente aplicada e a soma de todas as penas parcelares, nunca podendo ultrapassar este limite.

16 — A unidade de sanção disciplinar para infrações acumuladas objeto do mesmo processo ou processos apensos é independente do princípio *non bis in idem*, não existindo nenhuma proibição constitucional de adição material de sanções disciplinares aplicadas a diferentes infrações disciplinares praticadas pelo mesmo trabalhador (quer se trate de uma sucessão de infrações ou de uma acumulação de infrações objeto de processos autónomos).

17 — O princípio da adequação formal, reconhecido ao nível do direito disciplinar público nomeadamente pelo n.º 1 do artigo 201.º da LTFP, visa flexibilizar a tramitação do processo, conformando-a pelas exigências de concordância prática axiologicamente fundamentada dos valores ponderados no caso concreto, em particular o interesse e necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público e o respeito dos princípios essenciais do procedimento disciplinar como o direito ao contraditório.

18 — As decisões sobre a apensação de processos proferidas ao abrigo do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP envolvem uma margem de valoração, ao abrigo do princípio da adequação formal, podendo determinar uma decisão de não apensação, desde que se fundamente o ato em concretos e especificados inconvenientes para a administração da justiça disciplinar.

19 — O princípio da adequação formal que conforma a ponderação dos inconvenientes para a administração da justiça disciplinar da apensação de processos em determinados casos é incompatível com enunciações taxativas de motivos de recusa, cuja apreciação deve ser conformada pelos princípios da proporcionalidade, justiça e razoabilidade.

20 — Em face das circunstâncias do caso concreto, a decisão de não apensação de processos pode, designadamente, ser legitimada por:

a) Riscos para efetividade da responsabilidade disciplinar derivados dos prazos de prescrição da infração disciplinar ou do procedimento disciplinar (artigo 178.º, n.ºs 1 e 5 da LTFP);

b) Perigo de se atingir o termo dos prazos de caducidade da decisão disciplinar (artigo 220.º, n.º 6, da LTFP);

c) Impacto negativo para o serviço, descoberta da verdade ou direitos do trabalhador quando foi aplicada medida cautelar de suspensão preventiva (artigo 211.º da LTFP); ou

d) Retardamento excessivo do procedimento relativo a uma infração mais grave e conseqüente lesão de exigências específicas de proteção da capacidade funcional da Administração.

21 — A LTFP não regula nem proíbe a separação de processos disciplinares apensos ao abrigo do artigo 199.º, n.º 2, desse diploma.

22 — O artigo 30.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Código de Processo Penal é subsidiariamente aplicável, com as necessárias adaptações, aos processos disciplinares apensos ao abrigo do artigo 199.º, n.º 2, da LTFP, podendo, oficiosamente ou a requerimento do trabalhador, ser ordenada a separação de algum ou alguns processos apensos sempre que:

a) Houver na separação um interesse ponderoso e atendível do trabalhador, nomeadamente no não prolongamento da suspensão preventiva; ou

b) A manutenção da apensação puder representar um grave risco para a administração da justiça disciplinar.

23 — Ocorrendo separação de processos, o termo inicial do prazo de prescrição do procedimento disciplinar separado, previsto no artigo 178.º, n.º 5, da LTFP, é a data da instauração originária do respetivo processo apenso entretanto objeto de separação ou, caso não tenha havido instauração autónoma, a data em que foi junta a primeira notícia dessa infração ao processo principal ou a um processo apenso.

Este parecer foi votado na Sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 26 de janeiro de 2017.

Maria Joana Raposo Marques Vidal — Paulo Joaquim da Mota Osório Da Mesquita (Relator) — Eduardo André Folque da Costa Ferreira — Maria de Fátima da Graça Carvalho — Fernando Bento — Maria Manuela Flores Ferreira (com voto de vencida em anexo).

Voto de vencida

Maria Manuela Flores Ferreira — votei parcialmente vencida relativamente à matéria das conclusões 11, 14, 18 e 20 a 23, de acordo com o projeto de parecer que apresentei nas sessões de 20 de outubro e de 3 de novembro de 2016 deste Conselho Consultivo e que em parte se retoma, buscando, ainda que sucintamente, a fundamentação do nosso entendimento, conforme a seguir se descreve.

1 — No domínio do emprego público, a regra da apensação dos processos disciplinares tem sido uma constante no nosso ordenamento jurídico.

O artigo 199.º da LTFP, na senda dos preceitos que o antecederam, consagra, assim, a *unidade do procedimento disciplinar*.

Para todas as infrações cometidas por um trabalhador, ainda não punidas, será organizado um só processo e, tendo sido instaurado diversos processos, será ordenada a sua apensação.

E, de acordo com o estatuído no n.º 3 do artigo 180.º da LTFP, «[n]ão pode ser aplicada mais de uma sanção disciplinar por cada infração, pelas infrações acumuladas que sejam apreciadas num único processo ou pelas infrações apreciadas em processos apensados».

Como referem PAULO VEIGA E MOURA e CÁTIA ARRIMAR, em anotação ao artigo 199.º da LTFP, «[d]epois de no n.º 3 do artigo 180.º se ter consagrado o princípio da proibição da dupla punição pelo mesmo facto (*non bis in idem*), postulando que só pode ser aplicada uma pena disciplinar por cada infração cometida pelo trabalhador ou por várias infrações que sejam apreciadas conjuntamente, vem o presente artigo determinar que todas as infrações praticadas e ainda não punidas devam ser apreciadas num só processo (a instaurar) ou no processo instaurado em primeiro lugar (caso já tivesse sido instaurado anteriormente qualquer processo disciplinar por uma outra infração)»⁽⁹⁸⁾.

Já a propósito do artigo 48.º do EDFAACRL de 1984, LEAL-HENRIQUES salientava que «[a] finalidade do preceito é dizer, pois, que o legislador pretendeu apreciar a *globalidade do comportamento do agente*»⁽⁹⁹⁾.

Decorre, com efeito, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 199.º e 3 do artigo 180.º da LTFP o princípio da unidade sancionatória.

Os factos devem ser averiguados num único processo por forma a que, na determinação da sanção — uma só sanção disciplinar —, se avalie a conduta global do trabalhador.

LEAL-HENRIQUES, em anotação ao artigo 14.º (“Unidade e acumulação de infrações”) do EDFAACRL de 1984, aludia mesmo, citando L. VASCONCELOS ABREU, ao princípio da *unidade da infração disciplinar*⁽¹⁰⁰⁾.

Com efeito, LUÍS VASCONCELOS ABREU enfatiza que é sempre aplicada uma única medida disciplinar, «a qual não é fruto de um qualquer cúmulo jurídico, antes resultando de um juízo global do comportamento do agente administrativo, que é como quem diz da unidade da infração disciplinar»⁽¹⁰¹⁾.

Todavia, afigura-se-nos ser, desde já, de frisar que das normas referidas decorre sim a aplicação de uma única sanção disciplinar.

Aliás, quer do n.º 1 do artigo 199.º, quer do n.º 3 do artigo 180.º (ambos da LTFP), resulta clara a referência à pluralidade de infrações disciplinares.

Temos, assim, no direito disciplinar um modelo de *sanção unitária*, ao invés do que acontece no direito penal em que o legislador optou no artigo 77.º do Código Penal por um sistema de pena conjunta.

Justamente, tratando a questão no plano do *direito penal substantivo*, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS escreve que «[...] deve o legislador começar por optar entre um sistema de *pena unitária* ou antes de *pena conjunta*: na aceção — não indubitada na doutrina — de que, no primeiro caso, o juiz terá de valorar unitariamente o conjunto dos crimes conhecidos e de aplicar a essa unidade normativa uma só pena, em nome da unidade (da “personalidade unitária”) do agente [...] enquanto no segundo, diferentemente, o juiz terá sempre de fixar concretamente as penas aplicadas a cada um dos crimes conhecidos. Em seguida, o legislador terá de optar ainda por um dos possíveis sistemas de construção da moldura penal do concurso: ou o da *absorção*, nos termos, do qual a punição do agente ocorrerá dentro da moldura penal aplicável ao crime mais grave; ou o da *exasperação*, quer dizer, da punição do concurso dentro da moldura penal aplicável ao crime mais grave agravada em certos termos; ou o da *acumulação material*, isto é, da fixação do limite máximo da moldura penal do concurso em função da *soma* das penas concretamente aplicadas a cada um dos crimes conhecidos»⁽¹⁰²⁾.

E recorda aquele Autor que «o legislador português se decidiu, no art. 77.º do Código Penal, pela punição do concurso de crimes através de um sistema de *pena conjunta*, construída através de uma combinação dos princípios da *acumulação material* e do *cúmulo jurídico* — tendo este por base uma consideração judicial conjunta dos factos e da personalidade do agente e assim se aproximando, em alguma medida, do sistema da pena unitária»⁽¹⁰³⁾.

Ora, no domínio do direito disciplinar regulado na LTFP, não tem lugar a aplicação de sanções parcelares a que pudesse corresponder uma sanção conjunta resultante de cúmulo jurídico.

Não será despidendo recordar também aqui que, como escreveu ANA NEVES⁽¹⁰⁴⁾, «[t]odo o dever requer uma sanção, toda a organização requer uma disciplina (“técnica de funcionamento” [...] da organização); os deveres e sanções ordenam-se à boa ordem — ao bom, que é também eficaz e eficiente, funcionamento; de igual modo a organização e a disciplina se ordenam; e na relação deveres-sanções e organização-disciplina, os pólos sanções e disciplina dependem (pressupõem) igualmente os primeiros: as sanções potenciam o cumprimento dos deveres, uma boa organização supõe e predispõe à disciplina».

Já MARCELO CAETANO entendia que «o poder disciplinar tem, portanto, a sua origem e razão de ser no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público» (105).

Para ANA NEVES o fundamento do poder e direito disciplinar na função pública resultará da junção do justificativo da disciplina, qual seja a garantia da prestação laboral em certa forma e da não perturbação do funcionamento dos serviços, e organismos administrativos, com o intuito, relativamente ao Direito, de condicionamento do exercício do poder disciplinar como forma de proteção do trabalhador e com o facto de ser uma manifestação do poder sancionatório público (106).

Como foi sublinhado no Parecer n.º 113/2005, de 16 de fevereiro de 2006 (107), «[a] disciplina constitui uma exigência de harmonia e adequado funcionamento de um grupo ou organização, sendo essencial para manter a ordem e para alcançar os fins propostos. O poder disciplinar representa, assim, um pilar fundamental sobre que repousa a organização de qualquer instituição pública ou privada».

O direito disciplinar (público) e a parte do direito da função pública que regula a relação disciplinar. É esta é, nas palavras de ANA NEVES, «a relação jurídica que, estando subjacente à relação de emprego público, a assessora, garantindo o cumprimento dos deveres e obrigações do trabalhador» (108).

Para esta Autora, não se trataria, pois, senão mediatamente e só nalguns casos, de “assegurar o bom e regular funcionamento dos serviços” (109).

Refira-se, porém, que se tem entendido que o bem jurídico tutelado pelo direito disciplinar é a capacidade funcional da Administração Pública (110).

2 — Não será despiciendo referir também que os tribunais administrativos, e em especial o Supremo Tribunal Administrativo, vêm entendendo que, mesmo que se considere obrigatória a apensação de processos disciplinares, a não apensação não constitui, em princípio, qualquer nulidade, mas mera irregularidade sem efeitos invalidantes, só assim não será, constituindo então nulidade insuprível, se tal implicar omissão de diligência essencial para a descoberta da verdade.

Cabe aqui recordar que, atualmente, o n.º 1 do artigo 203.º (111) da LTFP, que se insere no Capítulo atinente ao *exercício de poder disciplinar* (112), estabelece, em termos aliás idênticos aos do antecedente artigo 37.º do EDT, que [é] insuprível a nulidade resultante da falta de audiência do trabalhador em artigos de acusação, bem como a que resulte de omissão de quaisquer diligências essenciais para a descoberta da verdade».

Independentemente das consequências da não apensação de processos disciplinares, impõe-se antes clarificar se a apensação se apresenta como obrigatória.

Para além de, como se viu, das anotações de LEAL-HENRIQUES, não se poder retirar o entendimento de que a apensação é obrigatória, outros Autores têm defendido que a apensação deve ser recusada sempre que possa comprometer o exercício da ação disciplinar, nomeadamente por força da prescrição do procedimento disciplinar.

Assim o entendem PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR que explicitam:

«Com efeito, não constituindo a posterior instauração de um novo procedimento disciplinar e a sua apensação ao procedimento inicial uma causa de interrupção ou suspensão do prazo prescricional de dezoito meses ou do prazo de caducidade do direito de aplicar a pena, pode perfeitamente suceder que com tal apensação se corra o risco de deixar prescrever tal procedimento ou de caducar o direito de punir, pelo que sempre que tal possa vir a suceder com elevado grau de probabilidade deve o instrutor recusar essa apensação, justificando as razões que o determinam nesse sentido» (113).

Por sua vez, RUI CORREIA DE SOUSA escreve que «[a] apensação não inova ou altera a situação jurídica do arguido, sendo insuscetível de, por si só, produzir efeitos, direta e imediatamente lesivos da esfera jurídica deste. No entanto, o instrutor deverá promover a apensação por forma a sempre evitar a prescrição do procedimento disciplinar prevista no 178.º n.º 5» (114).

Diferente leitura faz, porém, RAQUEL CARVALHO que sobre o artigo 199.º da LTFP escreve, designadamente, que:

«PAULO VEIGA E MOURA advoga que o instrutor pode não aplicar a regra da apensação ao abrigo dos poderes antes previstos no artigo 36.º do EDR e agora regulados no n.º 2 do artigo 201.º, designadamente quando tal apensação possa comprometer a punição [...].

Existem todavia dois argumentos a juntar a esta discussão. Em primeiro lugar o teor literal do presente preceito, que é taxativo, não confere qualquer tipo de poder discricionário ao instrutor. Em segundo lugar o n.º 2 do artigo 201.º tem como âmbito o genérico dever de procura da verdade material no processo disciplinar. Refere-se portanto aos atos de instrução que devem ser praticados para apurar a responsabilidade disciplinar e respetivos contornos. Não nos parece por isso que possa ser invocado para ultrapassar a prescrição em anotação [...].

Para efeitos de uniformidade da relação jurídica, existe a obrigação de apensação dos novos processos disciplinares, no serviço de origem, devendo correr aí a instrução de todos os processos.

Existe igualmente o dever de informação a todos os serviços onde o trabalhador desempenha funções sobre a instauração de procedimentos disciplinares e respetivas decisões. Estas informações são relevantes até para a eventual graduação e medida da sanção disciplinar» (115).

Com efeito, designadamente PAULO VEIGA E MOURA e CÁTIA ARRIMAR têm convocado os poderes que são conferidos pelo artigo 201.º da LTFP ao instrutor do processo disciplinar para justificar a recusa da apensação de processos disciplinares.

O n.º 2 do artigo 201.º atinente aos casos omissos reproduz, aliás, o artigo 36.º do EDT, que, por sua vez, reproduzia sensivelmente o n.º 4 do artigo 35.º do ED de 1984.

E, justamente, a propósito do n.º 4 do artigo 35.º do ED de 1984, escrevia LEAL-HENRIQUES:

«O Estatuto Disciplinar não é muito feliz quanto à forma como trata os *casos omissos*, mormente em matéria processual.

A norma orientadora constante do n.º 4 do preceito em apreço é, conwenhamos, muito pouco explícita, limitando-se a dizer que, em tais situações, será lícito ao instrutor adotar as *providências que se afigurarem convenientes para a descoberta da verdade*, desde que essas providências se *harmonizem com os princípios gerais de direito processual penal*.

Isto significa que o instrutor não está espartilhado por qualquer sistema específico e rígido de regras processuais, tendo antes inteira liberdade para ir ao encontro da verdade na investigação dos factos, devendo mover-se sempre, todavia, dentro do respeito pelos princípios do direito processual penal, que são, para o direito disciplinar, v.g. o *princípio do acusatório* ou princípio separatista (diferenciação entre quem investiga e acusa e quem censura), o *princípio do contraditório* (possibilidade dada ao arguido de se pronunciar sobre todas as matérias que lhe digam respeito e o possam afetar) e o *princípio da verdade material ou de livre apreciação das provas* (liberdade dada ao instrutor de usar dos meios investigatórios indispensáveis à descoberta da verdade e de ajuizar os seus resultados).

Desde que sejam respeitados estes e outros princípios inscritos no direito processual penal, nada impede que o instrutor se socorra também de práticas processuais de outros ordenamentos, nomeadamente dos que lhe estão mais próximos ou se adequem ao procedimento disciplinar, como sejam as do processo penal e as do processo civil, estas enquanto subsidiárias daquelas (cf. art. 4.º do Cód. Proc. Penal).

Isto mesmo foi dito, de forma mais desenvolvida, à sombra do art. 9.º, para cujos considerandos se remete» (116).

Na verdade, a propósito do artigo 9.º do ED de 1984 (117), LEAL-HENRIQUES explicitava que o Direito Disciplinar não se esgotava no Estatuto Disciplinar, «sendo, pois, necessário fazer uso muitas vezes de princípios, conceitos e regimes que o extravazam, seja por via de uma *remissão expressa* (como acontece com as questões concretas configuradas na norma em análise), seja por necessidade de *preenchimento de lacunas* (sempre que o texto-modelo não previna a situação que está em causa)» (118).

E acrescentava: «umas vezes é o próprio legislador que renuncia a criar ele próprio normas respeitantes a determinadas áreas ou matérias, remetendo para outros ordenamentos a cobertura legal da situação (**e aí o caso está expressamente resolvido, não havendo sequer que falar em lacunas ou omissões**); outras vezes o legislador pura e simplesmente não cria quaisquer disposições para acudir à situação nem sequer aponta quais as normas ou o regime que devem ser aplicáveis, cabendo então ao intérprete e ao aplicador da lei encontrar forma de resolver o hiato (**e aí, sim, já temos verdadeiros vazios ou casos omissos**)» (119).

Como exemplo da primeira situação, referia LEAL-HENRIQUES, entre outros, precisamente, o então n.º 4 do artigo 35.º

E, no que concerne aos casos omissos, ou melhor aos verdadeiros casos omissos, no domínio do ED de 1984, LEAL-HENRIQUES (120) preconizava que os caminhos a utilizar para resolver as lacunas existentes deveriam ser, por ordem de hierarquia:

Analogia dentro do sistema disciplinar;

Princípios gerais da atividade administrativa e normas do procedimento administrativo em geral, por força do disposto no artigo 2.º, n.ºs 5 e 7 do Código do Procedimento Administrativo (121);

Normas e princípios do direito processual penal;

Normas do direito processual civil.

O entendimento descrito parece ser transponível para a esfera do EDT e bem assim para o Regime Disciplinar constante da LTFP.

Aqui chegados, no caso vertente, revestem-se de interesse os artigos 24.º, 29.º e 30.º do Código de Processo Penal (CPP), especialmente este último.

Ora, face ao estatuído no artigo 199.º da LTFP, não se vê utilidade em convocar os artigos 24.º e 29.º do CPP, mas, com efeito, já não se pode dizer o mesmo no que respeita ao artigo 30.º

Deve, aliás, sublinhar-se que a solução do direito disciplinar consagra uma conexão subjetiva mais ampla, pois pretende-se, como se referiu, apreciar a globalidade do comportamento do trabalhador, apensando-se todos os processos atinentes a infrações disciplinares ainda não punidas, com vista à aplicação de uma única sanção disciplinar.

A separação dos processos prevista no artigo 30.º do CPP, conforme assinalam M. SIMAS SANTOS/M. LEAL-HENRIQUES, «obedece a fundamentos taxativamente indicados na lei, consoante os interesses em presença.

Assim:

Fundamentos:

Interesses do arguido:

Interesse ponderoso e atendível, v.g. para evitar o prolongamento da prisão preventiva — n.º 1, al. a).

Interesse em não ser julgado em tribunal de júri, sempre que algum ou alguns dos arguidos tenha requerido a sua intervenção — n.º 2.

Interesses do Estado:

Interesse em evitar grave risco para a sua pretensão punitiva — n.º 1, al. b)

Interesses do ofendido ou do lesado:

Interesse em evitar grave risco para as suas pretensões — n.º 1, al. b).

Interesses processuais:

Interesse em evitar o retardamento excessivo do julgamento de qualquer dos arguidos — n.º 1, al. c).

Interesse em evitar os efeitos da contumácia ou da ausência que se possa manifestar em relação a algum ou alguns arguidos — n.º 1, al. d). ...» (122).

Ora, no domínio disciplinar, parecem merecer ponderação os fundamentos atinentes aos interesses do arguido e do Estado.

Assim, no que se refere ao arguido/trabalhador impor-se-á aqui, desde logo, considerar que a sua defesa não seja afetada.

E quanto ao Estado/Administração impõe-se considerar o *grave risco para a pretensão punitiva*, desde logo, o risco da *prescrição*.

3 — Dado que a prescrição é um fundamento que tem vindo a ser invocado para a não apensação de processos disciplinares, importa atentar no artigo 178.º da LTFP que, justamente, disciplina a matéria da prescrição relativa à infração disciplinar, do direito de instaurar o procedimento disciplinar e do procedimento disciplinar.

Assim, o artigo 178.º da LTFP estabelece:

«Artigo 178.º

Prescrição da infração disciplinar e do procedimento disciplinar

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

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

3 — Suspendem os prazos prescricionais referidos nos números anteriores, por um período até seis meses, a instauração de processo de sindicância aos órgãos ou serviços, ou de processo de inquérito ou disciplinar, mesmo que não dirigidos contra o trabalhador a quem a prescrição aproveite, quando em qualquer deles venham a apurar-se infrações por que seja responsável.

4 — A suspensão do prazo prescricional da infração disciplinar opera quando, cumulativamente:

a) Os processos referidos no número anterior tenham sido instaurados nos 30 dias seguintes à suspeita da prática de factos disciplinarmente puníveis;

b) O procedimento disciplinar subsequente tenha sido instaurado nos 30 dias seguintes à receção daqueles processos, para decisão, pela entidade competente;

c) À data da instauração dos processos e procedimento referidos nas alíneas anteriores, não se encontre já prescrito o direito de instaurar procedimento disciplinar.

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

6 — A prescrição do procedimento disciplinar referida no número anterior suspende-se durante o tempo em que, por força de decisão ou

de apreciação judicial de qualquer questão, a marcha do correspondente processo não possa começar ou continuar a ter lugar.

7 — A prescrição volta a correr a partir do dia em que cesse a causa da suspensão.»

Consagram-se, pois, aqui três prazos de prescrição: um ano para a prescrição da infração disciplinar⁽¹²³⁾; 60 dias para a prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar; e 18 meses para a prescrição do procedimento disciplinar.

Este prazo de 18 meses de prescrição do procedimento disciplinar surgiu no EDT (n.º 6 do artigo 6.º), constituindo uma inovação, uma vez que até ali apenas se previa a prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar, não se estabelecendo nenhum prazo para a duração do procedimento disciplinar⁽¹²⁴⁾.

Deve, aliás, referir-se que o artigo 178.º da LTFP corresponde ao artigo 6.º do EDT, destacando-se tão-somente que agora as soluções constantes dos anteriores n.ºs 1 e 3 estão condensadas no n.º 1 e que houve um alargamento do prazo do direito de instaurar procedimento disciplinar (de 30 dias para os atuais 60 dias).

É certo que os prazos prescricionais podem suspender-se.

Todavia, de acordo com o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 178.º da LTFP, os prazos de prescrição da infração disciplinar e do direito de instaurar o procedimento disciplinar podem ser suspensos por um período até seis meses em virtude da instauração de processo de sindicância ou de processo de inquérito ou disciplinar, quando em qualquer deles venham a apurar-se infrações por que seja responsável o trabalhador, e se verifique cumulativamente que:

Os processos de sindicância, inquérito ou disciplinar tenham sido instaurados nos 30 dias subsequentes à suspeita da prática dos factos disciplinarmente puníveis;

O procedimento disciplinar subsequente tenha sido instaurado nos 30 dias seguintes à receção dos processos — inquérito e sindicância — para decisão; e

À data da instauração dos processos e procedimento referidos não tenha já ocorrido a prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar.

Também o prazo de 18 meses de prescrição do procedimento disciplinar pode suspender-se «durante o tempo em que por força de decisão ou de apreciação judicial de qualquer questão, a marcha do correspondente processo não possa começar ou continuar a ter lugar (cf. n.º 6 do artigo 178.º da LTFP). Porém, como frisam PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, «estas são as únicas situações em que é admissível a suspensão daquele prazo, pelo que as nulidades ou outras questões processuais suscitadas ao longo do procedimento disciplinar, inclusive a interposição de recursos hierárquicos, não suspendem o decurso do prazo prescricional de 18 meses»⁽¹²⁵⁾ (126).

Temos, pois, que as hipóteses de suspensão dos prazos de prescrição atinentes à infração disciplinar e ao procedimento disciplinar são as previstas nas normas conjugadas dos n.ºs 3 e 4 e no n.º 6, todos do artigo 178.º da LTFP, não constituindo a posterior instauração de um novo procedimento disciplinar ou a sua apensação ao procedimento inicial causa de interrupção ou suspensão do prazo prescricional.

Também a instauração de novo procedimento ou a sua apensação ao procedimento disciplinar inicial não constitui causa de interrupção ou suspensão da caducidade do direito de aplicar a pena prevista no n.º 6 do artigo 220.º da LTFP, cujo teor integral é o seguinte:

«Artigo 220.º

Decisão

1 — Junto o parecer referido no n.º 4 do artigo anterior, ou decorrido o prazo para o efeito, sendo o caso, a entidade competente analisa o processo, concordando ou não com as conclusões do relatório final, podendo ordenar novas diligências, a realizar no prazo que para tal estabeleça.

2 — Antes da decisão, a entidade competente pode solicitar ou determinar a emissão, no prazo de 10 dias, de parecer por parte do superior hierárquico do trabalhador ou de unidades orgânicas do órgão ou serviço a que o mesmo pertença.

3 — O despacho que ordene a realização de novas diligências ou que solicite a emissão de parecer é proferido no prazo máximo de 30 dias, a contar da data da receção do processo.

4 — A decisão do procedimento é sempre fundamentada quando não concordante com a proposta formulada no relatório final do instrutor, sendo proferida no prazo máximo de 30 dias, a contar das seguintes datas:

a) Da receção do processo, quando a entidade competente para punir concorde com as conclusões do relatório final;

b) Do termo do prazo que marque, quando ordene novas diligências;

c) Do termo do prazo fixado para emissão de parecer.

5 — Na decisão não podem ser invocados factos não constantes da acusação nem referidos na resposta do trabalhador, exceto quando exclam, dirimam ou atenuem a sua responsabilidade disciplinar.

6 — O incumprimento dos prazos referidos nos n.ºs 3 e 4 determina a caducidade do direito de aplicar a sanção.»⁽¹²⁷⁾

Como sublinham PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, «[a] urgência por lei atribuída ao procedimento disciplinar conduz a que não se possa diferir no tempo a decisão de punir ou não punir o trabalhador — o que representaria para este um estigma e uma fonte de incerteza -, pelo que, sob pena de caducar o direito de aplicar a pena, fixaram-se prazos apertados para se tomar a decisão final daquele mesmo procedimento»⁽¹²⁸⁾.

Ora, se assim é, parece pertinente, perante a séria hipótese de prescrição do procedimento disciplinar em curso ou de caducidade do direito de aplicar a pena, a recusa de apensação de novo procedimento.

Com efeito, temos, hoje, para além dos prazos de prescrição da infração disciplinar (um ano) e de prescrição do direito de instaurar procedimento disciplinar (60 dias sobre conhecimento da infração por qualquer superior hierárquico), que, aliás, se interligam quanto à tempestividade da instauração do procedimento disciplinar, o prazo de prescrição do procedimento disciplinar (18 meses, a contar da data em que foi instaurado o procedimento até à notificação da decisão final ao trabalhador) e o prazo de caducidade do direito de aplicar a sanção disciplinar (prazos de 30 dias, nos termos do referido artigo 220.º, n.ºs 3, 4 e 6).

Assim, não só a instauração do procedimento disciplinar está sujeita a prazos de prescrição, como o próprio procedimento disciplinar vê a sua duração delimitada por um prazo de prescrição de 18 meses, fixando-se ainda um prazo de caducidade para proferir a decisão final do procedimento.

E, como já se disse, a posterior instauração de um novo procedimento disciplinar ou a sua apensação ao procedimento inicial não constitui causa de interrupção ou suspensão do prazo de prescrição do procedimento disciplinar e do prazo de caducidade do direito de aplicar a sanção disciplinar.

4 — Aqui chegados, considero que as questões colocadas na consulta merecem as seguintes respostas.

4.1 — A 1.ª pergunta, recorde-se, é a seguinte:

«A regra da apensação de processos, consagrada nos n.ºs 1 e 2 do artigo 199.º da LTFP, admite exceções ou derrogações?»

Ora, de acordo com o já explanado, importa considerar desde logo, que naquele preceito se consagra a *unidade do procedimento disciplinar*.

E a regra procedimental da apensação de processos aponta para a aplicação de uma sanção única, sendo que, como vimos, o *princípio da sanção unitária* se encontra mesmo expresso no n.º 3 do artigo 180.º da LTFP.

Não tem, pois, aqui lugar a aplicação de *penas parcelares* a que corresponda uma pena conjunta resultante de cúmulo jurídico.

Tal decorrerá, em alguma medida, da *não tipicidade das infrações disciplinares*, ou, dito de outra forma, da *tipicidade nuclear*⁽¹²⁹⁾ ou da *tipicidade atípica*⁽¹³⁰⁾ das infrações disciplinares, sendo que já em sede de sanções disciplinares vigora o princípio da tipicidade.

Aliás, como referem PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, a *tipicidade atípica* das infrações disciplinares «só será constitucionalmente aceitável se a descrição dos deveres for efetuada com suficiente precisão e mediante preceitos normativos que permitam antecipadamente aferir, com elevado grau de certeza, quais os concretos comportamentos que constituem infração disciplinar e quais as sanções aplicáveis (v. neste sentido, JUAN MANUEL TRAYER, *Manual Disciplinario de los Funcionarios Públicos*, Marcial Pons, 1992, pág. 153)»⁽¹³¹⁾.

E à apreciação global do comportamento do trabalhador, não é naturalmente indiferente o bem jurídico tutelado no direito disciplinar.

Mas também, como se frisou, no direito disciplinar há que considerar se se está perante a prática de uma infração, seja de execução instantânea ou de execução continuada, ou de várias infrações, constituindo, aliás, a acumulação de infrações circunstância agravante especial da responsabilidade disciplinar [cf. artigo 191.º, n.º 1, alínea g), e 4, da LTFP].

Dito isto, e atento o expandido *supra*, a regra da apensação de processos disciplinares constante dos n.ºs 1 e 2 do artigo 199.º da LTFP, conquanto obrigatória, pode em algumas situações não ser de aplicar.

Com efeito, nos termos já assinalados, tem lugar, no direito disciplinar, a aplicação supletiva de princípios gerais e normas do processo penal, e bem assim do direito penal.

E, justamente, a remissão feita no n.º 2 do artigo 201.º da LTFP para o processo penal permite convocar com as necessárias adaptações normas atinentes à apensação de processos, como é o caso do artigo 30.º do Código de Processo Penal, se tal se justificar.

Aliás, mesmo que se considerasse não ser de aplicar a norma do n.º 2 do artigo 201.º da LTFP, teria de entender-se estar perante um *verdadeiro* caso omissio e, verificando-se a existência de uma lacuna, a solução, no

caso, só poderia passar pela busca de analogia dentro do sistema disciplinar e de normas e princípios do direito processual penal.

Importa, portanto, referenciar em que situações a regra da apensação de processos disciplinares constante nos n.ºs 1 e 2 do artigo 199.º da LTFP pode ser afastada, o que nos remete para um segundo bloco de questões.

4.2 — Recordemos, então, as perguntas formuladas na consulta:

«Sendo a resposta à questão anterior positiva, quais os critérios e requisitos a atender para fundamentar a decisão de apensar ou não os processos disciplinares?»

[...] Critérios e requisitos de natureza eminentemente substantiva?

a) Garantia do exercício da ação disciplinar? [...]

b) Garantia dos direitos de defesa do trabalhador? [...]

[...] Critérios e requisitos de natureza eminentemente processual?

a) Fase em que se encontram os diversos processos?

[...] Conjugação de critérios e requisitos de natureza substantiva e processual?»

Já se mencionou que, dos fundamentos indicados na lei processual penal (artigo 30.º do CPP), merecem ponderação no direito disciplinar público os fundamentos atinentes aos interesses do arguido, no caso, do trabalhador, e do Estado⁽¹³²⁾.

Não será de mais notar que o surgimento do prazo de prescrição do procedimento disciplinar (18 meses) e do prazo de caducidade do direito de aplicar a sanção disciplinar vem, porventura, implicar uma nova leitura sobre a problemática da apensação de processos disciplinares.

4.2.1 — No que se refere a interesses do Estado — *interesse em evitar grave risco para a sua pretensão punitiva* —, a questão mais premente é a do risco de prescrição ou caducidade.

E, considerando o que a LTFP estabelece nesta matéria⁽¹³³⁾, os prazos que, em nosso entender, podem fundamentar a recusa de apensação são justamente os prazos de prescrição do procedimento disciplinar e de caducidade do direito de aplicar a sanção disciplinar.

Com efeito, o prazo de 18 meses estabelecido no n.º 5 do artigo 178.º da LTFP para a prescrição do procedimento disciplinar, que, como vimos, foi introduzido no EDT, pode, hoje, pese embora o seu desiderato de um procedimento mais célere, legítimar, se o seu termo final estiver próximo, a recusa de apensação de um novo processo.

Raciocínio semelhante se poderá fazer quando estão em curso os prazos previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 220.º da LTFP, respetivamente, para a prolação de despacho que ordene a realização de novas diligências ou que solicite a emissão de parecer e da decisão do procedimento disciplinar, sendo que, aqui, se trata de prazos de 30 dias.

Assim, entende-se que a apensação de novo processo pode ser recusada com fundamento no sério risco de prescrição do procedimento disciplinar ou de caducidade do direito de aplicar sanção.

Aliás, a não ser assim, estar-se-ia a pôr em causa a essência do direito disciplinar, o que com certeza não se pretendeu designadamente a instituição do prazo de prescrição do procedimento disciplinar estabelecido no n.º 5 do artigo 178.º da LTFP.

Dito de outro jeito, estar-se-ia a admitir a prática de infrações disciplinares insuscetíveis de sanção.

Deve, de todo o modo, sublinhar-se que o desenho daquele prazo não tem correspondência no processo penal.

E a recusa de apensação tem, necessariamente, de considerar também se se está perante factuaisidades suscetíveis de integrar outras infrações disciplinares, pois se se tratar de factos relativos à infração ou infrações a que se reporta o processo inicialmente instaurado a apensação não deve ser recusada, podendo mesmo, neste caso, a recusa de apensação constituir nulidade insuprível (cf. artigo 203.º, n.º 1, da LTFP).

4.2.2 — No que concerne à recusa de apensação de processos com base em interesse do trabalhador, face ao princípio da sanção unitária, não se vislumbra, à partida, fundamento que a possa legítimar, tanto mais que, atualmente, se encontra estabelecido um prazo para a duração do procedimento disciplinar — 18 meses —, que o legislador designa, como se frisou, de prescrição.

O interesse do trabalhador será com toda a certeza o de ver apreciado todo o seu comportamento num único processo, com vista à aplicação de uma só sanção disciplinar.

E dir-se-á também que o trabalhador pode ter interesse na apensação dos processos, na medida em que tal o ajude a esclarecer a situação a que se refere o processo inicialmente instaurado.

Aliás, nesta hipótese, a não apensação de processos disciplinares pode mesmo constituir, conforme vimos *supra*, nulidade insuprível.

Porém, se o processo a apensar não se reportar a factos atinentes à infração do processo inicial, não se pode afastar a possibilidade de o trabalhador invocar fundamento legítimo no sentido da recusa da apensação, designadamente, a duração do processo inicial não permitir já o cabal esclarecimento dos novos factos ou, no caso de lhe ter sido aplicada a medida de suspensão preventiva, ter interesse no andamento mais célere do processo respetivo.

4.2.3 — Alude-se, ainda, na consulta a critérios de natureza processual, referindo-se expressamente a fase em que se encontram os processos.

Ora, face ao estatuído na LTFP, especialmente nos artigos 199.º, n.ºs 1 e 2, e 180.º, n.º 3, não parece releva a fase dos processos, exceto na hipótese que se assinalou de estar em curso o prazo para decisão do processo disciplinar, caso em que se pode justificar a recusa da apensação.

Com efeito, da letra daquelas normas não se extrai qualquer relevância quanto ao momento em que se encontrem os processos.

Acresce que o artigo 199.º prescreve no seu n.º 3 que «[q]uando, antes da decisão de um procedimento, sejam instaurados novos procedimentos disciplinares contra o mesmo trabalhador, por infração cometida no desempenho de funções em acumulação, em outros órgãos ou serviços, os novos procedimentos são apensados ao primeiro, ficando a instrução de todos eles a cargo do instrutor deste»⁽¹³⁴⁾.

Tal solução compreende-se, aliás, à luz dos princípios da unidade do procedimento disciplinar e da unidade sancionatória.

Sublinhe-se, ainda, que o processo disciplinar apresenta alguma flexibilidade. Como vimos, o artigo 201.º da LTFP consagra um formalismo não rígido, o que, como observa RAQUEL CARVALHO, «não implica aligeiramento das garantias procedimentais do trabalhador, designadamente quanto à defesa»⁽¹³⁵⁾.

No processo disciplinar não existem fases como acontece no processo-crime, em que se encontram fases bem delimitadas e com entidades responsáveis diferentes.

Daí que no direito processual penal, a par de cada um dos requisitos de ordem material (n.º 1 do artigo 24.º do CPP), para que a conexão de processos opere é necessário que se verifique também um requisito de natureza formal, exigindo-se simultaneidade das fases processuais — inquirido, instrução ou julgamento (n.º 2 do artigo 24.º do CPP).

Ora, no direito disciplinar regulado na LTFP, no que concerne ao processo disciplinar, apenas se destaca a instrução que fica a cargo de um instrutor.

Repete-se, de novo, no domínio disciplinar, a conexão (subjéctiva) é mais ampla do que no processo penal, para a apensação de processos disciplinares exige-se tão-somente que se trate de infrações cometidas por um trabalhador e ainda não punidas.

Acrescente-se, ainda, que, como decorre do já exposto, o eventual retardamento do processo⁽¹³⁶⁾, só por si, exclusivamente como fundamento de natureza processual, face à consagração do prazo de prescrição de 18 meses do procedimento disciplinar, não parece justificar a não apensação de processos disciplinares.

4.3 — No pedido de consulta vem também a seguinte pergunta:

«É admissível a aplicação aos processos disciplinares, a título subsidiário, com as devidas adaptações, das normas processuais penais que regulam a conexão e separação de processos, designadamente o constante dos artigos 24.º, 29.º e 30.º do CPPen?»

O normativo processual penal foi tomado em consideração no desenvolvimento anterior, pelo que se entende que já foi dada resposta.

Do exposto resulta, pois, que, no âmbito do direito disciplinar público, não tem cabimento convocar-se as normas constantes dos artigos 24.º e 29.º do CPP, e apenas se revela pertinente, nos termos delineados, concitar, com as devidas adequações, o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 30.º do CPP, no sentido da não apensação de processos disciplinares.

Com efeito as questões colocadas na consulta referiam-se à possibilidade de não apensação de processos.

É certo, porém, que se pode considerar a vertente da separação de processos face ao processo disciplinar inicialmente instaurado, questão que, em alguma medida, será retomada a propósito da pergunta seguinte.

Ora, aqui, afigura-se-nos incontornável o prazo de prescrição do procedimento disciplinar consagrado na LTFP, na sequência, como se notou, do EDT.

Ao estabelecer a duração máxima de 18 meses para o processo disciplinar procurou-se, com certeza, um processo mais célere, mas também delimitar a aplicação do princípio da unidade procedimental.

Se se aceitasse a separação de processos, para além de se introduzir mais morosidade no exercício da ação disciplinar, estar-se-ia a pôr em causa, porventura, o próprio prazo de prescrição e principalmente a regras dos artigos 199.º e 180.º, n.º 3, da LTFP, que importa não esquecer se apresentavam como a solução mais favorável para o trabalhador.

Acresce que não se vislumbra aqui qualquer interesse do trabalhador no sentido da separação, e, de todo o modo, o prazo de duração do processo disciplinar é, repete-se, incontornável.

4.4 — É, ainda, perguntado na consulta:

«Caso tenha ocorrido a apensação de processos e, no decurso da tramitação posterior, se conclua pela impossibilidade de conclusão (incluindo notificação da decisão) no prazo estabelecido no n.º 5 do artigo 178.º da LTFP, é possível determinar a sua separação?»

Na senda do que se afirmou já, impõe-se, desde logo, sublinhar que, a partir do momento em que se procede à apensação de processos disciplinares, passa a existir um único processo, e o prazo de duração do procedimento estabelecido no n.º 5 do artigo 178.º da LTFP aplica-se a todo ele.

Aliás, a apensação de processos, como se disse, não constitui causa de interrupção ou suspensão do prazo prescricional.

Ora, em conformidade com o que se vem de dizer, e se repete, de novo, aquele prazo de duração do processo disciplinar apresenta-se incontornável.

Tal como a pergunta da consulta se encontra formulada suscitaria ainda a questão da eventual revogação da decisão de apensação. Porém, entende-se, como vimos, que é no momento da apensação dos processos que se deve ponderar o risco de prescrição do procedimento disciplinar e bem assim qualquer interesse legítimo do trabalhador na recusa da apensação.

De outro modo, poderia assistir-se a sucessivas apensações e separações de processos, contornando, porventura, o prazo de prescrição e, mais importante, pondo em causa a unidade procedimental e a aplicação da sanção única que a instituição do prazo de duração do processo disciplinar vem reforçar.

5 — Em suma, entendo o seguinte:

O direito disciplinar público regulado na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, estabelece a apensação num único processo disciplinar para todas as infrações ainda não punidas cometidas por um trabalhador (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 199.º da LTFP), consagrando, assim, a designada unidade do procedimento disciplinar;

A regra procedimental da apensação de processos aponta no sentido da aplicação ao trabalhador de uma sanção única — princípio da sanção unitária —, o que está expressamente estabelecido no n.º 3 do artigo 180.º da LTFP;

Os factos devem, portanto, ser averiguados num único processo disciplinar por forma a que, na determinação da sanção — uma só sanção disciplinar —, se avalie a globalidade do comportamento do trabalhador;

O bem jurídico tutelado pelo direito disciplinar público é a capacidade funcional da Administração Pública;

O processo disciplinar público é um processo administrativo de natureza sancionatória, cuja regulação não se esgota na LTFP, seja por via de remissão expressa, seja por via do preenchimento de lacunas, devendo, neste caso, para além do recurso à analogia dentro do sistema disciplinar, aplicar-se supletivamente o Código do Procedimento Administrativo e os princípios e normas do Código de Processo Penal com as devidas adaptações;

Ora, o n.º 2 do artigo 201.º da LTFP, que estabelece flexibilidade ao procedimento disciplinar, faz uma remissão para o processo penal, que se deverá entender como reportando-se não só aos princípios mas também às normas de cariz instrutório;

O Código de Processo Penal (CPP) indica no artigo 30.º os fundamentos para a separação de processos, merecendo, dentre eles, ponderação no direito disciplinar público os atinentes aos interesses do arguido e do Estado;

Com efeito, a LTFP estabelece prazos de prescrição da infração disciplinar, do direito de instaurar procedimento disciplinar e do procedimento disciplinar (cf. n.ºs 1, 2 e 5 do artigo 178.º) e bem assim de caducidade do direito de aplicar a sanção disciplinar (cf. n.ºs 3, 4 e 6 do artigo 220.º);

Porém, a apensação de processos disciplinares não constitui causa de interrupção ou suspensão daqueles prazos;

Assim, estabelecendo-se um prazo de duração do procedimento disciplinar de 18 meses, a fim de se salvaguardar a pretensão sancionatória da Administração Pública e bem assim a descoberta da verdade, caso o termo final daquele prazo de prescrição esteja próximo pode justificar-se a recusa de apensação de um novo processo;

Também, a fim de evitar a caducidade do direito de aplicar a sanção disciplinar, se pode justificar a recusa de apensação de novo processo, quando estão em curso os prazos de 30 dias para decisão do procedimento disciplinar (cf. n.º 4 do artigo 220.º da LTFP) ou despacho que ordene a realização de novas diligências ou que solicite a emissão de parecer, nos termos do n.º 3 do artigo 220.º da LTFP;

Pode, ainda, justificar-se a recusa de apensação de novo processo com base em interesse do trabalhador, quando este invoque fundamentos legítimos, designadamente, a duração do processo inicial não permitir já o cabal esclarecimento das novas infrações ou, no caso de lhe ter sido aplicada medida de suspensão preventiva, ter interesse no andamento mais célere do processo respetivo;

A recusa de apensação de processos disciplinares deve ser devidamente fundamentada e não deve ter lugar quando as factualidades dos processos apensados sejam suscetíveis de integrar a infração a que se reporta o processo inicialmente instaurado, podendo constituir, neste

caso, nulidade insuperável por omissão de diligência essencial para a descoberta da verdade (cf. artigo 203.º, n.º 1, da LTFP);

No domínio disciplinar, a conexão subjetiva de processos é mais ampla do que no processo penal (cf. artigo 24.º do CPP), para a apensação de processos disciplinares exige-se tão-somente que se trate de infrações cometidas por um trabalhador e ainda não punidas;

Não é dada, pois, qualquer relevância ao momento em que se encontram os processos, sendo que no processo disciplinar, ao invés do que acontece no processo crime, não há *fases* autonomizadas e a cargo de entidades diferentes;

Assim, a *fase* dos processos disciplinares a apensar não releva para efeitos de recusa de apensação, exceto na hipótese referida *supra* quando estão em curso os prazos nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 220.º da LTFP;

Estabelecendo o direito disciplinar público um prazo para a duração do processo disciplinar, não pode, instaurado um processo disciplinar, proceder-se, posteriormente, à separação de processos;

Tal implicaria, porventura, o afastamento do prazo de prescrição do procedimento disciplinar e, principalmente, colocaria em causa a *unidade procedimental* e a aplicação da *sanção única* que a instituição do prazo de duração do processo disciplinar vem reforçar;

Acresce que a existência de um único processo e a aplicação de uma única sanção disciplinar se apresenta como a solução mais favorável para o trabalhador e que foi a que o legislador consagrou;

Determinada a apensação de processos disciplinares, o prazo de 18 meses de prescrição do procedimento disciplinar reporta-se ao processo inicialmente instaurado abrangendo os processos apensados, pelo que não é possível, posteriormente, proceder à separação de processos a fim de evitar a prescrição.

(¹) Ofício n.º 700/2016, de 7 de junho de 2016, vindo o processo a ser posteriormente objeto de redistribuição (cf. nota 2)

(²) Na sequência da votação e não aprovação pelo plenário do Conselho Consultivo do segundo projeto de parecer apresentado pela primitiva relatora o processo foi, por despacho do Vice-Procurador-Geral da República, redistribuído a um novo relator.

(³) Com base em informação NID: 1/01155/SC/16, de 18 de maio de 2016.

(⁴) «14. Por seu turno quer a jurisprudência quer os autores já citados apenas apontam no sentido de a não apensação de processos ser de admitir quando a mesma possa colocar em perigo o exercício da ação disciplinar (designadamente por prescrição do procedimento disciplinar)».

(⁵) «15. Cremos ser lícito também concluir da necessidade de entre os factos que constituem o objeto de um e outro(s) processos(s) não existir conexão, no sentido da sua não análise conjunta não resultar prejuízo para a defesa do trabalhador ou para a descoberta da verdade material relevante num ou outro(s)».

(⁶) Alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, 84/2015, de 7 de agosto, e 18/2016, de 20 junho.

(⁷) O parecer ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

(⁸) Nomeação, desde a data da aceitação, contrato (por tempo indeterminado e a termo resolutivo), desde a data estipulada no contrato para o início da atividade (ou na falta deste elemento, desde a data da celebração) e comissão de serviço. Por força do artigo 176.º, n.º 3, da LTFP de 2014.

(⁹) Sendo o seguinte o teor dos n.ºs 3 e 4 do artigo 199.º da LTFP:

«3 — Quando, antes da decisão de um procedimento, sejam instaurados novos procedimentos disciplinares contra o mesmo trabalhador, por infração cometida no desempenho de funções, em acumulação, em outros órgãos ou serviços, os novos procedimentos são apensados ao primeiro, ficando a instrução de todos eles a cargo do instrutor deste.

«4 — No caso referido no número anterior, a instauração dos procedimentos disciplinares é comunicada aos órgãos ou serviços em que o trabalhador desempenha funções, de igual modo se procedendo em relação à decisão proferida.»

(¹⁰) Se e na medida em que se afigure relevante para compreender o regime geral sobre apensação de processos.

(¹¹) Era a seguinte a previsão do artigo 31.º do EDTFP de 2008:

«1 — Para todas as infrações ainda não punidas cometidas por um trabalhador é instaurado um único processo.

«2 — Tendo sido instaurados diversos processos, são todos apensados àquele que primeiro tenha sido instaurado.» Por seu turno, o teor do texto dos números 3 e 4 do artigo 199.º da LTFP corresponde ao

dos números 1 e 2 do artigo 32.º do EDTFP de 2008 que tinha como epígrafe *Arguido em acumulação de funções*. Era o seguinte o texto das referidas normas:

«1 — Quando, antes da decisão de um procedimento, sejam instaurados novos procedimentos disciplinares contra o mesmo trabalhador por infração cometida no desempenho de funções, em acumulação, em outros órgãos ou serviços, os novos procedimentos são apensados ao primeiro, ficando a instrução de todos eles a cargo do instrutor deste.

2 — A instauração dos procedimentos disciplinares é comunicada aos órgãos ou serviços em que o trabalhador desempenha funções, de igual modo se procedendo em relação à decisão proferida.

(¹²) O preceito, com a epígrafe *Apensação do processo*, prescrevia: «Para todas as infrações cometidas por um funcionário será organizado um só processo, mas, tendo-se instaurados diversos, serão apensados ao da infração mais grave e, no caso de a gravidade ser a mesma, àquele que primeiro tiver sido instaurado».

(¹³) Cf. nota anterior.

(¹⁴) Proposta de lei que introduziu na ordem jurídica portuguesa pela primeira vez a atual redação do artigo 199.º, n.º 1, da LTFP: «Para todas as infrações ainda não punidas cometidas por um trabalhador é instaurado um único processo». Esse preceito não foi objeto de qualquer proposta de alteração em sede de discussão parlamentar (cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série A, número: 136, de 17-7-2008, p. 74).

(¹⁵) *Estatuto dos funcionários civis* — Legislação coordenada, anotada e revista, Coimbra, Coimbra Editora, 3.ª edição, 1949, p. 132. Seguindo a mesma linha, M. LEAL-HENRIQUES sobre o correspondente artigo 48.º do EDFAACRL de 1984 salientava que a «finalidade do preceito é dizer, pois, que o legislador pretendeu apreciar a *globalidade do comportamento do agente*» (*Procedimento Disciplinar*, Editora Rei dos Livros, 5.ª edição, 2007, p. 292).

(¹⁶) Teoricamente mesmo em caso de processos apensos pode haver lugar a duas sanções, se se tratar de um caso de sucessão de infrações e não de acumulação de infrações, como se destacará *infra* §§ II.3.1 e II.3.2, acresce que a notícia da primeira das infrações acumuladas pode ser obtida apenas depois do cumprimento da sanção disciplinar aplicada à segunda (vd. com mais desenvolvimento *infra* § II.3.4 e II.3.5).

(¹⁷) Dimensão axiológica genérica reforçada em face da atual redação do artigo 130.º do CPC — «Não é lícito realizar no processo atos inúteis» — por contraponto ao texto do artigo 137.º do CPC de 1961 — «Não é lícito realizar no processo atos inúteis, incorrendo em responsabilidade disciplinar os funcionários que os pratiquem».

(¹⁸) «Não pode aplicar-se mais de uma pena disciplinar por cada infração ou pelas infrações acumuladas que sejam apreciadas num só processo».

(¹⁹) Autonomia destacada também por MARCELLO CAETANO, quando na sua dissertação de 1932 sublinhava que a acumulação de infrações se deve distinguir da punição da mesma falta por mais do que uma vez — *Do Poder Disciplinar no Direito Administrativo Português*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1932, p. 100.

(²⁰) Nesta última, depois de relembrar os outros arestos referidos no texto acrescenta-se: «Para além das razões ali consignadas, poderemos ainda acrescentar que, como o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem já teve oportunidade de afirmar (*Engel e outros vs. Holanda*, acórdão de 08/06/1976, disponível na base de dados de jurisprudência em <http://hudoc.echr.coe.int/>), a Convenção Europeia dos Direitos do Homem não se opõe à referida autonomia, havendo todavia que verificar se a sanção disciplinar não se reconduz, na substância, a uma sanção de natureza criminal, o que não pode — de todo — afirmar-se perante um internamento em cela disciplinar por doze dias (não só se trata de uma privação de liberdade inferior ao mínimo legal das penas de prisão, como não acresce à pena a cumprir, apenas alterando o modo da sua execução — cf. artigo 108.º do CEPMP). Em suma, a cumulação de regimes sancionatórios disciplinar e criminal, para além de frequentes nas legislações da generalidade dos Estados da Convenção, não encontra, só por si, oposição pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (cf. Alastair R. Mowbray, *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights*, 2.ª ed., Oxford, 2007, pp. 366 e ss.).». Vd., ainda, acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 12-5-2005 proferido no processo n.º 930/04. Em sintonia, o artigo 179.º, n.º 3, da LTFP determina que a condenação em processo penal não prejudica o exercício da ação disciplinar quando a infração penal constitua também infração disciplinar.

(²¹) Refira-se, ainda, o programa da revisão de 2008 do direito disciplinar público compreendeu a ideia concretizada da «possibilidade, em hipóteses muito restritas (e bem mais restritivas que as previstas no Código do Trabalho), de o procedimento disciplinar ser renovado

na pendência da sua impugnação jurisdicional com fundamento em preterição de formalidade essencial».

(22) Desta forma, ponderar a *ratio* da apenação de processos estritamente à luz do princípio *non bis in idem* na medida em que não capta a destriça entre (a) pluralidade de processos relativos a uma única infração e um único agente e (b) mais do que um processo relativos a diferentes infrações imputadas a um único trabalhador parte de um erro de raiz e apresenta-se infundado no que concerne às previsões dos números 1 e 2 do artigo 199.º da LTFP.

(23) Sobre as conexões entre *non bis in idem* e caso julgado no direito penal português, cf. HENRIQUE SALINAS, *Os limites objetivos do 'ne bis in idem' e a estrutura acusatória no processo penal português*, Lisboa, Universidade Católica, 2014, pp. 93-201.

(24) Como se vai explanar com mais detalhe à frente não tem suporte uma *acumulação por arrastamento*, e a regra processual da apenação abrange de uma forma genérica casos de infrações não punidas, independentemente de se tratar de um caso de acumulação de infrações ou de sucessão de infrações, aspeto que poderá ser apreciado no âmbito do processo disciplinar, decidindo-se, nessa sede, se deve haver lugar a uma sanção disciplinar única ou a uma pluralidade de sanções por não estarem preenchidos os pressupostos da acumulação de infrações (*infra* § II.3.4 e II.3.5).

(25) O intérprete nas operações hermenêuticas deve subsistir conformado por padrões conceptuais autónomos de pensamentos mágicos no sentido de que a modificação de algumas palavras por si só altera a realidade.

(26) Embora a primeira sanção possa prejudicar a execução da segunda, por exemplo, se a sanção pela infração mais antiga for demissão, fica prejudicada a eventual punibilidade da infração sucessiva com suspensão.

(27) Pelo menos quando a primeira sanção aplicada já se encontra extinta no momento decisório relativo à segunda objeto de cognição pela entidade dotada de competência disciplinar. No caso de as sanções não terem sido cumpridas pode ser discutida a eventualidade de mecanismos de conhecimento superveniente da acumulação, o que constitui matéria estranha ao objeto da consulta.

(28) Em sentido contrário LUÍS VASCONCELOS ABREU, *Para o Estudo do Procedimento Disciplinar no Direito Administrativo Português Vigente: As Relações com o Processo Penal*, Livraria Almedina, Coimbra, 1993, pp. 45-48. Segundo esse autor: «Baseado em factos concretos, o juízo disciplinar reporta-se à globalidade do comportamento do agente administrativo. Por isso, diversos factos, em sentido naturalístico, praticados em momentos diferentes, e violando distintos deveres, irão dar origem, em regra, a uma única infração disciplinar. Eis o conhecido *princípio da unidade da infração disciplinar*» (*op. cit.*, p. 45).

(29) *Coleção de Resoluções*, 1920, p. 169.

(30) *Op. cit.*, 1932, p. 100. Prosseguindo com a sua habitual clareza: «A faculdade de conhecer “toda a conduta funcional do agente” ao julgar um processo não impede que se exija qualquer facto ou procedimento posterior à condenação já sofrida para que a ação disciplinar se possa de novo exercer. «Se houve reincidência, se o agente persistiu em se portar menos convenientemente, são estes factos que devem constituir objeto do novo julgamento, ficando livre ao superior agravar a pena em vista dos antecedentes averiguados.» (*Op. cit.*, pp. 100-101)

(31) A crítica de LUÍS VASCONCELOS ABREU a alguma jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo que cita (*op. cit.*, pp. 47-48), ao nível argumentativo, aparentemente, não atende à referida destriça dogmática entre teoria geral da infração e consequências jurídicas da infração, que sendo estruturante em termos genéricos se apresenta especialmente relevante em sede de *infração continuada* e na regulação legislativa das consequências da continuação (ponderação que parece presente na referida jurisprudência). Acrescente-se que é um dado pacífico da teoria geral da infração que a individualidade da infração e a destriça entre unidade e pluralidade de infrações se apresenta de forma prévia e independente do eventual reconhecimento (ou rejeição) da figura de infração continuada, que constitui uma unificação por razões jurídicas, nomeadamente relativas à culpa do agente, de infrações que de outra forma seriam tratadas como plúrimas, ainda que sujeitas ao regime específico de sancionamento da acumulação de infrações conhecidas no mesmo processo ou em processos apensos — no caso do atual direito penal vigente em Portugal através da pena única (na fórmula de Eduardo Correia) ou pena conjunta (na terminologia concorrente de Figueiredo Dias) e no caso do direito disciplinar a sanção disciplinar única.

(32) Autonomia e especificidade dogmáticas, em regra, destacadas na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo sobre o tema, nomeadamente, em arestos que compreendem algumas variantes em aspetos particulares do procedimento disciplinar relativo a infrações continuadas — v.g. acórdão de 16-4-1997, do Pleno da 1.ª Secção, proferido no Processo n.º 21 488, acórdão de 16-1-2003, proferido no Processo n.º 0604/02, e acórdão, de 16-6-2011, do Pleno de Secção do Contencioso Administrativo, proferido no Processo n.º 1106/09.

(33) Publicado no *Diário do Governo*, n.º 44, de 24-2-1913.

(34) V.g. JORGE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal — Sumários ao 1.º ano do Curso Complementar*, Coimbra, 1976, p. 103. Na doutrina portuguesa ainda se apresentam marcantes as classificações adotadas por MANUEL CAVALEIRO FERREIRA, que distinguia as três hipóteses de concurso aparente de crimes entre especialidade, subsidiariedade e consunção (*Direito Penal Português*, vol. I, Lisboa, Verbo, 1982, pp. 159-191), e por EDUARDO CORREIA, que entendia só se justificar distinguir entre especialidade e consunção (*Unidade e Pluralidade de Infrações*, Coimbra, Almedina, reed. 1983).

(35) Assim se definia, na 1.ª parte do preceito o concurso ideal de crimes e na 2.ª o concurso real de crimes. O § único desse preceito tinha a maior relevância prática no direito penal, ao determinar, «quando o mesmo facto é previsto e punido em duas ou mais disposições legais, como constituindo crimes diversos, não se dá acumulação de crimes». A norma do artigo 38.º do Código Penal de 1886 não tem correspondente no Código Penal de 1982, cujo art. 30.º, n.º 1, prescreve: «O número de crimes determina-se pelo número de tipos de crime efetivamente cometidos, ou pelo número de vezes que o mesmo tipo de crime for cometido.»

(36) No Código de 1886 o artigo 34.º, n.º 33, previa como circunstância agravante «haver reincidência ou sucessão de crimes» e no n.º 34 do mesmo artigo previa-se também como agravante «haver acumulação de crimes».

(37) Reportando-se o artigo 100.º à reincidência, o artigo 101.º, à sucessão de crimes e o artigo 102.º à acumulação de crimes.

(38) Artigo 102.º, §§ 1.º e 2.º Já no caso de se tratar de pena ou penas de multa, não operava o regime de pena única mas de acumulação material (artigo 102.º, § 3.º).

(39) MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *op. cit.*, p. 657.

(40) Ao nível dos pressupostos existe uma similitude com a base determinante para a realização do cúmulo jurídico — v.g. FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal Português — As Consequências Jurídicas do Crime*, Lisboa, Aequitas, 1993, p. 277; ADELINO ROBALO CORDEIRO, *Escolha e Medida da Pena*, in *Jornadas de Direito Criminal*, Lisboa, 1983, p. 276; PAULO DA MESQUITA, *O concurso de penas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 17. Dimensão comum em termos de pressupostos que se apresenta autónoma da distinção entre consequências: cúmulo jurídico de penas parcelares, no atual direito penal português, e sanção disciplinar única, no caso do direito disciplinar.

(41) Não podendo a pena de prisão, em regra ultrapassar os 20 anos na vigência da redação originária do Código Penal, após a revisão de 1995 a pena de prisão nunca pode ultrapassar os 25 anos e a pena de multa os 900 dias.

(42) Embora a sanção da infração mais antiga, por exemplo, demissão, possa prejudicar a execução da mais recente, por exemplo, suspensão.

(43) MARCELLO CAETANO, ainda na vigência do Regulamento Disciplinar de 1913, destacava que a previsão relativa à reincidência «tem pois de se entender [...] como uma recomendação *especial* sem embargo da faculdade de se tomarem em conta todas as circunstâncias que possam influir na apreciação do mérito do funcionário» (*op. cit.*, 1932, p. 102). Isto é, não integrando o objeto do presente parecer a apreciação do sistema legal de fixação da qualidade e medida da sanção disciplinar concreta, caso se entenda que o comportamento anterior é relevante para efeitos de sanção concreta, uma sucessão de infrações, não estando preenchidas as previsões das alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 191.º da LTFP, poderá apenas ser ponderada como agravante geral da infração posterior.

(44) A questão que se poderia colocar era se no fim, concluindo-se pela prova dos factos objeto da denúncia e no sentido de que o trabalhador deve ser objeto de uma sanção disciplinar: 1) Atendendo à acumulação de infrações deve haver lugar um conhecimento superveniente da mesma e proceder-se à aplicação de uma sanção disciplinar única, ponderando globalmente todos os fatores relevantes; 2) Na medida em que os processos não foram apensos, aplicar-se uma sanção disciplinar autónoma à *infração (a)* que será acumulada materialmente à sanção aplicada à *infração (b)*. Problemática sobre a força do caso decidido que não será desenvolvida nesta sede por ultrapassar o âmbito da consulta. O problema da aplicação de sanção disciplinar única no caso de processos separados não integra o objeto da consulta e extravasa, o tema processual da apenação e separação de processos.

(45) Para uma crítica da teoria jurisprudencial do cúmulo por arrastamento adotada pelo Supremo Tribunal de Justiça em matéria penal nos anos 80 e 90 do século passado, PAULO DA MESQUITA, *op. cit.*, 1997, pp. 57-73 e anteriormente na *Revista do Ministério Público*, n.º 63 (1995), pp. 44-56. Tese do «cúmulo por arrastamento» então pacífica na jurisprudência, que tendo sido criticada naqueles estudos, veio com base nesses trabalhos, poucos anos volvidos, a ser abandonada pela jurisprudência numa orientação que entretanto se tornou quase unânime. Para uma síntese do processo cf. acórdão do Tribunal da Relação

do Porto de 24-10-2012 (681/09.0JAPRT.P1), vd., ainda, acórdão do Tribunal Constitucional n.º 3/2006 e acórdãos do STJ de 18-6-2009 (678/03.3PBGMR), de 23-6-2010 (124/05.8GEBNV.L1.S1), 23-9-2009 (210/05.4GEPNF.S2), 23-2-2011 (1145/01.5PBGMR.S2), de 18-1-2012 (34/05.9PAVNG.S1), de 13-6-2012 (471/06.1GALSD.P1.S1), 3-6-2015 (336/09.5GGSTB.S1), 25-11-2015 (92/11.7JAAVRJ3.S1), 10-3-2016 (1164/15.4T8AVR.P1.S1); 17-3-2016 (125/15.8T8VCD.S1); Tribunal da Relação de Lisboa de 10-1-2013 (621/09.6PHLRS.L1-9), 29-3-2016 (25980/15.8T8LSB.L1-5), 15-9-2015 (1339/13.0PULSB.L1-5); Tribunal da Relação de Coimbra (TRC) de 26-2-2014 (5/11.6PFVIS.C1), de 21-5-2014 (87/12.3JACBR-A.C1), de 17-12-2014 (407/07.2JACBR-A.C1) de 13-6-2012 (781/10.3JACBR.C1); Tribunal da Relação de Guimarães (TRG) de 31-1-2011 (2/04.8GDFNF-A.G1); TRP de 9-12-2015 (189/10.0GBAND.P1).

(46) Daí que a acumulação de infrações seja indicada como circunstância agravante especial da sanção disciplinar única que as aprecia conjuntamente. A sanção disciplinar única pode compreender efeitos jurídico-materiais mais negativos para o trabalhador do que a adição material, pois, nomeadamente, existindo admissibilidade abstrata da sanção mais grave a sua aplicação concreta pode depender de um conhecimento conjunto das infrações acumuladas e do caráter agravante das mesmas.

(47) «Na verdade, as razões, assinaladas no Acórdão n.º 336/2008, que justificam o cúmulo jurídico no sistema penal, nomeadamente “[a] necessidade de conter o limite das penas de prisão dentro de parâmetros de possibilidade de execução física das mesmas, de humanidade, de respeito pelas próprias opções do legislador quanto às penas máximas e à ideia de ressocialização”, não se aplicam, do mesmo modo, às sanções disciplinares definidas para os reclusos, ou seja, cidadãos que já se encontram em cumprimento de sanção penal privativa da liberdade, inseridos em espaço fechado direcionado à execução de sanções criminais, com conaturais e particulares exigências de ordem e segurança. «Aliás, por força do reconhecimento de tais especiais exigências, o artigo 6.º do CEPMPL admite limitações aos direitos fundamentais do recluso, quer nos termos fixados na decisão judicial que determina a medida privativa da liberdade, quer, igualmente, “por razões de ordem e de segurança do estabelecimento prisional”, nos termos e com as limitações fixadas no CEPMPL. «Por outro lado, a promoção do sentido de responsabilidade do recluso — que implica uma sindicância do cumprimento dos seus deveres, definidos no artigo 8.º do CEPMPL, e um eficaz sancionamento da respetiva violação — configura uma importante componente do processo de reinserção social, conforme dispõe o n.º 6 do artigo 3.º do mesmo diploma. [...]» «Conclui-se, do anteriormente exposto, que as diferenças entre o ilícito criminal e o ilícito disciplinar, nomeadamente no âmbito penitenciário, as características do regime jurídico especial aplicável aos reclusos, e sua respetiva finalidade, permitem concluir que a solução legislativa adotada na norma em apreciação não pode considerar-se desrazoável, devendo decidir-se pela inexistência de violação do princípio constitucional da igualdade.»

(48) Aspeto, aliás, destacado na exposição de motivos da proposta de lei n.º 197/X: «Estabelecimento de limites por infração e por ano nos casos de aplicação das penas de multa e de suspensão, adotando-se solução idêntica à consagrada no Código do Trabalho; Redução dos efeitos das penas (eliminação da perda do direito a férias, da impossibilidade de apresentação a concurso e da colocação em órgão ou serviço distinto), já que não se afiguram a um tempo justos e compatíveis com a nova medida das penas».

(49) *Op. cit.*, p. 175

(50) *Diário da República*, 2.ª série, de 7-11-2001

(51) Norma prevista desde a redação originária da Constituição.

(52) MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, p. 175.

(53) Por exemplo, nos Estados Unidos da América

(54) *A History of American Law*, Nova Iorque (NY), Touchstone, 2005, p. 74. À semelhança do que já sucedia nas Constituições ou declarações de direitos dos vários Estados.

(55) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2006, p. 841.

(56) Sendo objeto de previsão específica no Código de Processo Civil, cujo artigo 547.º, com a epígrafe *Adequação formal*, dispõe: «O juiz deve adotar a tramitação processual adequada às especificidades da causa e adaptar o conteúdo e a forma dos atos processuais ao fim que visam atingir, assegurando um processo equitativo.»

(57) Exposição de motivos da proposta de lei n.º 197/X.

(58) Na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, apenas se encontram as conclusões do parecer.

(59) *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1.º Volume, Coimbra, Coimbra Editora, 1.ª Edição, 2014, p. 581. Em idêntico sentido já se havia pronunciado PAULO VEIGA e MOURA a propósito do artigo 31.º do EDTFP de 2008 (*Estatuto Disciplinar*

dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado, Coimbra, Coimbra Editora, 2.ª edição, 2011, p. 196).

(60) *Estatuto Disciplinar dos Funcionários Públicos comentado*, Coimbra, Coimbra Editora, 3.ª edição, 2006, p. 230.

(61) V.g. J. M. NOGUEIRA DA COSTA, *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, Normas Disciplinares do Estatuto do Ministério Público*, Lisboa, SMMP, 2013, p. 162, colocando o enfoque no comprometimento do exercício da ação disciplinar e, aparentemente, RUI CORREIA SOUSA quando afirma que o «instrutor deverá promover a apensação por forma a sempre evitar a prescrição do procedimento disciplinar prevista no 178.º, n.º 5» (*Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas — Anotada e Comentada*, Porto, Vida Económica, 2014, p. 171).

(62) *Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2014, p. 208.

(63) Na expressão de LEAL-HENRIQUES, *op. cit.*, p. 241.

(64) Jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo que, de forma, claramente maioritária tem considerado que a não apensação injustificada de processos por pluralidade de infrações disciplinares constitui uma mera irregularidade sanável — v.g. acórdão, de 26-10-1989, do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo, proferido no Processo n.º 18 322 (publicado no *Apêndice ao Diário da República*, 2.ª série, de 30-4-1991, p. 911); acórdão, de 9-3-1989, proferido no Processo n.º 26 156 (publicado no *Apêndice ao Diário da República*, de 14-11-1994, p. 1929), nesse aresto de 9-3-1989 foi destacada a diferença entre pluralidade de infrações e casos reportados à mesma infração; acórdão de 6-11-1997 proferido no Processo n.º 28 566.

(65) In *Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo*, Ano IV, fevereiro de 1965, n.º 38, pág. 180.

(66) Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 176, de 9-9-2015.

(67) RDGNR foi aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro e objeto de uma revisão global (e republicação) pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto. O artigo 80.º, n.ºs 1 e 2, do RDGNR prescreve:

«1 — Para todas as infrações é organizado um único processo relativamente a cada arguido.

«2 — Sempre que haja vários processos disciplinares pendentes contra o mesmo militar deve fazer-se a apensação de todos ao mais antigo, para apreciação conjunta, exceto se daí resultar inconveniente para a administração da justiça disciplinar.»

(68) Aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro alterada pelo Decreto-Lei n.º 255/95, de 30-9 e pela Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro. É o seguinte o teor dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º do RDSP:

«1 — Quando a acusação tenha por objeto a imputação de faltas a que possa corresponder alguma das penas previstas nas alíneas c) e seguintes do n.º 1, ou a do n.º 2, do artigo 25.º, é organizado um processo por cada arguido.

«2 — Se estiver pendente mais de um processo disciplinar relativamente ao mesmo arguido, poderá efetuar-se a sua apensação, exceto se daí resultar inconveniente para a administração da justiça.»

(69) Aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho. O artigo 88.º, n.ºs 1 e 2, do RDM determina:

«1 — Para todas as infrações é organizado um único processo relativamente a cada arguido.

«2 — Sempre que impendam vários processos disciplinares contra o mesmo arguido, a sua apreciação é feita em conjunto por apensação de todos eles ao mais antigo, salvo se daí resultar inconveniente para a administração da ação disciplinar.»

(70) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 97/99, de 24 de março e que prescreve: «Se estiver pendente mais de um processo disciplinar relativamente ao mesmo arguido, poder-se-á efetuar a sua apensação, exceto se daí resultar inconveniente para a administração da justiça.»

(71) *Op. cit.*, 1932, p. 25.

(72) A apensação de processos é uma matéria que não envolve uma exigência de ponderação jurídica sobre a verificação de acumulação de infrações, pois o seu único pressuposto, como já foi assinalado, é a pluralidade de infrações.

(73) Estes fatores são destacados, nomeadamente, por PAULO VEIGA e MOURA e CÁTIA ARRIMAR: «Com efeito, não constituindo a posterior instauração de um novo procedimento disciplinar e a sua apensação ao procedimento inicial uma causa de interrupção ou suspensão do prazo prescricional de dezoito meses ou do prazo de caducidade do direito de aplicar a pena, pode perfeitamente suceder que com tal apensação se corra o risco de deixar prescrever tal procedimento ou de caducar o

direito de punir, pelo que sempre que tal possa vir a suceder com elevado grau de probabilidade deve o instrutor recusar essa apensação, justificando as razões que o determinam nesse sentido» (*op. cit.*, p. 581).

⁽⁷⁴⁾ Sendo certo que a referida superação precedeu em alguns vetores importantes o modelo democrático da III República, daí que MARCELLO CATETANO no seu manual já chamava a atenção que «após o estudo dos deveres gerais ou comuns dos funcionários, importa conhecer os seus direitos, que durante muito tempo foram deixados na sombra pela doutrina, por influência da teoria das situações objetivas» — *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 10.ª ed. (6.ª reimpressão), Coimbra, Almedina, 1999, § 291.

⁽⁷⁵⁾ No enunciado da informação da Inspeção-Geral de Educação segue-se formalmente uma derradeira pergunta (*supra* § II.1), a qual contudo não tem autonomia na medida em que a resposta sobre a admissibilidade da separação vai demonstrar que o fator aí referido é um de entre outros atendíveis nesse quadro decisório (cf. *infra* § II.5.2).

⁽⁷⁶⁾ No processo penal a regra geral de competência territorial regula os casos de unidade criminosa, pelo que tem de ser completada pelas regras que tratam dos efeitos processuais da prática de pluralidade de crimes pelo mesmo agente ou de um crime por uma pluralidade de agentes, caso em que a lei define critérios de conexão que se vão repercutir nas regras de competência (cf. PAULO DÁ MESQUITA, *Direção do inquérito penal e garantia judiciária*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 216). Apenas o artigo 24.º, n.º 2, do CPP se reporta a um estrito caso de conexão subjetiva sem impacto quanto à competência.

⁽⁷⁷⁾ Nesse parecer o Conselho começou por criticar o procedimento adotado num caso concreto em que o instrutor continuou a despachar no processo apenso questões relativas à infração aí noticiada, dizendo-se:

«Mas a apensação implicava que o processo apensado deixasse de ter vida própria, salvo se viesse a ser desligado.

«Perdida a autonomia, tudo se devia passar no processo principal; por isso mostra-se incoerente que a proposta final de punição seja feita no processo apensado.

«O senhor instrutor, no final, deveria ter formulado uma só proposta no processo principal.»

Sem embargo, depois de ter sido referido que o processo podia *vir a ser desligado*, enfatizou-se de forma ainda mais clara: «Dada a liberdade formal prevalecente nesta área, se ao inspetor parecia conveniente que o processo apenso não continuasse nessa situação, poderia fazê-lo desde que houvesse o cuidado de lhe incorporar por meio adequado os atos processuais praticados no processo que lhe respeitavam».

⁽⁷⁸⁾ O artigo 30.º do CPP, com a epígrafe *Separação dos processos*, tem dois outros números sem relevo para o problema objeto do presente parecer:

«2 — A requerimento de algum ou alguns dos arguidos, o tribunal pode ainda tomar a providência referida no número anterior quando outro ou outros dos arguidos tiverem requerido a intervenção do júri.

«3 — O requerimento referido no princípio do número anterior tem lugar nos oito dias posteriores à notificação do despacho que tiver admitido a intervenção do júri.»

⁽⁷⁹⁾ *Op. cit.*, p. 239.

⁽⁸⁰⁾ *Op. cit.*, p. 111. Prosseguindo: «umas vezes é o próprio legislador que renuncia a criar ele próprio normas respeitantes a determinadas áreas ou matérias, remetendo para outros ordenamentos a cobertura legal da situação (e aí o caso está expressamente resolvido, não havendo sequer que falar em lacunas ou omissões); outras vezes o legislador pura e simplesmente não cria quaisquer disposições para acudir à situação nem sequer aponta quais as normas ou o regime que devem ser aplicáveis, cabendo então ao intérprete e ao aplicador da lei encontrar forma de resolver o hiato (e aí, sim, já temos verdadeiros vazios ou casos omissos)» (*op. cit.*, pp. 111-112).

⁽⁸¹⁾ *Procedimento Disciplinar*, 3.ª Edição, Editora Rei dos Livros, Lisboa, 1997, p. 196.

⁽⁸²⁾ *Op. cit.*, p. 84.

⁽⁸³⁾ KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1978, p. 569.

⁽⁸⁴⁾ Passando a empreender-se as seguintes ilustrações: «A título exemplificativo, poderão indicar-se a Lei n.º 21/85, de 30 de julho, que aprovou o Estatuto dos Magistrados Judiciais [Consigna-se no artigo 131.º deste diploma que “[s]ão aplicáveis subsidiariamente em matéria disciplinar as normas do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, do Código Penal, bem como do Código de Processo Penal, e diplomas complementares”]; o Decreto-Lei n.º 217/94, de 20 de agosto, que aprovou o Estatuto Disciplinar dos Médicos [Estabelece-se no artigo 11.º deste diploma que “[a] jurisdição disciplinar da Ordem dos Médicos aplicam-se, subsidiariamente, o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local e as normas gerais de direito penal e de processo penal”];

o Decreto-Lei n.º 104/98, de 21 de abril, que aprovou o Estatuto da Ordem dos Enfermeiros [Resultado do artigo 100.º deste diploma que “[e]m tudo quanto não esteja previsto neste Estatuto e regulamentos elaborados pelo conselho jurisdicional, relativamente à instrução e à tramitação do procedimento disciplinar, seguir-se-á, com as necessárias adaptações, o previsto no Estatuto Disciplinar dos Funcionários Públicos e no Código de Processo Penal”]; a Lei n.º 60/98, de 27 de agosto, que republicou o Estatuto do Ministério Público [Preceitua-se no respetivo artigo 216.º que “[e]m tudo o que não for contrário à presente lei é subsidiariamente aplicável o disposto no Estatuto Disciplinar dos Funcionários Cíveis do Estado, no Código Penal e no Código de Processo Penal”]; a Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, que aprovou o Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana [Decorre do artigo 7.º deste diploma que “[e]m tudo o que não estiver previsto no presente Regulamento são subsidiariamente aplicáveis, com as devidas adaptações, 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”]; O Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de abril, que aprovou o Estatuto da Câmara dos Solicitadores [O artigo 141.º deste diploma estabelece que “[a]plicam-se subsidiariamente ao exercício do poder disciplinar da Câmara as normas do Código Penal e do Código de Processo Penal, com as necessárias adaptações”]; O Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de fevereiro, que aprovou o Estatuto do Notariado [O artigo 105.º deste diploma estabelece que «[n]a falta de previsão do presente Estatuto, aplicam-se subsidiariamente ao procedimento disciplinar as regras do Código do Procedimento Administrativo e do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local e as normas gerais de direito penal e processual penal»]; A Lei n.º 15/2005, de 26 de janeiro, que aprovou o Estatuto da Ordem dos Advogados [Estabelece-se no seu artigo 121.º que “[a]o exercício do poder disciplinar da Ordem dos Advogados, em tudo o que não for contrário ao estabelecido no presente Estatuto e respetivos regulamentos, são subsidiariamente aplicáveis: a) As normas do Código Penal, em matéria substantiva; b) As normas do Código de Processo Penal, em matéria adjetiva”]; A Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho, que aprovou o Regulamento de Disciplina Militar [Estabelece-se no artigo 10.º deste Regulamento que “[e]m tudo o que não estiver previsto no presente Regulamento são subsidiariamente aplicáveis, com as devidas adaptações e pela ordem seguinte, os princípios gerais do direito penal, a legislação processual penal e o Código do Procedimento Administrativo”].

⁽⁸⁵⁾ O parecer ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

⁽⁸⁶⁾ O parecer ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

⁽⁸⁷⁾ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 17-11-2009.

⁽⁸⁸⁾ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 28-8-2015.

⁽⁸⁹⁾ ANTÓNIO HENRIQUES-GASPAR *et al.*, *Código de Processo Penal Comentado*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 107.

⁽⁹⁰⁾ ANTÓNIO HENRIQUES-GASPAR, *op. cit.*, p. 107. Vd., ainda, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 3.ª edição, 2011, p. 110.

⁽⁹¹⁾ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 9-6-2011, proferido no processo 4095/07.8TPPRT.P1.S1.

⁽⁹²⁾ «Ora, com semelhante configuração — ocasionando a perda integral do vencimento por tempo concretamente indeterminado (até ao trânsito em julgado da decisão final) — a suspensão resultante da pronúncia apresenta-se como uma antecipação dos efeitos da pena de demissão sendo certo que nem sequer se acha, no diploma em causa, explicitamente garantida a reparação do lesado na hipótese de, por força de recurso, o despacho de pronúncia vir a ser revogado.»

⁽⁹³⁾ ANTÓNIO HENRIQUES-GASPAR, *op. cit.*, p. 107.

⁽⁹⁴⁾ Tendo presente que ao procedimento disciplinar enquanto procedimento administrativo especial se aplicam subsidiariamente as disposições do CPA.

⁽⁹⁵⁾ *Rechtssystem und Rechtsdogmatik*, trad. castelhana de Ignacio de Otto Pardo com o tit. *Sistema Jurídico y Dogmática Jurídica* da 1.ª ed. alemã de 1974, Centro de Estudos Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 78-79 (tradução para português empreendida pelo relator a partir da versão castelhana). Retoma-se neste ponto suportes hermenêuticos da análise empreendida no parecer n.º 3/2016.

⁽⁹⁶⁾ No segundo projeto de parecer (que se encontra junto ao processo, conforme o artigo 22.º, n.º 3, do Regimento do Conselho Consultivo) determinou a redistribuição por vencimento: defendia-se que não era admissível a separação porque «tal implicaria o afastamento do prazo de prescrição do procedimento disciplinar o que não é aceitável» (conclu-

são 18.ª), argumento conclusivo afetado por uma petição de princípio, já que não existe qualquer afastamento do prazo ou diferimento do respetivo *dies a quo*. Erro sobre pressupostos relativos à prescrição que também atingia a 20.ª conclusão desse projeto que era a seguinte: «Determinada a apensação de processos disciplinares, o prazo de 18 meses de prescrição do procedimento disciplinar reporta-se ao processo inicialmente instaurado abrangendo os processos apensados, pelo que não é possível, posteriormente, proceder a nova separação de processos a fim de evitar a prescrição».

⁽⁹⁷⁾ «O procedimento disciplinar prescreve decorridos 18 meses, a contar da data em que foi instaurado quando, nesse prazo, o trabalhador não tenha sido notificado da decisão final.»

⁽⁹⁸⁾ *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1.º Volume, Coimbra Editora, 1.ª Edição, novembro 2014, pág. 580.

⁽⁹⁹⁾ *Procedimento Disciplinar*, Editora Rei dos Livros, 5.ª edição, 2007, pág. 292. Veja-se, também VINÍCIO RIBEIRO, *Estatuto Disciplinar dos Funcionários Públicos comentado*, Coimbra Editora, 3.ª edição, 2006, pág. 229.

⁽¹⁰⁰⁾ *Ob. cit.*, pág. 139.

⁽¹⁰¹⁾ *Para o Estudo do Procedimento Disciplinar no Direito Administrativo Português Vigente: As Relações com o Processo Penal*, Livraria Almedina, Coimbra, 1993, pág. 44.

⁽¹⁰²⁾ «Unidade e Pluralidade de Crimes: «où sont les neiges d'antan?»», in *ARS IUDICANDI, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor ANTÓNIO CASTANHEIRA NEVES*, volume III: Direito Público, Direito Penal e História do Direito, Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2008, págs. 671/672.

⁽¹⁰³⁾ *Ob. cit.*, pág. 672.

⁽¹⁰⁴⁾ *Relação Jurídica de Emprego Público*, Coimbra Editora, 1999, pág. 299.

⁽¹⁰⁵⁾ *Do Poder Disciplinar no Direito Administrativo Português*, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1932, pág. 25.

⁽¹⁰⁶⁾ *Ibidem*, págs. 201 e 302.

⁽¹⁰⁷⁾ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 128, de 5 de julho de 2006.

⁽¹⁰⁸⁾ «O Direito da Função Pública», in *Tratado do Direito Administrativo Especial*, volume IV, Coordenadores PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES, pág. 523.

⁽¹⁰⁹⁾ *Ibidem*, nota de rodapé 571.

⁽¹¹⁰⁾ Ver, por todos, LUÍS VASCONCELOS ABREU, *ob. cit.*, especialmente págs. 18 e 32. Veja-se também o Parecer n.º 38/2010, de 8 de maio de 2014, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 28 de agosto de 2015.

⁽¹¹¹⁾ A redação na íntegra do artigo 203.º é a seguinte:

«Artigo 203.º

Nulidades

1 — E insuprível a nulidade resultante da falta de audiência do trabalhador em artigos de acusação, bem como a que resulte de omissão de quaisquer diligências essenciais para a descoberta da verdade.

2 — As restantes nulidades consideram-se supridas quando não sejam objeto de reclamação pelo trabalhador até à decisão final.

3 — Do despacho que indefira o requerimento de quaisquer diligências probatórias cabe recurso hierárquico ou tutelar para o respetivo membro do Governo, a interpor no prazo de cinco dias.

4 — O recurso referido no número anterior sobe imediatamente nos próprios autos, considerando-se procedente quando, no prazo de 10 dias, não seja proferida decisão que expressamente o indefira.»

⁽¹¹²⁾ Capítulo VII, do Título IV («Conteúdo do vínculo de emprego público»), da Parte II («Vínculo de emprego público»).

⁽¹¹³⁾ *Ob. cit.*, pág. 581. Em idêntico sentido já se havia pronunciado PAULO VEIGA E MOURA a propósito do artigo 31.º do EDT (*Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado*, Coimbra Editora, 2.ª edição, fevereiro 2011, pág. 196). Também no âmbito do EDT, J.M. NOGUEIRA DA COSTA, *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, Normas Disciplinadas do Estatuto do Ministério Público*, SMMP, pág. 162, parece aceitar que a apensação deva ser recusada, ao abrigo do artigo 36.º, sempre que a mesma possa comprometer o exercício da ação disciplinar.

⁽¹¹⁴⁾ *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, Anotada e Comentada*, Vida Económica, agosto de 2014, pág. 171. Idêntica posição havia já o Autor defendido a propósito do artigo 31.º do EDT (*Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, Anotado e Comentado*, Quid Juris, 2011, 2.ª edição, pág. 54).

⁽¹¹⁵⁾ *Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa 2014, pág. 208.

⁽¹¹⁶⁾ *Ob. cit.*, pág. 239.

⁽¹¹⁷⁾ Cuja redação era a seguinte:

«Artigo 9.º

(Aplicação supletiva do Código Penal)

Em tudo o que não estiver regulado no presente Estatuto quanto à suspensão ou demissão por efeito de pena imposta nos tribunais competentes são aplicáveis as disposições do Código Penal.»

⁽¹¹⁸⁾ *Ob. cit.*, pág. 111.

⁽¹¹⁹⁾ *Ob. cit.*, págs. 111/112.

⁽¹²⁰⁾ *Ibidem*.

⁽¹²¹⁾ Código do Procedimento Administrativo de 1991.

⁽¹²²⁾ *Código de Processo Penal Anotado*, 1 Volume, 3.ª edição, Editora Rei dos Livros, 2008, pág. 233. *Vide*, a propósito, também, Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto, *Código de Processo Penal, Comentários e notas práticas*, Coimbra Editora, págs. 74/75; PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal*, 3.ª edição atualizada, Universidade Católica Editora, págs. 106/107.

⁽¹²³⁾ Ressalvando-se a aplicação dos prazos previstos na lei penal quando os factos constituam simultaneamente infração penal.

⁽¹²⁴⁾ Sobre este prazo de prescrição de 18 meses e sua natureza, veja-se nomeadamente RAQUEL CARVALHO, *ob. cit.*, págs. 132/133.

⁽¹²⁵⁾ *Ob. cit.*, pág. 512.

⁽¹²⁶⁾ Sobre este prazo prescricional veja-se, ainda, no âmbito do EDT (Projeto), JOSÉ ANDRÉ VAZ, «O Poder Disciplinar no Direito Administrativo e no Código do Trabalho — Semelhanças e Diferenças», in *Prontuário de Direito do Trabalho*, Número especial em homenagem à obra do Dr. Vítor Ribeiro, janeiro-dezembro de 2007, págs. 214/215.

⁽¹²⁷⁾ O artigo 219.º, cujo n.º 4 é referido no n.º 1 do artigo 220.º, tem a seguinte redação:

«Artigo 219.º

Relatório final do instrutor

1 — Finda a fase de defesa do trabalhador, o instrutor elabora, no prazo de cinco dias, um relatório final completo e conciso donde constem a existência material das faltas, a sua qualificação e gravidade, importâncias que porventura haja a repor e seu destino, bem como a sanção disciplinar que entenda justa ou a proposta para que os autos se arquivem por ser insubsistente a acusação, designadamente por inimpugnabilidade do trabalhador.

2 — A entidade competente para a decisão pode, quando a complexidade do processo o exija, prorrogar o prazo fixado no número anterior, até ao limite total de 20 dias.

3 — O processo, depois de relatado, é remetido, no prazo de 24 horas, à entidade que o tenha mandado instaurar, a qual, quando não seja competente para decidir, o envia no prazo de dois dias a quem deva proferir a decisão.

4 — Quando seja proposta a aplicação das sanções disciplinares de despedimento disciplinar, demissão ou cessação da comissão de serviço, a entidade competente para a decisão apresenta o processo, por cópia integral, à comissão de trabalhadores e, quando o trabalhador seja representante sindical, à associação sindical respetiva, que podem, no prazo de cinco dias, juntar o seu parecer fundamentado.

5 — A remessa da decisão, nos termos do número anterior, não tem lugar quando o trabalhador a ela se tenha oposto por escrito durante a fase de instrução.»

⁽¹²⁸⁾ *Ob. cit.*, pág. 622.

⁽¹²⁹⁾ Expressão referida por ANA FERNANDA NEVES, «O princípio da tipicidade no direito disciplinar da função pública», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 32, pág. 25.

⁽¹³⁰⁾ Expressão referida por PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *ob. cit.*, pág. 543.

⁽¹³¹⁾ *Ibidem*.

⁽¹³²⁾ *Vide* parte III, ponto 2.

⁽¹³³⁾ *Vide*, atrás, parte III, ponto 4.

⁽¹³⁴⁾ Itálico nosso.

⁽¹³⁵⁾ *Comentário...*, cit., pág. 211.

⁽¹³⁶⁾ Buscando algum apoio no fundamento da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do CPP, conquanto verdadeiramente a hipótese ali prevista não se coloque no processo disciplinar.

Este parecer foi homologado por despacho de 7 de fevereiro de 2017, de sua Excelência o Ministro da Educação.

Está conforme.

20 de abril de 2017. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, Carlos Adérito da Silva Teixeira.