



DEPARTAMENTO DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITO

**O PROCEDIMENTO DISCIPLINAR NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E
ANGOLANA**

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito,
Especialidade em Ciências Jurídico-Políticas.

Candidata: Sílvia de Lurdes Morais Quitumba Amaro

Orientador: Mestre José F. F. Tavares

Outubro, 2013

Lisboa

Ao meu querido esposo Osvaldo dos Santos S.
Amaro, e aos meus amados filhos Diego e
Willyam Amaro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço do fundo da minha alma primeiramente ao meu Deus pela vida, pelas graças e oportunidades concedidas. Ao meu esposo Osvaldo dos Santos Silva Amaro, pelo apoio incondicional e financeiro, sem ele este grande sonho não teria sido realizado. Agradeço ao meu filho Diego Rodrigo pela inspiração, coragem e compreensão que me deu pois muitas vezes deixei de levá-lo a passear em detrimento desta dissertação e sempre aceitou com agrado. Aos meus pais Alcides Quitumba e Catarina Quitumba pelo seu apoio moral, sua presença nos momentos que necessitei e aos meus queridos irmãos Vicente, Josina Virgínia, Luís e Aznavour pelo carinho e apoio oferecidos.

Ao meu digníssimo orientador Mestre José F.F. Tavares pela brilhante orientação, dedicação, apoio e muito respeito, estando sempre disponível para ouvir as minhas inquietações, oferecendo-me sempre os seus conhecimentos e palavras de incentivo, agradeço também pelos bons comentários, críticas e sugestões, até mesmo pelos livros que me facultou durante a caminhada e desenvolvimento desta dissertação.

Aos meus professores do curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, ao Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa, sem esquecer a minha querida Cecília do Departamento de Direito pelos conselhos e ajuda dados durante a minha permanência na instituição e um obrigado ao Alexandre também funcionário do Departamento.

Agradeço também às minhas colegas e amigas da licenciatura e mestrado: Edmara Bravo e Suzete Guilhermina pelo seu apoio, carinho e paciência que tiveram durante esta caminhada.

A todos os meus amigos pelo apoio e incentivo incondicional, desde os mais próximos aos mais distantes, os meus sinceros agradecimentos.

LISTA DE ABREVIATURAS

AC: Acórdão

AD: Acórdão Doutrinal

AAFDL: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa

CC: Código Civil

CPP: Código do Processo Penal

CJ: Colectânea de Jurisprudência

CP: Código Penal

CPA: Código do Procedimento Administrativo

CPTA: Código de Processo dos Tribunais Administrativos

CRA: Constituição da República Angolana

CRP: Constituição da República Portuguesa

CT: Código do Trabalho

DL: Decreto – Lei (Professor muda)

EDTEFP: Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas

LGT: Lei Geral do Trabalho

RDTAAP: Regime Disciplinar dos Trabalhadores e Agentes da Administração Pública

STA: Supremo Tribunal Administrativo

STJ: Supremo Tribunal de Justiça

TC: Tribunal Constitucional

NPAA: Normas do Procedimento e da Actividade Administrativa

RESUMO

A questão do procedimento disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas tem vindo a ser discutida na doutrina portuguesa como também tem despertado algum interesse na da República de Angola. O estudo do procedimento disciplinar na Administração Pública apresenta-se com um elevado grau de complexidade, não só por ser regido por tramitação própria como também porque existe diferença de aplicabilidade aos trabalhadores, visto que aos agentes e funcionários é aplicável o Estatuto Disciplinar dos funcionários e agentes e aos contratados o Código do Trabalho. A publicação da Lei n.º 58/2008 de 9 de Setembro, relativamente ao Estatuto Disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas em Portugal tem como objetivo proceder a uma aproximação ao regime laboral privado. A referência ao termo “estatuto” foi sempre apontada como uma das principais diferenças existentes entre o emprego público e o emprego privado, também como uma maneira de expressar a superioridade e prevalência do interesse coletivo e de lançar o servidor público para uma relação especial de poder, desprovida de normatividade e vinculada exclusivamente à realização do interesse geral. Para o estudo do procedimento disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas em Angola, daremos enfoque ao Decreto-lei n.º 33/91 de 26 de Julho, tendo como base a Lei n.º 17/90 de 20 de Outubro.

Palavras - chave: Procedimento administrativo. Procedimento disciplinar. Poder disciplinar. Disciplina. Função pública.

ABSTRACT

The question of the disciplinary proceedings of workers who exercise public functions have been discussed in Portugal and also has aroused some interest in the Republic of Angola.

The study of the disciplinary proceedings in Public Administration presents with a high degree of complexity, not only by being governed by procedure own and also because there is difference of applicability to workers, as agents and employees is the applicable Statute of Employees and discipline agents and contractors to the Labor Code.

The publication of the Law nr.58/2008 of September 9, For the Disciplinary Statute Of workers who exercise public functions has as its to make an approximation to the Private Labor Regime.

The reference to the term “ Status” was always considered one of the main difference between public and private employment also as a way to express the superiority and prevalence of common interest and to launch Public Servers for a particular relationship of power, devoid of normativity and linked exclusively the realization of general interest.

For the study of the disciplinary proceedings of workers who exercise public functions in Angola, we will focus on the Decree-Law nr.33/91 of July 26, based on the Law nr.17/90 of October 20.

At the end, we will continue to present a series (PROFESSOR) of opinions in the exercise of the disciplinary procedure in public Administration, comparing the operations of the two legal systems in Analysis.

KEY WORDS: Administrative procedure. Disciplinary Procedure. Disciplinary power. Discipline. Público servente.

KIMBUNDO

O dibha dya soko ni wanji wa ijila ya akalakadi a xindumuna o ikalakalu ya itumu ia ixi, a kwata ku dibeka jinga bhu kyela kya ijila um mbimi ya phutu, dyene we um ku papumuna kyandalu um ixi ya Ngola.

O ku dilonga o masunga um wanji wa ijila bhu kaxi ni utuminu wa ixi ku di londekesa ni kitala kya di leka um ubinjikilu, kana ngó mukonda dya kwila kwala ni wendeselu wa tokola maji ni kwila wé sai-ku katungu mu ku u zakeka ku akalakadi, kuma o ku atumi ni akalakadi a xindumuna o itumu ya ixi a kala ni kitumu kyá kyà tokola, o akalakadi a kikutu kyokute um mbadi akala wá ni kitumu kya fwama um dyanda dyá.

O umonekenu wa kitumu kyala ni kijimbwete 58/2008 kyosome um kizuwa kya 9 kya kamoxi, kya lungu ni kijila kya akalakadi a xindumuna o itumu ya ixi, weza phala kuzukamesa o ukexilu wa kidifwa kya akalakadi a kaswekele.

O ku jimbula o mbimbi ya “kijila” a ki londekesa jinga kuma kyene kya di bhangе o mbandu ya bheta o kuta ku katúngu mu kaxi ka akalakadi a utuminu wa ixi ni akalakadi a kaswekele, ni kwidikiza we kuma yene o njila ya ku londokesa o unene ni kijingu kya kivula, ni ku xinjikila o mukalakadi wa itumu ya ixi um kitala kya di tungula kya ungungu, wa kambe o kima kyoso-kyoso ki ki kolêsa, kyosokese mba kyolunde mu ibhangelu ya ukexilu woso.

Phala ku dilonga o masunga um wanji wa ijila bhu kaxi ni akalakadi a itumu ya ixi mwa Ngola, twanda sunjila o kilunji ku kitumu kyala ni kijinbwete kya 33/91 kyosome um kizuwa kya 26 kya mbeji ya kavwa, kyo xikike ku tandu dya kitumu kyala ni kijimbwete kya 17/90 kyosome um kizuwa kya 20 kya mbeji ya kayadi.

Um kuzubha, tuidikiza dingi o ndumba dya ilondekesu ya lungu ni kwendesа o kitumu kya ijila um ikalakalu ya ixi, um ku i fikisa mba kusokesa o wendelu wa mabha ayadi yá um twala um ku fukulula.

Dibha-dya-dikumba: kutema kuyuka; wanji wa uyukilu.

ÍNDICE

Dedicatória-----	2
Agradecimentos-----	3
Abreviaturas-----	4
Resumo -----	5
Abstract-----	6
Resumo e palavra-chave em Kimbundo-----	7
INTRODUÇÃO-----	11
 CAPÍTULO I- O PODER DISCIPLINAR E SEU FUNDAMENTO-----	12
1. O poder disciplinar-----	12
1.1. O poder disciplinar no sector privado-----	12
1.2. O Poder disciplinar no sector público-----	17
2. O fundamento do poder disciplinar-----	20
2.1. O fundamento do poder disciplinar no setor privado-----	20
2.1.1. Tese contratualista-----	21
2.1.2. Tese institucionalista--- -----	22
2.1.3. Posições intermédias-----	23
2.2. O fundamento do poder disciplinar no setor público-----	24
2.3. Análise comparativa entre os setores público e privado-----	26
 CAPÍTULO II- O EXERCÍCIO DO PODER DISCIPLINAR NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICA PORTUGUESA E ANGOLANA-----	30
1. Princípio do procedimento e princípios do procedimento-----	30
1.1 O princípio do procedimento-----	31
1.2. Os princípios do procedimento administrativo-----	33
1.3. As cartas encíclicas e a posição da Igreja Católica-----	52
 2. Tipos de procedimentos-----	59
2.1. O procedimento disciplinar comum e especial em Portugal e em Angola--	59
2. 2. O procedimento disciplinar comum em Portugal e em Angola-----	59
2.2.1. Início do procedimento-----	60
2.2.2. Instrução-----	63

2.2.3. Defesa do arguido-----	73
2.2.4. Relatório final-----	76
2.2.5. Fase de decisão-----	77
2.2.6. Impugnações-----	78
2.2.7. Quadro comparativo-----	81
2.3. Procedimentos especiais em Portugal e em Angola-----	82
2.3.1. Processo de inquérito e sindicância-----	83
2.3.2. Processo de averiguações-----	84
2.3.3. Revisão do procedimento disciplinar-----	84
2.3.4. Reabilitação-----	85
2.3.5. Multas-----	86
2.3.6. Quadro comparativo-----	86

CAPÍTULO III- ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS RELATIVA AO PROCEDIMENTO DISCIPLINAR NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS PORTUGUESA E ANGOLANA-----88

1. Análise da jurisprudência dos Tribunais relativa ao procedimento disciplinar público português.-----	88
2. Análise da jurisprudência dos Tribunais relativa ao procedimento disciplinar público angolano.-----	92

CONCLUSÕES-----	93
Bibliografia-----	97
Jurisprudência-----	99
Legislação-----	100

INTRODUÇÃO

Usai o vosso poder com moderação, se o
quereis usar por muito tempo; a bondade
conserva a autoridade e a severidade destrói-a.

CATÃO, O ANTIGO

A atual dissertação tem origem na imensa complexidade existente na aplicação do procedimento disciplinar na Administração Pública, pelo que vamos poder saber se existe uma proximidade de aplicação entre o ordenamento jurídico português e o angolano. A escolha do tema deve-se ao facto de ser uma questão que inquieta a população laboral, levantando também uma série de interrogações na comunidade científica e académica.

Primeiramente, é muito importante compreender o conceito material de Administração Pública, que é a atividade dos órgãos do Estado e outras entidades públicas, que procura assegurar a satisfação regular das necessidades coletivas, empregando para esse efeito os recursos adequados. Fazemos também uma abordagem do poder disciplinar nos setores privado e público e seu fundamento, e de aprofundar a existência da relação jurídica de emprego público.

Em segundo lugar, procuramos compreender, havendo já uma lei que regula o procedimento disciplinar dos funcionários que exercem funções públicas, se a mesma lei vai ao encontro do Código de Trabalho (CT), ou seja, se as condições dos trabalhadores que exercem funções na Administração Pública são as mesmas nos contratos individuais de trabalho. Com efeito, importa saber se o trabalhador da Administração Pública pode ser despedido, em que condições e quais os procedimentos a observar.

A Administração Pública é um mundo complexo, daí a escolha do tema **O procedimento disciplinar na Administração Pública portuguesa e angolana**, para a dissertação, com a finalidade de analisar a figura jurídica nos ordenamentos jurídicos português e angolano. Para finalizar, resta-nos questionar a posição tomada pelos tribunais nos dois ordenamentos em matéria do procedimento disciplinar.

CAPÍTULO I - O PODER DISCIPLINAR E O SEU FUNDAMENTO

O que não lesa a cidade também não lesa o cidadão. Sempre que
julgues que te lesaram, aplica esta regra: Se a cidade não é lesada,
eu também não sou lesado. Mas se a cidade é lesada, não nos
devemos indignar contra aquele que a lesa, mas assinalar-lhe a
negligência cometida.

MARCO AURÉLIO

1. O PODER DISCIPLINAR

1.1. O poder disciplinar no sector privado

O poder disciplinar em Portugal consiste na faculdade, atribuída ao empregador, de aplicar, internamente, sanções aos trabalhadores da empresa por conduta inadequada à correta efetivação do contrato. Diz-se, então, que ocorre uma infração disciplinar, como são as previstas nos artigos art.12º e 256º do CT. Assim, na regulação do poder disciplinar não tem aplicação o princípio da tipicidade das infrações e das penas que domina o direito criminal (*nullum crimen sine lege; nulla poena sine lege*).

O poder disciplinar surge associado ao contrato de trabalho (art.º 1152.º do CC e art.º 10.º do CT) que vai implicar uma subordinação jurídica do trabalhador ao empregador, decompondo-se no poder de direção e no poder disciplinar. O poder disciplinar permite ao empregador estabelecer regras de conduta ao trabalhador na organização. O poder diretivo, configura-se como uma faculdade através da qual o empregador procede à orientação do trabalhador e emite ordens e instruções com vista ao cumprimento da atividade laboral e de outros deveres acessórios do trabalhador.¹

Embora o objetivo do poder disciplinar possa incluir tudo quanto diz respeito à conservação e defesa da disciplina, o ponto fulcral do seu exercício é aquele que diz respeito à repressão da infração visto que é definido na generalidade. Assim, o

¹ Segundo o professor JOSÉ MESQUITA, existe um elemento de alienabilidade, traduzindo-se no facto de o resultado da atividade se integrar direta e automaticamente no património do empregador, sem necessidade de qualquer ato ou negócio jurídico autónomo. Afirma ainda que o poder diretivo se resume em vetores: o empregador define (embora esse poder possa ser exercido por qualquer superior hierárquico do trabalhador) onde, quando, como, quais as tarefas a serem executada. (Cf. MESQUITA, José Andrade-**Direito do Trabalho**. Lisboa, AAFDL: 2003, p. 212).

empregador de trabalho dispõe da singular faculdade (singular porque se trata de relações entre particulares) de reagir na permanência do contrato.

A sanção disciplinar tem sobretudo um objetivo conservatório e intimidatório, isto é, o de manter o comportamento do trabalhador no sentido adequado ao interesse da empresa. Em primeira linha, visa a prevenção especial e geral. Não pode ser conceituada como uma reação de sentido reparatório, destinada a atuar sobre certa situação material em desacordo com a consecução do escopo económico dotado de trabalho. É antes uma reação que visa em primeira linha proceder de harmonia com as regras de disciplina, integrando-o assim no padrão de conduta visado. O regime do poder disciplinar encontra-se enquadrado no Código de Trabalho, no capítulo do “incumprimento do contrato”. O poder disciplinar constitui uma prerrogativa do empregador, mas tanto é exercido por este como pelos superiores hierárquicos do trabalhador (art.º 328.º, n.º3), mas também a própria qualificação das condutas do trabalhador como infrações disciplinares (art.º 331.º)². Há ainda autores que também dão o seu contributo para a identificação preventiva do poder disciplinar, visto que este e a sanção disciplinar são duas noções complementares mas distintas.

O poder disciplinar procura prevenir violações aos deveres funcionais, mas também visa conseguir a aplicação das sanções disciplinares, de modo a curar muito rápido os prejuízos causados à máquina administrativa pelo seu mau funcionamento de uma das ‘peças’.³ Segundo ROMANO MARTINEZ, o poder disciplinar corresponde a uma faculdade atribuída a uma das partes - o empregador - de impor sanções à outra - o trabalhador - tendo como limite o despedimento.⁴ Portanto, não se pode considerar que o poder disciplinar, característico do contrato de trabalho, constitua um regime sem precedentes no domínio contratual. A lei permite que, nos contratos, as partes auto – regulamentem os seus interesses, como também, dentro de certos limites, os autotutелеm. A autotutela efetuada pelas partes no domínio contratual está sujeita a

² O art.º 331.º do CT de 2010 corresponde aos artigos.374.º e 375.º do CT/2003, e 38.º do RCT/2004, com as diferenças seguintes: “em vez de funções em organismos de representação de trabalhadores”, passou a referir-se “funções em estrutura de representação colectiva de trabalhadores”. NETO, Abílio – **Novo Código do Trabalho e Legislação Complementar Anotados**. 2.º Ed. Setembro de 2002, p. 615.

³ QUADROS, Fausto – **Os conselhos de disciplina na Administração consultiva portuguesa**. p. 35.

⁴ COUTINHO DE AMEIDA **O Poder Empresarial. Fundamento, Conteúdo e Limites. Temas de Direito do Trabalho**. Coimbra: Almedina, 1990, p.328.” é o poder disciplinar que também confere eficácia *ao ius variandi*, posição criticada por M. ROSÁRIO RAMALHO - **Do Fundamento do Poder Disciplinar Laboral**, Coimbra: Almedina, 1993, p. 223 e seguintes, e por, Pedro R. MARTINEZ – 5ª. Ed. Coimbra: Almedina 2010, p. 633 e seguintes.

fiscalização, a exercer pelos tribunais. O mesmo se passa quanto ao poder disciplinar. Trata-se de uma forma de autotutela que o empregador pode exercer contra o trabalhador, sujeita a fiscalização judicial. Todavia, o poder disciplinar corresponde a uma autotutela com um desenvolvimento que não encontra paralelo em outros contratos. Como não há uma tipificação disciplinar, nem sequer uma noção legal desta figura, importa delimitar a faculdade de o empregador impor sanções ao trabalhador, ainda que sem contornos naturalmente precisos.

O poder disciplinar destina-se a fazer face a atuações do trabalhador geradoras de responsabilidade disciplinar, ou seja, atuação do trabalhador em violação do contrato de trabalho, mais propriamente da relação laboral, razão pela qual no Código de 2009, esta matéria é regulada em sede de incumprimento de contrato de trabalho (artigos.º 323.º, 328.º e seguintes). Excepcionalmente, a atuação ilícita do trabalhador fora do domínio contratual, se tiver implicação direta na relação laboral, pode justificar o exercício do poder disciplinar ⁵. O poder disciplinar, advém da violação de obrigações contratuais por parte do trabalhador. O empregador, ao abrigo do poder disciplinar, sanciona o trabalhador que desrespeite os deveres contratuais (tanto principais como secundários ou acessórios). A ação disciplinar pode ser exercida contra qualquer trabalhador, independentemente da posição hierárquica que ocupe na empresa, na pendência do contrato de trabalho, ainda que suspenso. Cessando o vínculo laboral extingue-se o poder disciplinar (art.º 98º. n.º1, *in fine*, do CT 2009)⁶, cabendo ao empregador o recurso ao regime da responsabilidade civil para exigir eventual indemnização.

A responsabilidade disciplinar assenta no regime da responsabilidade contratual, mas neste encontram-se igualmente os aspetos punitivos, próprios de responsabilidade penal.

⁵ No AC. STJ de 24/4/1996, BMJ456, p. 276, considerou-se que a atuação fora dos exercícios de funções integra uma infracção disciplinar. (bancário que dá ao seu banco, que também é empregador, ordem de compra de ações na bolsa, não tendo saldo suficiente na respetiva conta) porque os factos que ocorrem «dentro da orgânica do empregador» reflectindo nas relações juslaborais. Nesta sequência, indicam-se os casos do guarda – noturno do Palácio Ducal de Vila Viçosa, condenado por crime de recetação de objetos furtados a entidade diferente do empregador (AC. Rel. ÉV. de 12 de 1991, CJ XVI, T. III, p. 315), de um comandante e de um comissário de bordo de uma empresa de transporte aéreo que tiveram um comportamento escandaloso no hotel onde deviam repousar (Acórdão STJ de 11/5/1994 e de 7/12/1994, BMJ 437, p. 335. CJ (STJ) 1994,) T. III, p.303 Como refere MENEZES CORDEIRO, **Direito do Trabalho**. P. 752, caso a caso haverá que esclarecer se a violação de normas civis, penais ou outras poderá configurar também ser uma violação das normas laboral.

⁶ Sobre esta questão, cf. AC. Rel. Pt. 1/6/1998, CJ XXIII, T. III, p. 251.

O exercício do poder disciplinar não é funcional como o poder paternal; apresenta-se antes, como um poder discricionário, no sentido de só ser exercido se o empregador julgar oportuno.⁷ Portanto não cabe aos poderes públicos substituírem-se ao empregador, para impor ou impedir o exercício do poder disciplinar.

Apesar da mencionada discricionariedade, o empregador, no exercício do poder disciplinar, não pode demitir-se do seu poder, pretendendo que a sanção seja aplicada por uma entidade externa, designadamente um tribunal. Contudo, o exercício do poder disciplinar relaciona-se com a atividade empresarial, relativamente à qual a liberdade de iniciativa não pode ser restringida. Deste modo, será o empregador quem decide se é conveniente ou não instaurar um procedimento disciplinar; tal atuação não lhe pode ser imposta. Mas, em princípio, também não poderá instaurar um processo disciplinar a um trabalhador se, anteriormente, deixou impunes idênticas infrações praticadas por outros trabalhadores, e tal mudança de atitude se fundou num intuito persecutório originando um ato de discricionariedade. Sem intuito persecutório, o empregador pode punir diferentemente e passar a sancionar ilicitudes sem que as tenha que justificar e indiferente aos direitos de igualdade. O poder disciplinar, para ser exercido, pressupõe um determinado procedimento (art.º 329.º CT 2009), conduzido diretamente pelo empregador ou pelos superiores hierárquicos do trabalhador art.º 329º do CT 2009.⁸ Nada impede, inclusive, que o procedimento seja conduzido por uma pessoa externa à empresa. Damos, como exemplo, um instrutor nomeado, ou um advogado mandatado pela empresa, (art.356º, nº1 do CT 2009) analisa os factos que podem dar origem a sanção disciplinar, mas a decisão sobre a sanção a aplicar só pode ser tomada pelo empregador ou pelo superior hierárquico do trabalhador.

Na República de Angola, o poder disciplinar no sector privado corresponde à faculdade de o empregador aplicar sanções ao trabalhador que se encontre ao seu serviço, enquanto vigorar o contrato de trabalho (art.º48.º LGT). O procedimento disciplinar constitui o corolário do poder de direção, atribuindo-lhe a característica da coercibilidade que é exercida pelo empregador, ainda que sujeita, naturalmente, a controlo judicial. O exercício da ação disciplinar destina-se a punir o trabalhador em termos de ilicitude e

⁷ O dever de aplicar as sanções disciplinares está referido no art.º40.º n.º2, da LCT, relacionado com um padrão de moral sexual, do que os empregadores não podem ser guardiões. Em sentido diverso, qualificado “O Poder Disciplinar Como um Poder.” Ver, MOTTA VEIGA, Lições, cit. p. 341.

⁸ O procedimento laboral tem uma função idêntica ao procedimento administrativo: legitimação da atuação e garantia do interessado.

culpa, em função do qual se determina a sanção aplicável. O elenco das medidas disciplinares consta do art.º 49.º da LGT que prevê a admoestação simples, a admoestação registada, bem como a admoestação temporária de categoria, com diminuição de salário, a transferência temporária do centro do trabalho com despromoção e diminuição do salário, e o despedimento⁹. A aplicação das sanções disciplinares deve obedecer aos princípios da proporcionalidade e da punicidade (art.º 53.º LGT). O primeiro princípio implica que a sanção disciplinar tenha de ser adequada à gravidade da infração e à culpabilidade do trabalhador (art.º 53.º, n.º1 LGT). O segundo proíbe a aplicação cumulativa de mais do que uma sanção para cada infração, pelo que, mesmo que esta se revista natureza continuada, não pode dar origem a mais do que uma medida disciplinar (art.º 53.º, n.º2 LGT). Consequentemente se por unanimidade o empregador prescindir de aplicar ao trabalhador a sanção adequada, é a infração substituída por uma pena mais leve.

O exercício da ação disciplinar obedece a um procedimento próprio que vem regulamentado no art.º 50.º LGT, sem esquecer que se se iniciar nos 30 dias seguintes àqueles em que ocorra o conhecimento da infração e do seu responsável (art.º 63.º n.º 1 a), LGT), a infração disciplinar prescreve no fim de um ano a contar do momento em que teve lugar (art.º 63.º n.º 1, b), LGT).

⁹Admoestação Simples consiste em o empregador fazer notar ao trabalhador, por forma explícita de que o seu comportamento concreto representa a violação de um dever a que contratualmente se terá obrigado, e que por isso não é tolerado, sendo consequentemente o trabalhador advertido para não repetir, sob a cominação de que essa repetição terá outras consequências na relação contratual entre as partes, podendo mesmo pô-las em causa. A admoestação simples não está sujeita a forma especial podendo mesmo ser emitida verbalmente por virtude do Princípio da Proporcionalidade ela, será a sanção adequada às infrações leves, em que seja de esperar que o trabalhador não volte no futuro próximo a adaptar aquele comportamento. Em relação a Admoestação registada diferencia-se apenas por ser registada no cadastro disciplinar do trabalhador, o que permite acrescentar ao elenco da funções já referidas anteriormente uma função documental, que tem como destino evidenciar a prática de uma violação da relação laboral. Quanto à despromoção temporária de categoria com diminuição de salário, consiste numa redução simultânea da categoria e do salário do trabalhador por um período determinado que não pode ser inferior a 15 (quinze) dias nem superior a 3 (três) meses (art.º49.º n.º 2 da LGT). Ainda assim, segundo MENEZES LEITÃO, no caso de não ser possível a aplicação dessa medida em determinada empresa ou centro de trabalho, em virtude da organização do trabalho, o empregador pode substituí-la pela medida de redução de 20% no salário pelo tempo de duração fixado para esta medida, não sendo, no entanto, possível o processamento de salário inferior ao mínimo legal em vigor para a respectiva categoria profissional (art.49.º n.º 4 LGT). Como *última ratio* das sanções disciplinares, surge-nos o Despedimento que vem determinar a extinção do vínculo laboral. Cf.. LEITÃO, Luís M. Teles de Menezes – **O Direito do Trabalho de Angola**. 2ª Ed. Coimbra: Almedina 2013, p. 230.

1.2.O Poder disciplinar no sector público

Tradicionalmente, o poder disciplinar consiste na faculdade de aplicar sanções corretivas aos agentes que, pelo seu procedimento, prejudiquem o melhor funcionamento dos serviços, expulsando-os se necessário for. Segundo o MARCELO CAETANO, o poder disciplinar desdobra-se em duas faculdades, a saber: a primeira ocupa-se com ação disciplinar, ou seja, é relativa à competência para exercer o referente poder, por isso é entendida como infrações, para efeito de aplicação da pena, diferenciando-se do poder de inspeção. A segunda tem a ver com a competência para aplicar sanções.

MARCELO CAETANO afirma que se a competência para aplicar sanções pertence a um superior hierárquico, temos, assim, a disciplina hierarquizada. Isto quer dizer que, quando falamos de hierarquização da disciplina, significa que será necessário distinguir o poder hierárquico íntegro que faculta ao superior hierárquico decidir por si, consoante o seu critério, não passível de recurso, e o poder hierárquico condicionado em que existe uma necessidade de um processo formal, recorrendo a audiência obrigatória antecipada de um órgão colegial consultivo, permitindo assim a impugnação contenciosa para distinguir a legalidade da decisão. Esta é a opção adotada pelo ordenamento português.¹⁰

A relação jurídica de emprego público

O exercício de uma atividade enquadrada em ordem profissional, no sector da relação jurídica do emprego público, proporciona a relevância disciplinar. Neste contexto, atendendo à realidade portuguesa, a relação jurídica de emprego público é constituída por duas modalidades, a saber: por Nomeação ou por contrato de trabalho em funções públicas. (art.º 9.º do DL, n.12-4/2008, de 27 de Fevereiro). A nomeação é entendida como

¹⁰ CAETANO, MARCELO - **Manual de Direito Administrativo**. Tomo II, Coimbra Ed. p. 823 – 835).

ato unilateral da entidade empregadora pública (Estado), cuja eficácia depende da aceitação do nomeado. A segunda modalidade é entendida como contrato, sendo também compreendido como acto bilateral celebrado entre uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e em representação do Estado e, em particular, nos termos em que se constitui uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa. É importante mencionar que no âmbito da contratação também está englobada a contratação a termo¹¹. Por esse motivo, todos os envolvidos nestas modalidades englobam a ideia da noção de Função Pública¹², dizendo ainda que os contratados a termo certo não fazem parte daquela noção.

Com base na noção que acabámos de citar, há uma questão muito importante que exige resposta: saber por que é que os funcionários contratados a termo certo não fazem parte da noção de Função Pública?

Para esta questão importa, em primeira linha, salientar que a relação jurídica de emprego na função pública se define como sendo

“ Um vínculo complexo pelo qual um dos sujeitos se obriga a desempenhar, de forma personalizada e sob autoridade e direcção da Administração Pública funções próprias e permanentes da pessoa colectiva mediante contrapartidas de natureza pecuniária, social e o reconhecimento de associados a uma maior estabilidade de emprego ”¹³. Por esta via a Administração Pública não pode recorrer aos funcionários que tenham o contrato de trabalho a termo certo com o intuito de satisfazer as necessidades ou seja, de assegurar a satisfação das funções próprias e permanentes. Por conseguinte, o trabalhador, no exercício da atividade dentro de uma relação jurídica de emprego público a título principal ou quando acumula funções deve respeitar as condutas de forma disciplinar. O trabalhador tem deveres e obrigações para com o empregador, sendo o principal foco exercer a respetiva atividade profissional de forma técnica e deontológica, conforme o código correspondente à sua actividade. Por exemplo, um médico, no desempenho das

¹¹ Cf. Art.º 21º e 22º do DL – Nº 41 de 27/2008.

¹² “ A Função Pública é entendida como o corpo constituído pelo conjunto de indivíduos que, de forma subordinada e hierarquizada, prestam o seu trabalho como profissionais especializados, no desempenho de funções próprias e permanentes, dos diversos serviços e pessoas coletivas que integram a Administração Pública” (Cf. MOURA, Paula Veiga - **Função Pública – Regime Jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes**. Vol. I, 2.ª Ed. Coimbra Editora 2001, p.17)

¹³ MOURA, Paula Veigas, *Op. Cit.* 2001, p.58.

suas funções e para a prática de certos atos médicos precisa do consentimento do paciente. Se não a obtiver e admitindo que o médico cometa erros sob a sua vigilância, a Ordem à qual está vinculado afirma serem cuidados do próprio médico pelos quais não se responsabiliza¹⁴. Assim, em face do empregador público, o trabalhador responde por falta de cumprimento do dever laboral em face da Ordem dos médicos, por inobservância de um padrão específico quanto ao modo do exercício da profissão em causa. É importante compreender que existem situações em que o que está em causa é, sobretudo, um juízo de valor disciplinar, que pela sua complexidade técnica, deve seguir os procedimentos conduzidos pela ordem. Embora a lei que disciplina as diversas modalidades de constituição da relação de emprego público não compreende em que o início de funções possa ocorrer antes de verificados alguns daqueles atos. Importa salientar que a sujeição a disciplina começa desde o dia do início de funções só podendo responsabilizar o trabalhador a partir deste início. A partir do início efetivo de funções, os trabalhadores respondem disciplinarmente perante os superiores hierárquicos da estrutura organizacional ou serviço que integram, os quais têm para lhes instaurar a quase totalidade de procedimentos disciplinares, mesmo que legalmente não detenham o poder de punir (art.º 29.º EDTAP). No entanto, com base na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, nos seus artigos 31.º a 33.º, a relação jurídica de emprego público cessa o vínculo funcional, mas a justiça disciplinar mantém-se para todas infrações que tenham sido praticadas até à data dos acontecimentos (art.º 12.º). Se a cessação jurídica da relação de emprego for de alteração da situação jurídico- funcional, que ocorre quando o trabalhador muda de serviço, posto de trabalho, ou entra em licença de vencimento, as infrações disciplinares até esse momento praticadas continuarão a ser objeto de procedimento disciplinar, por parte do serviço em que a violação dos deveres ocorreu. Contudo, se porventura, após a cessação do vínculo, o funcionário cometer uma irregularidade, já não poderá ser objeto de perseguição disciplinar, mas, poderá apenas e eventualmente, ser sancionado no foro criminal.

2. O FUNDAMENTO DO PODER DISCIPLINAR

2.1. O fundamento do poder disciplinar no sector privado

¹⁴ Cf. Regulamento n.º14/2009 da Ordem dos Médicos, DR n.º 8, II Série, de 1 de Janeiro de 2009 no seu art.º 34.

A questão do fundamento do poder disciplinar no sector privado coloca-se em relação à sua componente sancionatória e reside em averiguar a admissibilidade de um poder punitivo direto do empregador sobre a pessoa do trabalhador, em resultado de um comportamento que ele próprio valora como infração disciplinar e tendo em conta que o empregador é um ente jurídico privado e que o contrato é um negócio de direito privado¹⁵. A ideia a que mais frequentemente se recorre para explicar e justificar aquele poder é a de que a incorporação do trabalhador numa organização implica sua sujeição a regras de conduta semelhantes às «exigências próprias da mesma organização», isto é, destinada a manter a coesão e articulação funcional dos elementos produtivos que a constituem. Para o autor ANTÓNIO PEREIRA: “ É então que verdadeiramente surge a relação de trabalho subordinado, ou seja, a relação que se estabelece entre aqueles que alienam a disponibilidade da sua força de trabalho e aqueles que adquirem com vista à obtenção de um certo resultado, de um produto. E é exactamente aqui que encontramos um verdadeiro poder disciplinar, totalmente arbitrário e quase degradantes, mas de qualquer modo concebido como a faculdade reconhecida a uma das partes no contrato de aplicar que atingem a esfera patrimonial e pessoal da outra ”.¹⁶

Para explicar o fundamento do poder disciplinar tem-se debatido na doutrina juslaboral o estudo de dois modelos básicos: As teses constitucionalistas e o institucionalista.

2.1.1. Tese contratualista

A orientação contratualista foi a primeira a desenvolver-se, sendo hoje aquela que mais adeptos acolhe e que também procura encontrar a justificação para o conjunto de poderes, descortinando duas vertentes: a obrigacional e a autónoma. Na visão de M. ROSÁRIO RAMALHO, a questão do poder disciplinar põe em causa dois princípios fundamentais muito importantes do ordenamento jurídico.

Em primeiro lugar, o princípio da igualdade das partes no negócio jurídico - privado, uma vez que este poder manifesta uma posição evidente do poder negocial do seu titular

¹⁵ RAMALHO, Maria do Rosário - **Direito do Trabalho**. Parte I. Coimbra: Almedina 2005, p. 649.

¹⁶ PEREIRA, António Garcia - **o poder disciplinar da entidade patronal – Seu fundamento**, Ed. Lisboa: Danúbio, P. 20, 26 e 27.

e vai além das outras faculdades presentes noutras situações da vida privada¹⁷; em segundo lugar, o princípio de justiça pública, uma vez que é da competência do empregador aplicar a sanção disciplinar. Para as teses contratualistas, segundo as quais o contrato de trabalho estaria na origem do poder disciplinar, assentando este no consenso prévio entre o trabalhador e o empregador. Esta posição teve início ao se afirmar no sentido da proximidade entre as sanções disciplinares e as *cláusulas penais*, também designadas *penas convencionais*¹⁸, termos que, de certa forma, correspondem no fundamental à tradição do direito, pouco aberto à ideia de um verdadeiro poder disciplinar patronal autónomo. Apesar de esta perspetiva ultrapassar os obstáculos colocados pelo princípio da justiça pública e pelo princípio da igualdade como forma de reação do credor ao incumprimento, a sanção disciplinar não exprimiria qualquer posição de domínio em relação ao credor. De outra forma tendo a sanção natureza de cláusula penal, o poder disciplinar ver-se-ia aceite pelo trabalhador *ab initio* no contrato, o que asseguraria as igualdades das partes no vínculo jurídico¹⁹.

Falando já da perspetiva autónoma, M. ROSÁRIO RAMALHO faz notar que o fundamento reside no próprio contrato, visto que esta perspetiva pode estar coligada a outros fatores, sendo que surgem variantes. Segundo a mesma autora, quanto à perspetiva autónoma não logrando o poder disciplinar, há autores que optam por justificar o poder diretivo do empregador e por considerar o poder disciplinar como corolário daquele poder, diminuindo-lhe a sua importância. Assim sendo, este tipo de construção não se coaduna com a independência dos dois poderes, nem explica as situações em que a aplicação da sanção nada tem a ver com violação das normas emanados do poder diretivo²⁰. Portanto as variantes apresentadas são:

- a) A variante estrutural, em que o poder disciplinar surge como corolário do poder diretivo;
- b) A variante legal, em que o poder disciplinar se fundamenta diretamente na lei e os sujeitos (trabalhadores) têm a faculdade de se regerem por ela quando optarem pela celebração do contrato de trabalho;

¹⁷ RAMALHO, Maria do Rosário, *Op. Cit.*, p, 650.

¹⁸ Cf. Art.º 810.º e seguintes, do C. CIV.

¹⁹ . RAMALHO, Maria do Rosário, *Op. Cit.*, p, 653.

²⁰ RAMALHO, Maria do Rosário, *Op. Cit.*, p, 653- 665.

c) A variante organizacional, que conjuga o elemento contratual (que assegura que a sujeição do poder é voluntária) com as necessidades da prestação de trabalho ao empregador e as demais prestações em execução na organização empresarial²¹.

ANTÓNIO FERNANDES defende que a tese contratualista evoluiu no sentido de explicar o poder disciplinar pelo facto de ser o contrato de trabalho que coloca a entidade patronal numa posição de «autoridade» sobre o trabalhador (art.º 11 CT). Também M.ROSÁRIO RAMALHO vem defender que o ponto de partida para explicar o fundamento do poder disciplinar são as teses contratualistas, deixando para trás as teses institucionalistas²².

2.1.2. Tese institucionalista

A vertente institucionalista ou comunitária foi desenvolvida nos anos trinta a sessenta mais no século XX, e que, por sinal, não tem muitos seguidores.

Por conseguinte, esta vertente encontra o fundamento do poder disciplinar no ramo empresarial, encarando a empresa como organização de meios dotados de exigências próprias concorrentes à sua coesão, ao seu equilíbrio estrutural e à optimização do seu funcionamento, tidas como distintas do interesse económico do seu titular. Como é óbvio, a semelhança aplicada é a do poder hierárquico existente em qualquer organização privada ou pública, permitindo assim e simultaneamente, justificar do mesmo modo a disciplina laboral nas empresas capitalistas e nas socialistas. Deste modo, em meados do século XX surgiram duas vertentes: a institucionalista ou comunitária, que veio a ser defendida fortemente pela (doutrina) francesa e germânica, onde a empresa, apesar de ter um poder autónomo, apresenta objetivos comuns ao trabalhador e a entidade patronal, sendo que esta comunhão vem justificar os poderes laborais; a outra vertente, a autoritária, defendida pela doutrina italiana, salienta o princípio de ser a hierarquia que justifica os poderes de disciplina e de direção.

²¹ FERNANDES, António Monteiro, **As sanções disciplinares e sua graduação** In ESC, II Série,n.º36, Lisboa 1973, p.27, nota 5.

²² Em sentido diferente PEDRO MACEDO vem mencionar que, “[...] A propriedade dos meios de produção e o contrato explicam, sem justificar, a existência e a titularidade de um poder disciplinar, mas, não de um direito processo disciplinar, ou seja, o poder disciplinar é um poder de facto que se justifica com as necessidades organizativas da empresa e vem receber o reconhecimento legal, ao ser controlado”. cf. MACEDO, Pedro de Sousa, **O Poder Disciplinar Patronal**. Coimbra: Almedina, 1990, p..7 -10.

2.1.3. Posições intermédias

Tudo ponderado, entendemos que não se pode explicar o poder disciplinar sem uma direta ligação estrutural das relações de trabalho, tal como resultam do correspondente contrato. ANTÓNIO FERNANDES considera que é através do contrato que se transfere a disponibilidade da força de trabalho de uma pessoa para outra mediante um “preço” – o salário)²³. No entanto, GARCIA PEREIRA vem dar o seu contributo, apresentando uma teoria com cariz pontualmente ideológico, afirmando categoricamente que o fundamento do poder disciplinar se encontra caracterizado na própria estrutura económica – capitalista²⁴. Porém, MENEZES CORDEIRO considera que deve reconhecer-se que algumas tentativas de excesso não poderão implicar definitivamente a exclusão das teorias tradicionais visto que a contraposição clássica entre as teorias contratualistas e institucionalistas é imprópria. Por um lado, o contratualismo indigita para uma explicação jurídico- positiva, já a tese institucionalista aponta para uma ordenação político - social, não podendo contrapor-se uma à outra. Acrescenta ainda que, para aferir a natureza do poder disciplinar, importa indagar, não só as motivações técnico-sociais que levam a instituir o poder disciplinar – reconduzem-se a necessidades empresariais, onde ganham terreno as orientações institucionalistas, mas também a consagração jurídico positiva do poder disciplinar (Cf. art.º 26.º n.º1 da LCT, hoje art.º365º. n.º1 do CT) e, para finalizar, a natureza dogmática do poder disciplinar que implica uma redução dessa realidade a outros institutos²⁵.

²³ Cf. FERNANDO, António Monteiro, - **Direito do Trabalho**. 16ª Ed. Lisboa: Almedina, 2012, p

²⁴ PEREIRA. Garcia, Op. Cit.. P. 94. Apontando para uma solução extrajurídica que se pretende com a estrutura económica. Cf. LAGE, Isabel, **O poder disciplinar da entidade empregadora** – Fundamentação Jurídica, n.º15, AAFDL, Lisboa 1991, p. 80-82.

²⁵ CORDEIRO, António Menezes Op. cit. p.760-762.

2.2. Fundamento do poder disciplinar no sector público

Por imperativo constitucional, a Administração Pública está exclusivamente vinculada à prossecução do interesse público, do qual se pode dizer que representa a totalidade dos pontos cardeais por que se deve orientar e pautar a actividade administrativa. Porém, o interesse público não pode ser prosseguido de toda e qualquer maneira, uma vez que o próprio texto constitucional impõe como limite a tal actividade e a necessidade de por ela se respeitarem os direitos e interesses legalmente protegidos.

Assim, o poder disciplinar encontra o seu fundamento no poder de supremacia que a Administração Pública possui, sobre os seus trabalhadores e consiste na prerrogativa de sancionar todos os que adoptarem um comportamento desviante, no que se referir ao exigido e esperado de um trabalhador normalmente diligente, provocando um prejuízo ao funcionamento, à imagem ou ao prestígio do serviço. Porém, é inegável que, quer o direito disciplinar quer o poder disciplinar promovem uma dupla finalidade, pois, por um lado conferem à Administração Pública os meios para se defender contra as faltas do trabalhador e para assegurar a ordem no interior dos serviços, por outro lado representam um importantíssimo instrumento de protecção do trabalhador contra o arbítrio da hierarquia administrativa, oferecendo-lhe um vasto leque de garantias necessárias²⁶. ANA NEVES fundamenta o poder disciplinar no sector público como sendo um conjunto de elementos, que inclui o organizativo, fazendo depois o contraposto do poder laboral.²⁷ No entanto, existem algumas teorias que nos levam a compreender melhor o fundamento do poder disciplinar no sector público.

²⁶ Cf. neste sentido, AUBY -JEAN MARIE ; AUBY- JEAN BERNARD, **Droit de la fonction publique**, 2.^a Ed. Dalloz, p.192.

²⁷ Segundo a autora “[...] O Fundamento do Poder Disciplinar e Direito disciplinar no setor público parece-nos resultar da junção do justificativo da disciplina que é um fundamento inespecífico relativamente a uma «disciplina profissional e laboral», 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 protecção do trabalhador e com o facto de ser uma manifestação do poder sancionatório público. Se se apontam razões de política legislativa e de eficácia (a inadequação do sistema penal comum, pela sua morosidade, dureza, benignidade das suas sanções, ou seja invertendo o quadro, pelo seu excessivo rigor pelo conteúdo social) para ter sido outorgada à Administração Pública um poder sancionatório relativamente a infração disciplinar que originalmente caberia aos tribunais por força do princípio da separação de poderes, assim, uma vez modificada esta parcela, do exercício da justiça, para entre—portas, ela deve

Na senda de JOSÉ GARCIA e TRESVIJANO FOS encontramos três teorias²⁸. A primeira teoria apresentada faz afinidade entre o direito disciplinar e o direito penal, sendo que ambas fazem parte das primeiras etapas do desenvolvimento do direito no sector público, sendo também de fácil exposição, visto que ambas possuem muitas semelhanças. É a teoria mais antiga defendida por G. JÉZE e outros²⁹. A segunda teoria vem recomendar a analogia entre o direito disciplinar e o direito civil, mas tendo sempre em atenção a diferença entre sanção penal e sanção disciplinar, por ser necessário comparar a realidade civil derivada de uma relação contratual que está patente dentro do circuito dos funcionários da Administração Pública. Esta tese é defendida por LABAND.

A terceira teoria vem evidenciar o direito disciplinar que se conforma no direito administrativo, mas com um grau de relevância de uma relação especial. Foi defendida por VITTA; SANTI ROMANO; OTTO MAYER; e por JELINEK. SANTI ROMANO entende que é necessário fazer uma distinção entre o direito de supremacia e o direito de soberania, visto que o direito de supremacia recai sobre os funcionários que têm uma relação e estão submetidos a normas da administração e, o segundo é aplicado aos súbitos. Para JELINEK admite que o fundamento do poder disciplinar está patente na sua sujeição especial e não se encontra patente na sua soberania.

assistir ou não deve perder as garantias que tem na fonte. Portanto, o poder disciplinar exercido por todos trabalhadores no âmbito dos grupos empresariais é abolido daquele círculo, partilhando apenas duas dimensões. Essas dimensões são derivadas do poder de direção da entidade patronal, que se traduz no poder desta de aplicar, internamente sanções aos trabalhadores da referida organização ou se mostre inadequada incorrecta à efectiva relação com o trabalhador, reprimindo sim aquela ordem á reintegração em certo padrão de conduta.” NEVES, Ana Fernanda. **Da relação jurídica do emprego público – Movimento fractais, diferença e repetição**. Coimbra: Ed. Coimbra, 1999, p. 301 a 302.

²⁸ GARCIA, José António e FOS, Treivijano, **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo III, Vol. II, [s. l] p.966 e ss.

²⁹ Sobre as suas relações cf.. ARENALES, Elena Burgoa, **As relações entre o Direito Disciplinar e o Direito Penal e os crimes dos funcionários** *In Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*. Vol. I, Coimbra Ed. 2001, p. 217-229; cf. ainda, ABREU, Vasconcelos- **Para o estudo do procedimento disciplinar no Direito Administrativo português vigente: As relações com o processo penal**. Almedina, 1993.

2.3. Análise comparativa entre os sectores público e privado

É importante compreender se de facto existem pontos comuns entre os sectores público e privado. PAULO MOURA segue uma linha de pensamento focando-se na existência de uma ramificação entre as teorias contratualista e institucionalista. Para PAULO MOURA, a linha de pensamento seguida é a contratualista, afirmando mesmo que não é por o trabalhador estar submetido à Função Pública, que enquanto funcionário, venha a assumir tal qualidade. Pelo contrário, é pelo facto de ser funcionário público, logo por obrigatoriedade da lei, que o mesmo passa a estar obrigado ao regime. Contudo são essas razões que nos levam a concluir que não é esta subordinação essencial ao conceito de funcionário³⁰. Anteriormente foi referido que a autoridade pública envolve-se de uma potesta sobre seus trabalhadores; mas já referimos que, no sector privado, no fundo a desigualdade contratual concedida ao trabalhador, configura-se igualmente como mesma potesta sobre o próprio trabalhador. Por essa via encontra-se uma barreira intransponível que persiste na teoria contratualista.³¹

Também é verdade que podemos encontrar o fundamento do poder disciplinar na Administração Pública segundo as teorias institucionalistas, que se apoia no conceito de hierarquia administrativa. O conceito de hierarquia remonta ao grego *hierarchia* (*hierós* + *archia*), tendo como significado comando sagrado, e que por essa via a hierarquia referenciada na função pública se organiza através de três níveis:

No primeiro nível estão os funcionários e agentes do mesmo quadro, com mesmas as categorias, e letras de vencimento. O superior hierárquico é, neste sentido, o funcionário ou agente que comparativamente a outro (subordinado) tem uma categoria e letra de vencimento superior.

No segundo nível, as pessoas do quadro mais elevado ou seja de chefia estão preenchidos neste nível. Este quadro de chefes, independentemente da letra de vencimento que possui (é sempre provido em comissão de serviço).

³⁰ Cf. MOURA, Paula Veiga. Op. cit. p. 30.

³¹ Os contratualistas admitem que o poder disciplinar é regulado por normas que se inspiram na igualdade das partes. Além disso, como ele é exercido pelo chefe é a própria essência bilateral que se opõe a essa teoria. AMEIDA, José - **Natureza Jurídica do Poder Disciplinar no Direito do Trabalho in REDUMG**, 1955, P.144.

-No terceiro nível é composto pelos Membros do Governo que são titulares de cargos políticos que são a abóbada da hierarquia. Por esta razão, é lícito dizer que um técnico superior principal (letra C) é superior hierárquico de um chefe de seção do mesmo serviço, mas será subordinado de um chefe de repartição (letra D) se na respectiva lei orgânica estiver integrado na categoria de pessoal de chefia³². Contudo, a legitimidade de punir infrações disciplinares habita no facto de o direito disciplinar ser um direito fundamental, controlado pela vida e funcionamento do próprio serviço, onde a violação dos deveres constitui o objeto da infração disciplinar. O conceito de hierarquia leva a que outros autores também deixem o seu contributo quanto à fundamentação do poder disciplinar no sector público. No entanto, PAULO OTERO vem apresentar duas percepções para explicar o fundamento do poder disciplinar que são a monista e a dualista. A percepção monista tem como finalidade explicar através de um único princípio/ critério a universalidade do fenómeno. A percepção dualista procura reunir dois ou mais critérios no sentido de definir na íntegra o conceito jurídico de hierarquia. A monista tem subdivisões tais como: a conceção formal e a material, a funcional, a normativa bem como a voluntarista.

Começando pela conceção formalista, podemos dizer que teve a sua origem no século. XX e comporta uma série ordenada de órgãos, os quais formam entre si uma espécie de pirâmide em cujo vértice se encontra o órgão superior, onde os restantes são os seus subalternos. Sobre a teoria formalista recaem críticas quanto à capacidade de explicar o fenómeno global. Segundo a concepção materialista deparamo-nos que é configurada por um laço de coordenação e unidade entre os órgãos dotados da mesma competência material, o que vai permitir justificar a possibilidade de um deles dirigir ou mesmo substituir a atividade jurídica do outro. Também esta não está isenta de críticas. Uma delas reside no facto de existir competência comum entre os dois órgãos o que não significa que exista um nível de hierarquia entre as mesmas. Já a concepção funcionalista recorre ao conjunto de funções ou poderes jurídicos do superior hierárquico ou aos inseparáveis deveres do subalterno. É neste ponto que esta vai encontrar a caracterização do fenómeno da hierarquia administrativa. Ainda no campo da funcionalista, vamos encontrar dois critérios diferenciadores. Um deles (maximalista) tenta qualificar a hierarquia pela universalidade das faculdades jurídicas que são

³² Cf. RIBEIRO, João Soares - **Estatuto Disciplinar da Função Pública**. Porto: Ed. Justiça e Paz, 1988, Anotação.

atribuídas ao superior hierárquico. O outro (minimalista) explica, por intermédio de um ou alguns poderes do superior hierárquico³³. A concepção normativista assenta nas

relações de subordinação. A sua essência reside no dever de obediência de um órgão aos ditos comandos organizados ou vinculados que derivam de um outro órgão que lhe está supra – ordenado. Aconselhada por KELSEN, encontra divergências na tese do poder de direção. Esta concepção também não está isenta de críticas, visto que é possível existir a subordinação jurídica ou normativa sem à existência de qualquer vínculo na hierarquização administrativa entre os órgãos subordinados. Por último encontramos a concepção voluntarista. Para esta, o poder hierárquico só existe em órgãos titulares de um poder discricionário, o que é passível de crítica visto só por fingimento é que se poderia aceitar a existência de poderes verdadeiramente discricionários e vinculativos. Do lado oposto encontramos a concepção dualista, que procurou encontrar a solução numa base de critérios sobre o conceito de hierarquia administrativa. O que está bem patente é a presença de uma concepção material – funcional sendo que a material contem um conjunto de identidade de competência de atribuições e a funcional

³³ Estes critérios maximalistas e minimalistas encontram uma subdivisão importante a saber: a tese monista e a dualista. A tese monista, vai encontrar a hierarquia administrativa através das faculdades de emanar instruções e ordens que pertence ao poder de direção, que é de fiscalizar o comportamento dos subalternos (poder disciplinar), tendo também o poder de revogar, suspender ou ainda modificar os atos dos subalternos que é o (poder supervisão), o poder de delegar competências aos subalternos (poder de delegação) e o poder de resolver conflitos positivos ou negativos da competência dos dois órgãos. Esta é criticada pelo facto não consegue caracterizar as situações de cumulação dos diversos poderes presentes no conceito de hierarquia. Na visão portuguesa, o autor SÉRVULO CORREIA vai excluir o âmbito do poder disciplinar visto que este visa configurar a hierarquia como expressão do conjunto dos poderes típicos do superior nomeadamente, os poderes de revogar, modificar os atos do subalterno bem como o de dar ordens, ao invés daquele poder hierárquico se traduzir numa prática de atos externos que integrados numa relação externa de serviço face a qual, o seu destinatário é o particular, que se encontra numa relação bem especial de sujeição como administrado. É o que se traduz a tese dualista. Esta é coberta de críticas iguais as da monista, mais podendo acrescentar ainda alguma a dualista, pelo facto do poder disciplinar existir tanto quanto a um órgão não hierarquizado, por este motivo não poderá ser excluído. Encontrando fundamento numa outra concepção ou vertente, está a minimalista, esta encontra uma subdivisão em duas teses constituídas pela visão clássica e a do poder de direção: a primeira que é a visão clássica, visa diminuir o conceito de hierarquia ao sistema através deste, um órgão pode revogar, modificar ou suspender os atos do outro órgão. Portanto, ao excluir o poder disciplinar e o de dar ordens, esta estaria a reduzir o seu poder de supervisão, o que levaria a não conseguir por si só explicar o conceito, visto que os demais competências são também poderes de hierarquização; numa outra perspectiva encontramos a vertente do poder de direção que é aquela em que o poder de direção constitui o verdadeiro vínculo hierárquico, manifestando assim deste modo toda sua superioridade perante o subalterno. Esta tese ou visão é a tese que continua a juntar mais seguidores na jurisprudência bem como na doutrina. Cf. MARCELO CAETANO; CUNHA VALENTE; E AFONSO QUEIRÓ. In Ac. STA, de 26/09/89 e Par. PGR n.º90/85, de 12/01/89.

comporta os poderes e deveres que existem entre os subalternos. PAULO OTERO encontra nesta tese um elevado nível de qualidade mas não deixa de a criticar pois a relação hierárquica é passível de existir no espaço de uma pessoa coletiva. Por tudo o que foi dito, verificamos que o poder disciplinar não é uma faculdade exclusiva das relações públicas nem jurídicas ou tão pouco do superior hierárquico; por esse motivo lhe é dado um mérito notável no que tange o poder disciplinar mas é necessário estar longe das concepções que se dizem ser tradicionais. Assim sendo, é importante tomar uma posição visto que este mesmo poder disciplinar aparece como resultado correto desse poder de direcção, embora este deverá ser visualizado pelo trabalhador como um garante da legalidade e da boa administração na prossecução do interesse público.

Assim, é lícito dizer que a fundamentação do poder disciplinar tanto no sector público como ao sector privado, terá de se voltar para a necessidade do interesse público e defendendo o mesmo para não consentirem a violação dos deveres constitutivos sob pena de pôr em causa a sua existência, o que vem significar que o fundamento deverá encontrar resposta na concepção contratualista.

Olhando para o direito disciplinar do sector privado, é importante compreender que a integração do trabalhador dentro da empresa vai acarretar uma série de sujeições na óptica do poder disciplinar enquanto poder de direcção. No sector público o poder disciplinar encontra entendimento na sua razão de ser pois o interesse e a necessidade é simplesmente a satisfação ou aperfeiçoamento do interesse público.

CAPÍTULO II: O EXERCÍCIO DO PODER DISCIPLINAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E ANGOLANA

Aquele que ama glória põe a sua felicidade nas

emoções de um outro; o voluptuoso, nas próprias
sensações; mas o homem inteligente põe a felicidade
no seu procedimento

MARCO AURÉLIO

1. PRINCÍPIO DO PROCEDIMENTO E PRINCÍPIOS DO PROCEDIMENTO

1.1 O princípio do procedimento

Nos primórdios do direito administrativo, o legislador preocupava-se fundamentalmente em fixar os requisitos a que deveriam obedecer as condutas da administração, sem curar de disciplinar o caminho que esta tinha que percorrer até à sua adoção e para a sua execução.

A atividade administrativa não se esgota na tomada de decisões (*decision-making*). Antes de cada decisão há sempre numerosos atos preparatórios a praticar, estudos a efetuar, averiguações a fazer, exames e vistorias a realizar, informações, pareceres. Isto quer dizer que «atividade da Administração Pública» é, uma atividade processual, começando num determinado ponto e, em seguida, caminhando por fases, desenrolando-se de acordo com o modelo que adota, avançando para a prática de atos que se desprendem uns nos outros, e pelo cumprimento de alguns trâmites, formalidades, determinados prazos, que se sucedem sequencialmente a que se dá o nome de procedimento administrativo. O professor DIOGO FREITAS DO AMARAL entende que “o procedimento administrativo é a sequência juridicamente ordenada de atos e formalidades tendentes à preparação da prática de um ato da Administração Pública ou à sua execução”³⁴. O procedimento administrativo é uma sequência pois os

³⁴ O direito administrativo assistiu à progressiva expansão do fenómeno de procedimentalização, com o resultado de que, nos dias de hoje os atos da administração surgem geralmente inseridos em, ou são produto de um procedimento administrativo disciplinado por lei. Assim, um procedimento administrativo é uma série de condutas dotadas de lógica interna e orientadas para a produção (procedimento decisório) ou execução (procedimento executivo) de uma decisão administrativa. Cf. AMARAL, Diogo Freitas de - **Curso de Direito Administrativo**. Vol. I. 2ª. Ed. Coimbra: Almedina 2013, P. 323 ou uma definição do art.º 1.º, n.º 1 CPA. Assim, o procedimento administrativo reveste-se de grande importância prática, visto que o processo decisório permite à administração averiguar os factos e os direitos relevantes para a definição das suas condutas, mediante a realização de diligências de recolha de provas, auscultação de

diversos elementos que o compõem estão organizados de 3 formas: Primeiramente, encontram-se numa dada ordem ao longo do tempo, constituídos por princípio, meio e fim. São constituídos por uma série de atos e formalidades, que se prolonga no tempo, por dias, semanas ou meses, constituindo o resultado de uma sucessão de atos. Em segundo lugar o procedimento constitui uma sequência juridicamente ordenada. É a lei que determina quais os atos a praticar, quais as formalidades a observar, quais os prazos a cumprir. Em terceiro, o procedimento administrativo traduz-se numa sequência de atos e formalidades. Encontramos tanto atos jurídicos (exemplo, a instauração do procedimento, a suspensão do arguido, a decisão final) como meras formalidades (o decurso de um prazo).

Todavia, a regulamentação jurídica do procedimento administrativo visa, por um lado, garantir a melhor ponderação da decisão a tomar à luz do interesse público e, por outro, assegurar o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos particulares. Segundo o professor JOÃO CAUPERS op. cit. pp. 351 e 352 o princípio do procedimento desdobra-se em subprincípios, expostos nos artigos 55.º a 60.º do CPA, a saber:

a) Princípio do inquisitório- como corolário do princípio da prossecução do interesse público, assinala um papel preponderante dos órgãos administrativos na instrução do procedimento e na preparação da decisão administrativa;

b) Princípio da celeridade – acompanhado da fixação de um prazo geral para condução do procedimento, pretende prenunciar o fim desejado daquelas gavetas onde uma velha máxima dizia que os órgãos administrativos guardavam os assuntos que o tempo haveria de resolver (artigos 57.º e 58.º).

c) Princípio da publicidade do impulso processual- consignado no art.º 55.º do CPA que, por via da garantia de que os interessados estejam informados do início do procedimento, procura assegurar-lhe efetivas possibilidades de participação no mesmo;

organismos públicos encarregues de zelar pelos interesses públicos envolvidos cuja posição jurídica subjetiva possa ser afetada pela decisão, podendo assim terem a oportunidade de exercerem o seu direito de participação. Cf. SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de - **Direito Administrativo Geral – Actividade administrativa**. Tomo III 2.ª Ed. Reimpressão. Lisboa, D. Quixote, Julho de 2009, p. 58-62.

d) Princípio da colaboração dos interessados – com o qual se pretende garantir que estes facilitem a atividade da Administração Pública, atuando com boa-fé e seriedade na preparação das decisões administrativas (art.º 60.º do CPA).

Conforme já se disse que o procedimento administrativo é uma sequência juridicamente ordenada, pelo qual o Direito se interessa. Regula através de normas jurídicas, obrigatórias para Administração e para os particulares, (art.º 267.º da Constituição).

O professor DIOGO FERITAS DO AMARAL entende que o princípio do procedimento administrativo obedece a um certo número de princípios fundamentais, destacando-se os seguintes:

- a) Carácter escrito – Como examinava MARCELLO CAETANO, o modo de funcionamento da Administração não se comove com a oralidade porque, em regra, o procedimento administrativo tem carácter escrito, as discussões e os consensos têm de ser registados por escrito. As decisões individuais são tomadas por escrito mas, existem situações em que a necessidade de praticar atos ou contratos administrativos verbais sem esquecer das novas tecnologias em que diversas vezes é utilizada a informação eletrónica através da internet;
- b) O procedimento administrativo deve ser menos formalista e mais maleável, ou seja, deve existir a simplificação do formalismo;
- c) Os tribunais são passivos, aguardando as iniciativas dos particulares e, em regra, só decidem sobre os seus pedidos (art.º 86.º e seguintes do CPA);
- d) O princípio da colaboração com os particulares consagrado no art.º 7.º do CPA. No n.º 1 prevê-se que «os órgãos da Administração devem atuar em estreita colaboração com os particulares, procurando assegurar a sua adequada participação no desempenho da função administrativa, cumprindo-lhe: Dever de prestar informações aos particulares os esclarecimentos de que estes carecem; estimular ou apoiar iniciativas dos particulares e receber sugestões e informações»; no n.º 2 acrescenta-se que Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, mesmo não sendo obrigatórias;
- e) Direito de informação dos particulares - Tradicionalmente, os particulares não podiam conhecer o andamento dos processos, o carácter secreto era a regra do procedimento administrativo, mas existiam leis que demarcavam algumas

exceções. Hoje, encontramos no art.º 268.º, n.º 1 da Constituição, o princípio oposto: «os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas». Isto significa, portanto, que não só no momento da resolução final, mas durante todo o procedimento, se o cidadão quiser ser informado sobre o estado de um processo que lhe diz respeito tem esse direito. Assim, a Constituição só exige dois requisitos para esse direito de informação:

1. Que o particular requeira a informação à Administração; e 2. que ele seja diretamente interessado no processo.

1.2. Os princípios do procedimento administrativo

A Administração Pública está subordinada não só às normas jurídicas, como também está vinculada aos princípios jurídicos, tendo especial ligação aos princípios gerais do Direito Administrativo, como os princípios que o Código do Procedimento Administrativo nos apresenta. No entanto, estamos diante de uma situação de exigência de juridicidade estrita, que proíbe qualquer discricionariedade administrativa prevista na lei. Segundo as Constituições das Repúblicas de Angola e de Portugal, os princípios do interesse público devem ser observados.

Na República de Angola com base no Decreto- Lei n.º 16 – A/95, de 15 de Dezembro, na Resolução n.º 6/95, de 1 de Setembro, da Assembleia da República, ao abrigo da Constituição no seu art.º 113.º, o Governo decreta no Capítulo II artigos 3.º a 10.º do CPA que a Administração Pública se rege pelos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, proibidade administrativa e respeito pelo património público. Os princípios estão plasmados na Constituição no Título V- Administração Pública, Capítulo I e no disposto no art.º 198.

Em Portugal o CPA apresenta nos artigos 3º a 12.º na linha do art.º 266º da Constituição, os princípios da legalidade; da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesse dos cidadãos, da igualdade e da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, da boa-fé, princípio da colaboração da Administração com

os particulares, princípio da participação, princípio da decisão, princípio da desburocratização e da eficiência, da gratuidade, princípio da justiça.

Em síntese, os princípios em causa traduzem-se na defesa de certos valores, vejamos:

a) Princípio da legalidade

O princípio da legalidade leva a subordinação da Administração à lei e ao direito. No Estado de Direito democrático, a lei e o direito são o fundamento, o critério e o limite de toda a atuação administrativa, mesmo a atuação dita discricionária, ou seja, não existe administração sem a lei e sem limites. O princípio da legalidade expressa a correspondência dos atos da Administração ao Direito, e a vinculação constitui uma garantia do cidadão contra o juízo da Administração. Portanto, a subordinação da Administração à lei deve ser compreendida num vasto sentido de bloco de legalidade e não de lei formal. Todo o ato administrativo necessita de um fundamento legal, mas isto não implica que toda a atividade administrativa tenha de estar vinculada à lei. Assim, a lei não deve ser tomada somente como limite, mas sim vista como um fundamento e substância da atuação administrativa e seus pressupostos³⁵. O princípio da legalidade aplica-se aos órgãos e agentes da Administração Pública, que devem ser os primeiros a cumprir a lei. Nos termos do art.º 3.º, n.º 1, da Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro, que aprovou o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem funções públicas, constitui infração disciplinar o comportamento do trabalhador que, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce. O n.º 2 do mesmo preceito estabelece determinados deveres gerais dos trabalhadores: dever de prossecução do interesse público; dever de isenção; dever de imparcialidade; dever de informação; dever de zelo; dever de obediência; dever de lealdade; dever de correção; dever de assiduidade; dever de lealdade; dever de pontualidade³⁶. O princípio da legalidade pertence aos órgãos da Administração Pública,

³⁵ CORREIA, Sérvulo - **Legalidade e autonomia Contratual nos Contratos Administrativos**. Coimbra: Almedina, 1987.

³⁶ O dever de prossecução do interesse público é entendido como o dever de defender esse mesmo interesse, o que aponta para obrigação de o funcionário nortear toda a sua atuação no sentido de prosseguir aquele interesse, adotando os comportamentos que sejam exigíveis para esse fim e abstendo-se de toda e qualquer atuação que comprometa a sua realização. Trata-se sim da concretização legislativa do princípio constitucional da prossecução do interesse público e da dedicação exclusiva, o qual surge como condição essencial para assegurar a eficácia do aparelho administrativo e impõe que toda a atuação do

trabalhador público se norteie pela e para a concretização daquele interesse público. O dever de prossecução do interesse público é um dever absoluto, que tenha de ser prosseguido de qualquer forma, visto que a lei condiciona esse mesmo dever ao respeito do bloco de legalidade e dos direitos e deveres dos cidadãos, onde naturalmente os direitos dos trabalhadores estarão incluídos. Esse dever de prossecução não deve ser confundido com qualquer obrigação de fidelidade às instituições ou à ordem jurídica vigente. Na verdade o dever de prossecução do interesse público deve ser cumprido no quadro e em respeito pela constituição, não violando os direitos dos trabalhadores. Contudo este dever poderá ser infringido quando na sua actuação o trabalhador se determina por outros interesses que não o interesse público, mas que não significa uma punição disciplinar, na medida que haverá de apurar se da violação daquele dever resultam ou não para o serviço, será ainda desrespeitado ou mesmo violado sempre que um trabalhador infringir os dos deveres gerais ou especiais. O segundo dever é o de isenção. Este deve ser visto em sentido amplo, pois empurra-se a uma proibição de o trabalhador retirar qualquer vantagem da posição que ocupa no seio da organização administrativa e das funções que ele exerce. Este dever deve ser entendido numa perspectiva restrita, abrangendo somente os benefícios que sejam ilícitos aos funcionários públicos se não fosse a posição que exercem. O que se pretende é proteger o trabalhador de si mesmo, procurando que o mesmo não utilize o seu posto de trabalho como meio para alcançar algo que seja visto como ilícito. Portanto, para se considerar violado este dever não basta demonstrar que este trabalhador tirou benefício com tal comportamento é necessário que seja provado. O Acórdão do STA de 13/02/2008, P. n.º 167/07: “ IV- Por não ter demonstrado a intenção de obter para si ou para terceiro benefício económico ou ilícito (cf. Alínea f) do n.º 4 do art.º 26.º do ED), não integra inflação disciplinar ali prevista a não efetivação, por parte de funcionário que a elas tinha direito, de duas viagens aéreas no ano a que respeitavam as respetivas aquisições de viagem, cujos montantes foram depositados numa conta-corrente pela agência de viagem à revelia do arguido”. Assim estaremos perante a violação de mais um dever de isenção quando a prática de uma infração disciplinar por violação, entre outros, do dever de isenção a chefe de serviços administrativos de uma escola pública quando usa a conta corrente da escola para comprar material para uso pessoal, usando a emissão de faturas em nome da escola e que não existe (Acórdão do STA de 23/11/2005, P. n.º1040/04).

O dever de imparcialidade tem sido autonomizado pelo EDTEFP, visto que o anterior encontrava-se diluído no dever de isenção. Está plasmado na alíneas C) do n.º 5. conforme alude o legislador, este dever constitui uma clara concretização do dever de prossecução do interesse público e do princípio constitucional da igualdade, uma vez que impõe ao funcionário público uma obrigação de imparcialidade e outra de igualdade. Este, envolve uma obrigação de igualdade ou uma proibição de discriminação, impondo ao funcionário público o dever de em serviço tratar todos utentes de forma idêntica, sem prejuízo da diferenciações decorrentes das situações em que se encontrem ou que sejam impostas para assegurar uma efetiva e real igualdade de oportunidades. Por isso mesmo, violará o princípio da imparcialidade o funcionário que privilegiar qualquer utente com base em algum favor que fere a dignidade da pessoa humana. Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes/ MOREIRA, Vital- **Constituição da República Portuguesa Anotada** Vol. I, 4.ª edição revista. Coimbra Editora, 2007 no n.º2 do art.º 13. P. 335 a 348.

O dever de informação corresponde à obrigação de prestar aos cidadãos as informações que lhes são solicitadas e que tenham direito de aceder conforme alei. A constituição também consagra e tal direito vem plasmado nos n.ºs 1 e 2 do art.º 268.º, também encontramos plasmados nos artigos 61.º a 65.º do CPA e na Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto.

O dever de zelo envolve duas obrigações permanentes no exercício das funções. Uma por um lado é a obrigação de atualização e a outra de concretização de objetivos do serviço. No exercício das funções do funcionário publico, lhe é exigido que o mesmo trabalhe com zelo pois tudo vai reflectir na satisfação da comunidade. Por isso, exige-se que o trabalhador atue com dedicação, empenho, competência, o que obriga a uma constante atualização de conhecimentos para poder estar pronto para servir a comunidade. Cf. (Acórdão do STA de 21/05/2008, p.n.º639/07).

mas é confundido no Estado de Direito com o princípio da juridicidade administrativa. Em sede de controlo jurisdicional, encontramos algumas implicações de grande relevância, especialmente nos domínios da discricionariedade e da aplicação dos conceitos indeterminados da lei. O juiz administrativo tem obrigação jurídica de não

O dever de obediência assume-se como um dos elementos preponderantes para eficácia e eficiência de uma estrutura fortemente hierarquizada como a Administração pública, visto que o pilar da mesma está na autoridade, obediência, e disciplina. Por isso os trabalhadores que ocupam uma determinada posição na hierarquia deste serviço assistem o poder de emanar ordens e instruções dirigidas aos funcionários que ocupam posição inferior e que lhes são subordinados. O dever de obediência consiste em acatar e cumprir as ordens dos legítimos superiores hierárquicos, dadas em objeto de serviço e com forma legal. Assim sendo, este dever é a existência de uma ordem, que obriga o funcionário a perceber as ordens a que o seu superior lhe exige que ele faça ou deixe de fazer. Não basta, que porém, se esteja perante uma ordem, exigindo-se ainda que tal ordem seja dada pelo legítimo superior hierárquico, o que desde logo se apure quem é essa pessoa. MARCELLO CAETANO - **Manual de Direito Administrativo**. Vol. II 10ª Ed. Almedina: 2010 p. 731); (Cf. FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, 2.ª Ed., Vol. I, p. 632 e seguintes).

O dever de lealdade é um dever próprio dos funcionários da Administração Pública e consiste na obrigação de desempenhar as suas funções com subordinação aos objetivos do órgão e serviço. Ao contrário do que se tem visto nas relações laborais privadas, onde o trabalhador apenas se compromete a prestar o seu trabalho sem pôr em causa os fins do empregador, nas relações de emprego público o funcionário obriga-se a atuar no sentido de alcançar os objetivos da Administração. Porém, lealdade não significa fidelidade, pelo que o funcionário não tem que aderir aos objetivos traçados pelo serviço nem com eles concordar, da mesma forma que não tem de perfilhar a ideologia e os valores subjacentes ao regime e quadro constitucional. Assim sendo, o dever de lealdade impõe não só que o funcionário se abstenha de atuar em sentido que faça perigar a concretização dos objetivos do serviço ou dos valores subjacentes ao quadro constitucional, mas também que adequa a sua actuação em serviço à prossecução e concretização daqueles mesmos objetivos e valores. O assumir do dever de lealdade costuma a ser seguido um ritual tradicional marcado pela prestação de juramento por parte do funcionário público, mas só será obrigatório para o pessoal cuja constituição da relação de emprego seja efectuada na modalidade de nomeação. (Cf. art.º 15.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro);

O dever de correção implica a obrigatoriedade do trabalhador, em serviço ou por motivos relacionados com serviço, se dirigir ou tratar com muito respeito os utentes e demais funcionários dos serviços públicos. O funcionário público é o rosto da Administração pública tendo necessidade obrigatória de tratar com cortesia o cidadão comum. A violação do dever de correção não se limita aos casos em que se ofende a honra do visado, pois abrange uma série de comportamentos em que o agente atue com arrogância, malcriadez, ou ainda grosseria (Acórdão do STA de 25/09/2008, p. n.º451/08).

Os deveres de assiduidade e de pontualidade traduzem-se na obrigatoriedade do trabalhador comparecer ao serviço de forma regular e pontual. A pontualidade não obriga apenas o funcionário de chegar a horas no local de trabalho mas de permanecer em serviço até às horas designadas para o seu termo, pelo que viola o dever de pontualidade o funcionário que se atrasa como o que sai mais cedo do serviço ou ali não permanece a totalidade das horas a que está obrigado, sem que para efeito esteja autorizado, seja por lei, por regulamento do serviço ou por decisão dos superiores hierárquicos. (Cf. Ac. Do STA de 24/03/2004, p. n.º757/03); a infracção disciplinar, por violação do dever de assiduidade, pelos arts.º 3.º, n.º4, al. G), e n.º 11 e 26.º, n.ºs 1 e 2, al. H), do ED, aplicáveis aos magistrados do MP ex. Cf. artigos 108.º e 216.º do EMP, exige a verificação de cinco faltas seguidas ou dez interpoladas no mesmo ano civil (elemento objectivo) e que essas faltas sejam injustificadas (elemento subjectivo) ” (Cf. Ac. do STA de 09-12-2009, proc. N.º 0487/08).

minimizar o seu controlo à conformidade do ato com normas jurídica. No âmbito do exercício de poderes discricionários, a Administração tem que perfilhar critérios semelhantes para a resolução dos casos semelhantes, sendo ilícita a mudança de critérios sem um fundamento suficientemente justificativo. Em Angola, o princípio da legalidade é o que fundamenta a ação da Administração Pública, e nele se enquadram todos os outros princípios. O indivíduo nunca deverá agir à margem da Lei, mesmo que a moral do cidadão se oponha à legalidade dos atos da Administração Pública, por isso, aquele princípio é visto como a trave mestra de todo o sistema do Direito Público.

b) Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos.

O princípio designado na alínea b) vem pautado no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem funções públicas, no art.º 3.º, n.º 3º da Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro e declara que é dever geral dos trabalhadores da Administração pública defender o interesse público, no respeito pela Constituição, pelas leis e pelo direito legalmente protegido pelos cidadãos. Esse dever geral, se for violado vai originar a infração disciplinar. Os artigos art.º 266.º n.º 1 da CRP e 4.º do CPA dispõem que toda a atividade administrativa deve ter em vista a prossecução do interesse público, visto que constitui um comando que decorre da própria ideia de Estado de Direito democrático e social. Assim sendo, a prossecução do interesse público é uma imposição do Estado de Direito à sua Administração, fortalecendo-o. A prossecução do interesse público está intimamente ligada à proteção dos direitos e interesses dos cidadãos. Portanto, um interesse particular pode ter relevância pública e pode transformar-se em interesse público. Este interesse não é o somatório de interesses particulares, ou seja, não se mede pelo número de particulares beneficiados. Assim, o interesse público deve ser a solução mais conveniente à luz dos critérios jurídicos e da política administrativa para o caso concreto, nos limites impostos pela lei e pelo direito.

Não há interesse público sem legalidade e não há legalidade sem interesse público. O interesse público, ou é fixado pelo legislador ou é fixado pela Administração com

respeito pelos critérios e limites legais³⁷. Em Angola, todas as atividades e ações da Administração Pública devem ter como fim o interesse público.

c) Princípios da igualdade e da proporcionalidade

A vinculação da Administração pública pelo princípio da igualdade implica o tratamento igualitário de todos os particulares nas relações administrativas, não podendo uns ser privilegiados em detrimento de outros. Este princípio deve ser entendido de uma forma substancial e não apenas formal, implicando tratamento igual das situações iguais e tratamento diferenciado das situações diferentes. A submissão da Administração Pública ao princípio da proporcionalidade implica uma dupla consideração: a da necessidade de adequação das medidas administrativas aos objetivos a serem prosseguidos, e a da necessidade de equilíbrio entre os interesses públicos e privados. Ambas não podem infligir sacrifícios desnecessários aos destinatários das decisões administrativas. A consagração do princípio da proporcionalidade permite aos tribunais penetrar no âmago das decisões administrativas, controlando a própria correção dos critérios de decisão utilizados, o que é sobretudo importante no domínio da discricionariedade. O princípio da igualdade e o princípio da proporcionalidade constituem vinculações autónomas da Administração Pública, que a obrigam ao exercício de poderes discricionários. Em certos acontecimentos é notório que se levantem algumas questões, nomeadamente: a de saber se a violação do princípio da igualdade gera a nulidade ou a mera anulabilidade do ato administrativo.³⁸ Nos termos

³⁷ ANDRADE, Vieira de - **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Coimbra Ed. 1983.

³⁸ O juiz conselheiro ANTÓNIO VALADA PRETO, em declaração de voto ao Ac. do STA, de 23 de Outubro de 1990 (in AD, 253, 350 e seguintes.) afirma: “parece-me errado subordinar os direitos fundamentais, consagrados na Constituição da República e estruturantes da ordem jurídico-política e do Estado de direito democrático, aos princípios da estabilidade e da continuidade da atuação administrativa, justificadores da regra da anulabilidade dos atos administrativos e da fixação de prazos curtos para o recurso contencioso de anulação. Numa perspetiva democrática, tais direitos têm de sobrepor-se aos interesses prosseguidos pela Administração Pública, o que, de resto, justifica o direito de resistência conferido pelo art.º 21.º da CRP, a todo ato administrativo, em princípio de cumprimento obrigatório, que os ofenda. Aliás, só os órgãos de soberania, e apenas nos casos de estado de sítio ou de emergência, podem suspender o exercício dos direitos fundamentais, (e não todos), nos termos estritamente regulados no art.º 19.º da CRP. O próprio legislador ordinário, ao regulamentá-los, tem de respeitar a extensão e o alcance dos seus conteúdos essenciais art.º 18.º da CRP, sob pena do Tribunal Constitucional declarar inconstitucionalidade da norma, com força obrigatória geral e, em princípio, com efeito *ex tunc*. art.º 282.º, da CRP. É aos tribunais, sobretudo aos da ordem administrativa, que está confiada a tutela dos

do art.º 133.º, n.º 2, d), do (CPA) são nulos “os atos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental”. Portanto, o princípio da igualdade proíbe o livre arbítrio. Possui uma dimensão igual e uma diferente que obrigam a um tratamento igual de situações de facto iguais, e a um tratamento desigual a situações de facto diferentes³⁹, ()⁴⁰.

O princípio da proporcionalidade vem determinar que a atividade administrativa seja proporcional aos fins prosseguidos. O termo “proporcionalidade” corresponde, em matemática, a uma ideia de variação correlativa de duas grandezas; enquanto no conceito jurídico-administrativo, as grandezas conexonadas são os benefícios decorrentes da decisão administrativa para o interesse público, prosseguido pelo órgão decisor e os respetivos custos, medidos pelo inerente sacrifício de interesses dos particulares.

O conceito jurídico-administrativo de proporcionalidade divide-se em três níveis de apreciação:

1. A exigibilidade do comportamento administrativo, tendo este de constituir condição indispensável da prossecução do interesse público;
2. A adequação do comportamento administrativo à prossecução do interesse público visado;

direitos fundamentais. Tutela essa que, para ser real e efetiva, não se compadece com a caducidade do direito ao recurso contencioso pelo decurso do breve prazo para a sua interposição. Com efeito, a prevalência dos direitos fundamentais sobre a função administrativa ou executiva, e a necessidade de, num Estado de direito democrático, eles serem ampla e efetivamente protegidos pelos tribunais exigem que os atos administrativos que os ofendam sejam nulos por natureza e não simplesmente anuláveis. Admito, porém, que o regime da nulidade não abranja os atos violadores dos direitos que não sejam verdadeiramente estruturantes de ordenamento jurídico – constitucional (exemplo, os direitos de natureza análoga – art.º 16.º da CRP), e também os que atinjam o simples exercício dos direitos (estruturantes) e não o seu conteúdo essencial”.

³⁹ Cf. Ac. do STA de 29 de Abril de 1993, AD n.º 385, p. 53. – O princípio da igualdade, com a dimensão que lhe é conferida pelo artigo 13.º da Constituição, comporta a proibição do arbítrio e a proibição de discriminação.

⁴⁰ Cf. Ac. do STA de 19 de Outubro de 1995, AD n.º 412, p. 413 e seguintes. – O princípio da igualdade só assume relevo autónomo no âmbito do exercício de poderes discricionários, funcionando aí como limite a esses mesmos poderes. Tratando-se de um poder vinculado, os actos que a Administração praticar são legais ou ilegais, não havendo um direito à igualdade na ilegalidade.

3. A proporcionalidade em sentido estrito ou relação custos-benefícios, isto é, a existência de uma proporção entre as vantagens decorrentes da prossecução do interesse público e os sacrifícios inerentes dos interesses privados.

Assim, o princípio da proporcionalidade, reconhecido no art.º 266.º, n.º 2 da (CRP), obriga a Administração Pública a provocar com a sua decisão a menor lesão de interesses privados compatível com a prossecução do interesse público em causa⁴¹. O princípio da proporcionalidade é hoje aplicado a toda atividade administrativa. No exercício da sua função, a Administração deve não só prosseguir o interesse imposto pelo legislador na lei que está a ser aplicada, mas também prosseguir esse interesse pelo meio que represente o menor sacrifício para os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, com respeito pelo princípio da proporcionalidade. Portanto, é o princípio segundo o qual a limitação dos bens ou interesses privados por atos dos poderes públicos deve ser adequada e necessária aos fins concretos que tais atos prosseguem, bem como tolerável quando confrontada com aqueles fins⁴². O princípio da proporcionalidade vem plasmado no Decreto-Lei n.º16-A/95 de 15 de Dezembro no seu art.º 5.º com base na Resolução n.º 6/95, de 1 de Setembro da Assembleia Nacional e ao abrigo do art.º 113.º da Lei Constitucional de Angola. Assim, sempre que da ação da Administração Pública resulte um prejuízo, para o funcionário ou para o particular, no que respeita aos seus bens ou interesses legítimos, deve fazê-lo tendo em conta não só a situação atual como situações futuras.

O princípio da proporcionalidade comporta três subprincípios: princípio da aptidão ou adequação; princípio da exigibilidade, indispensabilidade, ou necessidade absoluta e ainda o princípio da proporcionalidade *stricto sensu*.

No primeiro subprincípio, da aptidão ou adequação, a medida da autoridade administrativa só será legal se for, em abstrato, apta ou adequada a atingir o fim a que se propõe.

⁴¹ Como refere o professor JOÃO CAUPERS, “o princípio da proporcionalidade é uma importante conquista dos cidadãos no sentido da melhoria da eficácia da fiscalização do exercício dos poderes discricionários, na medida em que permite um controlo objetivo, restrito à busca dos motivos determinantes da decisão, no quadro da investigação do desvio de poder” **Introdução ao Direito Administrativo**. 10.ª Ed. Lisboa: Âncora Editora, 2009, p.80-81).

⁴² AMARAL, FREITAS do, Op. cit, Vol. II, 2.ª reimp., p. 129.

O princípio da exigibilidade, indispensabilidade ou necessidade absoluta impõe à Administração que a exigência feita ao particular seja, face ao caso concreto, indispensável para atingir o fim a que se propõe. Enquanto a aptidão do meio para alcançar o fim é apreciada em termos abstratos, a exigibilidade é um juízo concreto.

O terceiro, o princípio da proporcionalidade *stricto sensu*, impõe que a ação administrativa, para ser legal, não deve representar para o cidadão custos ou aspetos negativos que ela representa que ultrapassem visivelmente as vantagens que da imposição se espera para o interesse público. Trata-se de uma pesagem em que num dos pratos da balança se colocam os custos globais da imposição feita e, no outro, se colocam os benefícios para o interesse público que da imposição se esperam.⁴³ O princípio da proporcionalidade impõe pelo menos duas características em sede de limitação dos bens ou interesses privados por atos da Administração Pública:

1. Que a limitação seja adequada e necessária para atingir os fins que se têm em vista com o ato em concreto;
2. Que a limitação se apresente como admissível na sua comparação com os objetivos que se propõe seguir.

O princípio da proporcionalidade encontra-se consagrado no art.º 266.º da CRP, que determina, no seu artigo n.º 2, o seguinte: “Os órgãos e agentes da administração estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da boa-fé”. O princípio da proporcionalidade vem também plasmado no art.º 5.º do Decreto – Lei n.º 16 A/95 de 15 de Dezembro relativo ao Tribunal Supremo da República de Angola.

d) Princípio da justiça

O princípio da justiça abrange o princípio da igualdade, o seu não acatamento gera o vício de violação da lei.

Na sequência da CRP o art.º 6.º do CPA consagra explicitamente o princípio da justiça. Todavia, não diz claramente em que consiste, o que seria importante ou mesmo

⁴³ CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital,- **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Vol. I, p. 148 a 154.

relevante. Assim, o legislador deixou o caminho aberto para o desenvolvimento doutrinário e para a reflexão científica, igualmente aberto à insegurança jurídica, à confusão e à especulação. O fantástico seria que o legislador, sem adoptar uma definição estanque e limitadora, estabelecesse as linhas de orientação geral do princípio que consagrou e impôs à Administração, ajudando-a a cumprir cabalmente o seu dever e clarificando os direitos dos cidadãos, bem como os critérios do controlo jurisdicional. Na generalidade, o princípio da Justiça é acolhido quando em caso concreto a lei e o direito foram devidamente interpretados e aplicados. Aborda – se a partir de um princípio basicamente virado para a realidade. Por conseguinte, é de admitir que o princípio da justiça tenha um significado peculiar e desempenhe um papel mais relevante no exercício de poderes discricionários e nas decisões que envolvam apreciações de valores. Além disso, este princípio tem plena aplicação quando o poder exercido é vinculado e leva a situações concretas de manifestação de grave injustiça. O princípio da justiça, enquanto princípio jurídico-constitucional e jurídico-administrativo, faz parte do bloco de legalidade e não tem categoria inferior a outros princípios da mesma natureza (alguns deles igualmente previstos nos artigos 266.º, n.º 2, da CRP e do CPA, princípio da legalidade, imparcialidade, proporcionalidade, boa – fé, entre outros). Por esse motivo, o princípio da justiça deve mesmo ser aplicado sem qualquer receio, sempre que a sua invocação se revele necessária ou útil à realização da justiça num caso concreto. Por fim, o art.º 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), determina que “qualquer pessoa tem direito a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial [...] (princípio do processo equitativo). O art.º 20.º, n.º4, da CRP, vem determinar que “todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de uma decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo”. O princípio do equitativo obriga à existência de meios incontestáveis de defesa dos direitos ou interesses legalmente protegidos, bem como da paridade entre as partes no conflito que têm no processo.

e) Princípio da imparcialidade

Consagrado no art.º 266.º, n.º 2, da CRP, inscreve-se também o relacionamento da Administração Pública com os cidadãos. Por um lado, procura assegurar-se de que a tomada da decisão administrativa leve em consideração todos os interesses, públicos e privados e que deve evitar que a prossecução de um interesse público confunda com quaisquer interesses privados com que a atividade administrativa possa disputar ou possa envolver-se. O princípio da imparcialidade determina que a administração pública não deve favorecer nem prejudicar, especialmente, nenhum interesse privado. Para reduzir os riscos de tal tratamento privilegiado, este princípio impõe o afastamento dos titulares dos órgãos e agentes da Administração Pública da resolução de assuntos suscetíveis de afetarem os seus interesses privados enquanto cidadãos⁴⁴. A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – CEDH- no seu art.º 6.º, n.º 1, vem determinar que “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável, por um tribunal independentemente e imparcial [...]” mas essa vertente imparcial tem duas perspetivas, a saber: a imparcialidade pessoal e a imparcialidade objetiva.

A perspetiva subjetiva ou seja, imparcialidade pessoal que é reportada à convicção pessoal daquele que decide numa dada situação concreta, proíbe que este se manifeste por qualquer preconceito ou prejuízo pessoal. Olhando para a perspetiva objetiva da imparcialidade, a decisão deve ser tomada de forma a excluir qualquer dúvida legítima de falta de imparcialidade. Note-se que o critério a ser seguido é verdadeiramente social, comunitário, de “homem médio” consciente das circunstâncias do caso concreto. O princípio da imparcialidade exige da Administração pública isenção e equidistância relativamente ao objecto de decisão. A violação do princípio da imparcialidade gera a invalidade da actuação administrativa, na forma de violação⁴⁵. O princípio da imparcialidade constitui um limite ou barreira interna ao exercício do poder discricionário. Isto significa que todo o exercício que viole o princípio da imparcialidade é ilícito, sendo produtor de violação de lei. A violação do princípio da imparcialidade ‘fere’ sempre de invalidade o ato praticado no exercício de poderes discricionários.

⁴⁴ CAUPERS, João – Op. cit. p. 82.

⁴⁵ SOUSA, António Francisco – **Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado**. Lisboa. Quid Júris, 2009, P.50.

f) Princípio da boa - fé

O princípio da boa – fé não apresenta especificidade no que respeita à sua aplicação na Administração Pública; vem pautado no art.º 6.º A do CPA. Por esta via, estão patentes dois limites negativos que colocam à atividade administrativa pública:

- a) A Administração Pública não deve atraiçoar a confiança que os particulares interessados ponham num comportamento individual. Não deve, depois de ter iniciado e prosseguido um procedimento tendente ao recrutamento de agentes para o preenchimento de determinados lugares, mudar de ideias, desistindo de levar o procedimento ao seu termo, salvo se ocorrerem circunstâncias imprevistas e ponderosas;
- b) A Administração Pública também não deve iniciar o procedimento legalmente previsto para alcançar um certo objetivo com o propósito de atingir um objectivo diverso, ainda que de interesse público.

Este princípio da boa-fé impõe que, no exercício dos seus poderes, ainda que vinculados, a Administração tenha em consideração os valores fundamentais do Direito, relevantes para a decisão⁴⁶, em especial “ a confiança suscitada na contrapartida pela actuação em causa” e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida (art.º 6.º A – DO CPA). O princípio da boa – fé mantém uma relação próxima com o princípio da confiança, que faz parte da própria ideia de Estado de Direito democrático. No disposto da CRP art.º 2.º. MENEZES CORDEIRO afirma que a concretização da boa –fé é possibilitada através de dois princípios básicos: o princípio da tutela da confiança legítima e o princípio da materialidade subjacente. Significa que a boa – fé determina a tutela das situações de confiança e procura assegurar a conformidade material (e não apenas formal) das condutas aos objetivos do ordenamento jurídico. De modo que, a ideia da proteção da confiança está há muito subjacente a uma série de institutos bem conhecidos do Direito Administrativo. A tutela da confiança não é, no entanto, levantada em princípio absoluto, ocorrendo apenas em situações particulares que a justifiquem. São, verdadeiramente, quatro os pressupostos jurídicos de tutela da

⁴⁶ CORDEIRO, António Menezes - **A boa-fé nos finais do século XX**. Revista da Ordem dos Advogados. Lisboa, Ano 57 (Jan. 1997), p. 88 a 912.

confiança. Desde logo, a existência de uma situação de confiança, traduzida na boa-fé subjetiva ou ética da pessoa lesada. Além disso, exige-se uma justificação para essa confiança, isto é, a existência de elementos objetivos capazes de provocarem uma crença plausível. Também é necessário desenvolver o investimento de confiança. Neste caso, o desenvolvimento efetivo de atividades jurídicas assentes sobre a crença consubstanciada. Por último, surge a imputação da situação de confiança, implicando a existência de um autor a quem se deva a entrega confiante do tutelado.

Por sua vez, através da aplicação do princípio da materialidade subjetiva, a boa-fé requer que o exercício de poderes jurídicos se processe em termos de verdade material, ou seja, não bastando apurar se tais condutas apresentam uma conformidade formal com a ordem jurídica, mas impondo-se uma ponderação substancial dos valores em jogo. A primazia da materialidade subjacente, desvalorizando excessos formais, vem cobrir todas as situações em que as exigências formais, desrespeitadas, não devam implicar uma decisão negativa, se as finalidades que a forma protege foram atingidas.

g) Princípio da colaboração da Administração pública com os particulares

O princípio da colaboração da Administração com os particulares é recente na regulação normativa da atividade administrativa. De entre os deveres de colaboração da Administração, a lei refere claramente o dever de informar e esclarecer o particular. Este dever existe sempre que o particular solicitar a informação, mas não somente neste, caso, pois o princípio da colaboração da Administração com os particulares tem uma componente passiva ligada à solicitação do particular e uma ativa relacionada com a esfera de competências da entidade administrativa em questão. Por conseguinte, o direito à informação está garantido enquanto durar o procedimento. A violação, por parte da Administração, do dever de informar pode gerar responsabilidade civil pelos danos eventualmente causados (artigos. 22.º e 271.º da CRP). Em geral, assiste a qualquer cidadão o direito de ser informado sobre o que está patente nos arquivos dos serviços da Administração Pública no que lhe diz respeito. Por exemplo, se um cidadão estiver sujeito a um processo disciplinar, esta garantia reveste-se principalmente de tamanha importância para elaboração de uma boa defesa ou mesmo adequada. O Direito de ser informado materializa-se, frequentemente, através de uma conduta constante nos arquivos. Este direito tem como único limite o seu carácter confidencial (secreto) dos documentos, ou das informações em causa.

h) Princípio da participação

O princípio da participação dos particulares ou interessados na gestão administrativa encontra-se previsto no disposto do art.º 267.º n.º 1, da CRP. O art.º 8.º do CPA constitui, tanto em Portugal como em Angola, a primeira positivação na lei da administração ordinária do Princípio da Participação. Este princípio vem plasmado no disposto n.º 8.º do Decreto – lei n.º 16-A/95 de 15 de Dezembro com base na Resolução n.º 6/95 de 1 de Setembro da República de Angola. Trata-se de um princípio de relevância significativa para as garantias do cidadão e para realização da cidadania no Estado de Direito democrático. Este princípio constitui mais um direito ativo dos cidadãos, cujo exercício deve ser assegurado pela Administração, visto que está intimamente relacionado com o Princípio da Colaboração da Administração com os particulares, complementando-se reciprocamente. Nos termos do art.º 8.º do CPA, uma das formas de participação é a “audiência nos termos deste código”. Na verdade, o regime da “audiência, ” consagrado no CPA, patenteia lacunas e limites que ficam muito aquém da abertura declarada na Constituição e das próprias exigências de uma Administração Pública de Estado de Direito Democrático⁴⁷. Os objetivos da participação são múltiplos e, em geral, positivos, tanto na perspetiva da boa Administração, como também para observação dos particulares e suas garantias. A participação dos particulares tem efeito de heterocontrolo da Administração na fase da preparação das decisões. A participação do particular vem melhorar o conhecimento da realidade por parte de quem tem de decidir, contribuindo, assim, para a boa Administração⁴⁸.

i) Princípio da desburocratização e da eficiência

Os princípios que estão referidos no art.º 10.º do CPA não são caraterísticos do procedimento administrativo, mas apenas à formação e manifestação da vontade a que se referem, fazendo parte do leque de princípios, mais propriamente de organização administrativa. O princípio da desburocratização foi pela primeira vez consagrado na CRP de 2 de Abril de 1976. Trata-se de um princípio de política administrativa a que o legislador reconheceu expressamente relevância jurídica. consequentemente, o princípio da burocratização propõe combater unicamente o elevado grau de burocracia e não toda

⁴⁷ Cf. As notas aos artigos 59.º e 100.º a 103.º do CPA.

⁴⁸ MOURA, José Souto - **Cidadania e participação do cidadão**. Zenha, Francisco Salgado: - **Comissão organizadora Eduardo Paz Ferreira**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, P. 559 a 577.

e qualquer burocracia. Assim, nessa medida, a letra do art.º 10.º do CPA não é muito feliz, visto que declara que “ A Administração Pública deve ser estruturada [...] de forma não burocratizada”. Por conseguinte, é importante mencionar que nem toda burocratização é má, sendo por vezes indispensável para assegurar uma boa administração e os direitos dos cidadãos. Em termos gerais, o princípio da desburocratização impõe que a Administração se esforce por adotar procedimentos, estruturas e métodos simples e tecnologias adequadas, sem com isso pôr em causa a necessária segurança. Assim sendo, exige ao legislador maior simplicidade e celeridade, e igual segurança.

A Administração pública, por intermédio do Governo, tomou algumas medidas para a desburocratização da ação administrativa que surgiram através ds seguintes “programas”: o simplex; a empresa na hora; a empresa *on-line*; a marca na hora; o balcão casa pronta, o balcão de heranças, os divórcios com partilha, a associação na hora, heranças e partilhas, o registo predial entre outros que não se enquadram no âmbito nacional, mas regional. Em Angola, a Administração Pública também criou mecanismos para a desburocratização da ação da administração, criando o (SIAC) Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão, que integra vários serviços e empresas no mesmo local para um melhor atendimento ao cidadão angolano. Contam-se entre os parceiros públicos que integram tais serviços os seguintes: Cartório Notarial, Conservatória de Registo Civil, Conservatória de Registo Comercial, Conservatória de Registo Predial, Conservatória do Registo Propriedade Automóvel, Direcção Nacional do Arquivo de Identificação Civil e Criminal (DNAICC), Direcção Nacional de Viação e Trânsito (DNVT), Direcção Nacional de Impostos (DNI), Ficheiro Central, Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), Instituto Nacional de Estatística (INE), Unidade de Intermediação de Mão -de-obra (UIMO). Também existem parceiros privados como: A Empresa Nacional de Seguros de Angola (ENSA), Imprensa Nacional e outras. Para além dos referenciados, a Administração Pública criou o Guiché Único da Empresa, cujo objetivo é facilitar o processo de constituição, alteração, ou extinção de empresas e atos afins.

O princípio da eficiência tem uma vertente de racionalidade dos meios humanos e matérias que impõe uma utilização racional e eficiente dos meios disponíveis. Logo, o princípio da eficiência da atuação administrativa é, sobretudo, discutido em ligação com

o exercício da discricionariedade. Este princípio deve ser apreciado a par do princípio da proporcionalidade, onde deve ser colocado ‘no prato da balança’ do interesse público, um eficiente cumprimento das funções, ou ainda que os órgãos e agentes da Administração cumpram com rigor os seus deveres funcionais⁴⁹. Os princípios da desburocratização e da eficiência da Administração estão ligados aos princípios da celeridade, da informalidade e da economia da Administração.

j) Princípio da gratuidade

A regra do procedimento é a gratuidade, contrariando o princípio de que o acesso à justiça implica o pagamento de uma taxa designada “imposto de justiça”. Existem casos em que a lei da permissividade atua, podendo o cidadão usufruir de um direito sem pagar o imposto de justiça, desde que comprove que tem carência de económica. Após comprovação, a Administração deve isentá-lo de forma parcial ou mesmo na totalidade, do pagamento das taxas respetivas. Não obstante, se o cidadão alegar a insuficiência económica sem a comprovar, a Administração não pode conceder-lhe a isenção do pagamento⁵⁰. Também o previsto no disposto do art.º 113.º do CPA estabelece que, se porventura o cidadão comprovar a sua situação de insuficiência económica, fica isento de tal pagamento nas condições determinadas nos artigos n.ºs 1º e 2.º do CPA. Salvo caso de comprovada a insuficiência económica, o não pagamento de taxas ou despesas

⁴⁹ O art.º 3.º da Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro, que aprovou o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, demarca, para efeitos disciplinares, os deveres gerais dos trabalhadores (da Administração Pública), destacando – se, na perspectiva de uma Administração eficiente, os seguintes: dever de zelo, dever de obediência, dever de lealdade, de correção, dever de assiduidade e de pontualidade. A violação destes deveres gerais, por ação ou omissão, ainda que meramente culposa, constitui infração disciplinar. O mau funcionamento frequente dos serviços e a sua ineficiência deve-se, em larga medida, à não aplicação rigorosa desta lei. O dever de zelo obriga o trabalhador da Administração pública (incluindo os superiores hierárquicos) a conhecer e a aplicar as normas legais e regulamentares, bem como as ordens e instruções dos superiores hierárquicos. O dever de obediência os trabalhadores da Administração Pública a acatar e a cumprir as ordens dos superiores hierárquicos, quando dadas no âmbito do respetivo serviço e no respeito pela forma legal. Pelo dever de lealdade, o trabalhador da Administração Pública está obrigado a desempenhar as funções que lhe são cometidas com respeito pelos objectivos do órgão ou serviço. Pelos deveres de assiduidade e de pontualidade, os trabalhadores estão obrigados a comparecer ao serviço regular, continuamente, no horário para eles fixados. Os chefes de serviços são duplamente responsáveis neste domínio, porque devem cumprir estes deveres e porque estão obrigados a fazer cumprir no interesse da legalidade, da eficiência e do bem comum.

⁵⁰ O art.º 8.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho “insuficiência económica”, fixa os critérios de apreciação da insuficiência económica das pessoas singulares, as quais se destaca o rendimento do agregado familiar.

exigidas por lei para a realização de atos procedimentais vai determinar a extinção do procedimento.

k) Princípio do acesso a justiça

Com base na CRP, a todos os cidadãos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legítimos, não podendo a justiça ser indeferida por insuficiência de meios económicos. Por conseguinte a CRP vem garantir ao cidadão o acesso aos tribunais para a defesa dos seus direitos e interesses legítimos (art.º 20.º, n.º1). A lei garante com muito mais rigor o recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer atos administrativos, independentemente da sua forma, que firam os direitos dos interessados legalmente protegidos (art.º 268.º, n.º4).

Falar de justiça administrativa é falar de um aspeto sensível, visto que, o acesso à justiça em Portugal e até mesmo em Angola estava muito limitado. Do ponto de vista material, havia poucos tribunais administrativos, fazendo com que os cidadãos se sentissem muito distantes da justiça e, como tal, desacompanhados na defesa dos seus direitos.

Em Angola, o acesso a justiça vem consagrado na Constituição Nacional no seu art.º 29.º que engloba todos os angolanos. Para ter acesso à justiça, o cidadão deve conhecer as instituições do Estado encarregues de proteger e defender os seus interesses, o funcionamento do sistema de justiça e como pode recorrer ao poder judicial quando os seus direitos são violados. O Estado garante a protecção dos direitos dos cidadãos, cumprindo a Constituição de Angola. A Constituição diz que “o estado reconhece como invioláveis os direitos e liberdades fundamentais consagrados na constituição e cria condições económicas, políticas, sociais, culturais de paz e de estabilidade que garantam a sua efectivação e protecção” art.º 56.º. Esta protecção é exercida através de várias instituições, tais como os Tribunais, que são um dos três poderes essenciais do Estado, seguindo-se os da Presidência da, República e os da Assembleia Nacional. Para os casos de natureza administrativa, a lei a ser consultada é a Lei Nº 4 A/96, pois o processo de natureza administrativa é o que envolve as instituições públicas, as empresas públicas, as administrações públicas comunais ou municipais, os ministérios, os governos provinciais.

A lei assegura a consulta jurídica a quem necessita dela, de forma gratuita ou mediante pagamento de uma taxa. Em Angola, para que o cidadão usufrua da consulta jurídica gratuita, deve à recorrer a Ordem dos Advogados e formalizar o processo através de um requerimento elaborado de forma sucinta, descrevendo os fatos e as razões do requerimento, dirigido ao Conselho Provincial se o caso for em Luanda, ou ao Bastonário da Ordem dos Advogados, dirigindo o requerimento ao Conselho Nacional se a questão se incidir fora de Luanda ou seja nas Províncias. A esse requerimento, o cidadão deve anexar uma cópia do bilhete de identidade e o atestado de pobreza que emitido pela sua comuna. Existe, todavia, um contrassenso, pois para obterem o atestado de pobreza, as pessoas têm de pagar um valor de “cinco a seis mil kwanzas”. O contrassenso acentua-se devido às dificuldades financeiras que impedem os cidadãos de cumprir as custas judiciais do processo, com a agravante de terem de pagar para provar que, efetivamente, estão desprovidos de meios financeiros para suportarem as despesas com o advogado e o próprio processo. Por esses motivos, ficam os cidadãos impossibilitados de obter o atestado de pobreza e, conseqüentemente, de usufruir do direito de isenção, estipulado na Constituição⁵¹. Em Portugal, a consulta jurídica tem lugar em gabinetes de consulta jurídica e nos escritórios dos advogados que participam no “sistema de acesso ao direito”. Os serviços de Segurança Social podem pedir à Ordem dos Advogados a nomeação de advogados para prestação de consulta jurídica. Os advogados podem, voluntariamente, candidatar - se para participar no sistema de acesso ao direito. A taxa a pagar pela consulta jurídica, quando tenha lugar, é presentemente de 30 euros, paga na Caixa Geral de Depósitos a favor do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas de Justiça, I.P. (IGFIJ, I. P.). Os tribunais, as secretarias dos tribunais, os serviços do Ministério Público, os órgãos de polícia criminal e os serviços de Segurança Social devem pedir a nomeação de um advogado à Ordem dos Advogados, sempre que, nos termos da lei, seja necessária. Para solucionar os casos urgentes, a Ordem dos Advogados elaborou listas de escalas de prevenção de advogados (estagiários), que estão sempre disponíveis para se deslocar, quando solicitado, ao local em que sejam necessárias diligências urgentes.

Em Portugal a competência para apreciar a insuficiência económica do arguido é da secretaria do tribunal, em função da declaração emitida e dos critérios estabelecidos na lei mediante o recurso, sempre que possível, utilizando o simulador electrónico.

⁵¹ BOLETIM EDUCACIONAL – CIDADANIA. Ed n.º 2* (Abril e Maio de 2011) * Ano I, p. 3 - 12.

Contudo a proteção jurídica visa proporcionar aos cidadãos mais carenciados economicamente o acesso aos tribunais para defesa adequada dos seus direitos. A lei garante a todos que não têm meios para o fazer a proteção mas desde que provem tal situação vivenciada. Essa insuficiência económica é presumível por lei em certos casos:

- a) Quando o cidadão está a receber alimentos por necessidade económica;
- b) Reunir as condições exigidas para atribuição de quaisquer subsídios em razão da sua carência de rendimentos;
- c) Ter rendimentos mensais, que provêm do trabalho, iguais ou inferiores a uma vez e meia ao salário nacional;
- d) Ser filho menor, para efeitos de investigar ou impugnar a sua maternidade ou paternidade;
- e) Ser requerente de alimentos;
- f) Ser titular de direito a indemnização por acidente de viação.

O direito a consulta jurídica visa proporcionar ao cidadão o conhecimento de direitos e deveres face ao caso concreto, essa consulta não se confunde com o patrocínio em tribunal⁵². O apoio judicial compreende o não pagamento dos serviços de advogado (patrocínio judiciário) ou não pagamento das despesas com um processo judicial (assistência judiciária). O apoio judiciário é dirigido ao tribunal competente para julgar a questão em causa, pode ser apresentado em qualquer fase do processo podendo mesmo ser facultado pelo autor ou como ao réu do processo. Quando se fala em assistência judiciária quer dizer que consiste na dispensa, total ou parcial, de pagamento de preparos e custas judiciais. Os preparos são as verbas que se pagam no início e no decurso de um processo judicial com vista a assegurar as despesas a realizar. O patrocínio judiciário consiste, na dispensa do pagamento dos serviços de advogado ou solicitador (os chamados defensores officiosos). Este pedido é feito em requerimento simples onde deve constar: o pedido de um advogado ou solicitador; a causa a que

⁵² A lei (art.º 17.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, na redacção dada pela Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto) determina que o regime de apoio judiciário se aplica em todos os tribunais, independentemente da forma de processo. Aplica-se nos julgados de paz e noutros organismos de resolução alternativas de litígios. Por outro lado, o regime de apoio judiciário também se aplica, com as devidas adaptações, nos processos de contra-ordenações, bem como nos processos que correm nas conservatórias. Assim, o apoio judiciário é concedido aos que provem insuficiência de meios económicos, de modo a não poderem suportar as despesas decorrentes do recurso aos tribunais.

respeita o pedido; especificar os rendimentos que auferem; as contribuições e impostos que o requerente paga⁵³.

I) Princípio da decisão

Os órgãos administrativos têm o dever de se pronunciarem sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares nos termos preceituados no CPA: assuntos que sejam do seu interesse verdadeiro; sobre quaisquer petições, reclamações ou queixas formuladas em defesa da constituição, das leis na generalidade, representações. Estaremos perante de uma situação em que não haja o dever de decisão quando, há menos de dois anos contados da data da apresentação do requerimento, o órgão competente tenha praticado um acto administrativo sobre o mesmo pedido formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos (art.º 9º, n.º 2.º, do CPA). O princípio da decisão também vem plasmado no Código do Procedimento Administrativo da República de Angola no seu artigo n.º 9.º.

A Administração Pública tem o dever de se pronunciar a cerca de todos assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares (art.º 9.º, n.º1, do CPA). O dever de pronúncia é um dever de decisão pois, vai para além da garantia constitucional do “direito de ser informado pela Administração” (art.º 268.º, n.º 1, da CRP e art.º 61.º do CPA). O princípio da decisão estabelece um dever geral de decidir e exige, como regra geral, que Administração se pronuncie sempre que seja solicitada. Portanto, este princípio vem facilitar a protecção dos particulares face a omissões da Administração pública.

Este princípio não se limita a estabelecer um dever de agir. Antes, exige também que a competência seja exercida funcionalmente.

⁵³ É jurisprudência pacífica do STA que “o princípio do acesso ao direito e aos tribunais se concretiza no direito a informação e ao patrocínio jurídico, bem como a garantia de acesso à via judiciária. O princípio do direito ao recurso contencioso, sendo, no fundo, uma concretização do princípio do acesso aos tribunais referido no art.º 20.º, n.º 2, da CRP, dá aos cidadãos o direito de defenderem seus interesses por via judiciária quando em conflito com a Administração” (Ac. do Trib. Pleno, de 11 de Maio de 1989, AD, 336, 1.555).

1.3. As cartas encíclicas e a posição da Igreja Católica

A posição da Igreja sobre os princípios fundamentais de acordo com a Carta Encíclica Papal “Rerum Novarum” do Sumo Pontífice PAPA LEÃO XIII de 15 de Maio de 1891 sobre a condição dos operários.

Em todo o homem bom, Deus habita.

SÉNECA

As sociedades estão a passar por uma fase de calamidade ou estão adoentadas, acometidas por uma febre de ansiedade provocando perturbações nos campos social, económico, cultural, político e religioso. Na verdade, com o avanço da tecnologia ocasionou a necessidade de alterações comportamentais nas relações laborais entre patrões e assalariados. A concentração da riqueza nas mãos de um pequeno grupo, ao lado da pobreza da maioria, deu origem a um temível conflito de um grupo reduzido. Esta situação levou a que muitos sábios, estudiosos se a fadigassem na procura de soluções para tais conflitos visto tratar - se de interesses importantes em jogo.

Por esses motivos, a Igreja Católica viu – se na necessidade de abordar a questão da condição dos trabalhadores com base nos princípios fundamentais, de acordo com a Santa Sé. Para a Igreja Católica não é um problema a debater com facilidade, sendo até mesmo visto como um ponto sensível rodeado de perigos; No entanto, a Igreja Católica através da Encíclica, procura dar o seu entendimento respeitando o princípio da equidade e da justiça.

As sociedades, segundo a Igreja Católica, estão em concordância quanto ao desequilíbrio ou ao lamentável infortúnio em que as populações, na sua maioria se encontram em contraste com a minoria que vive acima dos limites de riqueza aceitáveis, realçando assim, a necessidade da criação de leis ou medidas prontas e eficazes para solucionar tais problemas.

O século que passou levou consigo os alicerces que protegiam as sociedades, destruindo os princípios e sentimentos religiosos que constavam nas leis públicas,

deixando assim os homens à mercê de outros mais ambiciosos, capazes de tudo para atingirem os seus objetivos. A família está intimamente ligada ao Estado pois necessita de normas, regras, ou seja, certos direitos e deveres que devem ser impostos. A família é uma sociedade civil propriamente dita, com a sua autoridade, e o governo serve para a encaminhar e, muitas vezes, ela enfrenta problemas, e violações que só a intervenção do poder público permite solucionar. No que tange a questão social, a Igreja Católica fala da temática com plenitude, pois afirma que se a questão social fosse resolvida no seu seio já teria encontrado soluções para pôr termo à tais conflitos, diferenças de classes sociais ou conflitos entre patrões e trabalhadores, que ferem os princípios fundamentais que protegem o trabalhador. Por esse motivo, a Igreja Católica deseja ardentemente que todas as classes empreguem em comum as suas luzes e as suas forças para dar à questão operária a melhor solução possível, mas sem esquecer que as leis e a autoridade pública devem, levar esta solução, sem dúvida e com muita prudência, e de forma consensual sempre que possível.

O primeiro princípio evidenciado pela Igreja Católica é que o homem deve aceitar a sua condição humana com paciência e humildade, porque não é possível que todos sejam elevados a mesmo nível. ‘Não lutes, mas busca a concórdia de classes’. A natureza começou por estabelecer diferenças muito simples mas ao mesmo tempo conturbadoras, atribuindo com muito mais poder a inteligência a algumas pessoas enquanto outros pouco afortunados de inteligência, de habilidade, de talento, de saúde, de engenho, etc. Essa diferença não deve trazer só desigualdades mas deve levar o homem tirar proveito de tais situações sendo que a vivência em sociedade aceita e requer um leque de variedades de funções, o que leva à partilha de experiências. É por tudo isso que a Igreja Católica não descarta a posição do Estado na sociedade, afirmando que existem deveres e direitos que dizem respeito ao pobre e ao operário, o dever de fornecer, na íntegra, o trabalho que lhe havia prometido respeitando o princípio da equidade e o contrato que lhe foi dado. Por sua vez, o trabalhador deverá respeitar o seu patrão, não deverá lesar os seus bens não desrespeita – lo, salvaguardando o princípio da lealdade. No que tange o grupo de ricos e pobres e aos patrões, não devem estes tratar o operário como escravo, mas respeitar nele a dignidade do homem marcada por Cristo e pela lei humana, respeitando o princípio legalidade. Existem deveres prioritários aos olhos da lei dos homens ou do patrão, como o dever de dar um salário a cada operário conforme lhe convém; esse dever não é para fomentar mais discórdia no ciclo laboral mas para servir

de reconhecimento que cada um deve ganhar com base nas suas faculdades ou elevado grau de inteligência. Todavia, para que se obtenham resultados positivos, nunca é de mais recorrer aos meios humanos, ou seja, aos recursos ao Estado.

A Igreja Católica interroga - se e busca resposta à seguinte questão: que parte da ação e de remédio temos nós o direito de esperar pelo Estado? Diremos primeiramente que por Estado entendemos aqui, não tal governo estabelecido entre tal povo, mas todo o governo que corresponde aos princípios da razão natural e dos ensinamentos naturais que estão pautados na carta encíclica sobre a constituição cristã. Assim, o que se pede aos governos é uma formação geral, que vai consistir na economia das leis e das instituições. O que se pretende é que entre a sociedade e o governo floresça a prosperidade, tanto na vertente pública como privada. É evidente que o que torna uma nação próspera, são certamente os seus costumes, a moralidade fundada nas famílias como alicerces para poder suportar as crises do século, a prática e o respeito pela justiça, e pela igualdade, uma imposição equilibrada e bem distribuída dos encargos públicos, o desenvolvimento do comércio e da indústria, o desenvolvimento da agricultura etc., assim, o Estado, por todos estes meios, pode tornar-se útil às outras classes, servindo o interesse comum, pois quanto mais se multiplicarem tais ações de ordem geral, mais vantagens haverá diminuindo as necessidades do recurso a outros meios para melhorar as condições dos trabalhadores. A Igreja Católica olha para todo o ser humano com a mesma dignidade e respeito, sem diferenciar os ricos dos pobres, patrões ou operários. Na sociedade todos os membros, grandes e pequenos, são cidadãos. Portanto, não seria correto que os ricos tivessem toda a proteção e as autoridades salvaguardassem os seus interesses e aos pobres não restassem alguns direitos. Aí, estaria o Estado a violar a estrita justiça que quer que a cada um seja dado o que lhe é devido⁵⁴. Por isso é que o principal dever do poder público, consiste em cuidar igualmente de todas as classes de cidadãos, observando com rigorosidade todas as leis da justiça, a chamada justiça distributiva.

Apesar de ser um tema tão sensível, a Igreja Católica menciona que, com as mudanças temporais, as constituições não podem ser as mesmas, nem de iguais medidas. Sem dúvida são necessários homens para governar, para elaborar leis, para administrar a

⁵⁴ S. TOMÁS DE AQUINO diz «Assim como a parte e o todo são em certo modo uma mesma coisa, assim o que pertence ao todo pertence de alguma sorte a cada parte». Sum. Teol., II- II. (Cf. O nº 12 desta encíclica: **A posse e uso da riqueza**).

justiça que, por via da autoridade, administrem os negócios da paz e os assuntos da guerra. Que esses homens trabalhem com a luz divina e ponham em primeiro lugar o interesse do bem comum.

Os princípios fundamentais já referidos representam um ponto fulcral para a Igreja Católica, e a esse nível a instituição religiosa afirma que devem existir obrigações e limites na intervenção do Estado. Ora, para Igreja Católica, salvação comum e individual é muito importante para que a paz, reine em toda a Humanidade seguindo sempre os mandamentos da Lei de Deus, sem esquecer dos princípios determinados pelos homens. Que os costumes públicos e privados cresçam aos olhos dos homens, que a justiça seja religiosamente apreciada, que nunca uma classe possa sobrepor - se à outra, que as classes cresçam em harmonia dando a segurança e a paz à sociedade. A vasta existência de problemas, em que os operários, em algumas situações, vão abandonando o local de trabalho, promovendo greves, exigindo a melhorar das condições oferecidas pelos patrões, segundo a visão da Igreja Católica ameaça a tranquilidade pública, devendo por isso a presença permanente de Deus nas famílias para acalmar os ânimos, evitando assim que os patrões esmaguem os trabalhadores sob o peso de exigências injustas, que venham ferir a condição humana ou mesmo os princípios fundamentais através de condições que degradantes, que possam atentar contra dignidade do trabalho do homem, com elevada carga de esforço fazendo perigar a saúde. Em muitos casos as idades não são compatíveis com o esforço exigido por parte dos patrões. Em todos esses casos ouve necessidade de aplicar dentro de certos limites a força da autoridade das leis. Esses limites são determinantes para pôr fim aos desacatos que proliferam na comunidade, mas devem ser reduzidos ao necessário para por fim a tal situação. O papel do Estado é fundamental, na medida em que a proteção dos direitos dos particulares deve exercer-se de maneira especial dos mais fracos e com os desfavorecidos, não deixando cair os ricos sendo que também necessitam da proteção do estado.

Ora, com a toda fundamentação, a igreja católica encontra solução para esta problemática na caridade, devendo cada homem receber a tarefa que lhe couber. Aos governantes cabe a missão de usar a sua autoridade protetora das leis e das instituições, lembrando que os ricos e patrões têm o dever de tratar com dignidade os operários. Só a Igreja tem capacidade de arrancar o mal pela raiz, buscando os seus valores em Cristo,

visto que a sua ação jamais faltará. Ao Estado a Igreja deseja que tenha entendido bem a sua visão cuja missão que é velar pelo bem público. Contudo, a salvação desejada deve ser primordialmente o fruto de um grande trabalho de caridade, ou seja, daquela caridade que recolhe em si todo o Evangelho, e que leva as pessoas à sacrificarem-se pelo próximo. Desta virtude, descreveu S. Paulo as formas ou características com as seguintes palavras: «A caridade é paciente, é benigna, não cuida do seu interesse; tudo sofre à tudo se resigna»⁵⁵. É a solução definitiva para a resolução dos problemas da sociedade.

A segunda carta encíclica a ser tratada é a “*PACEM IN TERRIS*” do Sumo Pontífice papa JOÃO XXIII, de 11 de Abril de 1963, cujo tema é: «A paz de todos os povos na base da verdade, caridade e liberdade.» 2º Parte - «Relação entre os seres humanos e os poderes públicos no seio das comunidades políticas».

Engrandecerás o teu povo, não elevando os
telhados das suas vivendas, mas a alma dos seus
habitantes.

EPICTETO.

A autoridade não é uma força incontrolável, é sim uma aptidão de mandar conforme o saudável entendimento. A autoridade encontra fundamento em Deus como seu princípio e fim portanto antes da atitude humana, segundo Pio XII: afirma: “A ordem absoluta dos seres e o próprio fim do homem (ser livre, sujeito de direitos e deveres invioláveis e origem e fim da sociedade humana) comportam também o Estado como comunidade necessária e investida de autoridade, sem a qual não poderia existir nem medrar, segundo a reta razão e, principalmente segundo fé cristã essa ordem de coisas só pode seu princípio em Deus pessoal, criador de todos. Por isso, a dignidade da autoridade política tem sua origem na participação da autoridade do próprio Deus”. É comum a Igreja Católica e o Estado assumirem que hoje o bem comum consiste no respeito aos direitos e deveres da pessoa humana. A função primordial de qualquer poder público é proteger os direitos invioláveis da pessoa e tornar viável o cumprimento dos seus

⁵⁵ Cf. In 1 Coríntio Capítulo 13, versículo 4 – 7.

deveres. Portanto, se a própria autoridade estadual não conseguir controlar tais direitos e deveres, perde a razão da sua existência. Ainda como função primordial, o poder público tem o dever de disciplinar harmoniosamente tais direitos para que o homem respeite o seu próximo, criando condições sociais e económicas para que o cidadão cumpra o seu papel, respeitando os ditames do poder público. É importante dizer que o poder público não deve discriminar quando atua; deve sim equilibrar a balança para não ferir os mais fracos protegendo os economicamente poderosos. Por esse motivo, não é adequado determinar qual a forma correta de o poder público exercer as suas funções legislativas, administrativas ou mesmo judiciais.

Estando o homem em constante mudança, entra numa fase de modernização jurídica do Estado que inclui a carta dos direitos fundamentais nas diversas constituições, determinando que, nas suas relações, o que deve prevalecer é o respeito mútuo. De resto, seria incoerente pensar que os homens, ao sentirem o poder de governar, pudessem ver - se obrigados a despojarem -se da sua condição humana. Pelo contrário, se chegaram à condição de governantes, é porque foram escolhidos pela comunidade e demonstraram, capacidades qualidades para o merecer. Assim, a Igreja Católica deixa um aviso ao poder público: “prestai atenção, vós que dominais a multidão e vos orgulhais da multidão dos povos! O domínio vos vem do Senhor, do Altíssimo, que examinará as vossas obras, perscrutará vossos desejos”. Todavia, é necessário ter em consideração que o elemento fulcral do bem comum é o reconhecimento da ordem moral⁵⁶, o respeito, a tutela e a promoção dos direitos da pessoa humana. Com todo esse desenvolvimento é importante que os poderes públicos tenham como primado o Princípio da Subsidiariedade. Assim, a todos homens de boa vontade, incumbe a grande tarefa de reintegrar as relações de convivência humana na base da verdade, justiça, amor e liberdade. As relações de convivência dos poderes públicos com a comunidade laboral deve sempre se guiar segundo a vontade de Deus Todo-poderoso visto que para a Igreja só haverá paz na sociedade humana, bem como no meio laboral se a base da verdade, a justiça, o amor, e a liberdade estiverem presentes em cada homem, ou membro do poder

⁵⁶ “A reta ordem entre as comunidades políticas deve reger-se sobre a rocha inabalável e imutável da lei moral, manifestada na ordem do universo pelo próprio Criador e por ele esculpida no coração do homem com caracteres indelévelis..., o qual resplandecente farol deve ela, com raios de seus princípios, indicar a rota da operosidade dos homens e do Estado, os quais devem seguir os seus sinais admoestadores, salutareis, úteis, se não quiserem perder ou abandonar à sanha das procelas e naufrágio todo o trabalho e esforço para estabelecer uma nova ordem das coisas.” Cf. Pio XII, **mensagem radiofónica da vigília de Natal de 1941**. AAS 34 (1942), P. 16.

público, se em cada um se instaurar a ordem desejada por Deus que é a do respeito pelos princípios fundamentais segundo a lei dos homens e segundo os mandamentos de Deus.

2. TIPOS DE PROCEDIMENTOS

2.1. Os procedimentos disciplinares comum e especial em Portugal e em Angola

Em Portugal e em Angola, a lei distingue, a nosso ver corretamente, a existência de dois tipos de procedimentos. O procedimento disciplinar comum e o procedimento disciplinar especial. Embora tenham um tono comum, distinguem-se em aspetos especiais de seu regime e, bem assim, nas suas finalidades específicas. E do que a seguir daremos conta.

2.2. O procedimento disciplinar comum em Portugal e Angola

O procedimento disciplinar é aberto aquando da existência de comportamentos impróprios de determinado ou determinados trabalhadores, com vista à aplicação de sanção ou pena disciplinar, se existir infração ou violação de direitos e deveres pelo trabalhador.

Dentro do procedimento disciplinar comum encontramos cinco fases a serem observadas:

1. Início do procedimento
2. Instrução
3. Defesa do trabalhador ou arguido
4. Relatório final
5. Impugnações e revisão

2.2.1 O início do procedimento

De acordo com o art.º 39.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar, o do procedimento disciplinar tem oficiosamente e de ser sempre comunicado ao visado, só assim se cumprirá o princípio de que nenhuma pena poder ser aplicada sem a existência prévia dum processo disciplinar, salvo no caso de uma pena de repreensão escrita. O processo disciplinar inicia-se no prazo máximo de 10 dias contados da data da notificação ao instrutor e tem 45 dias para o termo da instrução. Estes prazos são meramente indicativos, que constituem referência para o instrutor responsável pelo processo, o qual os deve respeitar até porque as funções de instrutor beneficiam de uma preferência sobre todas as demais que lhe compita assegurar enquanto trabalhador (n.º 4 do atr.º 49.º do EDTEFP). Todavia, para além de o prazo para a conclusão da instrução poder ser prorrogado, o incumprimento dos prazos aqui mencionados constitui mera irregularidade que, no máximo, apenas poderá implicar a responsabilidade disciplinar do próprio instrutor, não constituindo qualquer nulidade processual de que se possa aproveitar o arguido. Pelo contrário, o incumprimento do prazo só poderá ser aproveitado pelo arguido se esse mesmo incumprimento determinar que seja ultrapassado o prazo de 18 meses previsto no n.º 6 do art.º 6.º que estipula a conclusão do procedimento disciplinar.

Segundo o legislador, o n.º 3 do art.º 39.º do Estatuto Disciplinar vem impor que o arguido seja notificado logo no início da instrução, afirmando mesmo que este artigo deixa dúvidas sobre se só o início daquela instrução é que tem de ser notificado ou se também a própria decisão de instrução do procedimento disciplinar deve ser notificada ao arguido. A verdade é que o estatuto não prevê nem determina claramente que o ato de instauração do procedimento tenha de ser levado ao conhecimento do trabalhador, antes parecendo resultar da conjugação dos artigos 39.º, 41.º e 42.º que a decisão que instaura o processo disciplinar se limita a nomear o instrutor e que é este que depois dá a conhecer ao arguido aquela instauração e a data do respectivo início instrução. PAULO MOURA afirma que esse não será o melhor entendimento da lei, uma vez que lhe parece que o acto de instauração de um procedimento disciplinar constitui o trabalhador num “status”, o de arguido, que é poderosamente prejudicial aos seus direitos e interesses legalmente protegidos, pelo que esse ato estará obrigatoriamente sujeito a notificação por força do n.º 3 do art.º 268.º da Constituição e do art.º 66.º do CPA. Assim, no entender de PAULO MOURA, a melhor solução seria aquela em que o arguido deveria ser logo notificado do ato que instaura o procedimento disciplinar e que

nomeia o instrutor, podendo a partir daí deduzir desconfiança (suspeição) contra aquele instrutor ou recorrer a outros meios de defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, da mesma forma que terá igualmente de ser notificado quando o instrutor der início à instrução do processo.

Faltando notificação ao arguido da instauração do procedimento disciplinar, e do início da sua instrução fica comprometida a possibilidade de o instrutor exercer os poderes processuais que por lei lhe são conferidos e, como tal, esse facto constitui nulidade processual que se considerará suprida nos termos do n.º 2 do art.º 37.º se não for reclamada até à decisão final⁵⁷. No entanto, a lei não explicita qual o significado da atribuição de urgência ao procedimento disciplinar, parecendo-nos que com ela se quer significar que a sua conclusão será uma prioridade para a Administração (art.º 42.º n.º4.º), o que justificará que não conheça interrupções no seu desenvolvimento, para além daquelas que decorrem do normal encerramento dos serviços. Assim, o procedimento disciplinar obedecerá, na contagem dos seus prazos, ao disposto no art.º 72.º do CPA, não podendo tais prazos ser suspensos por motivo de gozo de férias por parte do instrutor nem alargados ou prorrogados com fundamento na não comparência do mandatário do arguido ou de qualquer testemunha que tenha sido arrolada, pelo menos sempre que isso comprometa a possibilidade de se vir a aplicar validamente uma sanção disciplinar.

Em Angola, a aplicação de pena disciplinar a um funcionário deve ser sempre precedida de um processo escrito, exceptuando-se as penas de admoestação verbal e censura, que poderão se aplicadas sem dependência de um processo disciplinar. O processo

⁵⁷ MARCELO CAETANO “ A garantia de audiência significa que o arguido tem um direito de pronúncia sobre os factos que lhe são imputados e pela prática dos quais se pretende sancioná-lo disciplinarmente. Para que este direito de pronúncia se possa concretizar é necessário, em primeiro lugar, que seja levado ao conhecimento do arguido uma dada acusação, isto é, que lhe imputam factos que constituem um ilícito disciplinar, pelo que será nulo o procedimento disciplinar cujo acto punitivo seja proferido sem previamente se ter notificado o arguido da acusação contra ele formulado, notificação essa que terá que revestir a forma legalmente prevista. Contudo, o direito de pronúncia não se basta com a notificação da acusação, exigindo ainda que essa mesma acusação seja formulada em termos que permitam ao arguido aperceber-se dos factos que lhes são imputados, de forma a poder aceitar a sua veracidade ou contraditá-los, seja negado a sua ocorrência, seja dando uma outra e diferenciada versão do sucedido. Significa isto que a acusação deve primar pela clareza, congruência deduzida em termos obscuros, que não permita ao acusado saber se lhe é imputado, ou em termos insuficientes, que não compreenda os factos indispensáveis para alicerçar o juízo valorativo formulado ou que são imprescindíveis para o arguido poder tomar uma posição detalhada sobre os mesmos. Assim, para que a defesa se efetive nos termos em que a lei a concede e é de direito natural garantir, tornar-se necessário que a nota de culpa contenha com toda individuação, isto é, discriminados um por um e acompanhados de todas as circunstâncias de modo, lugar e tempo, os factos delituosos de que o empregado é arguido”. (Cf. CAETANO, Marcelo **-Poder Disciplinar**. Ed. Almedina, 1932, p. 181 e 182).

disciplinar tem início sempre que por qualquer forma chegue ao conhecimento de um funcionário falta profissional punível por inferior hierárquico seu, ou por outro funcionário, mas que diga respeito ou afete diretamente os serviços a seu cargo. Deve a falta ser participada à autoridade superior se não competir ao funcionário respectivo instaurar procedimento disciplinar. O processo disciplinar é sempre sumário, não dependendo das formalidades especiais, devendo mesmo ser conduzido de modo a levar ao apuramento da verdade, empregando-se todos os meios necessários para a sua pronta conclusão e dispensando-se tudo o que for inútil, inconveniente ou mesmo dilatório. O processo disciplinar é independente do processo criminal ou civil para efeitos de aplicação das penas disciplinares. Sempre que o funcionário pratique atos que contrariem a disciplina da instituição e constituam crimes ou provoquem prejuízos ao Estado ou a terceiros, devem ser tiradas cópias do processo e remetidas às autoridades competentes para o início de procedimento criminal ou civil num prazo de 48 horas após o trânsito em julgado do despacho de pronúncia, devendo o Magistrado do Ministério Público por onde tiver corrido o processo remeter cópia do mesmo despacho aos serviços a que o funcionário pertença. Por conseguinte, o instrutor poderá requisitar a quaisquer serviços públicos ou autoridades administrativas ou policiais, informações e elementos de prova material sempre que for necessário para o apuramento da verdade⁵⁸.

O processo disciplinar em Angola tem natureza secreta até à acusação, podendo, o seu ser exame ser facultado ao arguido. Depois de aberto um processo disciplinar a um funcionário, deverá aquele processo ser registado contendo obrigatoriamente um número aposto na capa, devendo ser registado em livro próprio, onde constará igualmente a identificação e a categoria do arguido, indicando a infração cometida e posteriormente a decisão final do responsável.

2.2.2. Instrução

O processo disciplinar tem início com a participação de terceiros, ou seja, de qualquer pessoa (seja simples cidadão ou funcionário público) que tenha conhecimento da prática

⁵⁸ Cf. artigos nº 25.º, e 27.º do Decreto – Lei n.º33/91, de 26 de Julho: **O regime disciplinar dos funcionários públicos e agentes administrativos.**

de uma infração por parte de um trabalhador público e leve ao conhecimento de qualquer superior hierárquico deste os factos eventualmente constitutivos do ilícito disciplinar, podendo-o fazer por forma escrita ou verbal (art.40.º do EDTFP). Pensamos que esta fase é anterior à fase de instrução *stricto sensu*, pois a instrução presume o início de um procedimento disciplinar. Esta fase tem relevância essencialmente formal.

A lei refere em participação ou queixa, o que denota que se trata de realidades diferentes. Não obstante, para o entendimento de alguns autores, esta diferença radica na pessoa que participa (que não é lesada pela conduta ilícita do trabalhador) ou que se queixa (a qual pressupõe que quem comunica a infração é direta e imediatamente lesada pela mesma). Segundo PAULO MOURA a formulação desta participação ou queixa é, à face deste novo estatuto, sempre facultativa, tendo-se eliminado a anterior obrigatoriedade de os trabalhadores públicos participarem as infrações disciplinares de que tiverem conhecimento⁵⁹. Entende ainda, PAULO MOURA que é uma solução errada e desconforme à prossecução do interesse público, temendo que a ausência da obrigatoriedade, associada à “ameaça” decorrente do n.º 6 do art.º40º, conduza a que a generalidade dos trabalhadores públicos opte por nem sequer dar notícia da ocorrência de uma infração disciplinar aos superiores hierárquicos. É importante perceber que a denúncia oriunda de um funcionário público é sempre obrigatória quando este tenha conhecimento, no exercício das suas funções, da prática de uma infração disciplinar que seja simultaneamente uma infração criminal, embora neste caso o dever de denúncia obrigatória seja restrito a esta última infração e apenas dirigido às autoridades judiciais e órgãos de polícia criminal⁶⁰. O processo disciplinar instaura-se sempre que a entidade empregadora sinta necessidade de fazê-lo mas precedido de uma participação ou queixa. Essa participação ou queixa pode ser de natureza anónima ou não, visto que a lei nada diz este ponto. No entanto, se se tratar de queixa, esta deverá identificar o queixoso; mas tratando-se da participação é possível que se questione se a não identificação do participante obriga ou não o adiamento do despacho liminar de que

⁵⁹ Cf. al) c) do n.º 2.º do art.º 23.º e al) a) do n.º 1.º do art.º 27.º) do anterior estatuto como se constatou pela leitura da exposição de motivos que acompanhava o projeto deste diploma e decorre da não reprodução das alíneas acima citadas.

⁶⁰ Cf. (alínea b) do n.º 1 do art.º 242.º do CPP, o que só vem reforçar o desacerto do abandono da obrigatoriedade da denúncia da infração disciplinar, uma vez que, se tem o dever de denunciar o que é crime, não se vislumbram razões para não se ter igualmente de denunciar à Administração um comportamento que é simultaneamente um ilícito disciplinar).

falaremos mais adiante. Segundo RUI CORREIA DE SOUSA, a participação deixou de ser obrigatória para qualquer funcionário público em exercício de funções, salvo no caso da existência de indício de crime. Todavia a situação da participação ou queixa será sempre uma faculdade que os trabalhadores, podem ou não exercer. Ao contrário do queixoso, o participante não lesado pela infração disciplinar nunca é partes num processo disciplinar. Daí que, quando em consequência duma infração disciplinar existam particulares ofendidos, o infractor não responda perante eles em sede disciplinar, mas jurisdicionalmente, ao nível da responsabilidade civil extracontratual.

Esta fase da participação ou queixa prevista no disposto do artigo 40.º do EDTFP contempla duas subfases:

- Participação *stricto sensu*: A participação deve mencionar: a) Os factos que dão suporte à infração disciplinarem; b) As circunstâncias de tempo e de lugar em que ocorreram (dia, hora, local se possível); c) As circunstâncias de modo (como tiveram lugar); d) A identificação do funcionário (nome e outros elementos identificadores); e) A identificação da prova disponível (testemunhas, documentos, etc.).
- O Despacho liminar que está presente no artigo 41.º do EDTFP é também outra subfase da participação. Importa aqui esclarecer se a decisão de instaurar ou não o procedimento disciplinar vigente no n.º1 do artigo 41.º é um poder discricionário ou vinculado.

Depois de formulada a participação ou queixa a entidade coberta competente para instaurar o procedimento disciplinar tem o dever de proferir despacho liminar ao determinar se os factos participados justificam ou não a instauração do procedimento disciplinar. Todavia, se o comportamento do trabalhador constitui infração disciplinar, instaura-se o procedimento disciplinar competente, nomeando o respetivo instrutor, notificando a instauração desse procedimento ao arguido. Mas se a entidade competente para instaurar tal procedimento disciplinar entender que a participação é infundada, mandará arquivá-la se o poder de aplicar a pena lhe pertencer⁶¹. A lei não refere

⁶¹ Cf. art.º 13.º do EDTFP “a Competência disciplinar dos superiores envolve sempre a dos seus inferiores hierárquicos dentro do órgão ou serviço.” Assim, a competência consiste no conjunto de poderes funcionais conferidos por lei a um órgão de uma pessoa coletiva pública para o desempenho das atribuições dessa mesma pessoa coletiva. A competência não se confunde com as atribuições, que são os fins ou interesses postos por lei a cargo de uma pessoa coletiva pública. O art.º 29.º, n.º1, do CPA,

quaisquer critérios que permitam diferenciar quando é legítimo ou não instaurar procedimento disciplinar pelos mesmos factos a funcionários diferentes. Assim, imperioso se torna concluir que os princípios da igualdade e da proibição do arbítrio, da imparcialidade e da legalidade impõem o subprincípio da oficiosidade. Imagine-se o caso de dois colegas de trabalho que se envolvem em discussão acesa na execução do serviço, por entenderem que a forma de cada um o executar é melhor do que a do outro e no decurso dessa discussão, até por alguma familiaridade existente entre ambos, se afrontarem mutuamente. Não seria neste caso adequada a suspensão do procedimento disciplinar instaurado entre ambos quando não ocorreu perturbação significativa para o serviço e quando os funcionários já se tinham reconciliado? Não existe direito à igualdade na ilegalidade; logo, se Administração, no passado, por erro, não atuou disciplinarmente, deverá corrigir esse erro. O Procurador da República J.M. Nogueira da Costa afirma que, apesar da lacuna da lei, entende que o despacho liminar deve ser notificado ao participante e ao arguido (cf. artigos.º 268.º, n.º 3, e da CRP, 66.º do CPA e 42.º e 43.º do ED). Por analogia com o art.º 57.º n.º 3, do ED, deve ser notificada ao participante a decisão que ordena o arquivamento da participação por ele apresentada. Tal notificação não pode ser considerada um ato inútil, pois a sua utilidade reside na possibilidade que assiste ao queixoso de impugnar o despacho liminar. O participante ou queixoso não só tem um direito de fiscalização sobre o destino da queixa, denúncia,

consagra, em geral, o princípio da competência: “a competência é definida por lei ou por regulamento”. Esta expressão admite que um ato ou contrato confira competência, desde que com base e nos limites da lei. A competência é determinada no momento em que se inicia o processo conducente à decisão (art.º 30.º n.º1, do CPA). Se o órgão competente em razão a matéria passar a ser outro, o processo deve ser-lhe remetido. A competência dos órgãos da Administração pública tem natureza pública. A regra da irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência, na sua titularidade e no seu exercício, art.º 29.º do CPA mas ressalva sem prejuízo o caso da delegação de poderes. No entanto, a delegação de poderes não constitui alienação ou renúncia de competências.

O princípio da legalidade da competência determina que só por lei ou (regulamento) pode ser conferida, delimitada ou retirada competência aos órgãos da Administração Pública. O princípio da especialidade, aplicável por exemplo, aos órgãos autárquicos, determina que os órgãos só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às respectivas pessoas coletivas. Todavia, a competência pode ser definida como conjunto de poderes funcionais conferidos por lei a um órgão para que prossiga as atribuições da pessoa colectiva em que se integra. A competência pode ser: Exclusiva - quando os poderes a que respeita só podem ser exercidos pelo órgão seu titular (não cabendo recurso hierárquico). Específica - quando é atribuída a um órgão concreto e de forma explícita. Conjunta - quando os poderes a que respeita forem conferidos para serem exercidos por dois ou mais órgãos em conjunto. O ato que vier a ser praticado é fruto da vontade colectiva dos órgãos titulares da competência, sob pena de invalidade. Simultâneos - quando os poderes a que respeita foram conferidos simultaneamente a diversos órgãos em pé de igualdade e no mesmo plano. Cf. SOUSA, António Francisco. Op. cit, art.º 29.º do CPA.

ou participação, como também beneficia do facto de o ato de arquivamento da queixa ou participação ser qualificável como ato administrativo, estando por isso sujeito ao dever de fundamentação⁶². Para concluir, é imperioso dizer que o ED dá primazia ao princípio da legalidade, subtraindo à Administração o poder insindicável de agir ou de não agir, consoante lhe apraz ou acha conveniente. A falta da notificação considerar-se-á suprida nos termos do art.º 37.º, n.º 2, do ED se não for reclamada até decisão final⁶³.

O despacho que desencadeia à instauração do procedimento disciplinar nomeia obrigatoriamente o respetivo *instrutor*, o qual não poderá de ser titular de uma relação jurídica de emprego público art.º 42.º do EDTFP. A nomeação de quem não tenha tal qualidade viola a lei e atenta claramente contra os princípios da imparcialidade e prossecução do interesse público, reduzindo as garantias de defesa por parte do arguido, visto que só quem está capacitado ou é titular de tal emprego está automaticamente vinculado aos preceitos constitucionais e satisfará as garantias de imparcialidade legalmente necessárias para poder analisar com isenção, transparência ponderando o interesse público a gravidade da infração imputada ao arguido. Para além de ser titular de uma relação jurídica de emprego público, o instrutor a nomear deverá ser, de preferência, um trabalhador do serviço que desencadeia o procedimento, só se podendo recorrer a trabalhadores de órgãos ou serviços em casos que estejam justificados,

⁶² Cf. M. Leal – Henriques- **Procedimento Disciplinar**. Op. Cit., nota 2 da p.298.

⁶³ A garantia de audiência significa que o arguido tem um direito de pronúncia sobre os factos que lhe são imputados e pela prática dos quais se pretende sancioná-lo disciplinarmente. Para que este direito de pronúncia se possa concretizar é necessário, em primeiro lugar, que seja levada ao conhecimento do arguido uma dada acusação, isto é, que lhe imputem factos que constituam um ilícito disciplinar, pelo que será nulo o procedimento disciplinar cujo ato punitivo seja proferido sem previamente se ter notificado o arguido da acusação contra ela formulada, notificação essa que terá que revestir a forma legalmente prevista. Contudo, o direito de pronúncia não se basta com a notificação da acusação, exigindo que essa mesma acusação seja formulada em termos que permitam ao arguido aperceber-se dos factos que lhe são imputados, de forma a poder aceitar a sua veracidade ou contraditá-los, seja negando a sua ocorrência, seja dando uma outra e diferenciada versão do sucedido. Tal como salientou o professor Marcello Caetano, “(...) para que a defesa se efetive nos termos em que a lei a concede e é de direito natural garantir, torna-se necessário que a nota de culpa contenha toda individuação, isto é, discriminados um por um e acompanhados de todas as circunstâncias de modo, lugar, de tempo, os factos delituosos de que o empregado é arguido. A acusação deve ser tal que o acusado inocente a possa cabalmente destruir: sem imputações vagas, sem factos imprecisos, sem arguições genéricas”. Por fim, entende que também o direito de pronúncia será violado, com a consequente nulidade do procedimento disciplinar, sempre que relativamente a qualquer acto ou diligência essencial para justificar a punição disciplinar não for permitido o exercício do contraditório por parte do arguido, abrangendo-se aqui quer eventuais aditamentos factuais à nota de culpa. Quer a eventual realização após a formulação da acusação. Cf. CAETANO Marcello. Op. cit. p. 181 e 182.

quando naquele serviço não haja trabalhadores com as capacidades exigidas para o preenchimento de tais requisitos previstos no n.º1.º do art.º 42 do EDTFP, ou quando a complexidade da matéria justifique o recurso a trabalhadores de outros serviços. No entanto, o trabalhador a nomear como instrutor não pode estar colocado em cargo público ou em carreira de complexidade funcional inferior à do arguido. Esta complexidade funcional encontra-se descrita no disposto do (art.º 44.º da Lei n.º12 – A/2008, de 27 de Fevereiro) em co-autoria e em Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública. Quando existirem vários trabalhadores capacitados deve-se dar primazia aos trabalhadores que tenham formação jurídica adequada, a não ser que existam factos que os impeçam de exercer os cargos de instrutor de qualquer procedimento disciplinar para os quais foram nomeados. A nomeação sem necessidade de pessoa sem estas qualidades, que seja trabalhador de outro serviço ou que não tenha formação jurídica, configura nulidade, segundo o artigo 37.º, n.º 2, do EDTFP. Sempre que forem nomeados trabalhadores de outros serviços durante a instauração do processo disciplinar, em substituição dos habilitados e com disponibilidade para tal lugar e pertencentes ao serviço, verificar – se - á a situação a de nulidade⁶⁴.

Portanto, o instrutor pode fazer-se secretariar por pessoa que seja da sua confiança, não tendo obrigatoriedade de pertencer ao quadro público, devendo as funções de instrutor serem executadas com primazia sobre todas as demais que lhe estejam agregadas no seu cargo, carreira ou categoria.

Em Angola, o processo disciplinar tem início na fase da instrução, com as participações ou queixas verbais que deverão ser reduzidas a auto pelo funcionário que as receber, devendo a autoridade competente decidir se haverá ou não lugar à instauração de processo. No entanto, sempre que a participação apresentada se mostrar com fundamento para procedimento disciplinar, o responsável deverá designar um funcionário de igual ou de maior categoria do que o arguido, o qual passará a ser instrutor do processo, tendo direito de escolher o secretário ou escrivão da sua confiança (art.º 26.º do EDTFPA).

⁶⁴ “A nomeação do instrutor em processo disciplinar é um acto meramente preparatório, insusceptível de recurso contencioso, apenas se podendo reagir pela via da suspeição, de harmonia com o disposto no art.º 52.º do ED, sendo que a legalidade da nomeação, atenta a natureza de ato preparatório, pode ser contenciosamente impugnada no recurso a interpor da última decisão, para além dos aspetos relativos à suspeição” (Cf. Ac. do TCAS de 14-10-2004, proc. n.º 07109/03).

Continuando no ordenamento português, o arguido e o participante podem deduzir a suspeição do instrutor do processo disciplinar quando ocorra circunstância por causa da qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção e da retidão da sua conduta. Encontramos esta matéria taxativamente pautada no disposto do artigo 43.º do EDTFP. O certo é que existem verdadeiros impedimentos presentes nas alíneas a) a c); as alíneas d) e e) são suspeições ou escusas. PAULA MOURA afirma que o legislador teria andado melhor se tivesse remetido as garantias de imparcialidade que o instrutor tem que observar para o que dispõe o art.º 44.º do CPA⁶⁵. Não o tendo feito, importa salientar que as circunstâncias mencionadas nas diversas alíneas do n.º1, são simplesmente exemplificativas e que as garantias de imparcialidade que vinculam qualquer titular de uma relação de emprego público determinam que o instrutor desencadeie o seu impedimento para intervir no processo disciplinar sempre que ocorra alguma das circunstâncias tipificadas no art.43.º do ED, nas alíneas seguintes:

- a) Quando o instrutor tenha sido direta ou indiretamente atingido pela infração;
- b) Quando o instrutor seja parente na linha reta ou até ao 3º grau da linha colateral do arguido, do participante ou de qualquer trabalhador ou particular ofendido ou de alguém que, com os referidos indivíduos, viva em economia comum;
- c) Quando esteja pendente processo jurisdicional em que o instrutor e o arguido ou o participante sejam intervenientes;
- d) Quando o instrutor seja credor ou devedor do arguido ou do participante ou de algum seu parente na linha recta ou até ao 3.º grau na linha colateral.

Também não poderá ser instrutor do processo disciplinar quem anteriormente foi instrutor de um processo de inquérito ou sindicância, exceto se constar na fase de instrução do processo disciplinar.

É da competência do instrutor providenciar algumas medidas durante o decurso do processo para não haver alteração do estado dos factos e documentos em que se

⁶⁵ Em termos gerais, os impedimentos previstos na lei, nomeadamente o art.º 44.º do CPA, visam garantir a imparcialidade de quem dirige o procedimento e de quem sobre ele decide. Os impedimentos estão ligados aos interesses pessoais, por oposição, toda atividade administrativa deve guiar-se pela prossecução do interesse público. Tanto os impedimentos como as suspeições reportam-se ao titular do órgão, pelo que não confundem com as incompatibilidades. A situação de impedimento configura uma “perturbação” no exercício da competência, diferente, na suspeição a lei não proíbe a intervenção do titular do órgão, mas deixa essa questão para a decisão de um órgão da Administração. Cf. SOUSA, António Francisco de Op.ct. art.º 44, nota II, pág. 161

presume existir alguma irregularidade. Tais medidas adotam o nome *de medidas cautelares* previstas no art.º 44.º do EDTFP. Estas medidas estão ligadas ao interesse público, e só podem ser ordenadas após a instauração do processo disciplinar e são necessárias para evitar a lesão que, sem a sua determinação, poderia resultar para as exigências disciplinares do serviço. As medidas cautelares são sempre marcadas pela provisoriedade, devendo estipular - se o prazo máximo de durabilidade⁶⁶. São igualmente marcadas pela obrigatoriedade de fundamentação, o que impõe que a sua necessidade, adequação e proporcionalidade sejam justificadas.

Segundo o legislador, a lei não determina qual o prazo de validade das medidas cautelares, mas as mesmas não devem perdurar além do prazo previsto para o termo da instrução, ou excecionalmente, desde que seja necessário, para além do prazo estipulado na lei para a conclusão do procedimento disciplinar. Todavia, as medidas cautelares caducarão obrigatoriamente com a prolação da decisão final do procedimento disciplinar, mas os atrasos na tramitação do procedimento não impedem a caducidade de tais medidas. O Ac. do TC estipula que “ o traço comum das providências cautelares de natureza procedimental, que podem ser aplicadas no processo disciplinar e, em geral, em qualquer processo administrativo, é o de assegurar o efeito útil do procedimento, com o propósito de permitirem a manutenção do *statu quo* ante de modo a evitar a deterioração do equilíbrio de interesses existentes à partida, até que a questão de fundo venha a ser dirimida no processo próprio. Trata-se, por isso, de medidas cautelares conservatórias, que visam evitar a inutilização prática dos interesses públicos que um determinado procedimento visa prosseguir, e que seriam irreparavelmente lesados se tivessem de aguardar a tramitação que deverá ser normalmente seguida para proferir uma decisão final ” (Cf. Ac. do TC n.º 620/2002, de 20-12-2007). Portanto, as medidas cautelares adoptadas pelo instrutor podem ser objeto de recurso hierárquico ou tutelar, quando ferirem direitos ou mesmo interesses protegidos legalmente, art.º 51.º e seguintes, do CPTA.

⁶⁶ Nos termos do n.º 2 do artigo 84.º, do CPA, a alteração ou revogação da medida provisória deve ser fundamentada. Em geral as medidas provisórias não projetam os seus efeitos sobre o ato principal, nem visam influenciar o seu conteúdo, sendo autónomas funcionalmente. Assim, a decisão inválida que ordena uma medida provisória não segue o regime da invalidade do acto preparatório, pois em princípio, não tem efeito na tramitação do procedimento. O ato provisório caracteriza-se por ter sido praticado num momento em que a autoridade administrativa ainda não averiguou completamente os factos potencialmente determinantes da sua decisão final, havendo, ainda circunstâncias por apurar, sendo necessário decidir de maneira provisória, surgindo o ato definitivo apurado. As medidas provisórias visam assegurar as condições para que o ato final possa ser praticado com efeitos que dele se esperam. Cf. SOUSA, António Francisco de Op. cit. p. 257.

Quando é instaurado um processo disciplinar a um trabalhador, a entidade empregadora pode, sob proposta do instrutor, suspender preventivamente o exercício de funções do trabalhador até decisão do procedimento, num prazo máximo de 90 dias, sempre que a sua presença se revele não grata para o apuramento da verdade. Assim, a suspensão preventiva não implica a perda da remuneração base (cf. Art.º 70.º da Lei n.º 12 – A/2012, de 27.02) nem desconto na antiguidade, mas implica a perda do direito aos suplementos remuneratórios (cf. Art.º 73.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02) e ao subsídio de refeição (cf. Art.114 da Lei n.º 12 – A/2008, de 27.02, art.º 2.º, n.º2, al. m), previstos no Decreto – Lei n.º 57 – B/84, de 20.02, alterado pelo n.º4 do artigo 42.º do Decreto – Lei n.º 70/- A/2000, de 5 de Maio, e rectificado pela Declaração de 20.02.1984 (DR 29 de Fevereiro, art.º 2.º, n.º2, al. m). Para Paulo Moura, p. 232 a 233 «o período de suspensão preventiva terá de ser considerado como tempo de efetivo cumprimento da pena quando esta vier a ser decretada, sendo certo que, nessa hipótese, o arguido será privado da remuneração e da antiguidade correspondente ao período da pena aplicada».

A suspensão preventiva pode ser proposta pelo instrutor ou pela entidade que tenha instaurado o processo disciplinar, conforme acima citado, e é decidida por despacho do dirigente máximo do órgão ou serviço, após audição do arguido, despacho este que pode ser impugnado jurisdicionalmente (cf. artigos 59.º; 112.º e seguintes do CPTA). A suspensão preventiva não pode exceder 90 dias, sendo improrrogável no estatuto em análise. No entanto se falarmos do EMP, a suspensão preventiva não poderá exceder 180 dias, prazo prorrogável, mediante justificação, por mais 60 dias (art.º 196.º, n.º3, do EMP). Também, com base no n.º1 do art.º196.º em anexo, a suspensão preventiva do EMP apenas poderá ter lugar desde que haja fortes indícios de que à infração caberá, pelo menos, a pena de transferência (cf. artigos 169.º e 174.º do EMP). Porém, a decisão que suspender preventivamente um trabalhador constitui um ato lesivo de direitos e interesses legalmente protegidos que a este assistem, pelo que nesse caso é passível de ser impugnado administrativamente ou no foro jurisdicional (cf. art.º 59.º do ED), podendo mesmo ser objeto de uma providência cautelar destinada a paralisar os seus efeitos. (cf. art.º 112.º e seguintes do CPTA). Para finalizar, o legislador estipula que a ausência do interessado, prevista no (art.º103.º do CPA), diz respeito à decisão final do procedimento e pressupõe que a instrução seja concluída (art.º100 do CPA). Esta questão remete para o foro constitucional, o qual é suficientemente claro ao assegurar ao

arguido em processo disciplinar um duplo direito de audiência e de defesa (cf. n.º 10 do art.º 32.º, e n.º 3 do art.º 269.º da CRP).

Este direito de audiência envolve o direito de pronúncia do arguido sobre imputações que lhe são efetuadas e as sanções a que pretendem sujeitá-lo⁶⁷. Portanto, a aplicação de qualquer medida cautelar que lese direitos ou interesses legalmente protegidos do trabalhador, incluindo a suspensão preventiva, só será constitucionalmente lícita se for precedida da audição do arguido, ao qual terá de ser concedida antes de qualquer aplicação de medida cautelar para se poder pronunciar. Se a infração disciplinar assumir natureza criminal, a aplicação da medida cautelar de suspensão de funções tem de ser precedida da audiência do arguido (cf. al. b) do n.º1 do artigo 61.º e 194.º do CPP), sob pena de ocorrer um ato nulo por violação do direito de audiência, consagrado no n.º3 do art.º 269.º CRP e no n.º1 do art.º 37.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas.

Em Angola, a suspensão preventiva do trabalhador ocorre quando sob proposta do instrutor do processo disciplinar, suspender o mesmo. O arguido fica sem direito ao vencimento ou só com 50% desse vencimento enquanto durar o processo ou até ao julgamento final, desde que se suponha que a infração cometida caberá dentro das penas previstas nas alíneas d) e e), do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar. No entanto, se a sua presença no local de trabalho constituir motivo de desagrado o trabalhador será suspenso. No ordenamento angolano, a suspensão preventiva do arguido não poderá durar mais de 45 dias, salvo se houver despacho de quem ordenou a suspensão podendo aumentá-la para 90 dias. Passados esses dias, se o caso ainda não estiver julgado, ou se a instrução não estiver concluída, o funcionário poderá continuar suspenso, mas voltará a ser pago dos seus vencimentos, começando a sanção disciplinar a contar da data em que teve início da suspensão, até à decisão final. Se porventura o funcionário for absolvido, a perda do vencimento será totalmente reparada (art.º 30 do ED). Existem órgãos com competência para suspender preventiva ou definitivamente a saber:

- a) Ministros e Secretários de Estado;
- b) Comissários Provinciais;

⁶⁷ JORGE MIRANDA... alega "... inconstitucional a aplicação de qualquer tipo de sanção, contra-ordenacional, administrativa, fiscal, laboral, disciplinar ou qualquer outra, sem que o arguido seja previamente ouvido..." (Cf. MIRANDA, Jorge; Medeiro, Rui Op. cit. p. 363).

- c) Directores Nacionais:
- d) Delegados e Diretores Provinciais.

Nota-se que a finalidade da instrução está destinada ao apuramento dos factos relevantes para a descoberta da verdade material, de forma a que, no seu final, se possa ajuizar se o arguido cometeu ou não uma infração disciplinar. É nesta fase que o instrutor reúne as provas necessárias para a descoberta da verdade que entre outros podem ser: testemunhais, e documentais⁶⁸. Mas é importante dizer que o número de testemunhas a serem ouvidas é ilimitado nesta fase, pese embora a lei não o diga, mas à inquirição das testemunhas é aplicável com base nos disposto do art.º111.º e seguintes do CPP. Assim, é da competência da Administração o ónus da prova dos factos, pelo que, finda a instrução, se porventura o instrutor ficar com dúvidas sobre a existência dos factos ou sobre se foi o arguido o agente, deve propor o arquivamento dos autos.

Sendo a prescrição de conhecimento oficioso, pode ser suscitada pelo instrutor sem necessidade de alegação pelo trabalhador.

Estando concluída a instrução, deve ser elaborado um relatório que permita ter conhecimento do historial do procedimento disciplinar em causa, concluindo com o arquivamento ou com acusação, ou seja, finda a recolha de provas, o instrutor tomará uma das seguintes posições:

- a) Propor o arquivamento dos autos quando: 1) os factos constituam infração disciplinar; 2) Não foi o arguido que cometeu os erros; 3) O procedimento está prescrito.
- b) Deduzir acusação quando existirem condições e fundamentos legais para a censura disciplinar. Se houver lugar a acusação, esta deverá ser deduzida de forma clara, bem articulada, devendo corresponder cada facto a cada artigo, sendo concisa, incluindo as circunstâncias atenuantes⁶⁹.

Só os factos constantes na acusação podem ser tidos em conta na decisão final, sob pena de incumprimento do princípio da audiência e da defesa do arguido; no entanto,

⁶⁸ Em matéria de prova, veja-se os artigos 124.º seguintes do Código de Processo Penal. A prova testemunhal está prevista nos artigos 128.º a 138.º do CPP.

⁶⁹ Cf. artigos 29.º a 32.º do EDFA.

sendo já conhecidos factos posteriores à acusação, poderá ser feita nova acusação ou um aditamento à anterior, desde que se dê ao arguido novo prazo para defesa.⁷⁰

2.2.3 Defesa do arguido

Esta fase tem início com a dedução da acusação por parte do instrutor, justamente dedicada à defesa do arguido. Esta defesa requer alguns trâmites a serem seguidos a saber:

Acusação ----- Cópia da acusação ----- Comunicação do arguido ----- Defesa
--

Este articulado vai permitir ao trabalhador compreender exatamente aquilo de que está a ser acusado, de maneira a simplificar a sua defesa. Com a acusação, o trabalhador vai receber a designação ou qualidade de parte no processo. A defesa do arguido deve ser apresentada até um prazo limite que é concedido pelo instrutor e pode ser entregue pessoalmente no local de ocorrência do processo disciplinar. Quanto à resposta da acusação, deve o arguido invocar as situações factuais e jurídicas em que fundamenta a sua posição, podendo mesmo defender-se por exceção ou por impugnação⁷¹. Assim, o arguido pode recorrer de todos os meios de prova de natureza civil e processual penal.

A lei impõe que “ninguém deve ser condenado sem ser ouvido ou sem ter direito ao contraditório”, ferindo assim de nulidade insuprível o procedimento disciplinar em que tenha sido omissa a audiência do arguido (art.º 37.º do EDTFP). O professor

⁷⁰ “ Assim, a acusação tem de ser formulada através da articulação de factos concretos e precisos, sem imputações vagas, genéricas, ou abstratas, devendo enunciar as circunstâncias conhecidas de modo, tempo lugar e as infracções disciplinares que deles derivem, correspondendo a generalidade da acusação à falta de audiência do arguido geradora de nulidade insuprível. Tal conhecimento é um pressuposto necessário do direito fundamental de audiência do arguido consagrado no n.º3 do art.º 269.º da C.R.P., que prescreve que «em processo disciplinar são garantias do arguido a sua audiência e a sua defesa», assim, se não for, ou se não forem dadas a conhecer as infracções suficientemente concretizadas e individualizadas de facto e de direito - a percepção do arguido padecerá de falta de clareza, o que dificulta em muito ou impossibilita uma defesa dirigida em termos eficazes o que equivale a falta de audiência do arguido, geradora de nulidade insuprível do art.º 37.º, n.º1, do ED”.

⁷¹ O réu defende-se por impugnação quando contradiz os factos articulados na petição ou quando afirma que esses factos não podem produzir o efeito jurídico pretendido pelo autor. A defesa por impugnação vai implicar sempre a negação dos factos ou dos seus efeitos jurídicos, através de uma negação simples e direta ou mesmo motivada, que se traduz nos factos distintos e opostos àqueles dando uma nova versão da realidade. A defesa por exceção vai traduzir - se na defesa por exceção dilatória ou exceção peremptória. Cf. (artigo 487.º n.º2 do CPC.)

MARCELLO CAETANO afirma que existem formalidades a que a audiência do arguido deve obedecer:

- a) A formulação clara e precisa dos artigos da acusação (pelo que acusação/nota de culpa deverá ser feita em articulados);
- b) Notificação desses artigos ao arguido com indicação do prazo razoável para apresentar a defesa escrita;
- c) Patenteamento do processo, no período de inquirição do arguido;
- d) Receção da defesa escrita, juntamente com os documentos;
- e) Inquirição, sob juramento das testemunhas indicando pelo arguido que compareçam à convocação do instrutor, até ao máximo legal.

Deve verificar – se que, se a proposta na acusação for de demissão/despedimento deverá obedecer às regras estipuladas no n.º 5 do artigo 49.º do EDTFP. Os prazos para apresentação da defesa são fixados pelo instrutor entre os mínimos e máximos previstos na lei, ou seja 10 a 20 dias para apresentação de defesa escrita. Há situações em que o arguido não apresenta capacidades para exercer as funções, e se assim for, se o instrutor notar que o mesmo apresenta falta de capacidade mental ou física, nomeia um curador nos termos dos artigos 152.º e seguintes do Código Civil. Por conseguinte, ao abrigo da lei, o instrutor com os poderes que possui, em particular ao abrigo do princípio da verdade material, pode solicitar uma perícia psiquiátrica como prevê o processo penal no disposto no n.º7 do artigo 159.º CPP⁷². A normal capacidade é fundamental para a regularidade do procedimento disciplinar⁷³. É importante que a defesa chegue ao processo a tempo, pois se chegar depois do prazo estipulado isso significa ausência de resposta, ou seja, que arguido prescindiu do direito da defesa face à audiência. No entanto isso não significa que o arguido tenha aceite ou confessado os factos.

Para finalizar, quanto à matéria de produção de prova, pode dizer-se, no que tange à de produção de provas, que em matéria de audição de testemunhas, que esta é uma

⁷² “ A perícia psiquiátrica pode ser requerida através do representante legal do arguido, do cônjuge não separado judicialmente de pessoas e bens ou pessoa, de outro ou mesmo sexo, que com o arguido viva em condições análogas...” Cf, n.7 do art.º 159 CPP.

⁷³ Cf. O Ac. do TCA (S) de 18/03/2009, p.n.º5789/01.

formalidade importante, cuja inobservância acarreta, quase sempre, a diminuição das garantias da defesa do arguido e daí a nulidade insuprível. Logo, nada impede que o arguido arrole na defesa as mesmas testemunhas que já foram ouvidas na fase da instrução. No entanto, sendo tão especiais e tão importantes, as testemunhas devem ser inquiridas, não quanto à matéria que consta na acusação, mas à matéria alegada por parte da defesa.

Em Angola, o arguido tem um prazo de 5 a 15 dias para apresentar a defesa, devendo esta ser feita por escrito, por si ou pelo advogado. As acusações que recaem sobre o arguido devem ser claras, mencionando sempre na nota de acusação a data dos acontecimentos e o local.

2.2.4 Fase do relatório final

Depois da fase de instrução e defesa do arguido segue-se a fase de decisão, que é tomada pelo órgão executivo e que terá por base o relatório final do instrutor. Terminadas as diligências de prova requeridas pelo arguido, fica o instrutor obrigado a elaborar nos cinco dias seguintes um relatório final⁷⁴. Nele devem constar factos que se considerem estar provados fazendo o enquadramento jurídico e se porventura entender que a acusação não deve proceder, deve ser concluída com o arquivamento do processo. A lei determina que, no relatório final, o instrutor estipule as quantias que o arguido deve repor a título de pagamento indemnizatório por ter causado danos ao serviço público. Assim, o relatório final deverá ser remetido para a entidade competente para aplicação da pena que poderá ser de demissão/despedimento com base no artigo 49 do EDTFP. A não -aceitação do parecer dos representantes dos trabalhadores levará à nulidade que se deverá considerar suprida se não for objeto de reclamação até ao final

⁷⁴ O relatório final é uma peça que deve, pela sua estrutura e conteúdo, dar a conhecer toda a história do processo. Deve começar pela identificação do trabalhador, dos factos autuados ou participado dos factos de que foi acusado, provas recolhidas, factos provados e não provados e terminar com a qualificação jurídica dos factos provados e da lei que os prevê e pune da medida da pena proposta face à gravidade da infração, das circunstâncias atenuantes e agravantes e do grau de culpa do agente, se não houver razões para a proposição do arquivamento dos autos.

do processo. O juízo de culpabilidade ou não, que o instrutor deve formular após a conclusão da fase de defesa, deve ainda ser marcado e ter bem presentes as garantias constitucionalmente reconhecidas ao arguido⁷⁵. Note-se, que é a Administração que tem que provar os factos de que o arguido está a ser acusado, podendo afirmar-se que, respeitadas as garantias de audiência e de defesa e o princípio da presunção da inocência, o instrutor do processo goza de uma ampla margem de liberdade na apreciação da prova, devendo decidir em função da sua livre convicção.

Em Angola, o relatório final é elaborado num prazo de 10 dias após a instrução do processo e nele devem constar, de forma clara e evidente, as provas ou o material que demonstre a gravidade do facto de que o arguido é acusado. O processo depois de observado é remetido para a entidade que tem o dever de decidir num prazo de 72 horas. A autoridade que receber o processo punirá ou não consoante as provas apresentadas⁷⁶.

2.2.5 Fase de decisão

Nesta sede importa salientar, que o relatório final prepara a decisão, e terá de ser completo, conciso, analítico, contendo uma informação detalhada, uma análise profunda, e uma proposta para tomada de decisão. Perante a recepção do relatório e análise, a entidade que tem total responsabilidade ou é detentora do poder punitivo dispõe de trinta dias para adoptar um dos três comportamentos:

1. Solicitar a emissão de parecer por parte do superior hierárquico do arguido ou da orgânica de que o mesmo dependa;
2. Solicitar realização de diligências complementares de prova, fixando prazo para a conclusão das mesmas;
3. Proferir a decisão final.

⁷⁵ “ No âmbito do processo disciplinar vigora o princípio da presunção da inocência do arguido, que nesse processo tem direito a um processo justo o que, passa, designadamente, pela aplicação de algumas das regras e princípios de defesa constitucionalmente estabelecidos para o processo penal, como é o caso acolhido no n.º 2 do art.º 32.º da CRP. Este princípio tem como corolário a proibição da inversão do ónus da prova em detrimento do arguido, o que acarretaria, a ilegalidade de qualquer tipo de presunção de culpa em desfavor do arguido. Assim, o princípio de inocência assume-se, também em processo disciplinar, numa das suas vertentes, como uma regra válida em matéria probatória princípio do *in dubio pro reo* (Cf. Ac. do STA de 18-04-2002, proc. N.º 033881).

⁷⁶ Cf. os n.ºs 1 a 4 do artigo 36.º do EDTFPA.

O incumprimento dos trinta (30) dias determina a caducidade do direito de aplicar a pena imediatamente, o mesmo acontece, se após a emissão do parecer solicitado ou conclusão das diligências suplementares (caso tenham sido solicitados) a entidade competente não proferir a decisão final. Com base no n.º 2 do artigo 55.º do EDTFP, que é completamente omissa quanto à eventual obrigatoriedade de a entidade com competência punitiva dar cumprimento, antes de proferir tal decisão final, ao princípio da audiência dos interessados⁷⁷, consagrado no n.º5 do art.º267.º da Constituição e nos arts 100.º a 103.º do CPA. Contudo, a decisão final não tem necessariamente que ser condenatória nem idêntica à proposta pelo instrutor no relatório final, apenas tendo a entidade detentora do poder punitivo que justificar as razões da não aplicação de uma sanção ou de uma aplicação diferente, sem ferir o que está estipulado no n.º 5 do artigo 55.º do Estatuto Disciplinar. Todavia, a decisão punitiva ou não, é obrigatoriamente notificada ao arguido, podendo ser feita pessoalmente ou por correio registado, quando for conhecida a sua morada ou paradeiro. Se porventura ninguém conseguir localizar o arguido, este deverá receber a notificação através de aviso publicado na 2-ª série do *Diário da República*.

Uma questão que se pode levantar é a de saber que consequência jurídica é de retirar se não forem feitas as comunicações à comissão de trabalhadores e à associação sindical. Se tiverem legitimidade para impugnar, o prazo não poderá começar a correr para eles. E para o arguido? Será razoável que o prazo não corra também para ele? Não se trata de o arguido, a comissão de trabalhadores e a associação sindical estarem no mesmo plano face à decisão disciplinar. São diferentes as *ratio iuris* que justificam a notificação a estas três entidades. O principal interessado, porque está diretamente lesado na sua esfera jurídica, é o arguido. A jurisprudência tem vindo a afirmar que é importante para a defesa, para efeitos de prazo, a notificação do arguido, mesmo face à notificação do seu advogado (Acórdão do TCA (N) de 18/11/2010, p. n.º 223/06)⁷⁸.

⁷⁷ Uma questão pertinente é a de saber se há ou não obrigação de conceder audiência antes da decisão punitiva, em particular se após a defesa, se realizarem novas diligências probatórias. Há jurisprudência a decidir no sentido negativo – Cf. O Acórdão de 03/03/2005, p. n.º 2015/02. Se as novas diligências conduzirem a uma alteração dos factos da acusação, à semelhança do que sucede em direito penal, quando existe uma alteração dos factos ou mesmo como está previsto no CPA.

⁷⁸ É de recordar que o arguido se pode opor à remessa prevista no n.º7 do artigo 49.º e no n.º5 do artigo 54.º portanto, são diferentes os objectivos legais desta comunicação.

No ordenamento jurídico angolano, quanto à matéria da decisão final, cabe ao arguido declarar, por escrito, que tomou conhecimento da notificação, contendo a notificação devida data, e a sua assinatura. Se o arguido for notificado individualmente, este receberá a notificação no seu local de trabalho⁷⁹.

2.2.6 Impugnações

O direito fundamental à tutela judicial efetiva, consagrado no n.º 4 do art.º 268.º da Constituição da República Portuguesa, assegura o direito à impugnação dos atos administrativos lesivos de direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados. Porém, nem todos os atos verificados ao longo do procedimento disciplinar podem ser objeto de impugnação administrativa ou judicial. Quer as impugnações administrativas quer as ações impugnatórias, não dispensam da lesividade do ato impugnado, constituindo um pressuposto de admissibilidade da impugnação, independentemente de se estar ou não perante um ato preparatório ou final⁸⁰. Existem tipos de impugnação: o recurso hierárquico e o recurso tutelar⁸¹, portanto os actos procedimentais de mero expediente tais como, a inquirição de testemunhas, e a elaboração do relatório final, não podem ser impugnados, sendo que só poderão ser objeto de impugnação se revestirem a característica de lesividade. Note-se que os recursos podem ser interpostos pelo arguido e pelo participante mas, este não poderá recorrer a todos os recursos que quiser mas sim os que dizem respeito ao arquivamento do processo, ou à aplicação de uma sanção ao arguido. Já o arguido tem todos os direitos a seu dispor, podendo consultar todo o processo na fase da instrução. Quando se tratar da Administração Central, o recurso interpõe-se para o membro do governo de que dependa o autor do ato ou que exerça poderes de tutela sobre a pessoa coletiva, prazo que deve ser interposto nos 15 dias após a notificação do ato que se impugne e 20 dias se o ato tiver sido objecto publicação. Já na Administração Local não há lugar à

⁷⁹ Cf. artigos 37.º e 38.º do EDTFPA.

⁸⁰ Cf. art.º 59.º do EDTFP

⁸¹ O recurso hierárquico pressupõe a existência de uma relação de hierarquia entre o órgão de cujo ato se recorre de tal forma que ao abrigo dessa relação de subsidiariedade se solicita ao órgão *ad quem* da mesma pessoa coletiva que revogue ou substitua o ato praticado pelo subalterno.

Já o recurso tutelar, implica a existência de uma especial relação entre órgãos de pessoas coletivas distintas e autónomas, atribuindo-se a um dos órgãos de uma pessoa coletiva, de forma a coordenar os interesses e atuações da tutela em conformidade com os interesses mais amplos que a tutelante compete prosseguir.

interposição de recurso tutela, pelo que só se poderá interpor recurso hierárquico quando o autor do ato estiver sujeito a hierarquia de um determinado órgão e se não for o caso, a única hipótese de reagir contra o ato lesivo será mediante a impugnação judicial nos termos do CPTA. Na ausência de um prazo específico para a decisão de tais recursos, deve contar 30 dias conforme o disposto no art.º 175.º do CPA. Este prazo só pode ser elevado até 90 dias quando houver lugar à realização de novas diligências. Se este prazo terminar o recurso presume-se como indeferido devendo os serviços executar o acto de impugnação. Ainda na senda dos recursos, existem situações em que a renovação do procedimento disciplinar é imprescindível, mas isso só acontece se estiverem preenchidos alguns pressupostos tais como:

- Não ter passado um ano sobre a prática da infração que se puniu ou que, com a renovação do procedimento, se pretende punir;
- Não ter ocorrido anteriormente qualquer tipo de renovação do procedimento disciplinar;
- Não ter o prazo terminado, conforme manda a lei para a contestação da acção judicial em que se imputa o vício de preterição das formalidades necessárias.

Assim, se todos esses requisitos estiverem preenchidos, nada poderá impedir que se possa instaurar novamente um procedimento disciplinar. Existem ainda assim situações que podem levar a uma decisão de renovação tal como diz o artigo 65.º do CPTA, mas a renovação do procedimento implicará uma revogação do ato punitivo e será proferida por quem tiver legalmente poder para ordenar a instauração do procedimento ao trabalhador. Uma importante referência vem plasmada no artigo 64.º do EDTFP sobre os efeitos da invalidade.

Portanto, quando tenha sido jurisdicionalmente impugnado o ato de aplicação das penas de demissão, de despedimento por facto imputável ao trabalhador ou de cessação da comissão de serviço, quando esta seja acessória daquelas ou, em qualquer caso, quando o trabalhador não seja titular de relação jurídica de emprego público, constituída em diferente modalidade, o trabalhador pode optar, em alternativa, pela reconstituição da sua situação jurídico-funcional atual hipotética, pelo recebimento de uma indemnização, em vez da reintegração. Refere a lei que os instrumentos de regulamentação colectiva de

trabalho contenham as regras de tal indemnização. Na ausência de legislação das convenções é que será aplicada a indemnização correspondente de acordo com o n.º 2 do art.º 65.º do EDTFP⁸².

Na República de Angola não existe um prazo estipulado para revisão do processo. Para interposição do pedido de revisão pode o arguido consultar o respetivo processo.

2.2.7. Quadro comparativo

Data da infração	.Em Portugal o procedimento disciplinar prescreve se não for instaurado um processo disciplinar passado 1 ano sobre a data em que a infração tenha ocorrido (n.ºs 1, 2 e 6 do art.º 6.º; art.º 26.º e art.º 71.º n.º 5 do EDTFP). Ac. do STA de 14/5/09, p.n.º 857/08; art.º 121.º/3 CP. .Em Angola o procedimento disciplinar prescreve no prazo de 1 ano. Quando os factos se considerarem crimes aplicar-se-á a lei penal (n.º 1 do art.º 9.º do RDFPAA).
Conhecimento da infração	. Conhecimento da infração pelo superior hierárquico
Instauração do processo através do instrutor	.Em Portugal o prazo máximo para instauração do processo é de 10 dias. .Em Angola tem início com a nomeação do instrutor (art.º 32.º do RDFPAA).
Termo da instrução	Em Portugal, a instrução deve ter a duração máxima de 45 dias, só podendo ser exercida por despacho da entidade que mandou instaurar o processo disciplinar, sob proposta fundamentada do instrutor, nos casos de excepcional complexidade (n.º 1 segunda parte do art.º 39.º do ED); Ac. do STA de 01/02/07, p.n.º 663/06. Note-se que os prazos aqui fixados são administrativos, e para além disso, trata-se de prazos administrativos e não perentórios, o que significa que, ultrapassados estes prazos, a consequência que daí pode advir é a aplicação das sanções de natureza disciplinar pelo instrutor (o Estatuto Disciplinar anterior a 1979 fixava multas) continuando os atos praticados a ser válidos. .Em Angola o prazo termina ao fim de 30 dias conforme indica o disposto no

⁸² Vide n.º 1, 2 e 3 do artigo 70.º da Lei n.º 12 – A/ 2008 de 27-02-2008.

	(artigo 32.º do RDFPAA).
Arquivamento	.Em Portugal, se o instrutor entender que não é de exigir responsabilidade disciplinar, elaborará no prazo de 5 dias o seu o relatório, remetendo para a entidade que mandou instaurar o processo, propondo que o archive (n.º1 do art.º 48.º do EDTFP); (n.º 1 al. c) no art.º 124.º do CPA); e (n.º3 do art.º 268 CRP). .Em Angola o instrutor deve elaborar, num prazo de 10 dias, o relatório claro onde conte a gravidade da falta a que o arguido está ser acusado e se porventura a acusação é infundada, deve-se elaborar uma proposta pedindo o arquivamento do processo (n.º 1 do art.º 36 do RDFPAA).
Acusação	.Em Portugal se o instrutor entender que deverá deduzir a acusação, deverá fazê-lo no prazo de 10 dias a contar do término da instrução, indicando as infrações e as penas a aplicar (n.º 2 do artigo 48; e n.º1 do art.º 39.º do EDTFP); (Ac. do STA de 6/05/2010, p.709/09). . Em Angola a acusação deverá ser deduzida num prazo de 48 horas, e ao arguido será entregue uma cópia (n.º1 primeira parte do artigo 34.º do RDFPAA).
Defesa	. Logo após a notificação pessoal do arguido do conteúdo da acusação (ou por intermédio de carta registada), será fixado um prazo de 10 a20 dias, para apresentar a sua defesa que deverá expor de forma clara e concisa (n.º 1 e 2 do art.º 49.º e o art.º 58.º do EDTFP); e o n.º3 do art.º 269.º da CRP. . Em Angola o arguido terá um prazo de 5 a 10 dias para apresentar a sua defesa por escrito (artigo 34.º RDFPAA).
Produção da prova oferecida pelo arguido	. Em Portugal o instrutor deverá reunir as testemunhas que não poderão ser mais de três e os demais elementos da prova oferecidos pelo arguido no prazo de 20 dias, prazo que pode ser prorrogado até 40 dias (n.º 8, e 9 do artigo 53.º); e no CPP os artigos 111.º à 117.º; e os artigos 66.º; 68.º; 69.º e art.º 70.º do CPA.
Nulidade insuprível	. Em Portugal a nulidade tem de ser vista de acordo com os artigos 37.º n.º1; art.º 39.º n.4; art.º 48.º n.º3 do EDTFP. . Em Angola única forma de nulidade é a insuprível, visto o arguido estar diante da falta de audiência a que tem direito no ordenamento disciplinar angolano (art.º 35.º RDFPAA).
Relatório final do instrutor	. Em Portugal o instrutor elaborará o relatório final num prazo de 5 dias (podendo prorrogar até 20 dias), onde conste a existência real da gravidade (n.º 1 e 2 do art.º 54; o n.º1 do art.º 55.º e n.º 4 do art.57.º do EDTFP). . Em Angola o prazo é de 10 dias, e depois de elaborado o relatório este será

	entregue à entidade competente para punir em 72 horas (n.1 e 3 do art.º 36 do RD).
Decisão	. Em Portugal a entidade competente decidirá num prazo de 30 dias a contar da data da instrução (n.4 do art.º 54.º; art.º 55.º do EDTFP), e o art.º266.º da CRP. . Em Angola a decisão será comunicada ao arguido nos próprios autos.
Recurso e revisão	. Em Portugal recurso é interposto diretamente para o membro do governo no prazo de 15 dias contados da notificação e 20 contados da publicação (n.º2, 3,4 do art.60.º do EDTFP); art.º 58; art.º59.º, art.º 60.º do CPTA
Competência para suspender	. Em Portugal compete à entidade que tenha instaurado o procedimento disciplinar sob proposta do instrutor, suspender o arguido. (art.º 45.º do ED); art.º100 do CPA e art.269 da CRP. .Em Angola a competência pertence aos: Ministros e Secretários de Estado; Comissários provinciais; Directores Nacionais; Delegados ou Directores Provinciais (artigo 31.º do RDFAA).

2.3. Procedimentos especiais em Portugal e em Angola

Os procedimentos especiais regulam-se pelas disposições que lhes são próprias e subsidiariamente, pelas disposições aplicáveis ao processo comum. Assim, aplicam-se as regras do processo comum no que respeita à nomeação do instrutor, à instrução do processo, e à tramitação e forma do relatório final, mas sem as especificidades do processo disciplinar comum⁸³. Em Angola, quando um superior hierárquico presenciar uma infração disciplinar cometida pelo seu subordinado, compete ao superior hierárquico articular uma acusação escrita devendo ser feita num prazo máximo de 24 horas. Assim, para sua defesa, o arguido não pode exceder o prazo de 48 horas.⁸⁴

⁸³ Cf. artigos 27.º n.º3; 68.º,n.º4 do EDTFP).

⁸⁴ Cf. artigo 44.º do RDFPAA.

2.3.1. Processo de inquérito e sindicância

O inquérito tem por fim apurar se num serviço foram efetivamente praticados os factos de que há denúncia, e qual o seu carácter e teor da imputação⁸⁵.

A sindicância destina-se a uma averiguação geral acerca do funcionamento do órgão, serviço ou unidade orgânica. Quer o inquérito quer a sindicância não se confundem com a inspeção ordinária ou extraordinária ou com a avaliação, as quais visam avaliar o mérito do trabalhador, não constituindo processos disciplinares especiais.

O processo de inquérito pode ser dirigido contra pessoa determinada. Todavia, verificada infração disciplinar, não resta senão determinar a abertura de procedimento disciplinar, sem prejuízo do disposto no art.º 68.º do ED. No entanto, a instauração de processos de inquérito ou sindicância suspendem o prazo de prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar nos termos e pelo prazo previsto nos n.ºs 4 e 5 do art.º 6.º. Contudo, prazo de prescrição inicia-se logo que haja conhecimento objetivo da existência das infrações ou dos respetivos autores. Logo que seja identificado o indivíduo prevaricador e determinado que procedimento disciplinar, lhe corresponde começa imediatamente a correr o prazo da sua prescrição. Se o procedimento disciplinar for precedido de procedimento de inquérito este, passa a constituir a fase instrutória, seguindo-se a dedução da acusação. Neste caso, não há lugar á notificação do início da instrução ao arguido (art.º 39.º, n.º 3 do ED).

Em Angola o inquérito ou sindicância têm por finalidade apurar os factos referentes aos procedimentos dos funcionários. Já a sindicância tem como fim a averiguação dos serviços de forma geral. É da competência dos ministros, secretários de estado, governadores provinciais, ordenarem os processos de inquérito ou de sindicância.

2.3.2. Processo de averiguações

A competência para a instauração do processo de averiguações é do dirigente máximo do órgão ou serviço. Este processo de averiguações destina-se a apurar se o desempenho que justificou aquela averiguação constitui infração disciplinar imputável ao trabalhador

⁸⁵ Cf. CAETANO, Marcello - **Manual de Direito Administrativo**. 9.ª Ed. p. 811 e seguintes.

avaliado por violação culposa de deveres funcionais, como o dever de zelo. Segundo **Paulo Moura** afirma, uma simples avaliação de desempenho negativa pode revelar a violação de algum dever funcional e ser objeto da instauração de procedimento disciplinar, para além de vincular, independentemente da instauração de procedimento, o dirigente máximo de serviço a apurar as necessidades de formação de que carece o trabalhador e a ordenar a sua submissão às ações adequadas a melhorar o seu desempenho profissional⁸⁶. O processo de averiguações prescreve se até ao fim do terceiro mês posterior à sua instauração a entidade competente para o decidir não tiver recebido o relatório final que tem e deve ser elaborado pelo instrutor. Nos processos de averiguações apenas se determina a prescrição se o instrutor não remeter o relatório final no prazo de três meses, ao contrário do que sucede com o referido n.º 6 do art.º 6.º. Portanto, a prescrição no processo de averiguações suspende-se, por força de decisão jurisdicional, voltando a prescrição a correr a partir do dia em que cesse a causa da prescrição de acordo com o disposto do art.69.º, n.º5 que remete para os n.ºs 7 e 8 do art.º 6.º do ED.

2.3.3. Revisão do procedimento disciplinar

Os fundamentos do pedido de revisão assentam na injustiça da pena aplicada (inexistência dos factos que determinaram a condenação) por factos não cometidos pelo arguido. Este procedimento pode desencadear-se em qualquer altura, independentemente de já ter sido cumprida a pena disciplinar ou de ainda nem sequer se ter iniciado a sua execução, art.º 72 n.º 1 e 2 do RDTFPAA. Os efeitos de uma decisão de revisão ocorrem quando são verificadas três situações:

1. Quando são verificadas novas circunstâncias ou meios de prova⁸⁷;
2. Quando os mesmos não possam ter sido utilizados pelo arguido no processo disciplinar;
3. Quando os meios de prova demonstrem a inexistência dos factos que determinaram a condenação.

⁸⁶ Vide Moura, Paulo Veigas in Estatuto Disciplinar... ob. Cit., nota 1 da pág. 298.

⁸⁷ “Não pode ser deferido o pedido de revisão de um processo disciplinar se os motivos invocados como fundamento do pedido de revisão não consubstanciam factos novos nem novas circunstâncias nem novos meios de prova”. Vide in AC. do STA de 8/10/2009, p. n.º 304/09.

Para que seja pedido um processo de revisão é necessário apresentar um relatório, o qual indique as circunstâncias e os meios de prova não considerados no procedimento previsto no disposto no n.º 1 do artigo 50.º do estatuto em análise.

Cabe à entidade que tinha aplicado a pena receber o requerimento e decidir se deve ou não conceder a revisão do procedimento. PAULO MOURA sustenta que a entidade competente pode determinar a realização de diligências que auxiliem a decidir⁸⁸. Posto isto, se a revisão for concedida, vai iniciar-se a fase final ou de comprovação do mérito da revisão, em que haverá necessidade de nomeação de novo instrutor, a marcação pelo instrutor, de um prazo não inferior a 10 nem superior a 20 dias úteis. O arguido responderá de forma escrita as acusações que lhe forem feitas dando seguimento a sua defesa previsto no disposto do artigo 49.º do EDTFP. É de lembrar que o arguido requerente não deixa de ser um já condenado como nos diz o artigo 76.º do ED.

2.3.4. Reabilitação

É um processo a que os funcionários públicos podem recorrer mas só é concedida a quem a justifique pela sua boa conduta⁸⁹. Segundo o critério do homem médio considerado pela ordem jurídica, deverá ser possível concluir que o trabalhador que requer a reabilitação oferece garantias de não voltar a incorrer no mesmo comportamento que esteve na origem da aplicação da pena disciplinar. Assim, não basta a prova do normal cumprimento das suas obrigações funcionais. As consequências da reabilitação verificam-se apenas no futuro pois esta e nunca envolve uma hipotética reconstituição jurídico-funcional nem o pagamento de quaisquer indemnizações. Mesmo que a pena tenha sido de despedimento/demissão nunca haverá reconstituição da relação jurídica de emprego. Contudo, a reabilitação permite ao trabalhador, a quem foi aplicada pena expulsiva voltar a ser admitido para funções que façam apelo às mesmas condições de confiança e dignidade. Por outro lado, o quadro dirigente punido

⁸⁸ Cf. art.º 74.º n.º1 do EDTFP.

⁸⁹ Cf. art.º78.º do EDTFP.

com uma pena de cessação de comissão de serviço e que tenha sido reabilitado pode voltar a ser nomeado mesmo antes de decorridos três anos.

2.3.5. Multas

PAULO MOURA afirma que as multas aplicadas a título de sanção disciplinar, como produto de cobrança, reverterem para o Estado, conforme o disposto no artigo 79.º do EDTFP. Se o arguido for condenado a pena de multa, o mesmo pode proceder à sua impugnação. Se o não fizer, dispõe de trinta dias para pagar voluntariamente o valor da multa sob pena de o serviço que lhe processa as suas remunerações proceder ao desconto das quantias em dívida. Este desconto será mensal e correspondente a um 1/6 do valor a receber, e se porventura passar o limite por extinção do vínculo laboral, dar – se - á início ao processo executivo para a cobrança coerciva das quantias em causa.⁹⁰

2.3.6. Quadro comparativo do processo especial entre o regime disciplinar português e angolano

Processo de inquérito e de sindicância	. Em Portugal o procedimento disciplinar prescreverá se não for instaurado um processo no prazo de 1 ano, a contar da data em que a infração foi cometida (n.º1,2 e 4 e 5 do art.º 6º do EDTAP). . Realizado o inquérito e nomeado o instrutor, tem início a instrução com o prazo máximo de 10 dias úteis contados a partir notificação ao instrutor do despacho e ultima-se no prazo de 45 dias. Terá de aplicar-se sempre o disposto do art.º 42.º do ED. . A todo o tempo os trabalhadores podem constituir advogado (art.68.º, n.º 5 do ED). . Com a instauração da sindicância a instrução inicia-se no prazo máximo de 10 dias e ultima-se no prazo de 45 dias (art.º 67.º do ED). O sindicante escolhe o secretário da sua confiança e a competência para nomeá-lo cabe
---	---

⁹⁰ Cf. art.º 81 , n.º 1 e 2 do EDTFP.

	à entidade que o escolheu. . Concluída a instrução, o sindicante ou inquiridor elabora o relatório que remete de imediato à entidade que o mandou instaurar, no prazo de 10 dias úteis, prazo que pode ser prorrogado até ao limite máximo, mas improrrogável, de 30 dias úteis, se a complexidade do processo o justificar. . Em Angola o processo disciplinar prescreverá quando tiver decorrido 1 ano a contar da data em que teve início disciplinar (art.º 9º do RD). O superior hierárquico tem 24 horas para apresentar, de forma escrita, a infração cometida pelo arguido e este tem um prazo de 48 horas para apresentar defesa. Durante a sindicância ou inquérito, se houver necessidade de suspensão temporária, o prazo não pode superar os 30 dias mas é prorrogável até 90 dias (art.47.º do RD).
Processo de averiguações	. Este processo de averiguações é da competência máxima do dirigente do órgão de serviço, e prescreve decorridos três meses da data em que foi instaurado. No entanto deve aplicar-se sempre o art.º 69.º n.º2, 5 e os n.ºs 7 e 8 do art.º6º do ED. Recebido o relatório final dentro de 3 meses, a entidade competente tem 30 dias úteis para instaurar um processo disciplinar. O trabalhador pode apresentar três testemunhas e as diligências necessárias têm o prazo máximo de 20 dias contados a partir da instauração do procedimento disciplinar (art.º 70º, n.º5 do ED; art.º 266.º, n.ºs 1 e 2, da CRP) baseando-se no princípio da imparcialidade e trazendo para o procedimento disciplinar o já estatuído no art.º44.º, n.º 1, al. d), do CPA. Por força da aplicação conjugada do art.º 71.º, n.º4, e 68.º, n.º 4 do ED, o processo de averiguações através do dirigente máximo, pode constituir a fase da instrução disciplinar do acusado arguido no prazo de 48 horas.
Revisão do procedimento disciplinar	. A revisão do processo pode ser pedida a todo o tempo, com a apresentação de requerimento. A entidade que o receber o requerimento tem 30 dias para decidir se vai ou não conceder a revisão (art.º 74.º). A defesa deve ser realizada no prazo de 10 dias.
Multas	. As receitas arrecadadas reverterem para os cofres do Estado. Quando o arguido não paga de forma voluntária tem um prazo de 30 dias que começa a contar a partir da notificação (art.º 81.º do ED). O artigo 155.º do CPA que remete para o disposto do n.º 3 do art.º 149.º do CPA quando se trata do pagamento de quantia certa; quando se trata de execução fiscal, remete para o art.º 148.º e seguintes, do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

CAPÍTULO III: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS RELATIVA AO PROCEDIMENTO DISCIPLINAR NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS PORTUGUESA E ANGOLANA

Onde reina a justiça, obedecer é ser livre.

CÍCERO

1. Análise da jurisprudência dos Tribunais relativa ao procedimento disciplinar público português.

Em primeiro lugar é importante indagar as finalidades das medidas disciplinares. A jurisprudência tem entendido que as penas disciplinares têm como destino a correção do autor do facto punido e a prevenção, procurando evitar que o infrator volte a prevaricar levando a que outros possam cometer tais infrações.

Quanto às infrações disciplinares, a jurisprudência refere, em acórdãos, as seguintes decisões proferidas pelos tribunais:

I. “É dever geral dos funcionários e agentes atuar no sentido de criar no público confiança na ação da Administração Pública, em especial no que à sua imparcialidade diz respeito” – Ac. do TCAS de 24-06-2004, proc. N.º 12363/03.

II. “O princípio da imparcialidade está conexionado com o princípio da igualdade, exigindo aos titulares dos poderes públicos que assumam uma posição isenta e equidistante em relação a todos os particulares, assegurando a «igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos através de um critério uniforme de prossecução do interesse público», ocorrendo a sua violação quando a atuação daqueles titulares não seja ditada pela prossecução daquele interesse, mas influenciada pela intenção de favorecer ou prejudicar interesse privados. A violação deveres impostos pelo princípio da imparcialidade não está dependente da prova de concretas atuações parciais, verificando-se sempre que um determinado procedimento faz perigar as garantias de isenção, de transparência e de imparcialidade, pois visa-se com ele evitar a prática de certas condutas que

possam ser tidas como suscetíveis de afetar a imagem pública de imparcialidade”
– AC. do STA de 27-01-2010, proc. N.º 0551/09.

III. “ O poder disciplinar tem seu fundamento ou retira-o da necessidade de assegurar que os agentes administrativos se integrem nos serviços e prestem a colaboração que lhes compete nos termos mais convincentes e convenientes à realização dos objetivos desses serviços o que se conseguem mediante a observância de certos deveres. O mesmo visa, como qualquer poder administrativo, assegurar a realização e prossecução do interesse público como fim último e primacial da Administração, sendo que tal desiderato enquanto última instância finalista, será atingido através doutro objetivo que é o fim de defesa do prestígio dos serviços e do bom funcionamento dos mesmos que é coisa bem diversa da simples intenção de dar satisfação a opinião pública alarmada com certos factos ocorridos. Num Estado de Direito os agentes administrativos não podem ser alvo de medidas disciplinares determinadas por fins que os ultrapassem, pelo que a finalidade característica das medidas disciplinares é a prevenção especial ou correção, motivando o agente administrativo que praticou a infração para o disciplinar para o cumprimento, no futuro, dos seus deveres, sendo que as finalidades retributivas e de prevenção geralmente são realizadas secundariamente sobretudo através das normativos legais que condicionam a aplicação de medidas determinadas à prática das infrações”- Ac. do TCAN de 28-09-2006, proc. N.º 00121/04. 0BEPRT.

IV. “Os prazos de prescrição do procedimento disciplinar estabelecidos no Estatuto Disciplinar aprovado pela Lei n.º 58/08 contam-se a partir da data da entrada em vigor do referido estatuto (n.º3 do art.º 4 daquela Lei), pelo que são insusceptíveis de acarretar a prescrição de um procedimento disciplinar atempadamente instaurado e objecto de decisão final antes da data da sua entrada em vigor” – Ac. do STA de 25-03-2010, proc. n.º 0219/05.

V. “A nomeação do instrutor em processo disciplinar é um acto meramente preparatório, insuscetível de recurso contencioso apenas se podendo reagir pela

via da suspeição, de harmonia com o disposto no art.º 52.º do ED, sendo que a legalidade da nomeação, atenta a natureza do ato preparatório, pode ser contenciosamente impugnada no recurso a interpor da última decisão, para além dos aspetos relativos à suspeição” – AC. do TCAS de 14 – 10 -2004, proc. n.º 07109/03.

VI. “Nos termos do disposto no artigo 37.º, n.º1, do DL n.º 24/84, de 16/1, que aprovou o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central Regional e Local [actualmente art.º 33.º, n.º 1, da Lei n.º 58/2008, de 9/9], o processo disciplinar é de natureza secreta até à acusação, podendo, contudo, ser facultado ao arguido, a seu requerimento, o exame do processo, sob condição de não divulgar o que dele conste. Isto significa que, relativamente aos processos disciplinares onde tenha vido dedução de acusação, bem como aqueles em que tenha havido despacho de arquivamento, não há qualquer obstáculo de natureza legal em fornecer ao recorrente a cópia dos elementos solicitados, desde que, obviamente, dos mesmos sejam expurgadas todas as referências ao nome, função e posto dos visados, únicos elementos de carácter nominativo deles constantes” – Ac. do TCAS de 27/05/2010, proc. n.º 06223/10.

VII. “O direito de defesa do arguido e a garantia do contraditório, que lhe está estruturalmente associada, são plenamente assegurados e exercidos através da audiência e da defesa do arguido perante os artigos de acusação que lhe foi notificada, e da realização de todas as diligências de prova que requereu” – AC. do STA de 25-02-2010, proc. n.º 01035/08.

VIII. “Em processo disciplinar o ónus da prova dos factos constitutivos da infração cabe ao titular do poder disciplinar, não tendo o arguido o dever de fornecer ao instrutor elementos comprovativos da sua responsabilidade disciplinar, nem lhe cabendo provar que não praticou aqueles factos. Uma vez que a prova coligida no processo disciplinar tem que legitimar uma convicção segura de materialidade dos factos imputados ao arguido, para além de toda dúvida razoável, no caso de um “*non liquet*” em matéria probatória funciona o

princípio de «*in dubio pro reo*»”. - Ac. do TCAS de 18-02-2010, proc. n.º 05503/09.

IX. “ I. A decisão disciplinar punitiva carece de ser notificada necessária e imperativamente ao arguido e com a sua ocorrência inicia-se, desde logo, a contagem do prazo de impugnação da mesma, não se mostrando legalmente imposta a notificação ao seu advogado. II. O prazo para impugnação da decisão disciplinar conta-se, assim, desde o momento em que o arguido da mesma tomou conhecimento com a sua notificação e não da data em que o seu mandatário a recebeu.” – Ac. do TCAN de 18 -11- 2010, proc. n.º 223/06. 9BEMDL.

X. “Não pode ser deferido o pedido de revisão de um processo disciplinar se os motivos invocados como seu fundamento do pedido de revisão não consubstanciarem factos novos nem novas circunstâncias ou consequentemente novos meios de prova” – Ac. do STA de 8- 10-2009, proc. n.º 0304/09.

XI. “ De acordo com o disposto no artigo 78.º, n.º1, do ED, a revisão do processo disciplinar exige a verificação de novas circunstâncias ou novos meios de prova e que demonstrem a inexistência de factos que determinaram a condenação” – Ac. do TCAS de 17-06-2010, p. n.º 5859 /10.

2. Análise da jurisprudência dos Tribunais relativa ao procedimento disciplinar público angolano.

Sabemos que a jurisprudência é muito importante, visto que é uma oportunidade que o cidadão tem para saber quais as decisões a que os tribunais chegam no que toca ao tema em desenvolvimento.

Das pesquisas realizadas, não encontramos casos de decisões dos tribunais em matéria disciplinar na função pública angolana. Esta situação é reveladora da relação entre o Estado e outras entidades públicas e os funcionários ao seu serviço, denotando talvez algum temor reverencial ou até algum

desconhecimento das garantias dos cidadãos em face da atividade da administração pública Angolana.

CONCLUSÕES

Iniciou-se o nosso estudo intitulado “Procedimento disciplinar na Administração Pública portuguesa e angolana” introduzindo o poder disciplinar nos setores privado e público dos dois ordenamentos jurídicos em estudo.

Para a pesquisa, o estudo e a escrita desta dissertação foram utilizados leis, decretos, acórdãos, tendo com base as Constituições das Repúblicas Portuguesa e Angolana. A principal lei analisada no ordenamento jurídico português foi o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro. No ordenamento jurídico angolano, a Lei analisada foi o Decreto n.º 33/91, de 26 de Julho que consagra o Regime Disciplinar dos Funcionários Públicos e Agentes Administrativos.

Igualmente nos dedicámos ao estudo de algumas Cartas Encíclicas, uma vez que a Igreja Católica tem tido nas últimas décadas reflexões profundas sobre as questões sociais ligadas às relações laborais, de emprego e à economia. Assim pudemos também contar com esta visão enriquecedora.

O poder disciplinar é uma faculdade que está atribuída ao empregador para uso interno e para sancionar o trabalhador quando este cometer uma infração disciplinar. É lícito dizer que este poder está associado ao contrato de trabalho (art.º 1152.º do CC e art.º 10.º do CT) e que desencadeará a subordinação jurídica.

O objeto primordial do poder disciplinar é, não a conservação e defesa da disciplina, mas a repressão da infração o que é geralmente defendido. Assim, o empregador do trabalho tem em suas mãos a possibilidade de aplicar as sanções de forma a intimidar e manter o comportamento saudável do trabalhador na empresa.

A primeira questão que se coloca é a de saber se o empregador poderá abdicar do seu poder. A resposta a esta questão é simples: o empregador pode abdicar do seu poder, tendo em atenção que estamos no domínio contratual laboral. Todavia, no sector público, o não exercício do poder disciplinar terá de fundar-se em razões de interesse público.

O poder disciplinar no sector público tem menor discricionariedade que no sector privado, uma vez que os titulares dos órgãos públicos devem exercê-lo por critérios de interesse público.

Já no setor privado, a margem de discricionariedade é maior, estando imbuída de critérios subjectivos ligados ao empregador.

A segunda questão é a de saber qual o corolário do poder disciplinar no sector privado em Angola. O poder disciplinar está interligado com a característica da coercibilidade ligada ao empregador mas sujeita ao controlo judicial.

Depois de todo o conhecimento adquirido durante a pesquisa desta dissertação conclui-se que o poder disciplinar não pode ser visto em termos negativos como exclusão do funcionário mas sim como lado positivo no intuito de conduzir o mesmo a não cometer faltas grosseiras, levando-o a afastar-se das regras disciplinares. Assim, no direito laboral, o poder disciplinar ligado ao contrato de trabalho (art.º 1152.º CC; e art.º 10.º e 11.º CT), visa subordinar juridicamente o trabalhador ao empregador.

Com base nas teorias estudadas sobre o poder disciplinar, apercebemos – nos de que o modelo clássico está a passar por um momento de crise, deixando o Estado num nível de desconforto relativamente à sua supremacia, visto existir tratamento preferencial do Estado de Direito em relação ao modelo clássico. Segundo MARCELO CAETANO, o poder disciplinar consiste na eventualidade de aplicar sanções reparadoras aos agentes, levando o empregador a tomar medidas drásticas que podem terminar com o despedimento.

A questão do fundamento do poder disciplinar levou ao desenvolvimento de teorias, como afirma MONTEIRO FERNANDES. Existem duas teorias, a contratualista e a institucionalista. A teoria institucionalista tem muitos seguidores, visto que vem reduzir o conceito autónomo de instituição, justificando o poder disciplinar na visão do empregador. Esta teoria, apesar de ter muitos seguidores, também é crítica.

Apesar das críticas de que as teorias contratualistas ou clássicas e institucionalistas foram alvo, a doutrina tenta encontrar superação quando afirma que o poder disciplinar

encontra o seu fundamento na estrutura económica capitalista, como afirma MENEZES CORDEIRO.

Dentro da Administração Pública, o fundamento do poder disciplinar vai procurar encontrar resposta na teoria institucionalista, afirma ANA NEVES, mesmo que o direito disciplinar seja orgânico, com legitimidade para punir as infrações que advierem dos comportamentos dos funcionários. Assim, a Administração Pública encontra a sua força na supremacia que possui face aos seus trabalhadores.

Quanto ao procedimento disciplinar nos ordenamentos português e angolano, concluímos que nos dois ordenamentos o procedimento disciplinar é uma sequência de atos ordenados a serem seguidos para a resolução de conflitos que surgem dentro da Administração Pública, devendo ser enquadrados normas jurídicas.

Por essa via, dentro do quadro comparativo, notamos a existência de características comuns nos dois países, no que respeita a forma da aplicabilidade do procedimento, diferenciando-se no regime dos prazos. É ainda muito importante salientar que a facilidade de consulta de acórdãos e pareceres é mais visível no ordenamento português, pois no angolano é ainda impossível essa consulta.

Entrando no campo da jurisprudência, concluímos que as decisões dos tribunais foram tomadas para analisar e certificar se a Administração cumpriu todos os requisitos legais na abertura de um processo, até chegar à fase final da decisão, respeitando sempre os princípios constitucionais e os princípios do procedimento. Já no que tange ao ordenamento angolano nada há a dizer em sede de jurisprudência. Como referimos, parece-nos que esta situação é reveladora da relação entre o Estado e outras entidades públicas e os funcionários ao seu serviço, denotando talvez algum temor reverencial ou até algum desconhecimento das garantias dos cidadãos em face da atividade da Administração Pública angolana visto ser impossível ter conhecimento ou consultar acórdãos, processos das decisões tomadas nos tribunais ou até mesmo na da Administração Pública. Há, pois, um longo caminho a percorrer para consolidar em Angola os princípios de transparência e do direito à informação neste domínio.

Para concluir, pode dizer-se que o nosso contributo vai no sentido de encontrar um regime comum entre os setores público e privado com as mesmas características de

aplicabilidade da lei, onde todos os trabalhadores da função pública, tanto no ordenamento português como no angolano, sejam respeitados, vendo os seus direitos assegurados e com oportunidade de usufruírem do princípio do contraditório. Assim, espera-se que venha a existir mais flexibilidade decisória por parte dos órgãos que dirigem a Administração Pública e que venha a ser possível analisar e visualizar a documentação em sede jurisprudencial angolana, para que num futuro próximo se consiga encontrar as falhas decisivas no que concerne ao comportamento disciplinar dos funcionários públicos.

Afigura-se-nos que a evolução que está a verificar-se nos ordenamentos jurídicos português e angolano vai no sentido da aproximação e da convergência nos sectores público e privado, muito embora se verifique que tal evolução é mais nítida em Portugal que em Angola. Trata-se, porém, de uma questão de tempo, também ligada a própria evolução económica, social e cultural da sociedade, com as suas repercussões no mundo jurídico.

BIBLIOGRAFIA

ABRANTES, José João Nunes - **Direito do Trabalho e a constituição, in Estudos do Direito do Trabalho**. 2.^a Ed. Lisboa: 1992.

AMADO, João Leal – **Contrato de Trabalho**. 2.^a. Ed. Coimbra: [s.n] 2010.

AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**. 2.^a Ed. Vol. I, Coimbra: Almedina, 1994.

AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**. 3.^a Ed. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-4407-1

BARROS, Sobral; GOMES, G. & Associados, JOBLING, Carla – **Cessação do Contrato de Trabalho**. Ed., profissionais, 3.^a. Ed. Coimbra: 1993.

CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. Vol. I. reimp. da 10.^a Ed. Coimbra: Almedina 1980.

CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. Vol. II. reimp. da 10.^a Ed. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN 9789724002800

CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**, Tomo II, Coimbra Editora, Coimbra.

CAUPERS, João – **Introdução ao Direito Administrativo**. 7.^a Ed: Lisboa: âncora editora. 2003. ISBN 9789727801268

CAUPERS, João – **Introdução ao Direito Administrativo**. 10.^a Ed: Âncora Editora, Lisboa:2009. ISBN 9789727802463

COUTINHO, Almeida de – **O Poder Empresarial. Fundamento, Conteúdo e Limites. Temas de Direito de Trabalho**. Coimbra: Almedina, 1990.

CORDEIRO, António Menezes – **Manual de Direito do Trabalho**. Coimbra: Coimbra 1991. ISBN 9724004783

CORDEIRO, António Menezes, “**A Boa-Fé nos Finais do Séc. XX, in Revista da Ordem dos Advogados**. Lisboa, Ano 57 de Janeiro de 1997”.

FERNANDES, António Monteiro – **Direito do Trabalho**. 14.^a Ed. Lisboa: Almedina, 2009. ISBN 9789724038353

FERNANDES, António Monteiro – **Direito do Trabalho** 15.^a Ed. Lisboa: Almedina, 2010.

FERNANDES, António Monteiro – **Direito do Trabalho**. 16.^a Ed. Lisboa: Almedina, 2012. ISBN 9789724049830

GARCIA, José António; FOS, Treivijano – **Tratado de Dereccho Administrativo**. Tomo III, V. II.

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes – **Direito do Trabalho de Angola**. 2.^a Ed. Almedina: Almedina, 2013. ISBN 978972050164

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes – **Direito do Trabalho**. 3.^a Ed. Lisboa: Almedina, 2013. ISBN 978972404915

LEÃO, XIII – **Carta Encíclica papal “Rerum Novarum” de 15 de Maio de 1891 sobre a Condição dos Operários**.

JOÃO, XXIII – **Carta Encíclica “Pacen In Terris” de 11 de Abril de 1963 sobre a paz de todos os povos na base da caridade, verdade e liberdade. Relação entre os seres humanos e os poderes públicos no seio das comunidades políticas**.

MARQUES, Fernandes – **O Debate Sobre a Flexibilidade e a Situação Portuguesa, in Boletim de Ciências Económicas**, 2007.

MARTINEZ, Pedro Romano – **Direito do Trabalho**. 4.^a Ed. Lisboa: Almedina, 2007. ISBN 9789724033129

MOURA, Paula Veiga – **Função Pública, Regime jurídico, direitos e deveres dos Funcionários e Agentes**. 1.^o Vol., 2.^a Ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

MOURA, José Souto – **Cidadania e Participação do Cidadão in Francisco Salgado Zenha: comissão organizadora Eduardo Paz Ferreira**. Coimbra: Coimbra Ed. 2008.

NEVES, Ana – **Da Relação Jurídica do Emprego Público – Movimento Fractais, Diferença e Repetição**. Coimbra: Ed. Coimbra, 1999.

NEVES, Ana – **O Direito Disciplinar da Função Pública**. Vol. I. Lisboa, 2007 (Dissertação de Doutoramento).

OTERO, Paulo – **Conceito da hierarquia administrativa**. Coimbra Editora: Coimbra, 1992.

PINTO, Paulo Feytor – **Novo Acordo Ortográfico Da Língua Portuguesa**. 2ª Ed. Imprensa Nacional – Casa Da Moeda, 2010. ISBN 9789722718806.

QUADROS, Fausto de – **Os Concelhos de Disciplina na Administração consultiva Portuguesa** (separata), Lisboa, 1974.

RAMALHO, Maria do Rosário – **Do Fundamento do Poder Disciplinar Laboral**. Almedina, Lisboa1993.--- MONOGRAFIA, ISBN 97244007678

RAMALHO, Maria do Rosário – **Direito do Trabalho**. Parte I. Coimbra: Almedina, 2005

SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral (actividade administrativa)**. Tomo III 2ª Ed. Reimpressão D. Quixote, Julho de 2010. ISBN9789722038799

TAVARES, José F. F. - **Administração pública**, 3ª Ed. Almedina: Coimbra, 2000.

V. A – **Pensamentos de Roma Antiga**. 1998, 2ª Ed. Lisboa: Ed. Nova Acrópole. ISBN 9729026416

JURISPRUDÊNCIA (FONTES)

ACORDÃO do TCAS de 24/06/2004

ACORDÃO do TCAS de 14/10/2004

ACÓRDÃO do TCAN de 28/09/2006

ACORDÃO do STA de 13/02/2008

ACORDÃO do STA de 23/11/2009

ACORDÃO do STA de 21/03/2008

ACORDÃO do STA de 24/03/2004

ACORDÃO do STA de 29/12/2009

ACORDÃO do STA de 8/10/2009

ACORDÃO do STA de 29/04/1993

ACORDÃO do STA de 19/ 10/1995

ACORDÃO do STA de 27/01/2010

ACORDÃO do STA de 25/03/2010

ACORDÃO do TCAS de 27/05/2010

ACORDÃO do STA de 25/02/2010

ACORDÃO do TCAS de 18/02/2010

ACORDÃO do TCAN de 18/11/2020

LEGISLAÇÃO (incluindo legislação anotada)

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA – de 05 de Fevereiro de 2010.
ISBN 978920355180

CANOTILHO, José Joaquim Gomes / Moreira, Vital – **Constituição da República Portuguesa – Anotada**. 4.^a Ed. Coimbra: Coimbra, 2007. ISBN 9789723214628

CARVALHO, Raquel – **Comentário ao Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas**. Universidade Católica Editora, Setembro de 2012. ISBN 97897525403556

COSTA, J. M. Nogueira – **Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas, Normas Disciplinares do Estatuto do Ministério Público**, Lisboa: Editora Minerva. ISBN 9789725918296

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes – **Código do Trabalho Anotado**. 2.^a Ed. Coimbra: Coimbra, 2004. ISBN 97244019950

MOURA, Paula Veiga – **Função Pública, Regime jurídico, direitos e deveres dos Funcionários e Agentes**. 1.^o Vol.. 2.^a Ed Coimbra: Coimbra, 2001.

MOURA, Paula Veiga – **Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração pública. Anotado**. 2.^o Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 9789723219135

NETO, Abílio – **Código do Processo Civil Anotado**. 22.^a Ed. Actualizada. Editora: Ediforum, 2009. ISBN 9789728035969

NETO, Abílio – **Novo Código do Trabalho e Legislação Complementar Anotada**. 2.^a Ed. Editora: Ediforum, 2010. ISBN 9789728035990

NETO, Abílio - **Código Civil Anotado**. 17.^a Ed.. e actual. Ediforum, Lisboa, 2010. ISBN 9789728035983

NETO, Abílio – **Código do Processo do Trabalho Anotado**. 5.^a Ed. Actualizada e Ampliada. Editora: Ediforum 2011. ISBN 9789898438010

PEGA, António Manuel Moura – **Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas. Comentado - Formulários**. Coimbra: Edições Almedina SA. 2009. ISBN 97897240037370

QUID JURIS (Sociedade Editora) – **Código Civil e Legislação Complementar**. 13.^a Ed. 2009. ISBN 9789727244416

SOUSA, Rui Correia – **Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas. Anotado e Comentado.** 2.^a Ed. Actualizada e Aumentada, Quid Juris Sociedade Editora, 2011. ISBN 9789727245932

SOUSA, António Francisco de – **Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado.** Edição e Distribuição, Quid júris, 2009. ISBN 9789727244768

WISEU, Isabel / HILÁRIO, Vasco – **A Protecção Social dos Trabalhadores em Funções Públicas. Legislação Anotada.** Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 9789723219449

DECRETO – LEI N.º 16 – A/95 de 15 de Dezembro (normas do procedimento e da actividade administrativa angolana)

DECRETO – LEI N.º 34/2004 de 29 de Julho (Lei de acesso aos tribunais)

DECRETO – LEI N.º 47/2007 de 28 de Agosto (1.^a alteração da lei de acesso livre aos tribunais referente a lei n.º 34/2004 de 28 de Agosto)

DECRETO – LEI N.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas)

DECRETO – LEI N.º 33/91, de 26 de Julho, Sobre o Regime Disciplinar dos Trabalhadores e Agentes Administrativos, com base na Lei n.º 17/90 de 20 de Outubro.