

ASSUNTO:	Processo disciplinar. Processo crime. Suspensão.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_5529/2017	
Data:	23-06-2017	

Pelo Ex^o Senhor Presidente de Junta de Freguesia foi solicitado parecer acerca da seguinte situação:

- Desde janeiro de 2017, que se encontra em curso um processo disciplinar instaurado contra uma trabalhadora da autarquia;
- A trabalhadora foi notificada da acusação em 24 de março de 2017 e não apresentou defesa;
- Tendo-se apurado, na pendência deste processo, que os factos praticados pela trabalhadora poderiam configurar infração criminal, foi dado cumprimento ao consignado no n.º 4 do art.º 179º da LTFP, isto é, deu-se notícia deles ao Ministério Público competente para promover procedimento criminal, nos termos do artigo 242º do Código do Processo Penal.

Face ao exposto, a autarquia consulente questiona-se sobre:

- 1- Se podem e devem suspender o processo disciplinar, na pendência do inquérito? Em caso afirmativo, até quando?
- 2 - Se podem suspender a trabalhadora, sem perda de retribuição e durante quanto tempo?

Cumpre, pois, informar.

I. Tal como defende o Supremo Tribunal Administrativo (STA) no Acórdão de 07.06.2005 (relativo ao Proc. n.º 0374/05) a “... *«prova dos factos integrantes da infração disciplinar cujo ónus impende sobre a entidade administrativa que exerce o poder disciplinar, através do instrutor do processo, tem de atingir um grau de certeza que permita desferir um juízo de censura baseado em provas convincentes para um apreciador arguto e experiente, de modo a ficar garantida a segurança na aplicação do direito sancionatório».*”

Na situação em análise, a autarquia consulente questiona-se sobre a possibilidade de suspender o processo disciplinar, na pendência do inquérito, a fim de “*decidir em consonância com o processo crime.*”

Ora, esta e outras questões que se prendem com as relações entre o processo disciplinar e o processo penal têm sido muito debatidas e alvo de controvérsia, quer na doutrina, quer na jurisprudência.

De facto, o Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão datado de 25-03-2015, no âmbito do processo 01402/13, concluiu o seguinte:

“O processo crime e o processo disciplinar, constituem dois tipos de processo em que a salvaguarda do bem jurídico é distinta, os interesses e fins que salvaguardam são diferentes e, assumem, por isso, prevenções gerais e especiais diferentes, pelo que a prova feita no processo crime não releva para o processo disciplinar.” (sublinhados nossos)

Por seu turno, Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar defendem que *“a decisão disciplinar deva aguardar a decisão penal nos casos em que a infração seja simultaneamente criminal (...)”, “para evitar a ocorrência de situações manifestamente contraditórias e pouco dignificantes para a Administração e os Tribunais, minimizando-se nomeadamente as hipóteses de no procedimento disciplinar se virem a dar por provados factos contrários aos que se provaram em sede criminal . No entanto, a tese que sustentam é “restrita às situações em que se pretenda perseguir a infracção decorrido mais de um ano sobre a sua prática, ou seja quando o direito de perseguir disciplinarmente uma conduta já só for possível se a infracção for simultaneamente de natureza criminal.”*

De facto, cumpre-nos salientar que, para a economia do presente parecer, importa atentar no consignado nos art.ºs 178º e 179º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP) , que determinam o seguinte:

“Artigo 178.º

Prescrição da infração disciplinar e do procedimento disciplinar

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

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

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

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

- a) Os processos referidos no número anterior tenham sido instaurados nos 30 dias seguintes à suspeita da prática de factos disciplinarmente puníveis;*
- b) O procedimento disciplinar subsequente tenha sido instaurado nos 30 dias seguintes à receção daqueles processos, para decisão, pela entidade competente;*

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

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

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

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

Artigo 179.º

Efeitos da pronúncia e da condenação em processo penal

1 — Quando o agente de um crime cujo julgamento seja da competência do tribunal de júri ou do tribunal coletivo seja um trabalhador em funções públicas, a secretaria do tribunal por onde corra o processo, no prazo de 24 horas sobre o trânsito em julgado do despacho de pronúncia ou equivalente, entrega, por termo nos autos, cópia de tal despacho ao Ministério Público, a fim de que este a remeta ao órgão ou serviço em que o trabalhador desempenha funções.

2 — Quando um trabalhador em funções públicas seja condenado pela prática de crime, aplica-se, com as necessárias adaptações, o disposto no número anterior.

3 — A condenação em processo penal não prejudica o exercício da ação disciplinar quando a infração penal constitua também infração disciplinar.

4 — Quando os factos praticados pelo trabalhador sejam passíveis de ser considerados infração penal, dá-se obrigatoriamente notícia deles ao Ministério Público competente para promover o procedimento criminal, nos termos do artigo 242.º do Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, na redação atual.” (sublinhados nossos).

Ora, Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, na senda do que opinaram a propósito do consignado no n.º 6 do art.º 178º (vd. pág. 518 e seguintes), defendem o seguinte, nas anotações ao disposto no n.º 4 do art.º 179º (vd. pág. 522 e seguintes):

“O n.º 4 do presente artigo consagra uma obrigação de comunicação por parte do serviço onde o trabalhador exerça funções, o qual fica constituído no dever de dar a conhecer ao Ministério público todos os factos que possam traduzir a prática de um crime. Enquanto o n.º 1 impõe que as autoridades judiciais comuniquem determinados factos ao serviço de que depende o trabalhador, por força deste n.º 4 é o serviço que tem o dever de denunciar àquelas autoridades todos os comportamentos que possam revelar a prática de um crime, assim assegurando que nem a Administração deixará de punir disciplinarmente condutas dos seus trabalhadores por desconhecimento das mesmas, nem os órgãos jurisdicionais deixarão de perseguir comportamentos criminalmente puníveis por idêntico desconhecimento.

(...) Pela nossa parte, consideramos que este artigo não é assumidamente uma reprodução do referido art. 242º do CPP, pelo que o legislador pretendeu com ele alcançar e impor um efeito acrescido relativamente àquele mero dever de denúncia. Esse efeito é, justamente, a suspensão do procedimento disciplinar, pelo que se o serviço entender que os factos de que tem conhecimento consubstanciam simultaneamente uma infração disciplinar e uma infração criminal, deve instaurar o procedimento disciplinar, denunciar ao Ministério Público a prática do crime e aguardar a decisão final do procedimento criminal, sendo exatamente por isso que os nºs 5 e 6 do art. 178º determinam que o prazo de prescrição de 18 meses do procedimento disciplinar se encontra suspenso sempre que o seu início ou andamento não possa ocorrer por força da apreciação jurisdicional de qualquer questão.

(...) Por isso, entendemos que o presente artigo não se limita a impor um dever de comunicação, segurando igualmente que, se for o serviço a denunciar a prática de uma infração criminal às autoridades jurisdicionais, o procedimento disciplinar ficará automaticamente suspenso sempre que essa denúncia seja suficiente para promover a instauração daquele procedimento, sem prejuízo de aquela suspensão estar igualmente assegurada em todas as situações e, que aquele procedimento não for instaurado com base em denúncia do serviço mas a este tenha sido comunicada pelas autoridades jurisdicionais que o seu trabalhador foi pronunciado por um crime cujo julgamento compete ao tribunal colectivo ou do júri.”

No caso presente, a autarquia consulente informa ter dado notícia dos factos ao Ministério Público. No entanto, desconhece-se se a denúncia é ou não suficiente para promover a instauração de processo crime.

Assim, tendo em conta o consignado no nº 6 do art.º 178º acabado de citar, afigura-se-nos que só será possível suspender o prazo de 18 meses de prescrição do procedimento disciplinar se ocorrer alguma “questão prejudicial, do foro jurisdicional, que inviabilize que o procedimento depois de instaurado possa (...) avançar (e entre estas causas incluem-se a comunicação ao serviço de que depende o trabalhador da sua pronúncia em sede criminal, do recebimento em juízo da acusação contra ele deduzida ou da sua condenação pela prática de um crime...).”

II – Em relação à possibilidade de a trabalhadora ser suspensa, cumpre-nos referir que o 211º da LTFP determina o seguinte:

“Artigo 211.º

Suspensão preventiva

1 — O trabalhador pode, sob proposta da entidade que tenha instaurado o procedimento disciplinar ou do instrutor, e mediante despacho do dirigente máximo do órgão ou serviço, ser preventivamente suspenso do exercício das suas funções, sem perda da remuneração base, até decisão do procedimento, mas por prazo não superior a 90 dias, sempre que a sua presença se revele inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade.

2 — A suspensão prevista no número anterior só pode ter lugar em caso de infração punível com sanção disciplinar de suspensão ou superior.

3 — *A notificação da suspensão preventiva é acompanhada de indicação, ainda que genérica, da infração ou infrações imputadas ao trabalhador.*” (sublinhados nossos)

Do exposto resulta que, para ser aplicada a suspensão preventiva, é necessário que se preencham os seguintes pressupostos:

1. Se já tiver sido instaurado um procedimento disciplinar ao trabalhador;
2. Se esta medida cautelar for decretada pelo dirigente máximo do serviço, sob proposta da entidade que instaurou o procedimento disciplinar ou do instrutor;
3. Se a infração imputada ao trabalhador for punível com sanção disciplinar de suspensão ou superior;
4. Se a sua presença se revelar inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade;
5. Se não exceder o prazo de 90 dias;
6. Se a notificação da suspensão preventiva for acompanhada da indicação, ainda que genérica, da infração ou infrações imputadas ao trabalhador;
7. Se for precedida de audição do trabalhador a quem foi instaurado o processo disciplinar.

De facto, em anotação a este normativo, os Autores citados defendem o seguinte:

“A suspensão preventiva do trabalhador constitui a medida cautelar mais gravosa que pode ser imposta ao trabalhador arguido num processo disciplinar, implicando uma restrição ao seu direito fundamental ao trabalho e ao exercício efectivo de funções, o que terá levado o legislador a proceder à sua autonomização no quadro das medidas cautelares. Como medida cautelar que é, também a suspensão preventiva se há-de caracterizar pela provisoriedade, necessidade e adequação (...).

Refira-se, aliás, que o preceito em apreço reforça claramente estas exigências comuns a todas as medidas cautelares, fixando um conjunto de pressupostos que têm de estar cumulativamente preenchidos para que possa licitamente ser suspenso preventivamente um trabalhador.

Em primeiro lugar, a suspensão preventiva só pode ser aplicada depois de ser instaurado um procedimento disciplinar ao trabalhador.

Depois, só pode tal medida cautelar ser decretada pelo dirigente máximo do serviço e, mesmo assim, apenas se for proposta pela entidade que instaurou o procedimento disciplinar ou pelo instrutor, o que sede logo denota que a aplicabilidade da mesma terá de ser objecto de uma profunda ponderação sobre a sua indispensabilidade para a salvaguarda do interesse público.

Em terceiro lugar, só se pode recorrer à suspensão preventiva se a infração imputada ao arguido for punível (em abstracto) com as penas de suspensão ou de demissão/despedimento, o que pressupõe que já haja fortes indícios da prática de tal infração por parte desse mesmo arguido, pelo que se houver dúvidas sobre a autoria da infração, sobre a gravidade dos factos que a integram, ou mesmo sobre a possibilidade de ainda se vir a responsabilizar o arguido, não

poderá aplicar-se esta medida cautelar. Aliás, neste mesmo sentido aponta o n.º 3 do presente artigo, ao exigir que se indique a infracção que justifica a suspensão preventiva do arguido, o que claramente denota que a autoria, extensão e gravidade da infracção já esteja suficientemente indiciada.

Em quarto lugar, a suspensão do trabalhador só pode ser decretada se a sua manutenção em funções se revelar inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade, pelo que só se se pode recorrer a esta medida cautelar quando não houver outra alternativa para acautelar interesses ponderosos do serviço ou para assegurar a descoberta da verdade material.(...).Significa isto que a inconveniência para o serviço que justifica a aplicação desta medida não é uma qualquer inconveniência, exigindo-se antes que a manutenção do arguido seja intolerável para o interesse público ou possa comprometer seriamente o prestígio do serviço ou a dignidade da função pública exercida. Para além destas situações, só há inconveniente na manutenção do arguido em serviço quando um juízo de prognose permitir, com elevado grau de probabilidade, afirmar que ele se encontra em posição de poder influenciar o curso da investigação, seja alterando factos, influenciando testemunhos, suprimindo documentos, etc, devendo constar obrigatoriamente da fundamentação do acto que ordena a suspensão não só os factos que sumariamente justificaram a instauração do processo disciplinar, mas também as razões da necessidade de suspensão preventiva do trabalhador.

(...)Naturalmente que a suspensão terá de ser temporária, não podendo exceder noventa dias nem determinar a privação de qualquer outro direito para além do exercício efectivo de funções por parte do trabalhador, o que significa que o trabalhador suspenso manterá, durante o período de suspensão, o direito à totalidade da remuneração base (e só dessa, perdendo direito aos suplementos remuneratórios e ao subsídio de refeição) e à contagem do tempos de suspensão para efeitos de antiguidade. ”

(...)Não esclarece o artigo em anotação se o decretamento da suspensão preventiva tem ou não de ser precedido da audição do trabalhador a quem foi instaurado o procedimento disciplinar.

No sentido da inexistência desta obrigatoriedade pode-se argumentar que o n.º 1 do presente artigo não a impõe expressamente, parecendo até resultar do n.º 3 que o arguido só «a posterior» tomará conhecimento da medida cautelar. Para além disso, pode-se ainda acrescentar que em causa está uma medida urgente, pelo que a audiência do arguido estará excluída por força das regras do CPA.

Julgamos, no entanto, que estes argumentos não são determinantes para se poder sem mais dar por assente que a suspensão preventiva pode ser decretada sem prévia audição do arguido. Na verdade, da omissão de qualquer referência no presente preceito à prévia audição do arguido não decorre necessariamente a sua inexistência ou não obrigatoriedade, da mesma forma que a imposição da notificação da medida conter determinadas indicações não legitima que se conclua que ela pode ser determinada sem se ouvir o arguido.

Entendemos, assim, que a resposta à questão agora em análise deverá procurar-se no quadro constitucional, o qual é suficientemente claro ao assegurar ao arguido em processo disciplinar um duplo direito de audiência e de defesa (v. n.º 10 o art. 32.º e n.º 3 do art. 269.º da Constituição).”

Face ao exposto, os Autores citados defendem a tese, que subscrevemos, segundo a qual “o despacho que determine a suspensão preventiva do arguido tem de ser precedido da audiência do arguido, sob pena de se estar perante um acto nulo por violação do direito de audiência consagrado no n.º 3 do art. 269.º da constituição e no n.º 1 do art. 203.º da presente lei.”

EM CONCLUSÃO

1. O Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão datado de 25-03-2015, no âmbito do processo 01402/13, concluiu que: “O processo crime e o processo disciplinar, constituem dois tipos de processo em que a salvaguarda do bem jurídico é distinta, os interesses e fins que salvaguardam são diferentes e, assumem, por isso, prevenções gerais e especiais diferentes, pelo que a prova feita no processo crime não releva para o processo disciplinar.”
2. Assim, ao abrigo do consignado no n.º 6 do art.º 178.º acabado de citar, afigura-se-nos que só será possível suspender o prazo de 18 meses de prescrição do procedimento disciplinar se, por força de decisão ou de apreciação judicial de qualquer questão, a marcha do processo não possa continuar a ter lugar.
3. No entanto, no caso presente, ainda nem sequer foi proferido despacho de acusação pelo Ministério Público, pelo que se nos afigura que a questão da suspensão nem se poderá colocar nesta data.
4. Para ser aplicada a suspensão preventiva à trabalhadora abrangida pela presente situação, é necessário que se preencham os seguintes pressupostos: para além da obrigatoriedade de já ter sido instaurado um procedimento disciplinar à trabalhadora, esta medida cautelar terá de ser decretada pela Junta de Freguesia, sob proposta do instrutor; a infração imputada ao trabalhador terá de ser punível com sanção disciplinar de suspensão ou superior; a presença da trabalhadora terá de se revelar inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade; o período de suspensão não poderá exceder o prazo de 90 dias; a notificação da suspensão preventiva terá de ser acompanhada da indicação, ainda que genérica, da infração ou infrações imputadas ao trabalhador; a aplicação desta medida terá de ser precedida de audição da trabalhadora a quem foi instaurado o processo disciplinar (cfr. art.ºs 211.º e 203.º n.º 1 da LTFP, conjugados com n.º 3 do art.º 269.º da CRP).