1 2 9 0

UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Sónia Catarina Morgado Moreira

O Procedimento Disciplinar Nas Universidades Públicas
Disciplinary procedure in public universities

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Ciências Jurídico-Forenses (conducente ao grau de Mestre), sob a orientação do Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins

Coimbra, 2020

1 2 9 0

UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Sónia Catarina Morgado Moreira

O Procedimento Disciplinar Nas Universidades Públicas
Disciplinary procedure in public universities

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Ciências Jurídico-Forenses (conducente ao grau de Mestre), sob a orientação do Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins

Coimbra, 2020

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Licínio Martins Lopes, por ter aceitado orientar o meu trabalho e por me ter feito acreditar ser possível e simples.

À minha família, em especial, ao meu marido, Miguel, e aos meus filhos, Gonçalo, Vicente e Mateus, pelo tempo que lhes subtraí, e por me terem suportado nos momentos em que desanimava.

À minha amiga Cláudia, que me incentivou a seguir este caminho, e sem a qual não tinha sido possível.

À minha amiga Teresa, um profundo reconhecimento. Ela sabe a razão.

Por fim, mas não menos especial, ao meu Pai, pela força e presença com que me ampara desde o Céu.

RESUMO

A presente dissertação, denominada "O PROCEDIMENTO DISCIPLINAR NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS", pretende compilar as principais razões e pressupostos subjacentes ao direito disciplinar nas universidades públicas.

Faremos uma resenha do poder e da autonomia das universidades conferidos pela *Constituição da República Portuguesa* e pelo *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*, e fundearemos uma análise à *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, enquanto diploma que determina todo o procedimento disciplinar aplicável aos trabalhadores em funções públicas e, concomitantemente, aos trabalhadores das mais diversas carreiras do mapa de pessoal das universidades.

O legislador consolidou num único documento as regras basilares do trabalho em funções públicas (*Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), nele incluindo o regime disciplinar, com a subsequente revogação da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, que aprovara o *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas*.

Um tema como este está sobejamente repleto de indubitável relevância e atualidade, na mesma proporção da complexidade normativa que o envolve.

Versará, em primeira linha, o presente estudo sobre a caraterização do poder disciplinar no atual recorte do vínculo de emprego público, a sua natureza, fundamentos, limites e finalidades.

Abordaremos a questão do direito discricionário de impor disciplina e sancionar, que poderá emergir para o empregador público no contrato de trabalho em funções públicas, controlado constitucionalmente enquanto garante da legalidade para o trabalhador em funções públicas.

Discorreremos ainda sobre o que faz despontar este poder disciplinar: a adoção de uma conduta ilícita, resultante da violação dos deveres gerais e especiais a que o trabalhador está obrigado pela natureza do seu vínculo, por um lado; e, por outro lado, a violação de condutas por parte dos estudantes, pelo que não poderemos deixar de abordar a relação disciplinar com os mesmos - razão da existência das universidades.

O direito disciplinar é um tema candente porquanto tem repercussões sociais, pessoais e profissionais na vida do trabalhador visado. Por conseguinte, é objeto nuclear do nosso estudo o desvelar da competência para instauração de procedimento disciplinar e da

competência para punir no quadro próprio do contexto de ensino superior, e dos princípios constitucionais da imparcialidade, boa-fé, justiça e separação dos poderes.

PALAVRAS-CHAVE: Autonomia disciplinar das universidades públicas; vínculo de emprego público; direito disciplinar; deveres gerais e especiais dos trabalhadores; poder de instauração; poder instrutório; poder sancionatório.

ABSTRACT

This dissertation called "O PROCEDIMENTO DISCIPLINAR NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS" (The Disciplinary Procedure in Public Universities), compiles the main assumptions of disciplinary law in public universities.

We will review the power and autonomy of Universities granted by the *Constituição da República Portuguesa* (Constitution of the Portuguese Republic) and the *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior* (Portuguese Legal Regime of Higher Education Institutions). We will also analyze the *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas* (Portuguese General Law of Work in Public Service) that determines the entire disciplinary procedure regarding public employees, which includes the most diverse careers at portuguese universities.

The legislator consolidated the basic rules of work in public service into a single document (Portuguese General Law of Work in Public Service, approved by Law 35/2014, 20th of June). It contains the disciplinary regime, revoked by Law 58 on September 9, 2008, which approves the Portuguese Disciplinary Statute for Works in Public Service.

A subject such as this is full of unquestionable relevance, equally proportionate to the normative complexity that involves it.

The present study will first look at the characterization of disciplinary power in the current state of the public employment bond: its nature, foundations, limits and purposes.

We will discuss the employers' discretionary right to impose disciplinary sanctions. Nevertheless, the legal rights of the public service employee constitutionally guarantee this employer's right.

We will also discuss what makes this disciplinary power emerge: first, we considered the unlawful conduct, due to the violation of the worker's general and special duties; then, the violation of conduct by students.

Disciplinary law is a relevant issue due to its social, personal and professional repercussions in the worker's life. Therefore, the aim of this study is to unveil the jurisdiction for disciplinary proceedings and punishments within the context of higher education, including constitutional principles of impartiality, good faith, justice and separation of powers.

KEYWORDS: Disciplinary autonomy of public universities; public employment relationship; disciplinary law; general and special duties of workers; power of establishment; instructional power; sanctioning power

SIGLAS E ABREVIATURAS

CPA	Código do Procedimento Administrativo
CT	Código do Trabalho
Cfr.	Conferir / confrontar
CRP	Constituição da República Portuguesa
DRE	Diário da República Eletrónico
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
ECIC	Estatuto da Carreira de Investigação Científica
ECDU	Estatuto da Carreira Docente Universitária
ED	Estatuto Disciplinar (anterior)
EUC	Estatutos da Universidade de Coimbra
LTFP	Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas
op. cit.	Obra citada
p.	Página
pp.	Páginas
P.	Processo
PGR	Procuradoria-Geral da República
RJIES	Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TCA	Tribunal Central Administrativo
TCAN	Tribunal Central Administrativo Norte
TCAS	Tribunal Central Administrativo Sul
TRP	Tribunal da Relação do Porto

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS
RESUMO
ABSTRACT
SIGLAS E ABREVIATURAS
ÍNDICE
1. INTRODUÇÃO 10
2. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - UNIVERSIDADES 11
2.1. Definição geral 11
2.2. A autonomia das Universidades 14
3. MATÉRIA DISCIPLINAR 15
3.1. Autonomia disciplinar 15
3.2. O poder disciplinar 17
3.3. O procedimento disciplinar 22
3.4. A infração disciplinar 25
3.5. Deveres dos trabalhadores 28
3.6. Deveres dos docentes 30
3.7. Deveres dos investigadores 32
3.8. Deveres dos trabalhadores não docentes 34
3.9. Deveres dos estudantes 36
3.10. A figura do instrutor 38
3.11. As sanções disciplinares 45
3.11.1. Sanções aplicáveis aos trabalhadores 45
3.11.2. Sanções aplicáveis aos estudantes 47
4. DA COMPETÊNCIA PARA INSTAURAR PROCEDIMENTO DISCIPLINAR ... 48
5. DA COMPETÊNCIA PARA SANCIONAR 52
6. PROCEDIMENTO DISCIPLINAR NO DIREITO COMPARADO - Breve análise. 56
7. CONCLUSÃO 63
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS
JURISPRUDÊNCIA
WEBGRAFIA

1. INTRODUÇÃO

Como o próprio título indica, o presente estudo versa sobre procedimento disciplinar no seio das instituições de ensino superior público, nomeadamente as universidades, com o objetivo de ajudar à compreensão cabal de como fazer cumprir a lei e princípios adjacentes.

Exercendo funções numa instituição de ensino universitário, a minha motivação foi a expectativa de dar sentido, e talvez alguma resposta, a situações concretas com que me deparo no meu dia-a-dia profissional.

Com efeito, existem situações suscetíveis de comprometer a eficiência, a imparcialidade e, quiçá, o cumprimento do interesse público exigido à Administração, limitando a capacidade de atuação dos órgãos de gestão das universidades

Há também que investigar se, no caso dos docentes de ensino superior, nomeados como instrutores de procedimentos disciplinares, será necessária uma formação técnica específica para concretizar essa função. Essa qualidade, pela sua própria essência, ocasiona o apoderamento de princípios incorporados na boa Administração, integrada num Estado de Direito Democrático, que lidera o direito sancionatório em geral.

Por outro lado, abordar-se-á a questão sensível da garantia do distanciamento e da imparcialidade do instrutor.

Abordaremos também os contornos e limites das competências: para instauração do procedimento disciplinar e para aplicar a sanção (poder decisório e poder punitivo).

A pretensão de se fazer um enquadramento geral de todo o procedimento, não correndo o risco de destacar uma matéria em detrimento de outra também importante, justifica, por um lado, o título propositadamente genérico, e, por outro, o estudo abrangente sobre o tema.

2. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – UNIVERSIDADES

2.1. Definição geral

As instituições de ensino superior públicas, embora integradas na Administração Pública[1] em geral, detêm uma constituição, atribuições e organização, funcionamento e competências próprias, ainda que sujeitas à fiscalização pública do Estado, de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 1.º do *Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior* (doravante, RJIES). São entidades de direito público[2] e qualificadas pela lei como institutos públicos de regime especial, caracterizadas por autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira.

Ao analisarmos o tema da natureza jurídica das universidades somos confrontados com uma matéria não linear. Prova disso são as divergências doutrinais existentes, nomeadamente, a questão que perdura: farão as universidades parte da Administração Indireta ou da Administração Autónoma do Estado?

O Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral defendeu que as universidades são parte da Administração Indireta, e consequentemente, em primeira linha, as atribuições prosseguidas pelas Universidades são fins próprios do Estado. Definiu Administração Autónoma como "(…) *aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas atividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Governo*.", não incluindo nesta definição as universidades públicas.[3]

Por outro lado, há quem enquadre as universidades no âmbito da Administração Autónoma, atendendo a que prosseguem fins próprios e não fins do Estado, sendo dele totalmente distintas, e com organização independente. O Professor Doutor Pereira Coutinho vê as

---

[1] Pode definir-se *Administração Pública* como a atividade dos órgãos do Estado e outras entidades públicas, que pretendem garantir a satisfação regular das necessidades coletivas, empregando para esse efeito os recursos adequados, regulando relações jurídicas de emprego público, e o poder disciplinar nos setores privado e público. E conforme definido na página eletrónica da DGAEP, a Administração Pública é uma "(…) *realidade vasta e complexa.* "*Tradicionalmente, a Administração Pública é entendida num duplo sentido: sentido orgânico e sentido material. No sentido orgânico, a administração pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas; no sentido material, a administração pública é a própria atividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes.*"

[2] Cfr. n.º 1 do artigo 9.º do RJIES.

[3] DO AMARAL, Diogo Freitas, "*Curso de Direito Administrativo*" - Volume I – Almedina – 2018 - Reimpressão da 4.ª Edição de 2015.

universidades como associações públicas, integradas na Administração Autónoma.[4] Também o Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa entende que "*as Universidades Públicas podem e devem passar a ser cumulativamente associações, estabelecimentos públicos e Administração Autónoma"* atendendo a que as comunidades que as integram delimitam o seu modo de prossecução das atribuições, e gerem autonomamente a forma de afetação dos patrimónios e gestão financeira, e por outro lado, prestam serviços individualizados (sem fim lucrativo) à coletividade, reforçado pela sua autonomia constitucionalmente consagrada.[5]

Para o mesmo Professor, *"(…) a administração autónoma em Portugal compreende constitucionalmente vários graus, que atendem à maior ou menor incidência da especificidade dos interesses envolvidos em relação ao Estado – Administração: 1.º O das autarquias locais "que prosseguem exclusivamente interesses próprios das populações respetivas" (Artigo 237.º da CRP); 2.º O das associações públicas, que são uma forma de representação democrática de interesses próprias que predomina sobre os do Estado-Administração (Artigo 267.º, n.º 1 da CRP); O das Universidades (…) cujos interesses próprios existem, não dominam os dos Estado- Administração, mas uns e outros supõe autonomia axiológica e jurídica* ".[6] Em suma, considera que a Administração Autónoma do Estado engloba as universidades públicas, as associações públicas, as autarquias locais e as regiões autónomas.

Há ainda uma outra posição, que poderemos qualificar de híbrida, defendida pelos Professores Doutores José Gomes Canotilho e Vital Moreira, que oscila entre Administração Indireta a e Administração Autónoma do Estado, pendendo, porém, para a segunda hipótese.[7,8]

---

[4] COUTINHO, Luís Pereira, "*As Faculdades normativas universitárias no quadro do direito fundamental à autonomia universitária*" – p. 75.
[5] REBELO DE SOUSA, Marcelo, "*Lições de Direito Administrativo*" - volume I, 1999, 3.ª edição.
[6] REBELO DE SOUSA, Marcelo, "A *Natureza jurídica da Universidade no direito português*", Lisboa 1992, pp. 48.
[7] CANOTILHO, José Gomes e MOREIRA, Vital "*Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume I - Artigos 1.º a 107.º", Coimbra Editora - 2007, anotação ao artigo 76.º.
[8] O Professor Doutor Vital Moreira defende a Administração Indireta como "*aquela que é realizada por conta do Estado por outros entes que não o Estado pela sua mesma administração. É a prossecução de atribuições administrativas de certa entidade administrativa, por intermédio de outra entidade administrativa". (*MOREIRA, Vital *"Administração Autónoma e Associações Públicas*", Coimbra Editora, 1997).

Historicamente, o documento sobre as *Bases da Nova Constituição Universitária* de 19 de abril de 1911[9], mencionava no seu artigo 1.º o seguinte: «*As Universidades são estabelecimentos públicos de carácter nacional, colocados sob a dependência e inspeção do Ministério do Interior, e dotados pelo Estado, (…).*".

O Professor Doutor José Sobral Cid concebeu, mais tarde, algumas apreciações que entendeu como mudanças necessárias, refletidas na *sua* Proposta de Lei de 1914, onde propôs uma reorganização universitária: «*É confiado às Universidades o seu próprio Governo económico e científico, nos termos das Leis e regulamentos vigentes, ficando o Ministério da Instrução Pública autorizado a remodelar e regulamentar a Constituição Universitária*, *ouvidos os Senados Universitários respetivos e o Conselho de Instrução Pública*».

O atual n.º 2 do artigo 76.º da *Constituição da República Portuguesa* (doravante CRP) também atribui autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira às universidades. Este conteúdo constitucional impõe um específico diploma legal, pelo que foi criado o RJIES que veio intensificar a autonomia de que gozam as instituições públicas de ensino superior no ordenamento jurídico português.

O RJIES, no seu artigo 9.º, esclarece que, quando não revistam a forma de fundações públicas com regime de direito privado, as instituições de ensino superior públicas são consideradas pessoas coletivas de direito público, de natureza administrativa.

O artigo 65.º do mesmo diploma legal define o modo de organização e gestão das instituições de ensino superior públicas, permitindo que, nos termos da lei, possam adotar o modelo de organização institucional e de gestão que considerem mais adequado à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem.

Nos termos conjugados dos artigos 64.º e 65.º do RJIES, as instituições de ensino superior universitário devem definir a missão da instituição, respeitando a sua natureza e atribuições, bem como promover as normas fundamentais da sua organização interna e do seu funcionamento, nos planos científico, pedagógico, disciplinar, financeiro e administrativo, respeitado o disposto nas disposições legais e normas aplicáveis às atribuições da instituição. Devem definir ainda a estrutura dos órgãos de governo e de gestão, a competência dos vários

[9] Decreto de 19 de abril de 1911, da Direcção-Geral da Instrução Secundária, Superior e Especial. Assinam o texto o chefe do Governo, Teófilo Braga, o ministro do Interior, António José de Almeida, Afonso Costa, José Relvas, António Xavier Correia Barreto, Amaro de Azevedo Gomes, Bernardino Machado e Manuel de Brito Camacho.

órgãos, a composição, a designação, a duração dos mandatos e as formas de cessação dos seus membros.

O artigo 77.º do mesmo diploma define como órgãos de governo das universidades e institutos universitários: o Conselho Geral, o Reitor e o Conselho de Gestão.

No caso concreto da Universidade de Coimbra (doravante UC), o Conselho Geral integra 35 membros: representantes dos professores e investigadores, estudantes e trabalhadores não docentes e não investigadores, e personalidades de reconhecido mérito externas à instituição.[10]

Das competências do Conselho Geral destacam-se: a eleição do Reitor (e, quando tal se revelar necessário, a sua substituição, suspensão ou destituição), a apreciação dos atos do Reitor e do Conselho de Gestão, a aprovação das alterações aos Estatutos da Universidade de Coimbra (doravante EUC)[11], ouvido o Senado, que funciona como órgão consultivo.

O Reitor é o órgão superior de Governo e de representação externa da Universidade. Pertence-lhe, também, o exercício do poder disciplinar.

Na UC há ainda o Senado, órgão consultivo, que coadjuva o Reitor na gestão da instituição, para, conforme previsto nos EUC, assegurar a coesão da Universidade e a participação na sua gestão.

Em determinadas matérias, como é o caso do exercício do poder disciplinar, nomeadamente no poder punitivo/aplicação sanções, o Reitor tem a obrigatoriedade de o consultar.

2.2. A autonomia das Universidades

Conforme referido, "*as instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao estado, com a diferenciação adequada à sua natureza*".[12]

A autonomia das instituições de ensino superior, nos seus diversos planos e dimensões, é um direito fundamental, tendo em conta que, de acordo com o n.º 2 do artigo 73.º da CRP, deve "*contribuir para a igualdade de oportunidade, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito da*

[10] Constituição, composição e competências dos Órgãos de Governo da UC, em https://www.uc.pt.
[11] Homologados pelo Despacho Normativo n.º 43/2008, alterados e republicados pelo Despacho Normativo n.º 8/2019, de 19 de março.
[12] Autonomia das instituições de ensino superior, reconhecida pelo n.º 2 da CRP - Cfr. n.os 1 e 2 do artigo 11.º do RJIES.

tolerância, da compreensão mútua e da solidariedade e da responsabilidade para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva".

Conclui-se, pois, que as universidades gozam de uma autonomia constitucionalmente garantida, não podendo, por esse motivo, ver o seu funcionalismo, organização e gestão reduzidos. Qualquer limite à sua atividade traduzir-se-ia numa violação a um princípio constitucional.

Cada instituição de ensino superior pública definirá ainda os seus objetivos e o seu programa de ensino e de investigação, de acordo com a sua vocação e os recursos, no âmbito da autonomia académica, concretizada no artigo 71.º do RJIES, que confere às instituições de ensino superior universitário uma autonomia quadripartida - científica, pedagógica, cultural e disciplinar:

- Autonomia científica: traduz-se na capacidade de definir, programar e executar a investigação e demais atividades científica (artigo 73.º do RJIES);
- Autonomia pedagógica: traduz-se na capacidade para elaborar os planos de estudos, definir o objeto das unidades curriculares, definir os métodos de ensino, afetar os recursos e escolher os processos de avaliação de conhecimentos (artigo 74.º do RJIES);
- Autonomia cultural: traduz-se na capacidade de definir o programa de formação e de iniciativas culturais (artigo 72.º do RJIES);
- Autonomia disciplinar: traduz-se no poder de punir, nos termos da lei e dos estatutos, as infrações disciplinares praticadas por docentes, investigadores e demais trabalhadores, bem como estudantes (artigo 75.º do RJIES).

3. MATÉRIA DISCIPLINAR

3.1. Autonomia disciplinar

O RJIES determinou a necessária autonomia disciplinar das instituições de ensino superior universitário, conferindo-lhes o poder de punir, nos termos da lei e dos respetivos estatutos, as infrações disciplinares praticadas por docentes, investigadores e trabalhadores não docentes, bem como, por estudantes.

Na descrição das competências do reitor, no caso das universidades, encontra-se o exercício de (todo) o poder disciplinar, em conformidade com o disposto nesta lei e nos estatutos,

relativamente às infrações disciplinares praticadas pelos seus trabalhadores, conforme o estatuído na alínea *m)* do n.º 1 do artigo 92.º do RJIES.

Esta autonomia disciplinar confere também às instituições de ensino superior o poder de punir.

A competência disciplinar sancionatória, em regra, não é delegável, e pertence aos dirigentes máximos dos órgãos ou serviços públicos; não obstante, todos os superiores hierárquicos têm competência para a aplicação da sanção de repreensão escrita (artigo 197.º da LTFP).

Destarte, o dirigente máximo do órgão ou serviço público detém em si o poder disciplinar, cabendo-lhe decidir sobre a medida da pena, através da aplicação de uma sanção disciplinar, correspondente ao tipo de infração disciplinar, justa e proporcional à dimensão de culpa imputada (exceto no tocante à mencionada repreensão escrita) ou sobre o arquivamento do processo.

Quando o dirigente máximo do órgão ou serviço determina a aplicação de uma sanção disciplinar, concordando ou não com as conclusões do relatório entregue pelo instrutor[13] é obrigado a fundamentar essa opção, pois, embora a escolha e medida das sanções resulte duma atividade claramente discricionária do dirigente máximo, a convicção não pode ser arbitrária.

Pressupondo a existência de discricionariedade no exercício do direito disciplinar, e cabendo ao empregador decidir da oportunidade desse exercício de acordo com critérios que julgue apropriados à prossecução dos interesses da organização de que é titular, essa discricionariedade não pode ser exacerbada a ponto de sobre ela não poder impender qualquer apreciação. Cumpre, pois, corrigir tal ideia, apondo-lhe a caracterização devida: há discricionariedade, mas vinculada!

Igualmente a jurisprudência asseverou esta conceção:

"*Cumpre precisar, desde já, que o conceito de poder discricionário não significa um poder caprichoso ou arbitrário, mas antes tem de ser entendido como um poder de resolver, de decidir pelo discernimento sem vínculos estreitos.*" [14]

Mais, *"O reconhecimento desta margem de discricionariedade no exercício da ação disciplinar e que implica, como tal, que não podemos considerar estarmos face a um poder*

[13] Cfr. n.º 1 do artigo 220.º da LTFP.
[14] Acórdão do TCAN, de 28-09-2006, P. n.º 00121/04.0BEPRT.

de exercício estritamente vinculado não importa, contudo, a ausência de submissão ao princípio da legalidade."[15]

E ainda, *"O poder disciplinar é discricionário, mas com aspetos vinculados, sendo um destes o que se relaciona com a qualificação jurídica dos factos reais*".[16]

Ainda a propósito, similarmente no momento de decisão sobre a aplicação das sanções disciplinares, a Professora Doutora Raquel Carvalho refere, *«Como é evidente no exercício deste tipo de poder, a decisão de procedimento, em particular a punitiva tem de ser "sempre fundamentada". Na verdade, é pela fundamentação que se afere a legalidade da decisão administrativa, tanto em termos de verificação dos pressupostos, quer quanto à motivação, quando a decisão envolva, como em regra será o caso, o exercício de poderes discricionários…».*[17]

Impõe-se também aflorar que a intervenção dos órgãos da universidade enquanto detentores do poder disciplinar, com vista à obediência dos deveres pela comunidade académica, requer a sujeição a critérios educacionais, não tencionando estar imbuída de uma vocação essencialmente punitiva, pese embora o vocábulo utilizado no n.º 1 do artigo 75.º RJIES[18]. Prova dessa preocupação são os códigos éticos e de boas práticas que têm vindo a ser apresentados nas várias universidades portuguesas. Anuncia uma preocupação em assegurar uma formação académica de excelência, aliada à aprendizagem de competências científicas, técnicas e profissionais, à luz de valores como a honestidade académica, o respeito pela dignidade e pelo trabalho dos outros, a aceitação e valorização da diferença, o repúdio da violência física e psíquica e a valorização e preservação do património material e imaterial das universidades.

3.2. O poder disciplinar

O empregador público é dotado do poder de autoridade, direção e disciplina sobre o trabalhador, atenta a natureza do contrato que assenta no vínculo de emprego público.

---

[15] Acórdão do TCAN, de 06-06-2007, P. n.º 00643/01-PORTO.
[16] Acórdão do TCAS de 20-12-2012, P. n.º 06944/10.
[17] CARVALHO, Raquel, "*Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*", Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018, p. 303.
[18] *"poder de punir"*

O poder de direção é aludido no artigo 74.º da LTFP, e compreender-se-á como um poder livre e vasto de que dispõe o empregador para satisfazer a prossecução do interesse público, vinculado ao princípio da legalidade. Ou seja: o detentor deste poder livremente opta pelo modo que considera mais adequado para concretizar os fins e as atribuições do serviço, mas obedecerá aos deveres a que está obrigado na qualidade de empregador público, patentes nos artigos 70.º e 71.º da LTFP, e também inclusos nos princípios fundamentais consagrados no *Código do Procedimento Administrativo* (doravante CPA), em conformidade com os ditames da boa-fé e da legalidade, garantindo o respeito, urbanidade e probidade na relação com o trabalhador.

O poder disciplinar consagrado no artigo 76.º da LTFP decorre do poder de direção, não sendo exequível a um empregador dirigir e orientar as funções que estão cometidas aos seus trabalhadores, se não estiver envolvido da capacidade de os responsabilizar, em caso de qualquer violação de deveres que impendam sobre eles, e da possibilidade de os sancionar pela adoção de uma conduta ilícita e culposa.

Não obstante o entendimento supra, há diferentes abordagens:

Segundo a Professora Doutora Ana Neves, o "*empregador pretende que o trabalhador observe a disciplina, delimitada pelos deveres e obrigações assumidos pelo trabalhador com vínculo laboral. O trabalhador é devedor da mesma: a sua posição é a subordinação disciplinar e de sujeito passivo da responsabilidade disciplinar*".[19]

Neste seguimento defende a autora que o direito disciplinar serve para regular *«com sentido a "ordem" de um conjunto relacional, inculcando uma deverosidade: "ordem" esta que é a condição da sua subsistência enquanto tal e que, por isso, deve ser pautada por esse referente; é também um instrumento "para alcançar os fins propostos"»* e, na Administração Pública, o fundamento do poder disciplinar vai procurar encontrar resposta na teoria institucionalista, mesmo que o direito disciplinar assente na organização, conferindo-lhe legitimidade para punir as infrações que advierem dos comportamentos dos trabalhadores, descobrindo a sua força na hegemonia que usufrui relativamente aos seus trabalhadores.[20]

---

[19] NEVES, Ana Fernanda "*O direito disciplinar da função pública, Tese de Doutoramento",* Repositório da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Faculdade de Direito/Teses de Doutoramento, 2007; disponível em https://repositorio.ul.pt/handle/10451/164.

[20] Parecer da PGR, P. n.º 113/2005, citado por NEVES, Ana Fernanda "*O direito disciplinar da função pública, Tese de Doutoramento"*, op. cit. p. 44.

A autora invoca a este propósito Michel Foucault: *"Num regime disciplinar, aqueles sobre os quais se exerce o poder, tendem a ser fortemente individualizados, sobretudo através da vigilância, de observações, através de medidas comparativas que tem a norma por referência e pelos desvios."*[21]

O Professor Doutor Henrique Gaspar defende que *"…a responsabilidade disciplinar, que tem fundamento essencial no próprio desempenho dos serviços públicos, prevenindo e sancionando as faltas que comprometam o bom funcionamento dos serviços quando os funcionários deixem de observar os seus deveres funcionais, sejam comuns ou especiais. Da violação de tais deveres de conduta funcional derivam infrações disciplinares, previstas de acordo com a natureza e gravidade da ofensa praticada."*[22]

Apresenta-se o direito disciplinar, para o Dr. Paulo Veiga e Moura, como o "*conjunto de normas que enumeram os deveres jurídicos a que estão sujeitos os trabalhadores da Administração Pública vinculados por uma relação jurídica de emprego público e que definem a tramitação procedimental destinada a efetivar a sua responsabilidade pelo incumprimento de tais deveres, mediante a aplicação de sanções disciplinares tipificadas na Lei."*[23]

O Professor Doutor Marcello Caetano definiu o poder disciplinar como *"(…) a faculdade de instaurar ou mandar instaurar procedimentos disciplinares e aplicar, se for caso disso, as consequentes sanções".*[24] O mesmo Professor defendeu que os trabalhadores estão sujeitos a esta disciplina porque se reveste necessário "*assegurar a sua integração nos serviços e a prestação da colaboração que lhes compete nos termos mais convenientes à realização dos objetivos desses serviços, mediante a observância de certos deveres."*[25]

---

[21] *Surveiller et punir, Naissance de la prison*, Gallimard, 1975, p. 226, citado por NEVES, Ana Fernanda, op. cit. p. 46.
[22] Parecer da PGR, de 31-05-2001, P. n.º 000142000.
[23] VEIGA E MOURA, Paulo e ARRIMAR, Cátia, "Comentários à Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, 1.º volume / Artigos 1.º a 240.º", Coimbra Editora, 1.ª edição, novembro, 2014, pp. 501.
[24] LEAL-HENRIQUES, Manuel, "*Procedimento Disciplinar*", Rei dos livros, 4.ª edição, p. 30, citando Marcello Caetano, que defendia o fim do poder disciplinar público como «"tendo origem e razão de ser no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo de serviço público." - Marcello Caetano, "*Do poder disciplinar*"», p. 25.
[25] CAETANO, Marcello "*Manual de Direito Administrativo",* 9.ª edição, revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Coimbra Editora, 1972, p. 164.

Independentemente destas diferentes definições de poder disciplinar, que não se contradizem, torna-se evidente que o vínculo de emprego público é o seu alicerce, porque assenta na supremacia que usufrui o empregador público relativamente aos seus trabalhadores. Mas não é possível à Administração Pública e, consequentemente, às instituições de ensino superior universitário, em nome da defesa e prossecução do interesse público - que será sempre o fim último e primeiro da Administração - seguir cegamente essa concretização, porquanto estão obrigadas ao respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos de todos os cidadãos.

O exercício do poder disciplinar encontra-se regulado no *Capítulo VII* da LTFP, pelo que o Professor Doutor Licínio Lopes Martins sustenta que a LTFP é "*precisamente uma Lei de bases, embora também refira com detalhe que a mesma, até pela ampla remissão para o Código do Trabalho em múltiplas matérias e pela dificuldade de interpretação do artigo 4.º, tenha propiciado um regime incoerente termos concetuais e estruturais.*"[26]

De acordo com o plasmado n.º 3 do artigo 176.º da LTFP, "*os trabalhadores ficam sujeitos ao poder disciplinar desde a constituição do vínculo de emprego público, em qualquer das suas modalidades*", definindo o n.º 6 as modalidades (contrato de trabalho em funções públicas, nomeação ou comissão de serviço).

Note-se, porém, que a extinção dessa relação não iliba o trabalhador do poder disciplinar, de acordo com a alteração imposta à LTFP pelo Decreto-Lei n.º 6/2019, de 6 de janeiro[27] ("*cessação do vínculo de emprego público ou a alteração da situação jurídico-funcional do trabalhador não impedem a punição por infrações cometidas no exercício da função.")*.

A nova redação do artigo 176.º, com introdução de um n.º 5, determina que no caso de cessação do vínculo de emprego público, o procedimento disciplinar ou a execução de qualquer das sanções previstas nas alíneas *b)* a *d)* do n.º 1 do artigo 180.º sejam suspensos

---

[26] CARVALHO, Raquel, "*Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*", op. cit. pp. 139 e 140; a autora profere "*este capítulo constitui, nos termos da alínea i) do artigo 3.º da LTFP, uma das bases definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público*" e cita o Professor Doutor Licínio Lopes Martins que sustenta que a LTFP é precisamente uma Lei de bases, embora também refira com detalhe que a mesma, até pela ampla remissão para o Código do Trabalho em múltiplas matérias e pela dificuldade de interpretação do artigo 4.º, tenha propiciado um regime incoerente termos concetuais e estruturais (*in* "*Relação de Emprego Público: Nótulas sobre as Principais Vicissitudes da sua Evolução Recente e (Algumas) incoerências do Regime*", José Carlos Vieira de Andrade/Suzana Tavares da Silva (org.), As reformas do Setor Público: Perspetiva Ibérica no contexto pós-crise, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, p. 250.

[27] Nova redação do n.º 4 do artigo 76.º.

por um período máximo de 18 meses, podendo prosseguir, caso o trabalhador constitua novo vínculo de emprego público para as mesmas funções a que o procedimento disciplinar diga respeito, e desde que do seu início, ressalvado o tempo de suspensão, não decorram mais de 18 meses, até à notificação ao trabalhador da decisão final.

Nesta senda, a relação laboral pública carateriza-se pela subordinação jurídica do trabalhador perante a supremacia do empregador, decorrendo desse vínculo laboral o poder disciplinar do empregador face as faltas ou condutas desviantes do trabalhador.

Todavia, pese embora as instituições de ensino superior universitário tenham a competência de aplicar o poder disciplinar, estão condicionadas a concretizá-lo de acordo com a observação de determinadas regras, princípios e procedimentos no desempenho desta atividade, decorrentes da sua natureza administrativa.

O direito disciplinar tem um carácter punitivo, em resposta a um comportamento negativo e violador de deveres funcionais por parte do trabalhador, e um carácter preventivo, visando salvaguardar a não repetição desse comportamento. Significa isto que, se, por um lado, o poder disciplinar deve servir a Administração para sancionar e punir os comportamentos violadores de deveres funcionais que estão cometidos aos seus trabalhadores, enquanto garante de um bom funcionamento, por outro, deverá servir, também, para garantir ao trabalhador que a atuação da Administração, nomeadamente dos seus superiores hierárquicos, não será arbitrária.

Decorre de todo o descrito que o poder disciplinar não pode ser entendido em sentido estrito e unilateral como um mero poder do empregador. A exigência de clarificação da definição das normas e procedimentos servirá para acautelar a defesa do trabalhador e refrear uma eventual arbitrariedade do empregador público, mas, concomitantemente, a responsabilidade disciplinar resultante do vínculo contratual a que está sujeito o trabalhador terá um papel crucial para garantir que a sua ação/conduta está em sincronia com o cumprimento dos deveres a que está obrigado.

Em suma, o direito disciplinar terá de ser entendido como o conjunto das normas e princípios jurídicos reguladores das relações de trabalho da Administração Pública, constituindo os direitos fundamentais um limite ao exercício da ação disciplinar.

3.3. O procedimento disciplinar

A LTFP foi aprovada depois de ser reconhecida a necessidade de concretizar o objetivo *"prosseguido desde há muito, de dotar a Administração Pública de um diploma que reunisse, de forma racional, tecnicamente rigorosa e sistematicamente organizada, o essencial do regime laboral dos seus trabalhadores, viabilizando a sua mais fácil apreensão e garantindo a justiça e equidade na sua aplicação"*.[28]

Como anteriormente referido, a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, aprovou, no seu artigo 2.º, a LTFP, e agregou, num único diploma, as regras fundamentais do trabalho em funções públicas, onde se incluiu o regime disciplinar, revogando assim o ED.

O regime disciplinar deixou de constar de diploma isolado, passando as regras e normas disciplinares a integrarem os artigos 176.º a 240.º da LTFP. Não obstante, encontram-se noutros artigos normas importantes nesta matéria, tais como, os deveres gerais dos trabalhadores (artigos 70.º e 73.º) e o poder disciplinar (no artigo 76.º, na versão atualizada pelo Decreto-Lei nº 6/2019, de 14 de janeiro), em conjugação com outros diplomas legais, como é o caso do CPA[29] e do *Código do Trabalho*[30], este enquanto fonte normativa de alguns deveres especiais a que estão obrigados os trabalhadores em funções públicas, por remissão da LTFP (cfr. artigo 4.º).

O processo disciplinar poderá revestir a forma comum ou especial.

Aplica-se o procedimento comum, regulado nos artigos 205.º a 208.º, em todos os casos a que não corresponda forma de processo especial.

O procedimento especial aplica-se aos casos expressamente previstos na lei, regendo-se pelas disposições que lhe são próprias[31], e, subsidiariamente, na falta de disposição específica, pelas disposições do processo comum.

A participação ou queixa, genericamente definida como o ato através do qual se dá conhecimento ao superior hierárquico da prática de uma infração disciplinar pelo trabalhador, serve como precedente do procedimento disciplinar, conforme indicado pelo

---

[28] Exposição dos motivos da proposta de Lei n.º 184/XII.

[29] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

[30] Aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, aplicável ao vínculo de emprego público nas várias matérias descritas no artigo 4.º da LTFP.

[31] A LTFP prevê quatro formas de procedimentos disciplinares especiais: *inquérito* (artigos 229.º a 231.º), *sindicância* (artigos 229.º a 231.º), *averiguações* (artigos 232.º a 234.º) e *revisão* (artigos 235.º a 239.º).

artigo 206.º da LTFP. Porém, não é automático pois não assiste o direito a exigir a prática de ato instaurador, se a queixa ou a participação não for fundada em factos reais e concretos.

A este propósito citemos um Acórdão do TCAN[32]: "*Dado o exercício do poder de decisão de instaurar ou não o procedimento disciplinar não ser, nos termos legais, totalmente vinculado quanto a todo o seu possível conteúdo temos que sobre a Administração não impende um dever estrito de praticar um acto com um único/exclusivo e determinado conteúdo e, nessa medida, não assiste o direito a exigir a prática de acto a instaurar automaticamente com a queixa/participação o procedimento disciplinar contra o visado*."

Com a decisão de instauração do procedimento disciplinar por quem seja dotado desse poder, é nomeado o instrutor. Mais à frente abordaremos a competência para emitir o despacho instaurador.

No que concerne à instrução, esta deve dar início nos dez dias seguintes à notificação do instrutor. Trata-se de uma fase do processo destinada a apurar a veracidade e a contextualização dos factos, e a descobrir se assenta em ocorrências materiais, para asseverar se o trabalhador visado cometeu, ou não, um ilícito disciplinar.

No termo da instrução, que deverá ocorrer nos 45 dias seguintes ao início da mesma, se não for solicitada prorrogação do prazo (possibilidade prevista no n.º 1 do artigo 205.º da LTFP), o instrutor remete o relatório final à entidade que instaurou o processo, com uma de duas sugestões de decisão: se concluir que a conduta ou comportamento do trabalhador constitui uma infração disciplinar, provando-se a violação dos deveres gerais ou especiais a que está sujeito, deduz acusação; se os acontecimentos constantes nos autos não consubstanciarem a adoção de conduta disciplinarmente atendível, sugere o arquivamento.[33]

Do processo podem constar circunstâncias dirimentes e atenuantes. As circunstâncias dirimentes servem, não para justificar o afastamento da infração, mas para justificar a ação e o resultado.[34] Estaremos de facto perante uma conduta desviante, verificando-se que o trabalhador violou os deveres gerais ou especiais a que está obrigado pela constituição do vínculo público, mas a ilicitude e culpa ficam afastadas, deixando de haver responsabilidade

[32] Acórdão do TCAN de 28/09/2006, P.00121/04.0BEPRT.
[33] Cfr. artigos 213.º e 214.º da LTFP.
[34] Acórdão do STA de 07/09/2010, P. nº 01060 - " *III - A exclusão da responsabilidade disciplinar, ao abrigo da circunstância dirimente da não exigibilidade — art. 32°/d) do ED — haverá de resultar de circunstâncias externas que não deixem ao arguido a possibilidade de se comportar diferentemente*."

disciplinar, verificando-se o preenchimento de alguma (s) das alíneas descritas no n.º 1 do artigo 190.º [35] da LTFP. A este propósito perfilhamos a opinião daqueles que entendem que as circunstâncias dirimentes não são apenas as descritas neste artigo, porquanto se um qualquer comportamento pode ser justificado num outro ramo do direito (por exemplo, direito penal), não pode no direito disciplinar ser considerado ilícito e culminar na *condenação* do trabalhador.

No que respeita às circunstâncias atenuantes, trata-se das que não excluem a ilicitude do comportamento, mas quando verificadas tornam menos grave a atuação do trabalhador, mitigando a sua culpa (cfr. n.º 2 do artigo 190.º da LTFP)[36]. E no n.º 3 é consagrado que, no caso de se apurarem circunstâncias que diminuam substancialmente a culpa do trabalhador, poderá ser-lhe aplicada a sanção disciplinar inferior. Entendemos que se torna necessário fundamentar as razões que provocam a "redução" da culpa, que circunscreverá a aplicação de sanção inferior.[37]

Relativamente à prescrição da infração e do procedimento disciplinar, dispõe o artigo 178.º da LTFP que a mesma se verifica:

i. Passado um ano sobre a data em que a infração tenha sido cometida;
ii. Quando o facto qualificado como infração disciplinar seja também considerado infração penal, aplicam-se ao direito de instaurar procedimento disciplinar os prazos de prescrição estabelecidos na Lei penal;
iii. Quando, conhecida a infração por qualquer superior hierárquico, não seja instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de 60 dias;
iv. Decorridos 18 meses contados da data em que foi instaurado, o arguido não tenha sido notificado da decisão final.

---

[35] *a)* A coação física; *b)* A privação acidental e involuntária do exercício das Faculdades intelectuais no momento da prática da infração; *c)* A legítima defesa, própria ou alheia; *d)* A não exigibilidade de conduta diversa; *e)* O exercício de um direito ou o cumprimento de um dever.
[36] *a)* A prestação de mais de 10 anos de serviço com exemplar comportamento e zelo; *b)* A confissão espontânea da infração; *c)* A prestação de serviços relevantes ao povo português e a atuação com mérito na defesa da liberdade e da democracia; *d)* A provocação; *e)* O acatamento bem-intencionado de ordem ou instrução de superior hierárquico, nos casos em que não fosse devida obediência.
[37] Acórdão do TCAN de 10/10/2014, P. nº 01153/10.5BEAVR: "*Não concretizando adequadamente o Relatório Disciplinar, que não de modo conclusivo, as invocadas razões justificativas da aplicação de atenuação extraordinária, a entidade com competência disciplinar, pode desconsiderar a referida atenuante, decidindo manter a aplicação da pena não atenuada, no caso, prevista na alínea c) do artigo 17.º do ED.*"

3.4. A infração disciplinar

Nos termos da lei, considera-se *infração disciplinar* o comportamento do trabalhador que, por ação ou omissão, ainda que meramente culposo, viole deveres gerais ou especiais inerentes à função (artigo 183.º da LTFP). Assume-se assim a infração disciplinar como um comportamento culposo e ilícito por parte do trabalhador. Daqui emerge que será na sua essência o efeito de uma atitude do trabalhador, ativa *(facere*) ou passiva *(non facere)*, que contraria o cuidado e a cautela que dele se espera, podendo colocar em causa o regular funcionamento do serviço.

No quadro de uma relação jurídica, em que um dos sujeitos é o trabalhador, a responsabilidade disciplinar aparece como uma garantia de um modelo de comportamento que lhe é exigível. A conduta desviante será a que não se espera que seja adotada, por não representar a melhor solução para otimizar e concretizar o interesse público. A opção por uma conduta que redunde em violação dos deveres que estão associados à sua função, ao seu posto de trabalho, e até à habilitação e aptidão de exercício, abrirá a possibilidade de ser apontado do ponto de vista disciplinar. O Dr. Paulo Veiga e Moura adita *"...o comportamento do trabalhador deverá causar um qualquer dano ao interesse público, que compita ao organismo público empregador prosseguir e tutelar."*[38]

A infração disciplinar consubstancia a adoção de uma conduta desconforme com um dever enunciado na lei. Tal conduta, ativa ou passiva, para possuir relevância disciplinar, e enquanto elemento essencial e integrante da infração, deverá suster a culpa e a ilicitude. A primeira consubstancia-se num juízo de censura dirigido ao infrator no sentido de que, perante as circunstâncias que tornearam a prática da infração, podia e devia ter agido de outro modo, em observância dos deveres gerais e especiais a que estava vinculado. A ilicitude, por sua vez, traduz-se na determinação, pela lei, de uma conduta que se funde numa atitude antijurídica, contrária e incompatível com os deveres funcionais.

A Professora Doutora Raquel Carvalho defende que "*as infrações disciplinares são atípicas,*" mas "*A formulação discricionária e não taxativa das infrações disciplinares não*

[38] VEIGA E MOURA, Paulo e ARRIMAR, Cátia, "Comentários à Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, 1.º volume, op. cit., p. 544.

se traduz na existência de arbítrio nem isenta a Administração Pública da estrita observância dos Direitos Fundamentais. Discricionariedade ainda é legalidade" e mais assevera que *"comporta maiores exigências na tomada de decisão, que se revelam, entre outras, na importância do cumprimento do dever de fundamentação. Acresce que existe tipicidade quanto à sanção disciplinar."*[39]

Por isso mesmo, da prática da infração resultará, à partida, a aplicação de uma sanção disciplinar, cuja medida/dimensão terá de atender a todos os fatores de ponderação estatuídos pelo artigo 189.º da LTFP, nomeadamente, a medida da culpa.

No procedimento disciplinar, a culpa é pressuposto da imputação de responsabilidade e, posteriormente, da escolha e medida da sanção aplicável. E mais antevê a lei a possibilidade de infração "meramente culposa", traduzindo-se numa atitude do trabalhador dolosa ou simplesmente negligente.

Na análise que se impõe, cumpre observar, desde logo, a imprescindibilidade desta expressão de juízo de censura atribuível à ação ou omissão do trabalhador que incorre em infração, independentemente da modalidade ou graduação (dolo/culpa grave ou negligência/mera culpa).[40]

A este propósito urge fazer uma nota prévia ao determinado pelo n.º 1 do referido artigo: "*O trabalhador está sujeito aos deveres previstos na presente Lei, noutros diplomas legais e regulamentos e no instrumento de regulamentação coletiva de trabalho que lhe seja aplicável"*. Da sua leitura parece resultar que a fonte dos deveres a que os trabalhadores estão sujeitos não é apenas a lei, mas também os *regulamentos e o instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.*

Significa que, para além dos deveres enumerados no n.º 2 do artigo 73.º da LTFP, poderão consubstanciar a prática de uma infração disciplinar outros deveres enunciados pela regulamentação coletiva de trabalho ou por regulamento aprovado pela instituição.

---

[39] CARVALHO, Raquel, "*Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*", op. cit., pp. 191 e 192.

[40] Neste sentido, M. Leal-Henriques, defende "*Facto e culpa são, pois, as pedras de toque na punição disciplinar, sem esquecer que, por respeito ao princípio da proporcionalidade das medidas, haverá que ter em consideração que o dolo revela maior culpabilidade do que a mera negligência.*", *in "Procedimento Disciplinar",* Rei dos livros, 4.ª edição, p. 212.

E, sinteticamente, entenderemos os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho como uma fonte de normas específicas do contrato de trabalho em funções públicas, em que, as relações de trabalho constituídas por contrato são reguladas não apenas pela lei, mas também pelos instrumentos de regulamentação coletiva que lhes sejam aplicáveis. E, no que às universidades diz respeito, a concretização e aprovação de regulamentos cabem no seio das competências do reitor, conforme previsto na al. *o)*, n.º 1 do artigo 92.º do RJIES.[41]

Posto isto, há quem questione a constitucionalidade dos deveres dos trabalhadores que não resultem diretamente de um diploma legal.

Será que se resultarem de regulamentação coletiva de trabalho ou de um regulamento administrativo terão imposição legal para este efeito? Questão que para o Dr. Paulo Veiga e Moura é indubitavelmente merecedora de resposta negativa.[42] Justifica esta posição atendendo ao facto que os deveres estarão genericamente associados à função que reveste o posto de trabalho e ao tipo de responsabilidade inerente ao seu cargo, permitindo circunscrever o que é esperado daquele trabalhador no exercício da sua profissão. E aqui, somos a concordar com o autor.

A regulamentação coletiva de trabalho e dos regulamentos administrativos servem meramente como auxílio na materialização do reforço e da concretização dos deveres enunciados na lei, no contexto da autonomia regulamentar de qualquer instituição, como é o caso das universidades (compreendida dentro do funcionalismo, organização e fins próprios da mesma). Podem também adquirir especial relevo em matéria disciplinar. Apesar de o direito disciplinar se caracterizar pela atipicidade das infrações disciplinares (pois é impossível elencar exaustivamente todas as ações ou omissões que possam ser qualificadas como infrações), o decurso da ação disciplinar deverá antever a identificação com confiança das condutas censuráveis e passíveis de sanção disciplinar, mediante a previsão dos deveres, cuja violação, será sempre ilícita.

Ainda que, para que num processo disciplinar se firme a convicção de que o trabalhador adotou um comportamento lesivo de um dever consagrado na lei, decorrente da relação de emprego público, não seja necessário que a conduta adotada esteja descrita na previsão de

---

[41] *"Aprovar os regulamentos previstos na Lei e nos estatutos, sem prejuízo do poder regulamentar das unidades orgânicas no âmbito das suas competências próprias."*

[42] VEIGA E MOURA, Paulo e ARRIMAR, Cátia, "Comentários à Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, 1.º volume, op. cit., pp. 293 e 294.

qualquer preceito, já no que concerne às sanções, elas estão enumeradas e de forma proporcional à violação do dever.

Em síntese, não excluímos, nem podemos excluir, que as normas regulamentares possam (e devam) assumir um papel executante, enquanto orientações referentes à organização do trabalho, aos interesses e valores próprios de cada instituição, mas não têm força de lei. Só assim o trabalhador em funções públicas terá consciência de que será alvo de procedimento disciplinar quando violar os deveres (gerais ou especiais) que estão enunciados na lei e das sanções que lhe serão aplicadas, também elencadas em dispositivo legal, comprovada a violação desses deveres, em conformidade com a gravidade e a censurabilidade da conduta.

3.5. Deveres dos Trabalhadores

Passamos de seguida a enumerar os deveres cujo desrespeito constituirão um ilícito disciplinar, relativamente aos trabalhadores da Administração Pública, designadamente das universidades: docentes, investigadores, trabalhadores não docentes (incluímos aqui, as carreiras do regime geral: Técnico Superior, Assistente Técnico e Assistente Operacional).[43] Assume-se importante ressalvar as carreiras subsistentes ou não revistas, que possam existir nas universidades - exemplo os Técnicos Superiores de Diagnóstico e Terapêutica e o Pessoal de Informática. Não obstante o conteúdo funcional e os princípios que caracterizam cada carreira, vamos incluí-los nos trabalhadores não docentes, pois estarão sempre obrigados, enquanto trabalhadores em funções públicas, aos mesmos deveres.

A *Constituição da República Portuguesa* dedica à Administração Pública o *Título IX* (artigos 266.º a 272.º) inserido na *Parte III (Organização do Poder Político).* E no artigo 266.º consagra que Administração Pública visa prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, em que os órgãos e agentes administrativos encontram-se subordinados à Constituição e à lei e no exercício das suas funções, devendo atuar, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

[43] Artigo 88.º da LTFP.

A este propósito transcrevemos o Parecer da PGR n.º 113/2005, de 16.02.2006[44]:

«O *interesse público "é um momento teleológico necessário de qualquer actividade administrativa: as autoridades administrativas, mesmo no uso de poderes discricionários, não podem prosseguir uma qualquer finalidade, mas apenas a finalidade considerada pela Lei ou pela Constituição, que será sempre uma finalidade de interesse público". A expressão direitos e interesses legalmente protegidos é suficientemente ampla para abranger todas as posições jurídicas dos particulares merecedoras de proteção, e não apenas os clássicos direitos subjetivos.*

O n.º 2 refere princípios gerais que regem a actividade administrativa, cujo conteúdo é objeto de explicitação na Lei ordinária, designadamente no Código do Procedimento Administrativo.

No artigo 269.º, sobre o regime da função pública, a Constituição volta a realçar o interesse público e faz referência ao «processo disciplinar»: Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a ação ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica.

No artigo 76.º da CRP, inserido na Parte I - Direitos e deveres fundamentais, Título III - Direitos e deveres económicos, sociais e culturais, Capítulo III - Direitos e deveres culturais, é demarcado que "o regime de acesso à Universidade e às demais instituições do ensino superior garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, gozado as Universidades nos termos da Lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino".»

As universidades públicas visam, de um modo genérico, um ensino sólido e de excelência e uma investigação inovadora e competitiva, mediante as iniciativas de transferência de conhecimento, orientando toda a sua atividade para a concretização das suas atribuições, missão e estratégias. Para tal, têm de ser dotadas de meios eficientes e de recursos humanos

[44] Que nesta matéria segue J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, "*Constituição da República Portuguesa Anotada*", 3.ª edição revista, Coimbra Editora, 1993, p. 222.

qualificados, integrados no mapa de pessoal[45], capazes de exercer as suas funções nas mais diversas áreas.

3.6. Deveres dos Docentes

As funções dos docentes universitários encontram-se previstas nos artigos 4.º, 5.º e 8.º do *Estatuto da Carreira Docente Universitária* (doravante ECDU), na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 205/2009, 31 de agosto[46], encontrando-se organizadas em quatro vertentes de atividade: *i)* Investigação, *ii)* Ensino, *iii)* Transferência e valorização do conhecimento; *iv)* Gestão universitária e outras tarefas. [47]

À semelhança dos outros trabalhadores em funções públicas, o pessoal docente está subordinado ao poder disciplinar, desde a constituição do vínculo de emprego público, independentemente da respetiva modalidade.

No exercício do desempenho das suas funções e na relação com a Administração pode ocorrer a prática de um comportamento que resulte na inobservância de deveres gerais e especiais inerentes à função exercida, sendo *deveres gerais* os comuns a todos os trabalhadores em funções públicas e os *especiais* os que resultam do tipo e da especificidade do serviço atribuído em conformidade com a carreira, categoria e cargo que ocupam.

Integrados na carreira docente universitária podem ser: *Professores Catedráticos, Professores Associados* e *Professores Auxiliares*.[48] E é conferido às Universidades o recurso à contratação de *pessoal especialmente contratado* para a prestação de serviço docente e colaboração que se revista de interesse e necessidade indubitáveis para a instituição de ensino superior em causa, dentre individualidades nacionais ou estrangeiras.

---

[45] De acordo com a definição da DGAEP, *o mapa de pessoal é um instrumento de gestão, de elaboração anual, que contém a indicação do número de postos de trabalho de que o órgão ou serviço carece para o desenvolvimento das suas atividades (permanentes ou temporárias).*, disponível em *https://www.dgaep.gov.pt/*

[46] Na redação atual, com alterações da Lei n.º 8/2010, de 13 de maio.

[47] Artigo 4.º do ECDU: *Funções dos docentes universitários*

"Cumpre, em geral, aos docentes universitários:

a) Realizar atividades de investigação científica, de criação cultural ou de desenvolvimento tecnológico;

b) Prestar o serviço docente que lhes for distribuído e acompanhar e orientar os estudantes;

c) Participar em tarefas de extensão universitária, de divulgação científica e de valorização económica e social do conhecimento;

d) Participar na gestão das respetivas instituições universitárias; e) Participar em outras tarefas distribuídas pelos órgãos de gestão competentes e que se incluam no âmbito da atividade de docente universitário."

[48] Artigo 2.º do ECDU.

Importa, pois, enumerar os deveres especiais, e sistematicamente, apresentaremos os deveres gerais quando analisarmos os deveres para fins disciplinares para os trabalhadores não docentes, uma vez que por força do contrato, enquanto trabalhadores em funções públicas, também lhes serão aplicados.[49]

A matéria objeto deste ponto encontra-se regulada no artigo 63.º do ECDU, que determina que os docentes devem:

"a) *Desenvolver permanentemente uma pedagogia dinâmica e atualizada;*

b) Contribuir para o desenvolvimento do espírito crítico, inventivo e criador dos estudantes, apoiando-os na sua formação cultural, científica, profissional e humana e estimulando-os no interesse pela cultura e pela ciência;

c) Orientar e contribuir ativamente para a formação científica e pedagógica do pessoal docente que consigo colabore, apoiando a sua formação naqueles domínios;

d) Manter atualizados e desenvolver os seus conhecimentos culturais e científicos e efetuar trabalhos de investigação, numa procura constante do progresso científico e da satisfação das necessidades sociais;

e) *Desempenhar ativamente as suas funções, nomeadamente elaborando e pondo à disposição dos alunos lições ou outros trabalhos didáticos atualizados;*

f) Cooperar interessadamente nas actividades de extensão da escola, como forma de apoio ao desenvolvimento da sociedade em que essa ação se projeta;

g) Prestar o seu contributo ao funcionamento eficiente e produtivo da escola, assegurando o exercício das funções para que hajam sido eleitos ou designados ou dando cumprimento às ações que lhes hajam sido cometidas pelos órgãos competentes, dentro do seu horário de trabalho e do domínio científico-pedagógico em que a sua actividade se exerça;

h) Conduzir com rigor científico a análise de todas as matérias, (salvaguardado o direito à liberdade de orientação e de opinião…); (…)"

Neste desiderato, além das obrigações especiais e funcionais decorrentes do ECDU, os docentes devem igualmente acatar o que lhes é imposto pela LTFP, pelas regras estatutárias da sua universidade e demais regulamentos emanados e aprovados pelos órgãos legais competentes, dentro de um enquadramento autónomo e próprio do ensino universitário, por

[49] Artigo 3.º do ECDU.

forma a contribuírem para a boa imagem e afirmação da sua instituição como uma referência de conhecimento e de excelência.

3.7. Deveres dos Investigadores

O Decreto-Lei n.º 124/99, de 20 de abril, define *o Estatuto da Carreira de Investigação Científica* (doravante ECIC), considerada uma carreira especial da Administração Pública.

O Estatuto prevê as seguintes categorias: *Investigador Auxiliar*, *Investigador Principal* e *Investigador Coordenador* (artigo 4.º do ECIC), e, à semelhança de outros estatutos que lhe são similares, determina que o acesso à carreira, bem como a todas as suas posições, seja feito com base em concursos, normalmente no quadro de provas públicas.

O conteúdo funcional das três categorias da carreira de investigação está consagrado no artigo 5.º, que prevê que as atividades e técnicas de investigação desenvolvidas pelos investigadores, enquadradas nas missões das respetivas instituições, são exercidas com carácter de regularidade, e obedecem ao princípio de exclusividade, estabelecido por lei, excetuando-se os casos expressamente autorizados pelo dirigente competente.

O exercício de outras atividades ligadas à docência, investigação e extensão, fora da instituição de origem, por pessoal investigador, carecem de uma autorização expressa do dirigente competente, que primará pela salvaguarda dos interesses institucionais, com respeito pelo procedimento de acumulação de funções previsto para generalidade dos trabalhadores em funções públicas.

As universidades podem recorrer à contratação de pessoal especialmente contratado, designado por *Investigador Convidado*, de acordo com o seu contributo, a especial qualificação e especialização, para assegurar atividades de investigação consideradas essenciais em determinado momento, e por um prazo definido, podendo ainda nos termos da lei contratar *Assistente de Investigação* e *Estagiário de Investigação* (cfr. artigos 6.º, 7.º e 8.º).

Relativamente aos deveres do pessoal da carreira de investigação, ao contrário do que sucede no ECDU, não há um artigo concreto no ECIC que os elenque de forma sistemática,

encontrando-se ao longo do diploma e decorrendo do conteúdo funcional de cada categoria. Residualmente, em tudo o que não contrarie o Estatuto, estão sujeitos às disposições aplicáveis aos deveres dos docentes, porquanto a grande maioria presta serviço de atividade letiva e de orientação.

Obedecerão também aos deveres gerais previstos na LTFP e aplicáveis a esta carreira pela natureza do contrato em funções públicas, e dos específicos definidos genericamente para cada categoria da carreira ao abrigo do ECIC:

a) Desempenhar com zelo, competência, dedicação, imparcialidade, assiduidade as suas funções;

b) Guiar a sua conduta e comportamento por princípios éticos na pesquisa;

c) Procurar continuamente atualizações técnico-científicas para exercer as suas funções com eficiência, eficácia e correção;

d) Promover o espírito de equipa a nível da investigação e do serviço onde está inserido;

e) Contribuir para o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica como forma de incrementar a prestação de serviço à comunidade;

f) Velar pela correto uso e utilização dos bens da instituição, principalmente dos meios colocados à disposição.

Em matéria disciplinar é respeitado o previsto na LTFP, no que concerne ao procedimento e sanções. No entanto, o incumprimento das obrigações decorrentes da nomeação definitiva que estipula que os investigadores definitivamente providos "*têm de, até 30 dias antes do termo de cada um dos triénios subsequentes, apresentar ao conselho científico um relatório curricular elaborado nos termos do previsto no n.º 1 do artigo 39.º*, tem plasmado no diploma, no caso de inobservância do prazo estabelecido:

"- *A impossibilidade de requerer e obter dispensa de prestação de serviço na instituição de origem, bem como de apresentar candidatura a bolsas de estudo e de requerer e obter o estatuto de equiparado a bolseiro;*

- A passagem do regime de dedicação exclusiva para o tempo integral ou, se o serviço já estiver a ser prestado neste regime, a impossibilidade de transitar para o regime de dedicação exclusiva."

Ao longo do ECIC é referido que em determinadas matérias é aplicável o regime dos *funcionários e agentes da Administração Pública (*por exemplo, o regime de férias, faltas e licenças, e em matéria de acumulações), o que é redundante atendendo à natureza do vínculo contratual, tal como o que se verifica relativamente ao normativo do procedimento disciplinar, que segue o preceituado na LTFP.

Entendemos que o Estatuto deveria ser merecedor de revisão atualista, uma vez que pelo seu tempo de vigência se encontra desajustado do contexto atual em várias matérias, como é o exemplo das regras de progressões e sistema de avaliação de desempenho, constantemente clamada pelos investigadores.

3.8. Deveres dos trabalhadores não docentes

Enquanto trabalhadores em funções públicas, os trabalhadores não docentes (e todos aqueles com quem a Administração tem uma relação jurídica de emprego público), encontram-se sujeitos aos deveres gerais elencados no n.º 2 do artigo 73.º da LTFP. São eles:

a. O dever de prossecução do interesse público;
b. O dever de isenção;
c. O dever de imparcialidade;
d. O dever de informação;
e. O dever de zelo;
f. O dever de obediência;
g. O dever de lealdade;
h. O dever de correção;
i. O dever de assiduidade;
j. O dever de pontualidade.

Em que:

- O *dever de prossecução do interesse público* consiste na sua defesa, no respeito pela Constituição, pelas leis e pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (n.º 3, Artigo 73.º da LTFP);
- O *dever de isenção* consiste em não retirar vantagens, diretas ou indiretas, pecuniárias ou outras, para si ou para terceiros, das funções que exerce (n.º 4, Artigo 73.º da LTFP);

- O *dever de imparcialidade* consiste em desempenhar as funções com equidistância relativamente aos interesses com que seja confrontado, sem discriminar positiva ou negativamente qualquer deles, na perspetiva do respeito pela igualdade dos cidadãos (n.º 5, Artigo 73.ºda LTFP);

- O *dever de informação* consiste em prestar ao cidadão, nos termos legais, a informação que seja solicitada, com ressalva daquela que, naqueles termos, não deva ser divulgada (n.º 6, Artigo 73.º);

- O *dever de zelo* consiste em conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como exercer as funções de acordo com os objetivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas (n.º 7, Artigo 73.º da LTFP);

- O *dever de obediência* consiste em acatar e cumprir as ordens dos legítimos superiores hierárquicos, dadas em objeto de serviço e com a forma legal (n.º 8, Artigo 73.º da LTFP);

- O *dever de lealdade* consiste em desempenhar as funções com subordinação aos objetivos do órgão ou serviço (n.º 9, Artigo 73.º da LTFP);

- O *dever de correção* consiste em tratar com respeito os utentes dos órgãos ou serviços e os restantes trabalhadores e superiores hierárquicos (n.º 10, Artigo 73.º da LTFP);

- Os *deveres de assiduidade e de pontualidade* consistem em comparecer ao serviço, regular e continuamente, e nas horas que estejam designadas (n.º 11, Artigo 3.º do Estatuto).

Não contrariando o anteriormente exposto, importa salvaguardar que os deveres dos trabalhadores em funções públicas não se encerram na LTFP porquanto, conforme aludido anteriormente, esta lei remete a disciplina de várias matérias que regulam a relação de trabalho em funções públicas para o *Código do Trabalho*.

Atenta esta remissão para o CT, estarão obrigados estes trabalhadores ao respeito pelos deveres especiais aí evidentes, nomeadamente em matéria de:

a*) Relação entre a Lei e os instrumentos de regulamentação coletiva e entre aquelas fontes e o contrato de trabalho em função pública;*

b) Direitos de personalidade;

c) Igualdade e não discriminação;

d) Parentalidade;

e) Trabalhador com capacidade reduzida e trabalhadores com deficiência ou doença crónica;

f) Trabalhador estudante;

g) Organização e tempo de trabalho;

h) Tempos de não trabalho;

i) Promoção da segurança e saúde no trabalho, incluindo a prevenção;

j) Comissões de trabalhadores, associações sindicais e representantes dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no trabalho;

k) Mecanismos de resolução pacífica de conflitos coletivos;

l) Greve e lock-out.

Para melhor compreender a dimensão e alcance da necessidade do cumprimento dos deveres gerais impostos pela LTFP e dos deveres especiais a que alude o CT, exemplificamos:

A propósito de uma trabalhadora que pretende o gozo da licença parental complementar prevista no artigo 51.º do CT, dispõe o n.º 5 que "*O exercício dos direitos referidos nos números anteriores depende de informação sobre a modalidade pretendida e o início e o termo de cada período, dirigida por escrito ao empregador com antecedência de 30 dias relativamente ao seu início.*" (sublinhado nosso)

Em termos muito genéricos e sem aprofundamento do quesito, se, em sede de processo disciplinar, ficar comprovado que a trabalhadora, no período do gozo da licença, não prestou junto do serviço qualquer informação ou documentação comprovativa da pretensão do gozo da referida licença, essa conduta consubstanciará uma infração disciplinar nos termos do disposto no artigo 183.º da LTFP, por violação dos deveres gerais inerentes à função exercida, nomeadamente, o *de zelo,* previsto no artigo alínea *e)* n.º 2 e n.º 7 do artigo 73º da LTFP, e o dever especial, *o de informação,* previsto no n.º 5 do artigo 51.º do CT.

3.9. Deveres dos estudantes

A CRP impõe que o Estado garanta o acesso ao *ensino universal, gratuito e obrigatório,* consagrando o direito ao ensino e educação como direito fundamental. As universidades (e todos os estabelecimentos de ensino) são os instrumentos concretizadores desta atribuição do Estado - a de assegurar a frequência do ensino aos cidadãos.

Só uma ressalva relativamente ao tema do nosso trabalho: ainda que o ensino obrigatório constitucionalmente consagrado não abarque a frequência do ensino universitário, este não pode este deixar de ser garantido a quem queira a ele aceder. [50]

Para prosseguir os seus próprios fins, as universidades devem promover uma formação académica de excelência aos seus estudantes, contemplando um conjunto de direitos e deveres à comunidade académica, que servirão para balizar o comportamento legal e lícito a adotar em contexto académico e em todos os domínios de vida social (exemplo: provas académicas, aulas, festividades estudantis).

Se há deveres capazes de nortear a conduta dos estudantes, há intrinsecamente uma relação de disciplina pelo incumprimento ou não acatamento dos mesmos: têm de ser responsabilizados, e eventualmente sancionados, quando ferirem o compromisso que assumiram ao ingressar no ensino superior em geral, e na sua universidade em particular.

Este exercício de poder disciplinar sobre os estudantes é basilar, mas entendemos que não servirá apenas para punir os autores de condutas ilícitas que contrariarem o normal e regular funcionamento da universidade, devendo objetivar-se como ferramenta de promoção do mérito académico, dissuasor de condutas incombináveis com os valores do bem, da virtude e honestidade académica; concomitantemente, acautelará também os direitos e interesses de todos os que possam ser lesados por aqueles comportamentos perturbadores.

Atento o exposto, onde se pretendeu esclarecer o enquadramento e propósito do direito disciplinar para os estudantes, o n.º 4 do artigo 75.º do RJIES aguisa que incorrem na prática de infração disciplinar os estudantes que:

---

[50] CRP: Artigo 43.º (*Liberdade de aprender e ensinar*), n.º 1- É garantida a liberdade de aprender e ensinar.
Artigo 73.º (*Educação, cultura e ciência*), n.º 1:
1. Todos têm direito à educação e à cultura.
2. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva.
Todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.
Artigo 74.º (*Ensino*)
2.Na realização da política de ensino incumbe ao Estado: a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito;
Artigo 76.º (*Acesso à Universidade*) - O acesso à Universidade deve ter em conta as necessidades do país em quadros qualificados e estimular e favorecer a entrada dos trabalhadores e dos filhos das classes trabalhadoras.

- Infrinjam com culpa de qualquer dos deveres previstos na lei, nos estatutos e nos regulamentos (cfr. alínea *a)*);
- Pratiquem atos de violência ou coação física ou psicológica sobre outros estudantes, designadamente, no quadro das «praxes académicas», (cfr. alínea *b)*).

Será um comportamento capaz de consubstanciar a infração disciplinar o facto doloso ou meramente culposo, praticado por qualquer estudante, que, por ação ou omissão, seja violador dos deveres de correção ou de conduta ética responsável, bem como, atos que violem a honestidade académica ou os deveres constantes da lei, estatutos e regulamentos que tenham sido aprovados pela sua universidade.

O RJIES transferiu, no âmbito da autonomia universitária, a descrição genérica das condutas e comportamentos ilícitos e culposos dos estudantes, como sejam, entre outras: a utilização de linguagem insultuosa ou ameaças verbais com quem se relacionem em contexto académico; perturbação do normal funcionamento das atividades da universidade, sejam de natureza escolar, científica, cultural ou administrativa e que ocorram em espaço da Universidade; a prática de plágio; a falsificação, ocultação, dissimulação ou troca de identidade; a omissão das fontes de informação quando a sua identificação e divulgação for academicamente exigível; rogar a si a autoria de trabalho académico realizado no qual não participou, entre outros.

Nos termos do RJIES, o poder disciplinar sobre as infrações disciplinares praticadas por estudantes na universidade cabe ao reitor que, por sua vez, poderá delegá-lo nos diretores das unidades orgânicas/faculdades.[51]

3.10. A figura do instrutor

Caso a entidade competente entenda que a conduta do docente, do investigador, do trabalhador não docente ou do estudante poderá consubstanciar uma infração disciplinar, emite um despacho instaurador do procedimento disciplinar, devendo para o efeito nomear o respetivo instrutor.

[51] Nº 6 do artigo 75.º do RJIES.

Ao instrutor incumbe fazer prova das imputações feitas ao trabalhador ou ao estudante, garantindo a sua audiência e defesa.

Assim, ao abrigo do disposto no artigo 208.º da LTFP, à entidade com competência para instaurar o procedimento disciplinar, cabe também a nomeação do instrutor, cujos requisitos a observar terão de ser os seguintes:

- Ser titular de relação jurídica de emprego público;
- Ser escolhido, de entre os trabalhadores do órgão ou serviço que concretiza a instauração do procedimento disciplinar, admitindo-se que, justificadamente, possa ser de outro órgão ou serviço, desde que com concordância do dirigente máximo da instituição;
- Ser titular de carreira de cargo, carreira ou categoria de complexidade funcional superior ao trabalhador visado, ou, não existindo, poderá ser titular de carreira de cargo, carreira ou categoria de complexidade funcional igual, mas com antiguidade superior;
- Possuir adequada formação jurídica;
- Preferir a função para que foi nomeado sobre todas as outras.

Na designação do instrutor é patente na lei a preocupação em escolher um detentor de relação jurídica de emprego público, pois acredita-se que o titular deste vínculo mais facilmente olhará como imperioso o cumprimento do princípio da prossecução do interesse público e do princípio da transparência na análise do processo e na verificação isenta da gravidade da infração disciplinar imputada ao trabalhador.

Mas se é bem verdade que os técnicos superiores juristas podem/devem ser naturalmente nomeados como instrutores na grande maioria dos serviços públicos, nas unidades orgânicas das instituições de ensino superior, sempre que o procedimento seja instaurado a um docente (ou investigador), este requisito preferencial não encontrará cobertura legal, porquanto a carreira e categoria não se coadunam.

O advérbio *preferencialmente* exclui a obrigatoriedade de ter formação jurídica. Contudo o Dr. Paulo Veiga e Moura defende que, quando é nomeado um qualquer trabalhador sem

formação jurídica e exista no serviço quem detenha tal formação académica, e não se encontre impossibilitado de exercer tal função, poderá haver lugar a nulidade.[52]

A Professora Doutora Raquel Carvalho não partilha na íntegra desta opinião, defendendo que a formação jurídica é um fator preferencial, mas o seu não cumprimento pode não revelar para invocação da nulidade, devendo atender-se à fundamentação patenteada no ato de nomeação que abrangerá esse afastamento.[53]

Na nossa opinião, no despacho de nomeação, sempre que o instrutor não detenha formação jurídica, deve estar previsto que um trabalhador que desempenhe funções de assessoria jurídica (*técnico superior jurista)*, possa assessorar e apoiar o processo, devendo até a colaboração destes técnicos (existindo) ser impreterível para atender à preferência da lei.

Relativamente ao pressuposto de ser nomeado um instrutor pertencente ao mesmo órgão ou serviço do trabalhador visado, alicerça-se na convicção que o instrutor estará, em princípio, mais sensibilizado para o funcionamento desse serviço público e obedecerá a uma necessária ponderação com vista à restituição da normalidade e bom funcionamento. Há o entendimento de que estará (mais) munido dos instrumentos necessários para concretizar considerações mais ponderadas, corretas e razoáveis enquanto trabalhador em funções públicas daquele serviço onde ocorreu o comportamento lesivo dos deveres do trabalhador.

Na visão da Professora Doutora Raquel Carvalho o instrutor "*deve conhecer profundamente as regras e princípios da organização e funcionamento dos serviços para melhor conduzir a instrução"*.

No entanto, afigura-se plausível que, quando não existam trabalhadores que cumpram os integralmente requisitos enunciados no n.º 1 do artigo 280.º da LTFP, e/ou quando a complexidade da matéria o justifique, poderá, legitimamente, recorrer-se a trabalhadores de outros serviços.

Quanto à exigência de pertencer a cargo, categoria ou carreira superior prende-se com o grau de complexidade funcional do instrutor dever ser mais elevado que o trabalhador visado. Espera-se que, dominando as regras da sua carreira, conheça também as de categoria ou carreira inferior. Se o grau de complexidade é inferior, facilmente depreenderá a violação

---

[52] VEIGA E MOURA, Paulo e ARRIMAR, Cátia, "Comentários à Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, 1.º volume, op. cit., p. 598.

[53] CARVALHO, Raquel, "*Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*", op. cit. p. 274.

dos deveres gerais e especiais praticados pelo trabalhador, e terá uma visão do papel do trabalhador na organização e no funcionamento do serviço, sendo, portanto, capaz de ajuizar com conhecimento de causa.

Destarte, a nomeação de um instrutor obedece aos requisitos supra enunciados, que quando não verificados resultarão numa nomeação irregular, passível de nulidade. Tendemos a considerar que estamos perante uma nulidade suprível se não for reivindicada pelo trabalhador visado até à decisão final, nos termos do n.º 2 do artigo 203.º da LTFP.

Se não, vejamos: estatui o n.º 1 desse artigo que será insuprível a nulidade que resulte de falta de iniciativa para a descoberta da verdade. É inegável que se o instrutor recusar uma diligência considerada essencial para os esclarecimentos dos factos, em qualquer altura pode o trabalhador visado, em prol da descoberta da verdade, acionar os mecanismos legais ao dispor. Sendo insuprível, pode haver recurso mesmo depois de tomada a decisão final.

Posto isto, e voltando ao cumprimento dos critérios para nomeação do instrutor, não entendemos que a sua não verificação resulte numa nulidade insuprível. Os danos ou consequências na esfera jurídica do trabalhador visado não têm o mesmo impacto, pois pode não ser respeitado um ou outro critério, e o instrutor não deixar de desempenhar o seu papel com distinção, providenciando as diligências necessárias em prol da verdade, do serviço público e da coerência material da decisão final proposta.

A jurisprudência considerou que o não cumprimento deste requisito (quanto à categoria, carreira ou antiguidade) é mera irregularidade processual, desde que não afete a defesa do arguido *a nomeação é um ato preparatório insuscetível de recurso contencioso, apenas podendo reagir.*[54]

Contudo, se esta questão é linear para a maioria dos trabalhadores em funções públicas, temos de verificar se o será também no caso dos docentes e investigadores, considerando o facto de serem carreiras que se revestem de características muito próprias e singulares.

Queremos dizer com isto que dificilmente se compreenderá que o instrutor não seja *"titular de cargo ou carreira ou categoria de complexidade funcional superior à do trabalhador ou, quando impossível, com antiguidade superior no mesmo cargo ou em carreira ou em categoria de complexidade funcional idêntica"*.

[54] Acórdão do STA de 28/02/1985, P. n.º 018703.

Quanto ao critério da formação jurídica (cfr. n.º 2 do artigo 208.º da LTFP), nos processos disciplinares de docentes e investigadores, em princípio apenas Professores das Faculdades de Direito conseguem observar esta premissa, daí considerarmos a imprescindibilidade do apoio técnico jurídico, nomeadamente, através de instrutor de outro órgão ou serviço com esta qualificação (especialmente, quando estivermos perante um processo de eminente complexidade).

Decorre da lei que as funções de instrutor prevalecem sobre as demais que o trabalhador tenha a seu cargo, mercê da natureza urgente destes procedimentos e dos prazos legalmente impostos.

Apesar do normativo determinar que prefere sobre todas as outras funções, na realidade da Administração Pública dificilmente um trabalhador pode deixar de fazer o que está incumbido para se dedicar em exclusivo à qualidade de instrutor. Todavia, ressalvo que este imperativo deve ser acatado quando, mercê do elevado grau de complexidade e premência, se impuser dedicação total.

Mas se se tratar de um procedimento disciplinar sem aparente gravidade, fundado num comportamento não desejável do trabalhador e por isso censurável, mas sem aparente prejuízo para o serviço e continuidade das funções, não pode haver "abandono temporário" do posto de trabalho pelo instrutor. É duvidosa a aplicação transversal desta regra. Observemos a título de exemplificativo a seguinte situação: um professor associado não procedeu à entrega atempada de atestado médico e encontra-se ausente do serviço durante um longo período. Esse facto fá-lo incorrer em faltas injustificadas, sendo instaurado o respetivo procedimento disciplinar por violação de deveres a que está obrigado. Mas será razoável o instrutor que, no caso exposto, será em princípio um Professor Catedrático (categoria e grau de complexidade superior), ter de aguardar o regresso do trabalhador, ficando esse período de tempo "desprovido" do desempenho das suas funções principais? Responderemos negativamente. Assim, a complexidade e urgência estão intimamente relacionadas com o cumprimento deste requisito tendencialmente imperativo.

Por todo o exposto, em princípio, a não verificação dos requisitos impostos no artigo 208.º da LTFP levará a uma nulidade suprível, porquanto o trabalhador visado pode, se entender que os mesmos não foram observados, mostrar essa discordância até à decisão final.

Pode ainda ser deduzida a suspeição do instrutor pelo trabalhador visado e pelo participante, fundando esse afastamento em *"circunstância por causa da qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção e da retidão da sua conduta"* (cfr. n.º 1 do artigo 209.º da LTFP), como forma de garantia da imparcialidade.

Quem decide sobre o ato de suspeição é a entidade que mandou instaurar o procedimento disciplinar, devendo fazê-lo em 48 horas, de forma fundamentada.

No entanto, admite a lei a impugnação dessa decisão através de recurso hierárquico ou tutelar, nos termos do n.º 3 do artigo 227.º da LTFP, podendo recorrer-se aos tribunais, conforme previsto no artigo 224.º do mesmo diploma.[55]

Por outro lado, cabe ao instrutor, aquando do início da respetiva instrução, notificar o trabalhador do procedimento disciplinar contra si instaurado. O que não deixa de ser peculiar! A mesma opinião tem o Dr. Paulo Veiga e Moura, que entende a omissão propositada desta informação antes da notificação pelo instrutor, como potencialmente lesiva dos direitos e interesses legalmente protegidos. E mais diz que, se a lei permite que o trabalhador possa deduzir suspeição contra o instrutor, não parece razoável ter de esperar pelo início da instrução.[56]

Se por força do n.º 3 do artigo 268.º da CRP, os interessados devem ser notificados de todos os atos administrativos que possam afetar os seus direitos e interesses legalmente protegidos, o visado deveria indubitavelmente ser notificado do ato instaurador do procedimento disciplinar e de nomeação do instrutor (acresce a vantagem da celeridade processual no caso do supra referenciado incidente de suspeição).

O papel desempenhado pelo instrutor deve observar o princípio da imparcialidade, nos termos conjugados dos artigos 266.º da CRP e artigo 9.º do CPA. Basta existir o perigo de que tal princípio possa não ser observado, para ser colocada em causa a legalidade do processo. A estrita obediência a este princípio, traduzir-se-á num desempenho objetivo, desinteressado, isento, neutro e independente.

Sobre esta temática, a jurisprudência nem sempre tem este entendimento, considerando que só haverá invalidade do ato quando seja demonstrado, sem qualquer dúvida, que determinada atuação teve influência decisiva no ato final - "*a imparcialidade só releva na invalidade do*

---

[55] O anterior ED considerava o ato que decidia o incidente de suspeição como meramente preparatório.
[56] VEIGA E MOURA, Paulo e ARRIMAR, Cátia, "Comentários à Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, 1.º volume, op. cit., p. 593.

acto quando é ativa, quando se demonstre, sem qualquer margem para dúvidas, que uma certa atuação teve influencia decisiva no ato final".[57]

Nas universidades, quando contra um docente é instaurado um processo disciplinar, o instrutor em cumprimento dos requisitos legais, é, em regra, um colega docente da sua unidade orgânica. Portanto, o docente visado e o instrutor estarão na dependência, enquanto subordinados hierárquicos, do autor do despacho de instauração do procedimento, *in casu*, à partida o reitor, se não tivermos na presença de transmissão das competências por ato de delegação.

Permitimo-nos levantar três dúvidas, para as quais não encontraremos resposta linear:

- Poderá a necessária independência e imparcialidade, exigida em primeira instância ao instrutor, ser posta em causa pelo facto do mesmo ser dependente de quem o nomeou e colega do docente a quem foi instaurado o processo?
- Por outro lado, atendendo a que as alterações da posição remuneratória se encontram dependentes de avaliação, nos termos do regime da avaliação de desempenho dos docentes, que deve promover a diferenciação, poderemos estar perante um conflito de interesses?
- Será garantido que o docente instrutor salvaguarde a autonomia, independência e distanciamento necessários ao desempenho imparcial do papel para que foi nomeado?

Numa tentativa de resposta às questões enunciadas, entendemos que o perigo da imparcialidade pode ser suprido mediante escolha de um instrutor da mesma instituição (universidade), mas de diferente unidade orgânica/faculdade.

A cooperação de um especialista com conhecimentos teóricos e práticos na área do direito tornará, à partida, o processo mais eficiente e célere. O conhecimento prévio de um docente de uma escola de direito ou, não sendo possível, por um técnico superior jurista, resultante da habilitação académica promoverá de forma célere a aplicação casuística das normas do direito disciplinar.

Este não é um tema afastado de controvérsia! As garantias de imparcialidade dos instrutores de processos disciplinares constam em vários normativos vigentes e são muitas vezes analisados em sede de impugnação contenciosa, existindo doutrina e jurisprudência sobre esta matéria.[58]

---

[57] Acórdão do TCAS, de 19-12-2007, P. n.º 06494/02, disponível em http://www.dgsi.pt/.

[58] A título de exemplo, *vide* o Acórdão do TRP, de 17/11/2010, P. nº 2614/08.1TDPRT-A. P1 – Incidente de escusa suscitado, juíza de direito incidente de escusa e o Acórdão do TCAN de 07/04/07, P. n.º 02615/13.8BEPRT *"No âmbito da Ordem dos Oficiais de Contas (...) É incongruente que o instrutor*

O reitor tem a competência para instauração do processo, o poder de escolher e nomear o instrutor, e de decidir a sanção a aplicar (punir). No que respeita aos docentes da UC, a aplicação de qualquer sanção obriga o Reitor a convocar uma reunião da Comissão Especializada do Senado, com vista à análise e discussão do processo, para confirmar ou refutar, justificadamente, a proposta do instrutor.

Esta Comissão Especializada do Senado, composta por um docente ou investigador, um estudante e um trabalhador não docente e não investigador, eleitos pelos respetivos pares no Senado, coadjuva o Reitor no exercício do poder disciplinar, nomeadamente quando se trate da aplicação das sanções disciplinares previstas nas alíneas *c)*, *d)* e *e)* do n.º 5 do artigo 75.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

Sem dúvida, que é um suporte ao Reitor na tomada de decisão e, simultaneamente, um garante de uma maior defesa ao visado.

3.11. As Sanções Disciplinares

3.11.1. Sanções aplicáveis aos trabalhadores

Aos trabalhadores em funções públicas, em que abrangemos para este efeito os docentes, os investigadores e os trabalhadores não docentes, pelos seus comportamentos ilícitos e culposos, resultantes da prática de uma infração disciplinar por violação de deveres gerais ou especiais, tipificados na lei, podem ser aplicadas as seguintes sanções:

a) Repreensão escrita;
b) Multa;
c) Suspensão;
d) Despedimento disciplinar ou demissão.[59]

Estas encontram-se elencadas no n.º 1 do artigo 180.º da LTFP, clarificando o artigo 181.º a definição e caracterização de cada uma.[60]

---

disciplinar, ao mesmo tempo que dirige o procedimento, analisa as provas e elabora o relatório final, no âmbito do qual propõe a aplicação de pena disciplinar, participe ainda na deliberação final que aplica definitivamente a pena." , disponíveis em http://www.dgsi.pt/.

[59] *Despedimento disciplinar* - aplicável aos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas; e, *Demissão* - aplicável aos trabalhadores cuja modalidade de relação jurídica de emprego publico é a nomeação.

[60] "*1 - A sanção de repreensão escrita consiste em mero reparo pela irregularidade praticada. 2 - A sanção de multa é fixada em quantia certa e não pode exceder o valor correspondente a seis remunerações base diárias por cada infração e um valor total correspondente à remuneração base de 90 dias por ano.*

O n.º 2 do artigo 181.º da LTFP dita que a sanção aplicável aos trabalhadores em cargos de dirigentes ou equiparados será a cessação da comissão de serviço.

A enumeração supra serve para o trabalhador como garantia, porquanto toma conhecimento da sanção que lhe poderá ser aplicada em função do tipo de infração cometida, dispondo o mesmo artigo que não poderá ser aplicada mais que uma sanção (*non bis in idem),* ou até por várias infrações praticadas, prevendo a possibilidade de apensação de processos, se for o caso.

Nas palavras da Professora Doutora Raquel Carvalho, as sanções disciplinares estão sujeitas ao princípio da tipicidade, ao contrário do que sucede com a infração disciplinar, encontrando-se enunciadas por ordem crescente de gravidade.[61]

Assim, o respeito pelo princípio da tipicidade asseverará ao trabalhador o conhecimento prévio das sanções disciplinares[62] em que incorre por comportamentos desviantes. E sustentando esta posição que perfilhamos, o Dr. Paulo Veiga e Moura defende que não pode a regulamentação coletiva de trabalho ou o regulamento da própria instituição acrescer qualquer outra sanção, só podendo ser impostas por normativo legal, com força de lei.[63]

Destacamos ainda o Acórdão do STA de 10/05/1990, P. n.º 017905, no qual é referido que "*As sanções disciplinares estão taxativamente previstas na lei*."

No caso da Universidade, o RJIES estipula que a aplicação de penas graves pode ser condicionada pelos estatutos a parecer favorável de outro órgão, prevendo a constituição de um senado académico, que funcionará como órgão consultivo obrigatório junto do Reitor, em matérias a definir pelos estatutos da universidade.[64]Atendendo ao facto de ser matéria sensível, capaz de provocar danos na vida dos visados, somos em crer que esta possibilidade deve revestir-se de carácter obrigatório. Ou seja, com vista a aplicação das sanções, deve ser

---

3 - A sanção de suspensão consiste no afastamento completo do trabalhador do órgão ou serviço durante o período da sanção.
4 - A sanção de suspensão varia entre 20 e 90 dias por cada infração, num máximo de 240 dias por ano.
5 - A sanção de despedimento disciplinar consiste no afastamento definitivo do órgão ou serviço do trabalhador com contrato de trabalho em funções públicas, cessando o vínculo de emprego público.
6 - A sanção de demissão consiste no afastamento definitivo do órgão ou serviço do trabalhador nomeado, cessando o vínculo de emprego público.
7 - A sanção de cessação da comissão de serviço consiste na cessação compulsiva do exercício de cargo dirigente ou equiparado."

[61] CARVALHO, Raquel, "*Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*", op. cit., p. 179.

[62] No anterior ED, a designação era "*Penas*".

[63] VEIGA E MOURA, Paulo e ARRIMAR, Cátia, "Comentários à Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, 1.º volume, op. cit., p. 527.

[64] N.º 5 *in fine* do artigo 92.º e n.º 2 do artigo 77.º do RJIES.

previamente auscultada uma comissão criada para este efeito, com representação de várias carreiras, ouvindo várias opiniões sobre a mesma matéria. Com certeza garantir-se-á mais certeza jurídica à decisão.

A maioria, se não todas as universidades portuguesas, por força estatutária, optaram pela "figura" do Senado, prevista no RJIES, enquanto órgão consultivo.

As sanções aplicáveis aos trabalhadores (e estudantes) devem constar no seu processo individual, não só para efeitos de histórico disciplinar, mas também de eventual circunstância agravante futura, quando verificada reincidência.

3.11.2. Sanções aplicáveis aos estudantes

Nos termos do disposto na alínea *c)* do n.º 2 do artigo 75.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que aprova o *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*, o exercício do poder disciplinar no seio das instituições de ensino superior rege-se, no caso dos estudantes, pelo disposto nos n.os 4, 5 e 6 da referida norma, bem como pelo previsto em regulamentação própria.

É o n.º 5 do artigo 75.º deste diploma que elenca as sanções aplicáveis às infrações disciplinares dos estudantes, por ordem de gravidade das mesmas (princípio da gradação):

a) Advertência;

b) Multa;

c) Suspensão temporária das atividades escolares;

d) Suspensão da avaliação escolar durante um ano;

e) Interdição da frequência da instituição até cinco anos.

Também aqui, embora cada universidade aprove regulamentação própria e eventualmente uma *Carta de Princípios*, impera o propósito de regular num diploma a matéria disciplinar dos estudantes, bem como auxiliar na aplicação das sanções previstas no RJIES.

4. Da competência[65] para instaurar o procedimento disciplinar

Dispõe o n.º 1 do artigo 196.º da LTFP que todos os superiores hierárquicos são competentes para instaurar procedimento disciplinar contra os seus subordinados, mesmo não detendo o poder sancionatório.

Confirma-se, portanto, que os trabalhadores respondem disciplinarmente perante os seus superiores diretos na cadeia hierárquica, mesmo não detendo aquela competência para punir.

O n.º 3 do artigo 206.º da LTFP contempla uma exceção a esta premissa, porquanto dispõe que, no caso de o trabalhador deixar de comparecer ao serviço por cinco dias seguidos ou dez interpolados, preenchendo o conceito de faltas injustificadas, a competência para instaurar o procedimento disciplinar é do órgão máximo do serviço.

Nos termos do n.º 2 do artigo 176.º da LTFP, a competência para instauração do procedimento disciplinar contra dirigentes máximos do serviço é do membro do Governo respetivo, que detenha o exercício da respetiva tutela ou superintendência.

Destarte, nos termos da lei, com ressalva das referidas exceções, qualquer superior hierárquico pode instaurar um procedimento disciplinar aos trabalhadores subordinados, motivo pelo que entendemos ser reduzido o prazo referido n.º 2 do artigo 178.º da LTFP. Com efeito, após tomar conhecimento da prática da infração, se o superior hierárquico não mandar instaurar o procedimento disciplinar no prazo de 60 dias, prescreverá o direito de o fazer.

---

[65] Em consulta ao *Lexionário* do DRE, a Competência (direito administrativo) tem a seguinte definição:
"As competências correspondem ao conjunto dos poderes atribuídos pela Lei a cada um dos órgãos administrativos. O exercício das competências dos órgãos administrativos destina-se a prosseguir as atribuições das pessoas coletivas públicas em que se integram (são, portanto, poderes funcionais).É a Lei que atribui a competência aos órgãos administrativos, falando-se, a tal propósito, num princípio da legalidade da competência.
A competência dos órgãos administrativos é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo da possibilidade do seu exercício por órgãos diferentes, nos termos da delegação de poderes, da suplência ou da substituição (n.º 1 do artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo).
O ato administrativo encontra-se viciado de incompetência relativa se tiver sido praticado por autor que não tinha poderes para o praticar, embora se inscreva no contexto das atribuições da pessoa coletiva pública ou da Unidade Orgânica em que o autor se insere. Os atos administrativos viciados de incompetência relativa são anuláveis, aplicando-se-lhes o regime do artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo."

Sem nos alongarmos e perdermos o foco na nossa análise, julgamos relevante destrinçar em que consistem as competências do órgão, como poderá ocorrer a delegação, e o que resulta *espontaneamente* do âmbito das funções desempenhas pelo superior hierárquico, para compreender a fonte deste "*direito*" a instaurar procedimentos disciplinares.

Em regra, as atribuições são os fins que a pessoa coletiva (ex. universidade) deve prosseguir, estando as competências intimamente ligadas à concretização dessas atribuições, enquanto poderes dos órgãos (de Governo e de Gestão) para alcançarem os fins a que se destinam.

A competência logrará ser definida como o conjunto de poderes funcionais que a lei ou regulamento confere a um órgão para cumprir as atribuições da pessoa coletiva pública em que está integrado (*Princípio da legalidade da competência*).[66] Este princípio encontra suporte no n.º 1 do artigo 36.º do CPA, que circunscreve às competências as atribuídas por lei, ou através de regulamento, dependente sempre de lei habilitante (nº1 do artigo 136.º do CPA).

A este propósito, no corpo do *Parecer do Conselho Consultivo da PGRP 00001853, datado de 18/04/2001*, é exposto que «*o princípio da legalidade da competência mostra-se consagrado no artigo 29.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, que comporta uma tripla dimensão.*

Por um lado, a competência não se presume, deve constar da Lei que a confere a certo órgão. Se em regra, o legislador atribui de forma explícita a competência a certo órgão para a prática de actos que concretizem as atribuições da pessoa colectiva, outras vezes, a competência afirma-se implicitamente, quando se deduz, como afirma Freitas do Amaral, "de outras determinações legais ou de certos princípios gerais do Direito público, como por ex. «quem pode o mais pode o menos»; «toda a Lei que impõe a prossecução obrigatória de um fim permite o exercício dos poderes minimamente necessários para esse objetivo»;".

Por outro lado, a competência é imodificável, entendida no sentido de que, "nem a Administração podem alterar o conteúdo ou a repartição da competência estabelecidos por Lei", e, por último é irrenunciável e inalienável, entendida com a dimensão de que "os órgãos administrativos não podem em caso algum praticar actos pelos quais renunciem aos seus poderes ou os transmitam para outros órgãos da Administração ou para entidades privadas", com ressalva da delegação de poderes e figuras afins.

---

[66] *CPA Comentado*, pelos Juízes de Círculo, Eliana de Almeida Pinto, Isabel Silva e Jorge Costa; *Quid Juris*, Sociedade Editora, maio de 2018; p. 130.

As atribuições referem-se às pessoas colectivas e as competências aos seus órgãos, discriminando a Lei o que são as atribuições e o que são as competências de cada órgão.»[67]

Por outro lado, para garantir o cumprimento da legalidade e a prossecução do interesse público, as competências são irrenunciáveis e inalienáveis, porquanto não podem os órgãos detentores das mesmas renunciar aos poderes que lhe são conferidos ou transmiti-los.

O n.º 1 do artigo 36.º "*in fine*" do CPA remete para a figura da "delegação de poderes", definida pelo n.º 1 do artigo 44.º do CPA como o ato através do qual o órgão competente para decidir em determinada matéria permite a outro órgão ou agente da mesma pessoa coletiva ou outro órgão de diferente pessoa coletiva praticar atos administrativos sobre a mesma matéria, através de um ato de delegação de poderes, sempre que para tal estejam habilitados por lei.

Em suma, nas situações de delegação de poderes há uma transferência da competência do delegante para o delegado, admitida por lei habilitante, que livremente pode ser revogada pelo delegante.

Os atos praticados ao abrigo dessa delegação (ou subdelegação se for caso), valem como se tivessem sido praticados pelo delegante (ou subdelegado).

De regresso ao poder de instauração de procedimento disciplinar, parece resultar da LTFP (n.º 1 do artigo 196.º) que a qualidade de superior hierárquico é bastante para lhe dar esta competência em sede disciplinar, não tendo de fazer depender o exercício desse direito de eventual delegação, pois caberá nos seus poderes enquanto pertencente à hierarquia.

Todavia, dispõe o RJIES que o exercício do poder disciplinar nas universidades sobre trabalhadores docentes, investigadores e trabalhadores não docentes é competência atribuída ao reitor, ainda que não lhe seja vedado o poder de delegar nos diretores das unidades orgânicas, nos termos da alínea *e)* do artigo 100.º, sem prejuízo do direito de recurso para o reitor. O RJIES faz chamar esta competência ao dirigente máximo do serviço, parecendo subtrair ao *subalterno* um poder que, supostamente, lhe está inerente. Apesar de aparente contrariedade, não nos parece que o artigo da LTFP quisesse debruçar-se sobre as competências, e muito menos que o RJIES pretendesse retirar competências ao subordinado da cadeia hierárquica.

[67] Parecer da PGR, de 18-04-2001, PGRP00001853; P000022001, disponível em www.dgsi.pt.

Consideramos ser pretensão do RJIES avocar a competência no dirigente máximo, e permitir-lhe a possibilidade de delegar. E concordamos que numa organização como as universidades, devem estar centralizados no dirigente máximo todos os poderes que interfiram diretamente com os direitos, liberdades e garantias dos seus trabalhadores, com vista a uma proteção da legalidade e do interesse público. Há uma necessária centralização de competências e poderes no órgão máximo da instituição, mas não lhe vedando o poder da descentralização/desburocratização, através da delegação de poderes, se assim o entender.

Por um lado, estamos em crer que a proximidade que o superior hierárquico "direto ou imediato" tem na relação funcional com trabalhador, o que o faz conhecer melhor seu o *modus operandi*, a sua personalidade e feitio, a dedicação e empenho na execução das tarefas, o papel social que ocupa na equipa/serviço, eventualmente poderia culminar num fator facilitador na resolução dos diferendos, e até tomar conhecimento quase imediato da prática de uma infração. Por outro lado, somos a considerar que a proximidade pode acarretar enviesamento na decisão, que se quer isenta, porquanto poderá existir uma ideia preconcebida da forma de ser e estar do trabalhador, e até uma relação de maior ou menor empatia pessoal. Este fator subjetivo eventual poderá provocar efeitos lesivos na esfera jurídica e na vida pessoal e profissional do trabalhador.

Se olharmos para o artigo 207.º da LTFP, recebida a participação ou queixa, a entidade detentora do poder de instauração decide se deve ou não haver lugar ao mesmo, deixando nas mãos de qualquer superior hierárquico essa liberdade de resolução.

Assim, pese embora a qualidade de superior hierárquico seja suficiente e essencial para instauração de um procedimento disciplinar, nos termos da lei, somos da opinião que dentro da hierarquia administrativa universitária, o dirigente máximo deveria possuir essa competência de forma exclusiva.

Conforme anteriormente referido, nas universidades o exercício do poder disciplinar parece contrariar o disposto na LTFP porquanto está centrado no reitor[68], que pode, se assim o entender, transferi-lo, através de um ato de delegação de competências para os diretores das unidades orgânicas. Transfere o exercício desse poder, mas não a titularidade!

E atendendo às hierarquias existentes nos vários serviços que compõe uma universidade, estará impedida qualquer chefia, da carreira de dirigente da Administração Pública, na

[68] Por força do RJIES e, eventualmente, dos Estatutos.

qualidade de superior hierárquico, de instaurar um procedimento disciplinar porque (se não lhe for subdelegada o exercício desse poder) não está devidamente habilitado para o fazer. Concordamos que é a posição preferível na salvaguarda da estabilização e harmonia dos serviços públicos.

5. Da competência para sancionar

A Administração é detentora do poder de julgar e superintender sobre as conveniências do serviço, e do poder sancionatório sobre a conduta dos trabalhadores, destinatários de eventual decisão punitiva.

A sanção disciplinar é um ato administrativo de natureza sancionatória que visa punir, mas também restituir o equilíbrio da relação jurídica de emprego público, afetado pela violação ilícita e culposa dos deveres gerais ou especiais.

A este propósito defendeu o Professor Doutor Leal-Henriques que "*o castigo do infrator não constitui o principal objetivo da sanção disciplinar.*"[69]

A aplicação da sanção decorre do apurado (e materialmente provado) na fase de instrução, que cessa com o envio do relatório final do instrutor ao órgão competente para aplicar a sanção que, se provada a existência de infração disciplinar e concordar com a medida, aplicá-la-á em conformidade. Se for no sentido oposto, o procedimento culminará na aceitação do arquivamento.

A decisão final proposta pelo instrutor não tem de ser acolhida pelo detentor do poder punitivo, competindo-lhe, quer aplique a sanção proposta do instrutor, quer adote uma diferente, clarificar justificadamente porque adotou aquela ou outra sanção, ou, se assim resolver, o arquivamento.

Cabem na competência disciplinar, as competências para instauração e sancionatória, em que a segunda ocupará uma responsabilidade acrescida dado que implicará sempre um reflexo (negativo) na vida do trabalhador. Por esse motivo, a lei não a poderia conferir a

[69] LEAL-HENRIQUES, "*Manual-Procedimento Disciplinar",* 5.ª ed., Lisboa, Editora Rei dos Livros, 2007, p.120

"qualquer" superior hierárquico, mas a alguém com um poder elevado na hierarquia, dotado de competências e saberes acrescidos pela posição e lugar que ocupa.

Neste desiderato, vem o n.º 1 do artigo 197.º da LTFP circunscrever o poder sancionatório de todos os superiores hierárquicos à sanção de repreensão escrita, prevista na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 180.º da LTFP, sendo remetidas todas as restantes previstas nos números 1 e 2 do mesmo artigo (*multa*, *suspensão*, *despedimento disciplinar* e *demissão*) para a competência do dirigente máximo do órgão ou serviço (cfr. n.º 2 do artigo 197.º). E o n.º 6 vem ditar que as competências previstas são indelegáveis e de exclusividade atribuída ao dirigente máximo. Trata-se de uma expressa proibição para avocar estas competências através da figura de delegação de poderes a outro dirigente (dentro da mesma pessoa coletiva), pelo que, se ocorrer, estaremos perante uma anulabilidade por vício de incompetência.

Conforme anteriormente referido, no caso das universidades, o RJIES abre a porta à *derrogação* desta norma, estabelecendo que cabe ao órgão máximo da instituição o poder disciplinar, não obstante conferir a possibilidade de, por via da delegação ou dos estatutos, ser o mesmo conferido aos diretores das unidades orgânicas.

Numa pesquisa feita a algumas universidades portuguesas verifica-se que alguns reitores delegam nos diretores das suas unidades orgânicas de ensino o poder disciplinar sobre trabalhadores docentes, investigadores e trabalhadores não docentes da respetiva escola, bem como o poder de nomear o respetivo instrutor e aplicar as sanções.

Será esta delegação revestida de legalidade face à exclusividade da competência punitiva nos dirigentes máximos do órgão ou serviço (no caso, o reitor)? Tendemos a responder negativamente!

Ora vejamos: a LTFP, por um lado, proíbe a delegação do poder disciplinar punitivo, enquanto o RJIES aparenta não encerrar essa possibilidade. Este instrumento jurídico pretendeu estabelecer o modelo de governação das universidades, regulando a sua constituição, atribuições, organização, funcionamento, a competência dos seus órgãos, e a tutela e fiscalização do Estado, ainda que dotadas de autonomia (n.º 1 do artigo 1.º do RJIES).

Este diploma criou as linhas mestres e orientadoras, preceituou as competências funcionais dos vários órgãos de Governo das universidades, permitindo uma desejável descentralização e desburocratização, com o fim último, sempre, da defesa e prossecução do interesse público. Dotando as universidades de autonomia disciplinar, naturalmente coloca nas mãos do reitor o exercício desse poder, *em conformidade com o disposto nesta Lei e nos estatutos.*[70]

Contudo, ainda que disponha sobre o exercício do poder disciplinar enquanto garante da autonomia universitária, não se destinou a definir o conteúdo e alcance das competências disciplinares.

Já abordámos a questão do poder de direção, que não existe apenas no dirigente máximo, pois todos os superiores hierárquicos gozam desse poder perante os trabalhadores que estão sobre a sua alçada. Como referimos, esse poder vai mais além da mera gestão e orientação, dando-lhes a possibilidade de instaurarem o procedimento disciplinar, não significando a atribuição da competência para punir.

Assim, estamos em crer que devemos fazer uma leitura do RJIES em sintonia com o disposto na LTFP, sobre matéria disciplinar dos trabalhadores em funções públicas: os diretores das unidades orgânicas de ensino podem exercer o poder disciplinar mediante o ónus de instauração do procedimento e, até admitimos, da repreensão escrita; mas, atenta a génese do poder punitivo, não deverá ser alargada à aplicação das várias sanções, uma vez que qualquer sanção causará sempre um abalo na vida pessoal e profissional do trabalhador. Para salvaguarda de uma convivência futura pacífica, é preferível ser alguém mais afastado, com mais autoridade.

A este propósito, congratulamos as universidades que dispõem de órgãos consultivos ou comissões especializadas (opção prevista no RJIES), para, previamente à aplicação da sanção, quer tenha sido ou não acolhida a proposta do instrutor, analisarem o processo para atender ao cargo e categoria do trabalhador visado, à sua personalidade, à conduta que lhe é associada, ao contexto onde decorreu a infração, às consequências da conduta adotada, quer

[70] Alínea *m)* do artigo 92.º do RJIES.

seja abonatória quer seja prejudicial. Estes órgãos ou comissões permitirão uma aplicação mais real e justa da lei porque constituem um garante dos princípios da imparcialidade e da isenção.

E é com base no respeito desses princípios, que dentro da estrutura de uma universidade, deve o reitor, enquanto dirigente máximo da intuição, deter o poder sancionatório, pelo afastamento essencial nestes processos. A proximidade do superior hierárquico direto, como já referido a propósito da instauração, poderá ser um fator tendencioso, seja para que lado for.

Pior será no caso de um docente contra o qual foi instaurado um procedimento disciplinar, em que o diretor da unidade orgânica é colega *de profissão,* atendendo a que aquele cargo é ocupado por um Professor de carreira. A questão do distanciamento obrigatório não se vislumbra como garantido, até porque pode o diretor da unidade orgânica não querer a faculdade que dirige enodoada com um processo de um docente seu. Também este fator poderá retirar-lhe a imparcialidade necessária.

Poderá argumentar-se que o reitor também é colega, mas a posição hierárquica que ocupa, o conhecimento técnico e o compromisso decorrente do cargo, dotam-no desse poder punitivo. Se este for baseado numa prévia análise de um órgão/comissão (de natureza consultiva), isentará o reitor de uma responsabilidade solitária na aplicação da sanção e garantirá a igualdade entre todos os trabalhadores.

E mais se diga, a função punitiva de um diretor da unidade orgânica sobre um docente da sua escola pode invadir o princípio da separação de poderes, visto que deteria o poder de instauração, o poder instrutório e o poder sancionatório, contrariando a exigência de imparcialidade da sua atividade administrativa, premissa de qualquer direito disciplinar. Enquanto entidade que dispõe de poderes para instaurar e instruir procedimentos e para decidir sobre a aplicação da sanção pela prática daqueles ilícitos, terá de acarretar as consequências do procedimento, o que nem sempre será fácil de gerir. Ter de demonstrar poder coercivo pode impedi-lo de tomar uma decisão justa e até levá-lo a decisões mais gravosas.

Em suma, no quadro constitucional da separação dos poderes, poderá tendencialmente defender-se que este princípio é afrontado na Administração Pública uma vez que não há uma efetiva separação entre o autor do despacho instaurador, entre quem afere a prova material e a verdade dos factos, quem emite o despacho de acusação e quem decide sancionar.

Mas do ponto de vista funcional dos serviços e no quadro de autonomia das universidades, parece-nos utópico acreditar no imaculado respeito absoluto pelos princípios constitucionais da Imparcialidade, da Separação de Poderes, da Justiça e da Boa-fé. Mas não significa que não se possa minimizar essa afronta, dotando os órgãos de pessoas com formação, habilitação e mérito bastante para nortear a sua ação por aqueles princípios constitucionais.

Em suma, nas universidades as competências previstas no artigo 197.º da LTFP, relativas à aplicação das sanções, devem estar centradas, de forma indelegável, no órgão máximo da instituição - reitor, relativamente a todos os trabalhadores em funções públicas.

Compreendida a posição de o poder sancionatório se encontrar centrado exclusivamente no reitor, não parece razoável na dinâmica das universidades contestar a legitimidade da atribuição desse poder.

Quanto à competência para arquivar, entendemos que o legislador terá pretendido tratá-la com a mesma "dignidade" que a competência para aplicação de uma sanção. Assim,-na linha de pensamento que temos vindo a defender, consideramos que também este poder caberá ao reitor, enquanto dirigente máximo do serviço, dotado da competência sancionatória.

Relativamente à punição dos dirigentes máximos de serviço, é competência do membro do Governo, que pode delegar nos Secretários de Estado ou nos Secretários Regionais, respeitadas as regras impostas pelo CPA.

Quanto aos estudantes, poderá estar atribuído ao diretor da unidade orgânica/faculdade, em que o fator proximidade pode ser vantajoso, atendendo que as normas e regras são transversais a todos os estudantes da universidade, tendo cada faculdade, pela natureza dos cursos ministrados, orientações internas próprias. O conhecimento estreito dessas regras internas e das circunstâncias em que ocorreu a eventual conduta contrária à lei permite mais facilmente a criação de um juízo de censura ou absolvição.

5. PROCEDIMENTO DISCIPLINAR NO DIREITO COMPARADO - Breve análise

Trataremos agora de forma abreviada o tema do direito disciplinar português relativamente à realidade em alguns países da Europa (Direito Comparado).

A. Regime Jurídico Espanhol

Comparando desde logo o *Estatuto Básico del Empleado Público*[71] com a LTFP verifica-se que o primeiro dedica ao regime disciplinar apenas os artigos 93.º a 98.º, contrariamente à LTFP que dedica numerosos artigos.

Também o regime jurídico português prevê atualmente que a infração disciplinar prescreve no prazo de um ano sobre a sua prática e o direito de instaurar o procedimento 60 dias após o conhecimento da mesma. No direito espanhol, os prazos de prescrição contam-se em função da gravidade da infração: se for muito grave prescreve em três anos, se for grave dois anos e as leves em seis meses.[72]

As infrações muito graves estão descritas no *Estatuto do Emprego Público Espanhol.* [73] As restantes encontram-se descritas em outros normativos legais (as faltas graves podem ser estabelecidas por Cortes Gerais ou da Assembleia Legislativa e as leis da função pública determinam o regime aplicável às faltas leves).[74]

Comparativamente à LTFP denota-se uma menor atipicidade na classificação de infração disciplinar.

Como referido aquando da análise da LTFP, o instrutor é nomeado por quem é dotada da competência decisória e dele depende na cadeia hierárquica. No regime espanhol há uma clara preocupação na separação dos poderes: o órgão que detêm competência para instaurar o procedimento tem de ser distinto do órgão com competência sancionatória[75]

O nosso legislador refere que o procedimento disciplinar prescreve ao fim de 18 meses, a contar da data em que foi instaurado. No direito espanhol o prazo é de 12 meses, e consideram tratar-se de um prazo de caducidade e não de prescrição, que não decorre do direito disciplinar, mas da lei do procedimento administrativo, em que a doutrina e a jurisprudência consideram ter aplicação em matérias que visam sanções.[76]

---

[71] *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público,* que veio suceder a Lei n.º 7/2017, 12/04*, disponível* em https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/5/con,

[72] *Artículo 97.*

[73] *Artículo 95, 1.*

[74] *Artículo 95, n.os 3 e 4.*

[75] Dissertação de Mestrado "*O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas*", apresentada à Universidade do Minho, Escola de Direito, por CAVALEIRO, Vasco José da Silva, 2017, p. 49, disponível em http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/52128.

[76] CARVALHO, Raquel, "*Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*, op. cit., p. 153.

Para finalizar a nossa abreviada análise sobre o direito disciplinar espanhol e melhor o caracterizar, transcrevemos seguidamente um excerto do Parecer do Conselho Consultivo da PGR, datado de 16-02-2006 (PGRP00002711)[77]:

"Um breve apontamento de direito comparado poderá ajudar ao esclarecimento da matéria objeto de parecer.

9.1. Em Espanha entendia-se tradicionalmente que a ética e a deontologia não impunham apenas deveres de imparcialidade, eficácia e respeito pela lei, mas também obrigações susceptíveis de abranger a vida privada do funcionário, traduzidas em exigências de observância uma conduta regular, digna e honrosa, de acordo com a dignidade e prestígio próprios da Administração e dos seus agentes. O poder disciplinar garantia também estes valores (a dignidade, a honra, a moralidade, o prestígio, a probidade e a rectidão), que, para os funcionários, integravam verdadeiros deveres profissionais.

Presentemente, não se questiona que a Administração possa velar pelo seu prestígio e boa imagem e que, em consequência, os funcionários devam observar uma conduta especial. Todavia, a configuração e a exigência deste tipo de deveres gera consequências nada despiciendas: para além de uma considerável expansão dos limites do poder disciplinar, a natureza deste tipo de deveres impede o cumprimento de exigências de precisão na tipificação das infracções, o que, no controlo de condutas vagamente determinadas, confere à Administração uma margem significativa de discricionaridade).

Belén Marina Lavo, apesar de louvar a eliminação de aspectos indesejáveis de regulação e controlo do comportamento dos funcionários e de frisar a necessidade de grande parte desses conceitos carecer de uma interpretação em conformidade com os valores constitucionais, acrescenta que «isso não autoriza sem mais a negar a conveniência de manutenção das exigências de dignidade e prestígio na função pública», dado existir um interesse geral em reprimir as condutas dos funcionários que, pondo em causa a sua própria dignidade ou a da Administração, podem prejudicar o funcionamento da organização administrativa, a respeitabilidade e a confiança pública que esta deve manter.(…)

«Sem embargo (...) estas exigências não distinguem entre a conduta que o funcionário deva observar no serviço e a que deva observar fora dele. Certo é, todavia, que um conjunto de

[77] Parecer da PGR de 16-02-2006; PGRP00002711, P001132005, disponível em http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/1445

circunstâncias, desde a mudança dos valores sociais até à garantia de determinados direitos fundamentais dos funcionários, tem contribuído notavelmente para reduzir a relevância da vida privada. Contudo, a conduta privada não perdeu todo o seu relevo disciplinar (-). Tal conduta será relevante quando afecte de forma real o funcionamento do serviço ou, de maneira especialmente grave, a imagem da Administração.» (…)

No plano do direito constituído, o Reglamento de Regimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado não contém uma definição de infracção disciplinar, mas descreve condutas integradoras de faltas muito graves, graves e leves (artigos 5.º a 8.º). Entre as faltas graves figuram as «condutas constitutivas de crime doloso relacionadas com o serviço ou que causem dano à Administração ou aos administrados» e o «atentado grave à dignidade dos funcionários ou da Administração» [artigo 7.º, n.º 1, alíneas c) e ñ), respectivamente].

O artigo 11.º, n.º 1, prescreve que «não poderá exigir-se responsabilidade disciplinar por actos posteriores à perda da condição de funcionário», matéria regulada no artigo 37.º da Ley de Funcionarios Civiles del Estado (de 1964), que enuncia os casos de perda da condição de funcionário e estabelece que a «relação funcional» – não, em rigor, a «condição de funcionário» – cessa por virtude da aposentação obrigatória ou voluntária).”

B. Regime Jurídico Italiano

Impera, no direito da função pública italiana, que *«na doutrina e na jurisprudência, o entendimento de que as decisões do empregador público em matéria disciplinar são de “natureza privatístico-negocial”, sendo o poder disciplinar um direito potestativo esteado na relação jurídica de emprego.»*[78]

O diploma que regula o emprego público é o Decreto Legislativo de 30 de março, n.º 165, “*Normas gerais do ordenamento dos trabalhadores na dependência da administração pública”*[79]

O regime disciplinar da Administração Pública italiana é muito semelhante ao procedimento disciplinar previsto na LTFP, ou seja, detalhado e complexo. Obriga também que qualquer acusação feita a um trabalhador seja devidamente pormenorizada,

[78] NEVES, Ana Fernanda “*O direito disciplinar da função pública, Tese de Doutoramento”,* op.cit., p. 48
[79] Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", em https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/01165dl.htm.

fundamentada e clarificada, de modo a permitir verificar que a infração do trabalhador não deixa margem para dúvida quanto à aplicação da sanção.

Para melhor descrever o direito disciplinar italiano continuamos a reproduzir o Parecer supra, na parte que lhe corresponde:

"9.3. Em Itália, a própria Constituição consagra, na primeira parte do artigo 54.º, o dever de fidelidade à República e, na segunda, o dever de os funcionários desempenharem as suas funções «com disciplina e honra»).

A disciplina assume a sua máxima extensão quando se trata de funcionários; se, pelo contrário, estão em causa funções não sujeitas a uma relação hierárquica (como os deputados ou os magistrados) acentua-se o relevo da honra em relação à disciplina, sem que esta, todavia, desapareça por completo.(…).

A doutrina mais recente sublinha que o dever de fidelidade à administração mais não é que o exercício das funções confiadas em conformidade com o interesse público, com exclusão de qualquer outro tipo de interesse, protegendo o preceito constitucional o bom andamento e a imparcialidade da administração pública).

Todavia, sustenta-se que aquele dever não parece poder continuar a justificar a relevância da vida privada do funcionário público, antes deve ser interpretado no sentido de se exigir deste último uma particular e qualificada diligência no cumprimento das suas obrigações.".

C. Regime Jurídico Francês

A função pública francesa encontra-se dividida em três grupos: "função pública do Estado[80]; função pública territorial[81] e função publica hospitalar[82]" , cada uma com estatuto próprio.[83]

[80] Lei n.º 84-16 de 11 de janeiro de 1984.
[81] Lei n.º 84-53 de 26 de janeiro de 1984.
[82] Lei n.º 86-33 de 9 de janeiro de 1986.
[83] Dissertação de Mestrado "*O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas*", de CAVALEIRO, Vasco José da Silva, op. cit., p. 50.

O regime jurídico-laboral privado em França centra-se no seu Código do Trabalho[84] e a Lei n.º 83-634 de 13 de junho de 1983, dispõe sobre os direitos e obrigações dos funcionários públicos.[85]

O regime disciplinar francês tal como em Portugal também se caracteriza pela atipicidade na descrição das infrações disciplinares, e à semelhança do direito espanhol, as infrações prescrevem no final de 3 anos.

Como na maioria dos países há tipicidade no que respeita às sanções disciplinares, que se, no caso de França, se dividem em quatro grupos de acordo com a gravidade, abrangendo um leque mais vasto que a LTFP.

Também não é feita referência à fase de instrução bem patente na LTFP, mas por sua vez é permitido ao trabalhador visado estar sempre acompanhado de uma pessoa da sua confiança, salvaguardada deste modo uma mais cabal defesa.

Existe ainda legislação específica para cada profissão, e atento o nosso tema, destacamos o Decreto nº 2.015-79 de 28 de janeiro de 2015, qua veio alterar as normas legais relativamente aos processos disciplinares nas instituições públicas de ensino superior que estão sob a alçada do Ministério do ensino superior.[86]

E o supra referenciado Parecer também alude ao direito disciplinar francês:

"9.2. No direito francês não existe uma noção precisa de infracção disciplinar nem uma enumeração legal dos ilícitos disciplinares. Entende-se que não pode haver sanção disciplinar sem lei (nulla poena sine lege) mas a exigência de tipificação, neste domínio, basta-se com a referência à violação das obrigações a que estão sujeitos os funcionários.

Assim, o artigo 29.º da Lei n.º 83-634, de 13 de Julho de 1983, dispõe que toda a infracção cometida no exercício ou por causa do exercício de funções sujeita o funcionário a sanção disciplinar, sem prejuízo, se for caso disso, das penas previstas pela lei penal.

---

[84] *Code du Travail* consultado em https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/legiOrKali?id=LEGITEXT000006072050.pdf&size=6,6%20Mo&pathToFile=/LEGI/TEXT/00/00/06/07/20/50/LEGITEXT000006072050/LEGITEXT000006072050.pdf&title=Code%20du%20travail.

[85] Loi n.° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors, disponível em https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000504704/2020-10-24/.

[86] Dissertação de Mestrado, "*Procedimento Disciplinar- Uma Perspectiva*", apresentada ao Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Ciências Sociais e Humanas, por CARDOSO Ana Sofia Reis, 2015, p. 52, disponível em https://repositorio.iscteiul.pt/bitstream/10071/10867/1/2015_ECSH_DEP_Dissertacao_Ana%20Sofia%20Reis%20Cardoso.pdf.

A doutrina distingue entre deveres no exercício de funções e deveres do funcionário na vida privada.

Considera-se, quanto a este segundo grupo, que os poderes de que o funcionário está investido e o prestígio que pode estar ligado à sua situação não permitem que se lhe confira liberdade plena na vida privada). Neste domínio, refere-se a obrigação de residir numa dada circunscrição (que impende sobre alguns funcionários), a obrigação de desinteresse e a obrigação de dignidade.

A dignidade da vida privada faz parte das obrigações gerais do funcionário, cuja conduta privada não deve dar lugar ao escândalo nem a má conduta notória. A apreciação de um dever deste tipo depende de factores como a qualidade do funcionário, a natureza das funções exercidas, o lugar da prática dos factos ou a publicidade que lhes foi conferida.

Com a aposentação ocorre a cessação de funções e a perda da qualidade de funcionário (artigo 24.º-1.º da Lei n.º 83-634) mas não cessam totalmente as obrigações de funcionário. A doutrina refere, neste conspecto, a interdição do exercício de funções em empresas ou sectores tutelados pelo funcionário no activo e a circunstância de a falta disciplinar poder dar lugar a descontos na pensão ou mesmo à sua supressão).”

Em jeito de conclusão da simplista análise que fizemos sobre o Direito Comparado, importa salientar que, na generalidade dos ordenamentos jurídicos, a intenção normativa é idêntica porquanto «*são estados de direito democrático e por isso as normas existentes visam tendencialmente a proteção da dignidade da pessoa humana e o livre desenvolvimento da personalidade sendo de considerar que “em todos, de uma forma ou de outra, aparecem reconhecidos ao trabalhador, no âmbito da sua relação de trabalho, idênticos direitos.”*[87]

[87] Dissertação de Mestrado “*As Garantias de defesa do Trabalhador na fase de Instrução do Procedimento Disciplinar”*, CORDEIRO, Célia Rodrigues, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018, em https://repositorio.ul.pt/handle/10451/37445, p. 52.

6. CONCLUSÃO

1. As universidades públicas são dotadas de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao estado, com a diferenciação adequada à sua natureza, reconhecida nos termos conjugados do n.º 2 do artigo 76.º da CRP e dos n.os 1 e 2 do artigo 11.º do RJIES.
2. O vínculo de emprego público pressupõe a prestação de trabalho subordinado, significando que o trabalhador em funções públicas exerce as suas funções sob a alçada, direção e disciplina do respetivo empregador público.
3. Os trabalhadores das universidades estão subordinados aos deveres gerais e especiais, de acordo com a carreira, categoria e cargo que ocupam, e a sua violação poderá consubstanciar a prática de infração disciplinar.
4. A aplicação de uma sanção disciplinar deve ser precedida de um processo próprio, destinado a apurar/averiguar da gravidade dos factos e sua integração em infração disciplinar, o grau de culpa do trabalhador e, por fim, a decidir qual a sanção a aplicar.
5. As sanções encontram-se tipificadas na lei.
6. O poder disciplinar é indubitavelmente discricionário, obedecendo a regras e procedimentos que têm, escrupulosamente, de ser cumpridos. Não pode ser uma sequência de atos encadeados, formulados em termos vagos e genéricos, à mercê do exercício de um poder discricionário por parte da Administração, obrigada à salvaguarda do interesse público
7. Apenas o escrupuloso cumprimento dos princípios que regem o direito administrativo, postulados no CPA (imparcialidade, isenção, equidade, boa-fé), permitirá uma decisão final transparente e fundada.
8. Nesse sentido, entendemos como elementos relevantes para refrear a *liberdade* do empregador os *princípios da igualdade e da coerência disciplinar*, circunscrevendo os seus poderes a um quadro de vinculação funcional, atento o modo e organização das instituições de ensino superior universitárias.
9. A autonomia das instituições de ensino superior, constitucionalmente consagrada enquanto garante de poder discricionário na organização do seu funcionalismo e gestão, não poderá ser fundamento para o não cumprimento escrupuloso da obrigação de salvaguarda do interesse público.

10. O RJIES determina que o poder disciplinar se encontra no órgão máximo da instituição, ainda que possa ser delegado.
11. A LTFP diz que qualquer superior hierárquico detém o poder de instauração, estando a aplicação das sanções nas mãos dos dirigentes máximos (com exceção da sanção de repreensão escrita).
12. Entendemos que nas universidades, os poderes de instauração e sancionatório, relativamente aos trabalhadores, deverão estar centrados nos poderes do reitor.
13. Relativamente aos estudantes entendemos que o poder disciplinar possa ser delegado no diretor da unidade orgânica/faculdade, aqui o fator proximidade/conhecimento das regras próprias poderá resultar em mais-valia.
14. Estando reunidos os pressupostos legais para o competente procedimento disciplinar no que concerne a factos concretos e determinados, cumpre ao reitor (se não tiver delegado essa competência) decidir sobre a instauração de um procedimento disciplinar aos seus trabalhadores (e estudantes), nomeando, para o efeito, o instrutor. Regra geral, quem instaura o processo disciplinar, nomeia o instrutor.
15. É recomendável que o instrutor nomeado cumpra os requisitos impostos na lei (artigo 208.º da LTFP), sendo desejável que abrevie a sua falta ou escassa formação jurídica com o recurso aos técnicos superiores juristas, para suprimir as qualificações indispensáveis ao respetivo bom desempenho e cumprimento do interesse público constitucionalmente consagrado. Só dessa forma, salvaguardará o exercício da sua função de forma mais competente e eficaz, conforme exigido num Estado de Direito Democrático.
16. Por fim, entendemos que nas universidades atendendo à matéria sensível, nomeadamente, no caso de procedimentos disciplinares a docentes, deverá estar centralizado nas mãos do reitor o poder de instauração (contrariando o disposto na LTFP) e o poder punitivo.
17. O poder disciplinar no âmbito das relações jurídicas de emprego público constitui um tema não isento de controvérsia, atendendo a que, em nome de uma aplicação estrita do princípio da separação de poderes, e dado o seu caráter eminentemente sancionatório, é defensável e desejável a não centralização no mesmo Órgão da Administração dos poderes instaurador, decisório e sancionatório.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Abel e CASQUINHA, David, "*Direito Disciplinar Público*" - Comentário ao regime Jurídico-Disciplinar da LTFP, Rei dos Livros, 2018

CANOTILHO, José Gomes e MOREIRA, Vital "*Constituição da República Portuguesa Anotada - Volume I - Artigos 1.º a 107.º*", Coimbra Editora, 2007.

CARVALHO, Raquel, "*Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*", Universidade Católica Editora, 2.ª edição, novembro de 2018.

COUTINHO, Luís Pereira, "*As Faculdades normativas universitárias no quadro do direito fundamental à autonomia universitária*".

DO AMARAL, Diogo Freitas, "*Curso de Direito Administrativo, Volume I*", Almedina – 2018 - Reimpressão da 4.ª Edição de 2015.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge, "*Direito Penal -Parte Geral*" Tomo I, Coimbra Editora, 2004.

LEAL-HENRIQUES, Manuel, "*Procedimento Disciplinar"*, 4.ª edição, Editora Rei dos Livros, 2002.

LEAL-HENRIQUES, Manuel, "*Procedimento Disciplinar*", 5.ª ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2007

MARTINS, Licínio Lopes, "*A relação de emprego público: Nótulas sobre as principais vicissitudes da sua evolução recente e (algumas) incoerências do regime*", *in* José Carlos Vieira de Andrade e Suzana Tavares da Silva (coordenação), *As Reformas do Sector Público – Perspectiva Ibérica no contexto pós-crise*, Coimbra, 2015, pp. 240.

MOREIRA, Vital, "*Administração Autónoma e Associações Públicas*", Coimbra Editora, 1997.

NEVES, Ana Fernanda, "*O Direito Disciplinar da Função Pública, Vol. I*", Tese de Doutoramento, Repositório da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Faculdade de Direito/Teses de Doutoramento, 2007.

PINTO, Eliana de Almeida, SILVA, Isabel, COSTA, Jorge, "C*ódigo do Procedimento Administrativo Comentado*", Editora *Quid Juris*, maio de 2018.

REBELO DE SOUSA, Marcelo, "*Lições de Direito Administrativo*", volume I, 3.ª edição, 1999, e "A Natureza jurídica da Universidade no direito português", Lisboa 1992.

VEIGA MOURA, Paulo, ARRIMAR, Cátia, "*Comentários à Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, 1.º volume / Artigos 1.º a 240.º*", Coimbra Editora, novembro de 2014.

JURISPRUDÊNCIA

http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/07bc39b0f119253d802577f90036e9eb?OpenDocument&Highlight=0,escusa,recusa,impedimento,juiz

http://carlospintodeabreu.com/public/files/parecer_procuradoria_geral_republica.htm

http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/76800678fe9af31a80257fcd004f312f?OpenDocument&Highligh~%C2%B4

http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/465d0a62be43037c802573c9003ec385?OpenDocument

http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/3a7f17ec48fd3a0380257d7e00567455?OpenDocument

http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/32e20f3b8c1af1d78025779f005403aa?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8961d2f0cfa36908802568fc00378718?OpenDocument

http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/3faf5ade29413ebe80257ae7003c408a?OpenDocument

http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/397cc2e4c5b721de80258169005d4274?OpenDocument

http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/961948b3270007e4802572f4004ad5f2?OpenDocument

http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/a10cb5082dc606f9802565f600569da6/a10bc339c94b88c8802571f80035db02?OpenDocument

http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8961d2f0cfa36908802568fc00378718?OpenDocument

http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/6be0039071f61a61802568c000407128/9c4c61a7f8e8291b802569d5003bb14c?OpenDocument

http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/d92886b205431ff18025729900589573?OpenDocument

http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/6be0039071f61a61802568c000407128/31256d2508c9c857802570b600396120?OpenDocument

http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/6be0039071f61a61802568c000407128/9c4c61a7f8e8291b802569d5003bb14c?OpenDocument

http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a10bc339c94b88c8802571f80035db02?OpenDocument

http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/1445

REFERÊNCIA(S) LEGISLATIVA(S) *

CPA	*Código do Procedimento Administrativo*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro.
CT	*Código do Trabalho*, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro.
ED	*Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas*, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 09 de setembro; revogado pelo artigo 42.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.
ECDU	*Estatuto da Carreira Docente Universitária*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto.
ECIC	*Estatuto da Carreira de Investigação Científica*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 124/99, de 20 de abril (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 157/99, de 14/09).
EUC	*Estatutos da Universidade de Coimbra*, homologados pelo Despacho Normativo n.º 43/2008, alterados e republicados pelo Despacho Normativo n.º 8/2019, de 19 de março e publicado em Diário da República, 2.ª série, N.º 55, de 19 de março de 2019.
LTFP	*Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas*, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.
RJIES	*Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*, aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

*Todos os dispositivos legais foram observados à luz da versão atual.

WEBGRAFIA**

https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/o_problema_da_natureza_das_Universidades.pdf

www.cije.up.pt/revistaredhttps://cije.up.pt (OUTUBRO 2018 – N.º 3 (V. 17))

https://www.uc.pt/Governo/orgaos

https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/rjies-e-democracia-para-quando-um-balanco-12476600.html

http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/1445

https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=3905496A-1EEF-4FCD-B3F7-56E8C42BDA99

https://dre.pt/web/guest/lexionario/-/dj/120820780/view

https://repositorio.ul.pt/handle/10451/164

http://repositorium.sdum.uminho.pt

https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/10867

https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/5/con

https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/01165dl.htm

https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/

** Última consulta em 24 de outubro de 2020.