



N.º 13/2022

MC

Senhor Ministro da Educação

Excelência,

Sua Excelência o Ministro da Educação solicitou¹ ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, ao abrigo do disposto na alínea a) do artigo 44.º do Estatuto do Ministério Público², a emissão de parecer urgente sobre qual a natureza dos prazos previstos no n.º 2 e nas alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na redação atual³, e qual o modo de contagem desses prazos.

O pedido de emissão de parecer decorre «da existência de diferentes entendimentos, entre a Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) e o Gabinete do anterior Ministro da Educação, quanto ao modo de contagem do prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas»:

«O Gabinete do anterior Ministro da Educação, na Informação de 23 de março de 2022, sustenta, com base no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 25 de setembro de 2019, proferido no processo n.º 91/18.8YFLSB e na doutrina nele citada, que o prazo de 60 dias estabelecido no n.º 2, do artigo 178.º da LTFP, não é

¹ O pedido foi formulado por ofício datado de 9 de agosto de 2022.

² Aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, com a alteração introduzida pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

³ A Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 37-A/2014, de 19 de agosto, e foi alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, 84/2015, de 7 de agosto, 18/2016, de 20 de junho, 42/2016, de 28 de dezembro, 25/2017, de 30 de maio, 70/2017, de 14 de agosto, 73/2017, de 16 de agosto, 49/2018, de 14 de agosto, 71/2018, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro, pelas Leis n.ºs 79/2019, de 2 de setembro, 82/2019, de 2 de setembro, 2/2020, de 31 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 51/2022, de 26 de julho.

um prazo procedimental, pois não se inclui no conceito de prazos procedimentais o prazo estabelecido na lei como condição de exercício (fator de caducidade ou de prescrição) do direito ou da posição jurídica cuja atribuição ou reconhecimento o procedimento tende. Assim, o prazo de 60 dias em questão não se suspende aos sábados, domingos e feriados, devendo ser contado de acordo com a regra do artigo 279.º, do Código Civil»;

«Por seu turno, a IGEC sustenta que o prazo de 60 dias previsto no n.º 2, do artigo 178.º da LTFP se suspende aos sábados, domingos e feriados, contando-se nos termos das alíneas b) e c) do artigo 87.º do CPA, aplicável por força do artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, designadamente nos Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 18 de setembro e de 3 de outubro, ambos de 2019, proferidos, respetivamente, nos processos n.ºs 023/19.6BALSB, e 022/19.8BALSB».

I. Prescrição da infração disciplinar e do *direito*⁴ de instaurar o procedimento disciplinar

Solicita-se, no pedido de emissão de parecer, que se emita pronúncia sobre qual a natureza e o modo de contagem do prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, preceito legal que estabelece

⁴ O legislador refere-se a um *direito* de instaurar o procedimento disciplinar. Entendemos, como se refere no Parecer deste Conselho Consultivo n.º 18/2018, de 17 de janeiro de 2019 (inérito), que, em rigor, «não se trata de um direito subjetivo, nem mesmo de um direito subjetivo público, mas sim de um poder funcional do órgão: situação jurídica ativa decorrente de uma norma de competência e, como tal, de ordem pública. Ainda que o poder consinta uma margem de livre decisão fundada em critérios de oportunidade, obedece a um fim vinculado por lei. Tal não se confunde com a disponibilidade própria da generalidade dos direitos. Por outro lado, o direito pressupõe o aproveitamento de um bem, o que não é o caso. O que verdadeiramente prescreve é o dever do trabalhador responder disciplinarmente, ora sujeitando-se a procedimento disciplinar, ora à aplicação de uma sanção disciplinar. Como a um tal dever não corresponde correlativamente um direito, mas sim um poder público, o legislador ficcionou a qualificação como direito, única e exclusivamente para se poder aplicar o instituto da prescrição, o qual possui como raiz o direito civil, a constituição e a extinção de direitos, deveres e obrigações». Por facilidade de exposição referir-nos-emos, no entanto, tal como o legislador, ao *direito* de instaurar o procedimento disciplinar.

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

Pretende-se, também, que seja esclarecida qual a natureza e o modo de contagem dos prazos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 4 do mesmo artigo 178.º, relativos às condições de operacionalidade da suspensão do prazo prescricional da infração disciplinar. Nos termos do n.º 4 do artigo 178.º, a suspensão do prazo prescricional da infração disciplinar, a que se refere o n.º 3 do mesmo preceito legal, opera quando, cumulativamente:

- «a) Os processos referidos no número anterior [processo de sindicância aos órgãos ou serviços, ou processo de inquérito ou disciplinar] tenham sido instaurados nos 30 dias seguintes à suspeita da prática de factos disciplinarmente puníveis;
- b) O procedimento disciplinar subsequente tenha sido instaurado nos 30 dias seguintes à receção daqueles processos, para decisão, pela entidade competente;
- c) À data da instauração dos processos e procedimento referidos nas alíneas anteriores, não se encontre já prescrito o direito de instaurar procedimento disciplinar».

Pretende-se saber se estes prazos - prazo de prescrição *do direito* de instaurar o procedimento disciplinar e prazos relativos à verificação de condições de que depende a suspensão do prazo prescricional da infração disciplinar - são prazos *procedimentais* ou prazos *substantivos* e como devem ser contados, mais concretamente se a contagem destes prazos deve efetuar-se nos termos do artigo 279.º do Código Civil⁵ ou nos termos do artigo 87.º do Código do Procedimento Administrativo⁶.

⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966, o qual teve, até ao momento, 75 alterações, a última das quais introduzida pela Lei n.º 8/2022, de 10 de janeiro.

⁶ O Código do Procedimento Administrativo atualmente em vigor foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e foi alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro.

Estas questões relativas à contagem do prazo de prescrição não são novas nem são questões isoladas. Na verdade, muitas outras questões têm sido suscitadas quanto à interpretação dos sucessivos regimes legais relativos à prescrição no âmbito do procedimento disciplinar dos funcionários e agentes da Administração Pública e, mais recentemente, dos trabalhadores em funções públicas.

Antes de avançarmos para a interpretação do atual regime é, pois, necessário começar por analisar a evolução do regime legal da prescrição no âmbito do procedimento disciplinar e por visitar os entendimentos deste Conselho Consultivo⁷, da doutrina e da jurisprudência, que se mostram relevantes para a resposta às questões que nos são colocadas.

I.1. A previsão de um prazo *curto* de prescrição *do direito* de instaurar o procedimento disciplinar, a contar do conhecimento da falta, não é uma inovação do regime disciplinar aprovado pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, estando previsto desde a aprovação do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de junho.

A par do prazo *normal* de prescrição, «passados três anos sobre a data em que a falta [tivesse] sido cometida» (n.º 1), o n.º 2 do artigo 4.º deste Estatuto⁸

⁷ São especialmente relevantes para a economia do presente parecer, os Pareceres n.ºs 97/80, de 28 de dezembro (inérito), 123/87, de 11 de março de 1988 (publicado no Diário da República, II Série, n.º 234, de 10 de outubro de 1988), 33/89, de 27 de abril de 1989 (inérito), e 18/2018, de 17 de janeiro de 2019 (inérito). Cfr., ainda, sobre prescrição no âmbito do procedimento disciplinar, os Pareceres n.ºs 24/95, de 24 de dezembro de 1995 (inérito), 160/2003, de 29 de janeiro de 2004 (publicado no Diário da República, Série II, n.º 79, de 2 de abril de 2004), 19/2016, de 26 de janeiro de 2017 (publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 101, de 25 de maio de 2017), 5/2017, de 23 de março de 2017 (publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 108, de 5 de junho de 2017).

⁸ O artigo 4.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de junho, tinha a seguinte redação:

«ARTIGO 4.º

(Prescrição do procedimento disciplinar)

1 - O direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve passados três anos sobre a data em que a falta tiver sido cometida.

estabelecia que *o direito* de instaurar o procedimento disciplinar prescrevia «igualmente se, conhecida a falta, não [fosse] instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de três meses».

O Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro⁹ (Estatuto Disciplinar de 1984), aplicável aos funcionários e agentes da administração central, regional e local, com exceção daqueles que possuíssem estatuto especial (artigo 1.º), veio regular a matéria da prescrição nos seguintes termos:

«Artigo 4.º

(Prescrição de procedimento disciplinar)

- 1 - O direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve passados 3 anos sobre a data em que a falta houver sido cometida.
- 2 - Prescreverá igualmente se, conhecida a falta pelo dirigente máximo do serviço, não for instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de 3 meses.
- 3 - Se o facto qualificado de infração disciplinar for também considerado infração penal e os prazos de prescrição do procedimento criminal forem superiores a 3 anos, aplicar-se-ão ao procedimento disciplinar os prazos estabelecidos na lei penal.
- 4 - Se antes do decurso do prazo referido no n.º 1 alguns atos instrutórios com efetiva incidência na marcha do processo tiverem lugar a respeito da

2 - Prescreverá igualmente se, conhecida a falta, não for instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de três meses.

3 - Se o facto qualificado de infração disciplinar for também considerado infração penal e os prazos de prescrição do procedimento criminal forem superiores a três anos, aplicar-se-ão ao procedimento disciplinar os prazos estabelecidos no Código Penal.

4 - Se antes do decurso do prazo referido no n.º 1 alguns atos instrutórios, com efetiva incidência na marcha do processo, tiveram lugar a respeito da infração, a prescrição conta-se desde o dia em que tiver sido praticado o último ato.»

⁹ Este diploma foi retificado por Declaração publicada no Diário da República, I-Série, de 30 de abril de 1984, e vigorou até 31 de dezembro de 2008 (foi revogado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, que entrou em vigor na data do início de vigência do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro. Cfr. artigos 5.º e 7.º da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro).

infração, a prescrição conta-se desde o dia em que tiver sido praticado o último ato.

5 - Suspendem nomeadamente o prazo prescricional a instauração do processo de sindicância aos serviços e do mero processo de averiguações e ainda a instauração dos processos de inquérito e disciplinar, mesmo que não tenham sido dirigidos contra o funcionário ou agente a quem a prescrição aproveite, mas nos quais venham a apurar-se faltas de que seja responsável.»

Este Estatuto manteve, em moldes idênticos, o anterior regime de prescrição. Esclareceu-se, no entanto, que o conhecimento da falta relevante para a prescrição do *direito* de instaurar procedimento disciplinar é o conhecimento pelo dirigente máximo do serviço (n.º 2)¹⁰.

A inovação deste regime residiu na introdução da previsão de causas de suspensão do *prazo prescricional* (n.º 5).

I.1.1. Desde a sua introdução inovatória, em 1979, o prazo *curto* de prescrição, a contar do conhecimento da falta, tem suscitado muitas questões, designadamente quanto à sua justificação, ao modo de contagem, e à articulação com o prazo *normal* de prescrição do *direito* de instaurar o procedimento disciplinar.

No Parecer n.º 123/87, de 11 de março de 1988¹¹, o Conselho Consultivo foi chamado a pronunciar-se sobre a interpretação do «artigo 4.º, n.º 2, na respetiva

¹⁰ No Parecer deste Conselho Consultivo n.º 33/89, de 27 de abril de 1989 (inédito), foi colocada a questão de saber se no sentido do artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar de 1984, deve o conhecimento da falta «ser real, efetivo, ou se deverá dar-se como verificado pela mera entrada no serviço ou repartição do suporte material dos elementos cognoscíveis». Considerou, então, o Conselho Consultivo, que «o conhecimento da falta disciplinar relevante para efeito da contagem do prazo de três meses aludido no artigo 4.º, n.º 2, do citado Estatuto Disciplinar, é o conhecimento efetivo e não o meramente presuntivo» pois só aquele traduz a «efetiva ciência da falta, única que possibilita a apreciação preparatória, indispensável à prática do ato de instauração do procedimento».

¹¹ Publicado no Diário da República, II Série, n.º 234, de 10 de outubro de 1988.

conjugação com os n.ºs 1 e 3», do Estatuto Disciplinar de 1984. Pretendia-se saber «se o prazo de três meses fixado no [...] artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar é independente da natureza e da qualificação complexa (disciplinar e criminal) dos factos imputados ao funcionário e se opera com autonomia plena não obstante a existência, ou concorrência, de procedimento criminal pelos mesmos factos».

Neste parecer foi fixada doutrina¹², sobre aspetos relevantes para a economia do presente parecer, que aqui importa retomar.

Sobre a natureza e razão de ser da «prescrição, como instituto do direito punitivo», considerou-se neste Parecer¹³ o seguinte:

«5. A prescrição, como instituto do direito punitivo, relativa ao procedimento e às penas, e tanto em direito disciplinar como em direito penal, assenta no pressuposto de que o decurso de determinado lapso de tempo, mais ou menos longo, faz desaparecer as razões determinantes da punição ou do cumprimento da pena, as quais cedem por essa circunstância à vantagem de estabilizar as relações de serviço ou as relações da vida social perturbadas pela verificação dos factos tipificados como falta ou como infração penal.

Com efeito, a autoridade que detém o poder disciplinar não mantém ilimitadamente no tempo a atuação do seu direito sancionador.

Decorrido que seja certo lapso de tempo determinado na lei, não poderá ser desencadeada a ação disciplinar pelos factos passados, porque o procedimento disciplinar prescreveu.

[...]

Constituindo o direito disciplinar um dos ramos do direito punitivo, a natureza da prescrição e as razões que pressupõe a atuação do instituto e

¹² Os entendimentos aqui preconizados foram sendo retomados em posteriores pareceres deste Conselho Consultivo. Também a doutrina aderiu aos entendimentos preconizados neste parecer Cfr., por exemplo, M. LEAL-HENRIQUES, *Procedimento Disciplinar*, Editora Reis dos Livros, Lisboa, 5.ª Edição, 2007, pp. 58, 61 e 62.

¹³ Não se reproduzem, nestas transcrições, as notas de rodapé que constam do texto do Parecer.

do respetivo regime, assumem-se substancialmente idênticas ao seu tratamento no âmbito do direito penal.

Relevam, aqui, razões de ordem processual e de motivação substancial; essencialmente estas como justificadoras da ocorrência da prescrição, nomeadamente as que se relacionam com os fins das penas. A ação do tempo torna impossível ou inútil a realização desses fins, apaga, ou esbate a necessidade de retribuição; passados anos a infração esqueceu, a reação social, e a “inquietação por ela provocada foram-se desvanecendo, até desaparecer”, a sanção perdeu o interesse e o significado.

A prescrição é assim, um instituto de direito substantivo, que constitui uma das vias de extinção da responsabilidade do infrator e que assenta no pressuposto de que o decurso de determinado lapso de tempo faz desaparecer as exigências de efetivação da pena, que deixou de ter atualidade, em vista de que o Estado renuncia ao seu direito de punir».

Mais tarde, no Parecer n.º 18/2018, de 17 de janeiro de 2019¹⁴, o Conselho Consultivo afirmou, ainda, que «os direitos constitucionais de audiência e defesa em todo e qualquer procedimento sancionatório (cf. n.º 10 do artigo 32.º da Constituição) reclamam do seu exercício que este ocorra em contemporaneidade razoável com os factos que sustentam a imputação ao arguido. De igual modo, a segurança jurídica, própria de um Estado de direito (cf. artigo 2.º da Constituição) impõe limitar os necessários hiatos entre o tempo das infrações imputadas e o tempo da efetivação da responsabilidade disciplinar».

Quanto ao prazo *curto* de prescrição – n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar de 1984 – e à sua relação com o prazo *normal* de prescrição, refere-se no parecer n.º 123/87, de 11 de março de 1988, seguindo muito de perto a

¹⁴ Inédito.

ponderação que o Conselho Consultivo fez no Parecer n.º 97/80¹⁵, de 18 de dezembro de 1980, o seguinte:

«A motivação e a justificação para esse novo regime radica-se no interesse público na regularidade e eficiência dos serviços e no dever imposto à hierarquia para intervir com rapidez e oportunidade a fim de remover quaisquer obstáculos àquele funcionamento regular e eficaz.

“Deste modo, cometida uma falta integradora de infração disciplinar, é exigível, até pela dinâmica, prestígio e confiança de que os mesmos serviços devem revestir-se, que a respetiva hierarquia, conhecedora dessa falta, atue sem delongas relativamente ao infrator, definindo claramente as responsabilidades deste e punindo-o, designadamente com o afastamento do serviço, quando tal se justifique”.

A intervenção pronta impõe-se tanto do ponto de vista da Administração, “que não deve sujeitar-se a suspeitas de conivência com irregularidades, que conheça, praticadas por seus agentes relativamente aos quais não tome imediatamente posição firme”, como na perspectiva dos agentes que, tendo cometido qualquer infração não devem “estar sujeitos a uma indefinição da sua responsabilidade disciplinar, arbitrariamente protelada no tempo pela hierarquia, em termos de poder vir a ser efetivada quando a posterior conduta do agente já não a justifica pelo esquecimento dos nocivos efeitos da respetiva falta”.

“Deste modo, é inteiramente justificado que a lei imponha à hierarquia (...) o dever de, uma vez conhecida a falta de um subordinado, definir em curto prazo a sua posição em termos de instaurar ou não o respetivo procedimento disciplinar, entendendo-se que a sua inércia neste prazo significa o seu desinteresse pela falta, quer pela irrelevância desta, quer

¹⁵ Neste Parecer (inédito) o Conselho Consultivo pronunciou-se sobre o sentido da inovação introduzida no n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de junho de 1979, nomeadamente quanto à relação deste novo *curto* prazo com o prazo *normal* de prescrição contado a partir da data da prática do facto.

pela inoportunidade em a perseguir, e conduz à cessação do direito de instaurar o procedimento disciplinar com a consequente manutenção da situação do agente prevaricador”.

[...]

(...) os prazos normais e o prazo mais curto funcionam “com perfeita autonomia de tal modo que, verificada a extinção de procedimento disciplinar ao abrigo de qualquer deles, é ininvocável o outro.

(...) extinto o procedimento disciplinar nos termos do n.º 1 ou do n.º 3 do citado artigo 4.º sem que o superior hierárquico tenha tido conhecimento da infração, a ciência posterior desta não releva para os efeitos do n.º 2 do mesmo preceito, extinto como está o direito de punir; inversamente, decorrido o prazo de três meses sobre o conhecimento do facto, sem qualquer ação do competente superior hierárquico, extinto fica também por essa razão o direito de punir, sem que se possa invocar não ter decorrido ainda o prazo geral dos n.ºs 1 e 3 do artigo 4.º”.

“Logicamente, é a primeira causa de extinção do procedimento disciplinar que se verifique aquela que opera e que, portanto, determina, para todos os efeitos, a extinção do direito de promover esse procedimento”.

Deste modo, trata-se de disposições com perfeita autonomia, estabelecendo regras de prescrição do procedimento disciplinar com fundamento diverso: um prazo que assenta no mero decurso do tempo a partir da data da prática dos factos que constitui infração disciplinar, independentemente de quaisquer outras circunstâncias e outro (três meses), cuja operatividade radica “numa conduta negativa da Administração” perante o conhecimento dos factos que integram a infração disciplinar, a que se atribui o significado de uma tomada de posição negativa (por abstenção) sobre a efetividade da promoção do procedimento disciplinar, produzindo como consequência a renúncia ao direito de punir.

A inovação que consistiu no estabelecimento, no Estatuto Disciplinar de 1979, de um prazo curto de prescrição do procedimento disciplinar

imposto, não pela consideração da natureza da falta, mas diretamente dirigida à Administração e impositivo do dever de agir em curto termo, teve como fundamento a necessidade e conveniência, relevante da boa ordem e eficiência dos serviços, em que a relação jurídica ou disciplinar se estabeleça em curto prazo a partir do conhecimento pela Administração dos factos que constituem falta disciplinar. Nesse prazo a Administração deve manifestar-se em termos inequívocos sobre o exercício do direito de punir de modo a definir a relação jurídica-administrativa no domínio disciplinar com a exigível celeridade.

“Sendo esse o fundamento da nova regra, afigura-se certo que ela tem de funcionar relativamente a qualquer infração disciplinar, independentemente da circunstância de esta poder também constituir infração criminal, uma vez que o dever de a Administração agir existe nos dois casos nas mesmas circunstâncias, pela ponderação da relevância disciplinar - e não criminal - da falta.

[...]

7. A justificação para o estabelecimento da prescrição de curto prazo, com imposição do dever da Administração em definir a posição perante a falta, decidindo a conveniência ou oportunidade no apuramento das respetivas consequências no plano disciplinar, pressupõe, mas basta-se, com uma manifestação da vontade da Administração (concretizada no titular do poder disciplinar), positiva, ou omissiva, sobre o exercício, em certo caso preciso, do respetivo poder disciplinar.

Por isso dispõe a norma do referido artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar que o procedimento deve ser instaurado no prazo de três meses a partir do conhecimento da falta; conhecidos os factos, o titular do poder disciplinar deve, se julgar oportuno e conveniente que seja efetuada uma apreciação disciplinar, manifestar a vontade, tomar a decisão nesse sentido dentro daquele prazo.

A instauração do “competente procedimento disciplinar”, significa, assim, a manifestação de vontade do titular do poder disciplinar em sentido positivo.

[...]

Com a aquisição da notícia dos factos e com a decisão (positiva) sobre o desencadeamento do procedimento disciplinar, instaurou-se procedimento disciplinar. A instauração consiste, assim, num ato praticado por quem detenha a respetiva competência para a ação disciplinar, que tem como conteúdo, expresso ou implícito, a afirmação de que, em dada situação e perante os respetivos elementos caracterizadores, há lugar a procedimento disciplinar, que, por isso, se desencadeou.

Na lógica do procedimento disciplinar sucedem-se momentos diversos, subsequentes no enquadramento do ritual do processo (forma e ato): - a nomeação do instrutor, a comunicação do início da instrução, a realização de diligências. Todavia, esses momentos apenas põem em ato, estão a jusante, da decisão liminarmente tomada pela entidade que decide sobre o procedimento disciplinar, instaurando-o.

Com efeito, nos termos do artigo 50.º, n.º 1, e 3 do EDFAACRL, logo que recebida uma participação ou queixa (aquisição da notícia da infração), a entidade competente para decidir se lhe deve dar sequência, caso entenda que há lugar a procedimento disciplinar, instaurará, ou determinará que se instaure processo disciplinar.

Esta decisão tem como consequência a nomeação de instrutor e a efetivação, por este, da instrução necessária - artigos 51.º e 45.º do mesmo EDFAACRL.

Deste modo, aquele momento liminar - a decisão que constitui, que ativa, a relação jurídico-disciplinar - corporizado na instauração do procedimento disciplinar, sendo pressuposto da materialização processual subsequente, constitui a manifestação inequívoca da vontade da Administração reveladora de que, num dado caso, se justifica procedimento disciplinar, como tal o desencadeando.»

Considerou-se, em conclusão, que os «prazos de prescrição do procedimento disciplinar previstos no artigo 4.º, n.ºs 1 e 3, do Estatuto Disciplinar

dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local - aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro, - contado a partir do momento da prática da falta, e do artigo 4.º, n.º 2 do mesmo diploma - contado do conhecimento da falta pelo dirigente máximo do serviço, atuam de modo independente e autónomo relativamente à mesma infração disciplinar», pelo que determinará a «ocorrência de prescrição o decurso, que primeiramente se verificar, de qualquer daqueles prazos, contados a partir dos momentos (diversos) que lhe estão pressupostos».

I.1.2. Na vigência do Estatuto Disciplinar de 1984 entrou em vigor o Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro¹⁶. Nos termos do n.º 7 do seu artigo 2.º, no domínio da atividade de gestão pública, as disposições do Código relativas ao procedimento administrativo aplicam-se supletivamente aos procedimentos especiais, desde que não envolvam diminuição das garantias dos particulares.

Nas normas relativas ao procedimento administrativo (Parte III do Código), encontramos o artigo 72.^{o17} relativo à contagem de prazos com o seguinte teor:

«Artigo 72.º

Contagem dos prazos

1 - À contagem dos prazos são aplicáveis as seguintes regras:

- a) Não se inclui na contagem o dia em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr;
- b) O prazo começa a correr independentemente de quaisquer formalidades e suspende-se nos sábados, domingos e feriados;

¹⁶ O Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, foi retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 265/91, de 31 de dezembro e 22-A/92, de 29 de fevereiro. O Código do Procedimento Administrativo foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 6/96, de 31 de janeiro, e 18/2008, de 29 de janeiro e foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprovou o *novo* Código do Procedimento Administrativo.

¹⁷ O Código do Procedimento Administrativo conta, ainda, com um preceito relativo à «Dilação» relevante para a determinação do início da contagem dos prazos (artigo 73.º).

c) O termo do prazo que caia em dia em que o serviço perante o qual deva ser praticado o ato não esteja aberto ao público, ou não funcione durante o período normal, transfere-se para o primeiro dia útil seguinte.

2 - Na contagem dos prazos legalmente fixados em mais de seis meses incluem-se os sábados, domingos e feriados.»

Sendo incontroverso que se trata de um procedimento administrativo especial, a aplicação desta norma ao procedimento disciplinar fez surgir a dúvida sobre o modo de contagem do prazo de prescrição previsto no n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar de 1984.

Em jurisprudência recente, o Tribunal Central Administrativo Sul, em Acórdão de 7 de julho de 2021¹⁸ decidiu no sentido da sua inaplicabilidade, com fundamento, em síntese, na natureza substantiva do prazo de prescrição¹⁹.

Pode ler-se, na fundamentação deste acórdão, o seguinte:

«O indicado prazo prescricional tem natureza substantiva, isto é, não é um prazo procedimental ou processual. Na verdade, a prescrição que vem prevista no art.º 4.º, n.º 2, do ED é uma prescrição extintiva, que se rege pelo art.º 298.º do CC (tal como ocorre relativamente ao n.º 1 do citado art.º 4.º) – cf. entre outros, neste sentido, LEAL-HENRIQUES, M. - Procedimento Disciplinar. 4.ª ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2002, pp. 56-647 e os Acs. do TCAN n.º 00003/08.7BEMDL, de 22/10/2015, ou n.º 03447/11.3BEPRT, de 24/04/2015. Assim, não tem fundamento a invocação da aplicação do art.º 72.º do CPA, que é aplicável apenas aos prazos procedimentais. Portanto, na contagem do prazo prescricional aplicam-se as regras dos art.ºs 279.º e

¹⁸ Proferido no Processo n.º 583/09.0BELRA (disponível para consulta em www.dgsi.pt).

¹⁹ Também neste sentido, cfr. o «parecer sobre o regime jurídico de prescrição de curto prazo do procedimento disciplinar no âmbito do Ministério Público, elaborado pelo Dr. Fraústo da Silva» anexo ao Boletim Informativo n.º 78 setembro/outubro de 2005, do Conselho Superior do Ministério Público, no qual se concluiu que «[à] contagem do prazo de 3 meses previsto no n.º 2 do art. 4º do ED, por não ter natureza procedimental, não se aplicam as regras do art. 72º, do Cód. Procedimento Administrativo mas a da al. c) do art. 279º do Cód. Civil, pelo que não se suspende aos sábados, domingos e feriados» (disponível para consulta em www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/anexo1-boletim_78_2005.pdf).

298.º do CC, pelo que o indicado prazo de 3 meses é contínuo e não se suspende aos sábados, domingos e feriados.»

I.2. O Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro, foi revogado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro (artigo 5.º), que aprovou o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas²⁰ (Estatuto Disciplinar de 2008), publicado em anexo àquela lei (artigo 1.º).

Neste Estatuto Disciplinar, aplicável²¹ a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respetivas funções, com exceção dos trabalhadores que possuam estatuto disciplinar especial (artigo 1.º, n.ºs 1 e 3), a matéria da prescrição veio a ser regulada, no artigo 6.º, nos seguintes termos:

«Artigo 6.º

Prescrição do procedimento disciplinar

- 1 — O direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve passado um ano sobre a data em que a infração tenha sido cometida.
- 2 — Prescreve igualmente quando, conhecida a infração por qualquer superior hierárquico, não seja instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de 30 dias.
- 3 — 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.
- 4 — Suspendem o prazo prescricional referido nos números anteriores, por um período até seis meses, a instauração de processo de sindicância aos

²⁰ O artigo 2.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, foi posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril (artigo 44.º). A Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril, foi revogada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (artigo 42.º, n.º 1, alínea d)).

²¹ O âmbito de aplicação objetivo é delimitado pelo artigo 2.º.

órgãos ou serviços, bem como a de processo de inquérito ou disciplinar, mesmo que não dirigidos contra o trabalhador a quem a prescrição aproveite, quando em qualquer deles venham a apurar-se infrações por que seja responsável.

5 — A suspensão do prazo prescricional apenas opera quando, cumulativamente:

- a) Os processos referidos no número anterior tenham sido instaurados nos 30 dias seguintes à suspeita da prática de factos disciplinarmente puníveis;
- b) O procedimento disciplinar subsequente tenha sido instaurado nos 30 dias seguintes à receção daqueles processos, para decisão, pela entidade competente; e
- c) À data da instauração dos processos e procedimento referidos nas alíneas anteriores, não se encontre já prescrito o direito de instaurar procedimento disciplinar.

6 — O procedimento disciplinar prescreve decorridos 18 meses contados da data em que foi instaurado quando, nesse prazo, o arguido não tenha sido notificado da decisão final.

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

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

1.2.1. O Estatuto Disciplinar de 2008 introduz significativas alterações em matéria de prescrição. A inovação mais expressiva consistiu em, a par da manutenção dos prazos (*curto* e *normal*) de prescrição do *direito* de instaurar o procedimento disciplinar – o prazo *normal* a contar data em que a infração tenha sido cometida e o prazo *curto* a contar do conhecimento da infração –, ter introduzido um prazo de prescrição do procedimento disciplinar, estabelecendo

que este prescreve decorridos 18 meses contados da data em que foi instaurado quando, nesse prazo, o arguido não tenha sido notificado da decisão final (n.º 6)²².

De ressaltar, também, que foram reduzidos os prazos de prescrição do *direito* de instaurar o procedimento disciplinar: o prazo a contar da data em que a infração tenha sido cometida passou de três anos para um ano e o prazo a contar do conhecimento da infração passou de três meses para 30 dias.

Ainda quanto ao *curto* prazo de prescrição do *direito* de instaurar o procedimento disciplinar, o legislador estabelece agora que a prescrição ocorre com o conhecimento da infração, já não pelo dirigente máximo do serviço, mas sim por qualquer superior hierárquico.

Relevante é, ainda, destacar que, mantendo-se a previsão de suspensão do prazo prescricional, não só se limitou a suspensão a um máximo de seis meses, como se estabeleceram condições para que a suspensão do prazo prescricional possa operar. Nos termos do n.º 5 do artigo 6.º a suspensão só pode verificar-se, quando, cumulativamente:

- «a) Os processos referidos no número anterior tenham sido instaurados nos 30 dias seguintes à suspeita da prática de factos disciplinarmente puníveis;
- b) O procedimento disciplinar subsequente tenha sido instaurado nos 30 dias seguintes à receção daqueles processos, para decisão, pela entidade competente; e
- c) À data da instauração dos processos e procedimento referidos nas alíneas anteriores, não se encontre já prescrito o direito de instaurar procedimento disciplinar.».

²² Prevê-se, ainda, um prazo máximo de 30 dias para a prolação da decisão final do procedimento, contados da «receção do processo, quando a entidade competente para punir concorde com as conclusões do relatório final», do «termo do prazo que marque, quando ordene novas diligências» ou do «termo do prazo fixado para emissão de parecer», sob pena de «caducidade do direito de aplicar a pena» (cfr. n.ºs 4 e 6 do artigo 55.º).

Note-se, por último, que deixou de se prever a interrupção do prazo de prescrição, a partir do último ato instrutório com relevância efetiva na marcha do procedimento que tivesse lugar a respeito da infração, que se encontrava prevista no n.º 4 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar de 1984.

1.2.2. Quanto à contagem dos prazos, a Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, que aprovou o Estatuto Disciplinar de 2008²³, determinou, no artigo 2.º, cuja epígrafe é precisamente «Contagem dos prazos», que «[o]s prazos referidos no Estatuto contam-se nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo».

Em vigor mantinha-se, então, o Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

Como vimos, neste Código, as regras aplicáveis à contagem dos prazos constam, designadamente, do artigo 72.º que estabelece, entre o mais, que o prazo se suspende nos sábados, domingos e feriados (alínea b) do n.º 1) exceto se for fixado em mais de seis meses (n.º 2).

O teor do artigo 2.º da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, desde cedo, suscitou dificuldades de interpretação. Em causa está, em suma, saber se, por força

²³ No Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, pouco tempo depois, a matéria da prescrição é regulada nos seguintes termos:

«Artigo 329.º

Procedimento disciplinar e prescrição

1 - O direito de exercer o poder disciplinar prescreve um ano após a prática da infração, ou no prazo de prescrição da lei penal se o facto constituir igualmente crime.

2 - O procedimento disciplinar deve iniciar-se nos 60 dias subsequentes àquele em que o empregador, ou o superior hierárquico com competência disciplinar, teve conhecimento da infração.

3 - O procedimento disciplinar prescreve decorrido um ano contado da data em que é instaurado quando, nesse prazo, o trabalhador não seja notificado da decisão final.

4 - O poder disciplinar pode ser exercido diretamente pelo empregador, ou por superior hierárquico do trabalhador, nos termos estabelecidos por aquele.

[...].»

do disposto neste preceito legal, todos os prazos previstos no Estatuto Disciplinar de 2008 «contam-se nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo» ou apenas os prazos procedimentais.

Na doutrina e na jurisprudência encontramos os dois entendimentos. Vejamos, apenas, alguns exemplos.

PAULO VEIGA E MOURA²⁴, em anotação ao artigo 2.º da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, começa por referir que não «encontra qualquer razão justificativa da expressa previsão da aplicabilidade do Código do Procedimento Administrativo à contagem dos prazos previstos neste diploma, uma vez que a mesma já era evidente face ao disposto no art. 2.º daquele Código, pelo que a contagem dos prazos em matéria disciplinar sempre obedeceria ao que ali se determina nos artigos 72.º e 73.º», explicitando, depois o seguinte entendimento:

«Não obstante o preceito em anotação determinar que os prazos referidos no estatuto observam o disposto no CPA, julgamos que apenas estão sujeitos às regras ali definidas os prazos procedimentais e já não os prazos substantivos consagrados no estatuto disciplinar.

Na verdade, o estatuto em anotação consagra prazos diferenciados, alguns dos quais computados em dias - a maioria - e outros em meses ou anos (v. n.ºs 4 e 6 do art. 6.º, n.º 5 do art. 11.º; n.º 2 do art. 25.º; art. 26.º), parecendo-nos seguro afirmar-se que os prazos quantificados em meses ou anos são prazos de natureza substantiva, que contendem com a prescrição, com a suspensão das penas ou com a incapacidade temporária resultante da aplicação das mesmas.

Deste modo, conhecendo-se a natural dificuldade em suspender aos sábados, domingos e feriados um prazo que se computa em meses ou anos - que só seria possível se se ficcionasse que o mês era igual a 30 dias e que um ano eram 365 dias -, julgamos que a melhor interpretação do preceito

²⁴ *In Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2.ª edição, 2011, pp. 12 e 13.

passará por limitar a aplicação das regras de contagem de prazos constantes do CPA aos prazos procedimentais computados em dias, aplicando-se aos prazos referenciados a meses ou anos o disposto no artigo 279.º do Código Civil.»

No Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 24 de abril de 2015²⁵, decidiu-se que o «prazo de prescrição da pena disciplinar de suspensão do exercício de funções, previsto no art.º 26.º, alínea c) do EDTFP, é um prazo de natureza substantiva e não um prazo de natureza processual, não se incluindo no conceito de prazos procedimentais o prazo estabelecido na lei como condição de exercício do direito ou da posição jurídica a cuja atribuição ou reconhecimento o procedimento tende» e «[c]omo tal, a sua contagem não se processa por dias úteis, pelo que não se lhe aplica a regra contida no n.º 2 do artigo 72.º do CPA, devendo tal prazo ser contado de acordo com a regra da alínea c) do art.º 279º do Código Civil.»

Em sentido idêntico, quanto à forma de contagem de prazos previstos no Estatuto Disciplinar de 2008, no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 17 de julho de 2016²⁶ refere-se que o «prazo de suspensão preventiva a que se refere o artigo 45º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, é um prazo substantivo, aplicando-se à sua contagem o artigo 279º do Código Civil, ou seja, o mesmo não se suspende aos sábados, domingos e feriados».

Já em sentido contrário, JORGE ESTEVES²⁷ defende que os «prazos do NED [Estatuto Disciplinar de 2008] são contados nos termos definidos no Código de Procedimento Administrativo (CPA). Segundo o disposto no artº 72º/2 do CPA, na contagem dos prazos legalmente fixados em mais de seis meses incluem-se os

²⁵ Proferido no processo n.º 3447/11.3BEPRT (disponível para consulta em www.dgsi.pt).

²⁶ Proferido no processo n.º 1815/12.2BEPRT (disponível para consulta em www.dgsi.pt).

²⁷ *In Regime da prescrição do procedimento disciplinar no estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas e o regime transitório da prescrição previsto no diploma preambular (Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro)*, Revista Jurídica da Universidade Portucalense, n.º 14, p. 142.

sábados, domingos e feriados, resultando do n.º 1, al. b) do mesmo preceito que todos os restantes prazos suspendem-se nesses dias. Ora, em face destas normas, o prazo de seis meses de suspensão do prazo de prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar, suspende-se nos sábados, domingos e feriados, contando-se unicamente os dias úteis.»

No Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 5 de junho de 2015²⁸ decidiu-se que «[n]a contagem dos prazos relativos à prescrição do procedimento disciplinar referidos no art.º 6.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9/09, há que ter em linha de conta que “Os prazos referidos no Estatuto contam-se nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo” (art.º 2.º da Lei n.º 58/2008, de 9/09), remetendo, pois, para as regras previstas no art.º 72.º do CPA.» Em causa estava, designadamente, a contagem do prazo de seis meses de suspensão, previsto no n.º 4 do artigo 6.º do Estatuto Disciplinar de 2008, prazo esse que o Tribunal entendeu que, «nos termos do art.º 72.º, n.º 1, b), do CPA, se suspende aos sábados, domingos e feriados».

No Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 22 de fevereiro de 2017²⁹ considerou-se que o prazo que a Administração tem, depois de tomar conhecimento do facto gerador de responsabilidade disciplinar, para instaurar o respetivo procedimento disciplinar, é contado nos termos do Código de Procedimento Administrativo, por força da remissão operada pelo artigo 2.º da Lei n.º 58/2008.

Quanto à contagem do prazo de 30 dias previsto no n.º 2 do artigo 6.º - prescrição do *direito* de instaurar o procedimento disciplinar depois de conhecida a infração - no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 21 de março de 2019³⁰,

²⁸ Proferido no processo n.º 606/12.5BECBR (disponível para consulta em www.dgsi.pt).

²⁹ Proferido no processo n.º 17/16.YFLSB (disponível para consulta em www.dgsi.pt).

³⁰ Proferido no processo 30/18.6YFLSB (disponível para consulta em www.dgsi.pt).

entendeu-se que esse prazo «é contado em dias úteis nos termos do artigo 87.º, alíneas c), *a contrario*, e d) do CPA/2015».

I.3. O regime legal relativo ao exercício do poder disciplinar sobre os trabalhadores com vínculo de trabalho em funções públicas encontra-se, hoje, nos artigos 176.º e seguintes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Capítulo VII do Título IV da Parte II), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho³¹.

Esta lei é aplicável à administração direta e indireta do Estado e, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços da administração regional e da administração autárquica (n.º 2 do artigo 1.º). É também aplicável, com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, dos tribunais e do Ministério Público e respetivos órgãos de gestão e outros órgãos independentes (n.º 2) e, sem prejuízo de regimes especiais e com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, aos órgãos e serviços de apoio à Assembleia da República (n.º 3)³².

A matéria da prescrição é regulada, agora, nos seguintes termos:

«Artigo 178.º

Prescrição da infração disciplinar e do procedimento disciplinar

1 - A infração disciplinar prescreve no prazo de um ano sobre a respetiva prática, salvo quando consubstancie também infração penal, caso em que

³¹ A Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, revogou a Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril (artigo 42.º, n.º 1, alínea d)).

³² Esta lei é também aplicável, com as necessárias adaptações, a outros trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas que não exerçam funções nas referidas entidades (n.º 6) e a sua aplicação aos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, relativamente aos trabalhadores recrutados para neles exercerem funções, incluindo os trabalhadores das residências oficiais do Estado, faz-se nos termos referidos no n.º 5. Cfr., sobre a exclusão do âmbito de aplicação, o artigo 2.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

se sujeita aos prazos de prescrição estabelecidos na lei penal à data da prática dos factos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.3.1. Como se salienta no, já referido, Parecer n.º 18/2018, de 17 de janeiro de 2019, deste Conselho Consultivo, sendo evidente a semelhança deste artigo 178.º com o disposto no artigo 6.º do Estatuto Disciplinar de 2008, assinalam-se, no entanto, quatro diferenças:

«— A lei refere-se pela primeira vez ao tempo de prescrição da infração disciplinar (cf. n.º 1) distinguindo-a do prazo para instaurar o procedimento disciplinar (cf. n.º 2) (...);

— Congregaram-se no n.º 1 as disposições que o artigo 6.º do anterior Estatuto Disciplinar repartia pelos n.ºs 1 e 3: prescrição da responsabilidade disciplinar ao fim de um ano, salvo se os mesmos factos constituírem concomitantemente ilícito criminal;

— Foi ampliado de 30 para 60 dias o prazo para instaurar procedimento disciplinar (n.º 2);

— Aclarou-se (n.º 4) que a suspensão cujos requisitos cumulativos constavam do n.º 5 do artigo 6.º do anterior Estatuto Disciplinar, e agora das alíneas do n.º 4, diz respeito tão-só ao prazo de prescrição do n.º 1, a que o legislador chama «prazo prescricional da infração disciplinar» e não ao prazo para instaurar procedimento, iniciado com o conhecimento da infração pelo superior hierárquico (n.º 2)»³³.

Neste Parecer o Conselho Consultivo, embora se pronuncie a respeito de questões atinentes ao regime disciplinar aplicável aos magistrados sob jurisdição do Conselho Superior do Ministério Público, na medida em que também incide sobre a interpretação do regime disciplinar dos trabalhadores em funções públicas e, em particular, sobre o regime de prescrição do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em

³³ No artigo 220.º, com antecedentes no referido artigo 55.º do Estatuto Disciplinar de 2008, estabelece-se que «o despacho que ordene a realização de novas diligências ou que solicite a emissão de parecer é proferido no prazo máximo de 30 dias, a contar da data da receção do processo» (n.º 3) e que a decisão do procedimento é «proferida no prazo máximo de 30 dias», a contar das datas referidas no n.º 4, determinando o incumprimento destes prazos a «caducidade do direito de aplicar a sanção» (n.º 6).

Funções Públicas, conta com entendimentos especialmente relevantes para a economia do presente parecer que importa aqui retomar (cfr., sobretudo, os pontos VII §3.º, VIII, IX, X, XIII §1.º, XIV §1.º e as conclusões n.ºs 18.ª a 21.ª, 23.ª a 25.ª e 30.ª):

— «Na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas estabelece-se uma distinção entre: - A prescrição da responsabilidade disciplinar (n.º 1 do artigo 178.º) e que redundará outrossim na prescrição dos pressupostos de competência para instaurar o procedimento disciplinar com ou sem conhecimento da infração; - A prescrição dos pressupostos de iniciativa do procedimento disciplinar depois de conhecidos os elementos essenciais da infração (n.º 2 do artigo 178.º); - A prescrição do procedimento disciplinar, depois de iniciado (n.º 5 do artigo 178.º); e - A caducidade do poder sancionatório, depois de o órgão competente se encontrar em condições de decidir (n.º 4 e n.º 6 do artigo 220.º)»;

— Nos termos do n.º 1 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas ocorre «a prescrição extintiva da punibilidade disciplinar decorrido que seja um ano sobre a prática dos factos ilícitos, salvo concurso de infração criminal, valendo em tal caso o prazo de prescrição estabelecido na lei penal ao tempo dos factos»;

— «Embora no n.º 1 do artigo 178.º se determine que a infração disciplinar prescreve ao fim de um ano transcorrido sobre o facto ilícito (sua cessação, no caso de ser permanente, ou último ato praticado, sendo infração continuada ou habitual) a verdade é que tal disposição sai postergada pela instauração do procedimento disciplinar, nos termos do n.º 5, a fixar-se para o concluir um prazo de 18 meses contados desde então».

— «Por outras palavras, o n.º 1 do artigo 178.º é afinal um prazo de prescrição da iniciativa da ação disciplinar cujo termo inicial remonta ao tempo dos atos praticados ou indevidamente deixados por praticar, pois o efeito de conter o tempo integral da responsabilidade disciplinar (até à aplicação de sanção) cede perante o n.º 5 do artigo 178.º»;

— «O n.º 2 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas «determina a prescrição 60 dias depois de conhecida a infração disciplinar por qualquer superior hierárquico se não for instaurado procedimento disciplinar em primeira mão ou convolvando inquérito prévio»;

— «O transcurso do prazo de 60 dias sobre o conhecimento da infração disciplinar por superior hierárquico do trabalhador (n.º 2 do artigo 178.º), torna desnecessário, por inutilidade, saber do esgotamento do prazo estatuído no n.º 1 do artigo 178.º (prescrição da responsabilidade disciplinar um ano após a prática por ação ou por omissão dos factos ilícitos)»;

— «Se porventura o prazo de um ano (n.º 1 do artigo 178.º) se cumprir antes do conhecimento da infração pelo superior hierárquico (n.º 2), a responsabilidade disciplinar extingue-se, a menos que os factos se revelem concomitantemente previstos e punidos por norma criminal»;

— «O prazo prescricional da punibilidade disciplinar, contudo, é cerceado pelo efetivo conhecimento da infração por qualquer superior hierárquico, de modo que apesar de a infração não ter ainda prescrito já não pode ser instaurado procedimento disciplinar se já tiver decorrido — sem suspensão — o prazo de 60 dias, tendo este último, por sua vez, de conter-se até ao termo final do primeiro»;

— «Se o conhecimento da infração ocorrer mais de um ano após a prática dos factos ilícitos, tal ciência já não permite instaurar o procedimento disciplinar. Por seu turno, a sobrevir o conhecimento da infração antes de exaurido o prazo da prescrição da punibilidade disciplinar, os pressupostos da punição disciplinar extinguem-se no termo final do prazo que primeiro for vencido: um ano sobre os factos (cessação dos mesmos, caso sejam permanentes) ou 60 dias contados da ciência da infração por órgão competente»;

— «A aplicação do n.º 2 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas é independente da ocorrência, ou não, de imputação de ilícito criminal, pois a diferença de redação consignada pela Lei Geral do Trabalho

em Funções Públicas veio esclarecer que o concurso de infração penal só modifica o prazo de prescrição enunciado no n.º 1 do artigo 178.º». «O prazo consignado no n.º 2 do artigo 178.º é igual no caso de a infração disciplinar conhecida indiciar simultaneamente um ilícito criminal, pois a prorrogação que esta circunstância determina só está prevista para a prescrição da punibilidade disciplinar no termo de um ano sobre os factos (n.º 1)»;

— O n.º 3 e o n.º 4 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, cuidam da suspensão do prazo de prescrição da punibilidade disciplinar (n.º 1). «O inquérito e outros meios de investigação preliminares à instauração do procedimento tanto se justificam para dissipar rumores ou suspeitas infundados, como para, sendo esse o caso, chegar ao conhecimento da infração, suspendendo, dentro de certos limites (cf. n.ºs 3 e 4 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas) o prazo de prescrição da punibilidade disciplinar»;

— «Já depois de conhecida a infração, podem tais meios justificar-se de igual modo, especialmente o inquérito, a fim de evitar procedimentos disciplinares temerários, razão por que se suspende a contagem não apenas do prazo de prescrição da punibilidade disciplinar, como também do prazo para instaurar procedimento, contanto que cumpridos os requisitos do n.º 3 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas»;

— O n.º 5 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas estabelece «o prazo de 18 meses para instruir, concluir o procedimento instaurado e deliberar sanção disciplinar»;

— «O prazo de 18 meses para concluir o procedimento (n.º 5 do artigo 178.º) só opera se e quando o procedimento disciplinar tiver sido iniciado tempestivamente (n.º 1 e n.º 2)»;

— «Instaurado tempestivamente o procedimento disciplinar, ou seja, antes de exaurido o prazo próprio e antes de prescrever a responsabilidade disciplinar (n.º 2 e n.º 1, respetivamente), passa a relevar tão-somente o

prazo previsto no n.º 5: o prazo de 18 meses até à notificação da decisão final ao trabalhador»;

I.3.2. Aclarados os termos em que deve ser interpretado o regime previsto no artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, importa, ainda, considerar, porque a questão que nos é colocada se prende com o modo de contagem dos prazos previstos no n.º 2 e nas alíneas a) e b) do n.º 4 deste preceito legal, o disposto no artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Estabelece este preceito legal, sob a epígrafe «Contagem dos prazos», que «[o]s prazos previstos na LTFP contam-se nos termos do Código do Procedimento Administrativo».

Inicialmente efetuada para o Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, esta remissão deve, agora, considerar-se efetuada para o Código do Procedimento Administrativo atualmente em vigor (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro), designadamente para o disposto no seu artigo 87.º («Contagem dos prazos»).

Apesar de o artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, ter um âmbito de aplicação mais alargado, que transcende os prazos relativos ao regime disciplinar dos trabalhadores em funções públicas, atenta a semelhança da redação utilizada, fez retomar as dúvidas suscitadas pela interpretação do artigo 2.º da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, que aprovou o Estatuto Disciplinar de 2008.

A questão é idêntica e reside em saber se, por força do disposto no artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, todos os prazos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas «contam-se nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo» ou só se contam naqueles termos os prazos procedimentais nela previstos.

Na doutrina, o entendimento maioritário tem ido no sentido de que apenas os prazos procedimentais se contam nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo e, em especial, quanto à forma de contagem do prazo de 60 dias, estabelecido no n.º 2 do artigo 178.º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que este prazo deve ser contado nos termos do disposto no artigo 279.º do Código Civil, por se tratar de um prazo substantivo.

Neste sentido PAULO VEIGA E MOURA E CÁTIA ARRIMAR³⁴, em comentário ao artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, consideram não se justificar ou ser necessária esta norma uma vez que a aplicabilidade do Código do Procedimento Administrativo à contagem dos prazos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas «já resultava para os empregadores públicos do disposto naquele Código, pelo que, mesmo na [sua] ausência (...) sempre os prazos procedimentais [...] se contabilizariam nos termos do CPA.»

Entendem estes Autores que não obstante este preceito «determinar que os prazos referidos na Lei Geral do Trabalho observam o disposto no CPA (...) apenas estão sujeitos às regras ali definidas os prazos procedimentais e já não os prazos substantivos consagrados na LTFP. Na verdade, esta lei consagra diversos prazos substantivos, como sejam os prazos de prescrição ou de caducidade (v. arts. 178.º e 220.º/6) (...), os quais seguramente não têm qualquer natureza procedimental e relativamente aos quais nada justifica que sejam contabilizados como prazos procedimentais, até por muitos deles se computarem em meses ou anos e, portanto, terem de ser contabilizados nos termos do art. 279.º do Código Civil».

Já em comentário ao artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas³⁵ reafirmam que nem todos os prazos mencionados naquela lei «se devem contabilizar nos termos do Código do Procedimento Administrativo, conforme parece impor o artigo 3.º, do diploma preambular»: «os prazos que a norma do

³⁴ In *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1.º Volume, 1ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 12 e 13.

³⁵ In *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, op. cit., p. 513.

diploma preambular pretende que sejam contabilizados nos termos do Código do Procedimento Administrativos são apenas os prazos procedimentais referidos na presente lei e já não seguramente os prazos substantivos nela igualmente referidos – como sucede com os prazos de prescrição -, os quais não podem deixar de ser computados nos termos do disposto no artigo 279.º do Código Civil (...).

Referem, ainda, estes Autores que não vislumbram «razão alguma para que em matéria de prescrição a presente lei se tivesse afastado da regra geral de contagem dos prazos prescricionais vigentes no domínio civil, sobretudo quando no n.º 2, do artigo 11.^{o36}, do diploma preambular se remete para o artigo 337.^{o37}, do Código do Trabalho, parecendo não haver dúvidas em como os prazos ali referidos se contabilizam de forma contínua (...).

Em sentido idêntico, ABEL ANTUNES e DAVID CASQUINHA³⁸ entendem, em anotação ao artigo 3.º da Lei n.º 35/2004, de 20 de junho, que «[a]inda que não existisse uma norma específica, deveria entender-se que seria – genericamente - aplicável à LTFP o disposto no CPA sobre a contagem de prazos» porque o «procedimento disciplinar é (...) um procedimento administrativo especial» ao qual se aplica subsidiariamente «a lei geral (cfr. artigo 2.º, n.º 5 do CPA (...)). «Deste modo, ainda que este artigo não existisse, deveríamos, não obstante, recorrer à lei geral (*in casu* o CPA) e aplicar o respetivo competente normativo, para efeitos de contagem de prazos».

Admitindo que uma «interpretação *literal* (...) parece querer significar que, em consequência do artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, *todos* os prazos

³⁶ O n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 35/2004, de 20 de junho, estabelece o seguinte: «Ao prazo de prescrição da infração disciplinar previsto no artigo 178.º na LTFP aplica-se o disposto no artigo 337.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na redação atual».

³⁷ O artigo 337.º (Prescrição e prova de crédito) estabelece o seguinte: «1 - O crédito de empregador ou de trabalhador emergente de contrato de trabalho, da sua violação ou cessação prescreve decorrido um ano a partir do dia seguinte àquele em que cessou o contrato de trabalho. 2 - O crédito correspondente a compensação por violação do direito a férias, indemnização por aplicação de sanção abusiva ou pagamento de trabalho suplementar, vencido há mais de cinco anos, só pode ser provado por documento idóneo».

³⁸ *In Direito Disciplinar Público - Comentário ao Regime Jurídico-Disciplinar da LTFP*, Rei dos Livros, Lisboa, 2018, pp. 39 e 41.

previstos na LTFP seriam contados nos termos da referida alínea c), do artigo 87.º, do CPA» defendem que «a realidade não é esta» porquanto «este artigo 3.º refere-se exclusivamente à contagem dos prazos procedimentais». «Deste modo, em todas as situações em que a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho ou a LTFP, que aquela aprovou, não se reportar exclusivamente a prazos que regulem a prática de atos no seio do procedimento, esses prazos não se contabilizam nos termos do CPA, mas antes nos do (...) artigo 279.º do Código Civil».

Para estes Autores o prazo previsto no n.º 2 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas «é claramente um prazo substantivo, pelo que os dias ali referidos devem ser contados nos termos do artigo 279.º, do Código Civil».

Também VASCO CAVALEIRO³⁹ entende que, por ser «desnecessária a existência des[t]a regra, por na sua ausência já ser do conhecimento dos empregadores públicos – abrangidos pelo âmbito subjetivo do CPA (art.º 2.º) – que em matéria de prazos procedimentais a sua contagem obedece aos critérios daquele diploma (art. 87.º do CPA) (...) a sua formulação pode prestar-se a equívocos interpretativos e aplicativos»: «a existência deste normativo pode levar à sua errada aplicação a situações em que não estamos perante prazos procedimentais, porquanto tanto a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, como o seu anexo LTFP, preveem tanto prazos procedimentais como prazos substantivos».

Centrando a sua atenção no prazo de prescrição do *direito* de instaurar o procedimento disciplinar, previsto no n.º 2 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, entende tratar-se de «um prazo substantivo e não um prazo procedimental» pois trata-se «neste âmbito, do instituto da prescrição regulado no art. 298.º, n.º 1 do Código Civil, de uma verdadeira prescrição extintiva, em que por força do efeito do tempo no não exercício do dever jurídico associado aos poderes

³⁹ *In O Poder Disciplinar e as Garantias de Defesa do Trabalhador em Funções Públicas*, abril de 2017, Escola de Direito da Universidade do Minho, pp. 81 e 82 (disponível para consulta em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/52128/1/Vasco%20Jos%C3%A9%20da%20Silva%20Cavaleiro.pdf>).

hierárquicos do empregador público ele vê extinguir-se o direito de instaurar processo disciplinar».

Conclui que, por isso, «desde o *dies a quo*, dia da tomada do conhecimento da infração por parte do superior hierárquico, este tem 60 dias “corridos” (computados nos termos do art. 279.º do Código Civil) e não 60 dias “úteis” (contabilizados ao abrigo do art. 87.º do CPA) para poder instaurar o procedimento disciplinar, sob pena não só de prescrição do direito dessa instauração, mas do próprio apuramento da sua responsabilidade disciplinar por incumprimento do dever jurídico em ordenar tempestivamente tal instauração, quando confrontado com a existência de indícios da prática de infração disciplinar».

Também este Conselho Consultivo já emitiu pronúncia sobre a interpretação do artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, embora em causa não estivesse a contagem de um prazo de prescrição, no âmbito do procedimento disciplinar, mas sim a contagem de prazos relativos ao regime de proteção da parentalidade.

No Parecer n.º 35/2015⁴⁰, de 12 de novembro de 2015, considerou-se, desde logo, que «[a] solução que consta do artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, já resultaria diretamente do próprio CPA para os prazos procedimentais previstos na LGTFP, uma vez que os empregadores abrangidos pelo âmbito de aplicação daquela lei são entidades integradas na Administração Pública em sentido orgânico ou, pelo menos, entidades públicas no exercício de funções administrativas (cfr. o artigo 1.º, n.ºs 2, 3 e 4 da LGTFP)».

Fez-se notar que «[a] pesar de o artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 26 de junho, estabelecer que os prazos previstos nesta lei contam-se nos termos do Código do Procedimento Administrativo, só são procedimentais os prazos cujo destinatário é a Administração (as entidades empregadoras públicas), ou seja, que fixam um prazo para a Administração decidir, e aqueles que, independentemente de se destinarem

⁴⁰ Disponível para consulta em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr>.

à Administração ou aos particulares, se insiram dentro de um procedimento já iniciado (intraprocedimentais)» e que «nem todos os prazos previstos na LGTFP são prazos procedimentais no sentido em que estejam inseridos num procedimento administrativo».

Ainda que, no caso, estivesse em causa uma «matéria que não é regulada pela LGTFP mas sim pelo CT [Código do Trabalho] por remissão expressa constante do artigo 4.º daquele diploma, como é o caso da proteção na parentalidade» entendeu-se que se deveria adotar «relativamente aos prazos previstos no CT em matéria de parentalidade o mesmo critério que se adota para os prazos consagrados na LGTFP, ou seja, analisar, em concreto, quais os prazos que se podem considerar de natureza procedimental».

Na jurisprudência esta interpretação também tem sido adotada. O Supremo Tribunal de Justiça, em Acórdão de 25 de setembro de 2019⁴¹, pronunciou-se sobre a forma de contagem do prazo de 60 dias, estabelecido no n.º 2 do artigo 178.º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, tendo concluído que este «não é um prazo que se inclua no conceito de prazo procedimental, pelo que, sendo esse prazo tido pela lei como condição de exercício (fator de caducidade ou de prescrição) do direito ou da posição jurídica, é um prazo substantivo, não se suspendendo aos sábados, domingos e feriados, devendo ser contado de acordo com a regra do art. 279.º, do CC.».

Para assim concluir, esta decisão judicial, convocando, para além do mais, as posições doutrinárias atrás referidas, entendeu dever «fazer-se uma interpretação restritiva do artigo 3º, da LTFP [artigo 9º, do CC], e concluir-se que o superior hierárquico, com competência disciplinar para instaurar o procedimento disciplinar, tem 60 dias “corridos” (computados nos termos do artigo 279.º do Código Civil) e não 60 dias “úteis” (contabilizados ao abrigo do artigo 87.º do CPA) para o

⁴¹ Proferido no processo n.º 91/18.8 YFLSB (disponível para consulta em www.dgsi.pt).

instaurar, a partir do conhecimento da infração, sob pena de prescrição do direito dessa instauração.»

Este Acórdão conta com uma declaração de voto na qual se questiona a bondade desta interpretação restritiva, no qual pode ler-se, designadamente, o seguinte:

«(...) embora tendo por certa a natureza substantiva desse prazo, não encontro, todavia, razões suficientes para interpretar restritivamente o alcance do artigo 3.º da referida [lei] preambular ao consignar que “os prazos previstos na LTFP contam-se nos termos do Código do Procedimento Administrativo”.

Com efeito, considerando a forma tão lapidar como aquele normativo se refere aos prazos previstos na LTFP, sem qualquer diferenciação da natureza desses prazos, é de presumir, à luz do disposto no artigo 9.º, n.º 3, do CC, que o legislador dimensionou, coerentemente, os referidos prazos tendo em conta precisamente o regime de cômputo para que remete o artigo 3.º da sobredita Lei preambular.

Nessa linha de ordem sistemática, é até compreensível que o legislador tenha procurado uniformizar o regime de contagem de todos os prazos previstos na LTFP, com particular relevo para os prazos de curta duração.

Assim sendo, afigura-se-me que a mera diferenciação da natureza desses prazos, de resto omitida no mencionado artigo 3.º da Lei preambular, é insuficiente para, por si só, por via de interpretação restritiva jurisprudencial, pôr em causa aquela presumida coerência sistemática e a sua razoabilidade teleológica.»

Apontando também para uma interpretação literal, RAQUEL CARVALHO⁴², em anotação ao artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, afirma que

⁴² In *Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*, 3ª edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2022, p. 163.

o prazo de 60 dias previsto no n.º 2, «por força das regras previstas no artigo 3.º da lei que aprova a LTFP, conta-se em dias úteis».

Aparentemente, também neste sentido, MIGUEL LUCAS PIRES⁴³, em anotação ao artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, refere que «[n]ão vale, (...) e salvo quando o prazo estabelecido seja superior a 6 meses, a regra da continuidade dos prazos».

Também no sentido de que o prazo de 60 dias previsto no n.º 2 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas se conta «nos termos das alíneas b) e c) do art. 87.º do CPA, aplicável por força do art. 3º da Lei n.º 35/2014» decidiu o Supremo Tribunal Administrativo, em Acórdão de 18 de setembro de 2019⁴⁴.

1.3.3. Este périplo, pela doutrina e pela jurisprudência, permite-nos perceber que o artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (tal como, em momento anterior, o artigo 2.º da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro) tem sido objeto de duas interpretações:

— Uma interpretação literal: (todos) os prazos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas contam-se nos termos do Código do Procedimento Administrativo; e

— Uma interpretação restritiva: os prazos procedimentais previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas contam-se nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

Por outro lado, não suscitando controvérsia a natureza substantiva do prazo previsto no n.º 2 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas,

⁴³ In *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas Anotada e Comentada*, 4ª edição, Coimbra, Almedina, 2021, p. 163.

⁴⁴ Proferido no processo n.º 023/19.6BALS (disponível para consulta em www.dgsi.pt).

a adoção daquela interpretação restritiva tem conduzido a aplicar-se àquele prazo o modo de contagem dos prazos previsto no artigo 279.º do Código Civil.

Em síntese, para fundamentar a interpretação restritiva do artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, têm sido invocados os seguintes argumentos:

— As normas do Código do Procedimento Administrativo, relativas ao modo de contagem de prazos, só se aplicam a prazos procedimentais;

— Não há justificação: (i.) para que os prazos substantivos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas sejam contabilizados como prazos procedimentais; (ii.) para que, em matéria de prescrição, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas se afaste da regra geral de contagem dos prazos prescricionais vigentes no domínio civil;

— Os prazos que a norma do diploma preambular pretende que sejam contabilizados nos termos do Código do Procedimento Administrativo são apenas os prazos procedimentais, já não seguramente os prazos substantivos;

— Os prazos substantivos não podem deixar de ser computados nos termos do disposto no artigo 279.º do Código Civil;

— Os prazos computados em meses ou anos têm de ser contados nos termos do artigo 279.º do Código Civil;

Antes de avançarmos para a interpretação do artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e para a resposta às questões que nos são colocadas, é, pois, necessário precisar, por um lado, como se distinguem prazos procedimentais de prazos substantivos e, por outro lado, quais são as regras aplicáveis à contagem desses prazos.

II. Prazos procedimentais e prazos substantivos

II.1. Quanto à natureza dos prazos, podemos fazer uma primeira distinção entre prazos substantivos e prazos adjetivos para, depois, dentro desta última categoria, distinguir prazos processuais de prazos procedimentais (os prazos processuais por referência a um processo judicial e os prazos procedimentais por referência a um procedimento administrativo).

MARCO CARVALHO GONÇALVES⁴⁵ propõe-nos uma definição de prazo substantivo «pela negativa ou a título subsidiário». Prazo substantivo será «aquele que regula a repercussão do tempo em todas as relações jurídicas que não revistam natureza processual» (ou procedimental). «Na verdade, o prazo substantivo não se destina a disciplinar a prática de atos ou a produção de efeitos num determinado processo [ou procedimento], razão pela qual este prazo encontra-se previsto, em regra, na lei substantiva».

Adotando esta metodologia, um prazo será *subsidiariamente* substantivo se não o pudermos qualificar como processual ou procedimental.

Ainda segundo MARCO CARVALHO GONÇALVES⁴⁶ prazo processual «é aquele que regula o tempo da prática de um ato dentro de um processo, a distância temporal entre os diferentes atos ou fases processuais, ou a produção de um determinado efeito jurídico-processual por força do decurso do tempo». Sendo «o processo uma relação jurídica continuada no tempo, composta por uma sucessão de atos logicamente encadeados, o prazo processual garante que os atos são praticados de forma sequencial e organizada» sendo esta uma das suas funções essenciais⁴⁷.

⁴⁵ *In Prazos Processuais*, 2.ª edição, Coimbra Almedina, 2020, p. 16.

⁴⁶ *In Prazos Processuais*, op. cit., pp. 19 e 20.

⁴⁷ Este Autor identifica, ainda, outras três funções essenciais desempenhadas pelo prazo processual: «permite regular o ritmo do processo, tornando-o mais rápido ou mais lento em função das diferentes finalidades ou interesses que se visem proteger ou tutelar»; «assegura a igualdade de armas entre as partes»; «contribui para a segurança e para a estabilidade da relação jurídico-processual» (*Prazos Processuais*, op. cit., pp. 20 a 21).

Por se tratar também de um prazo adjetivo, os termos da definição de prazo processual, proposta por MARCO CARVALHO GONÇALVES, podem ser transponíveis, com as devidas adaptações, para a definição de prazo procedimental.

Relembremos que se entende por procedimento administrativo, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 1.º do Código do Procedimento Administrativo, «a sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública». Neste contexto, processo administrativo é «o conjunto de documentos devidamente ordenados em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo» (n.º 2 do mesmo artigo 1.º).

Podemos, assim, considerar que prazo procedimental é aquele que regula o tempo da prática de um ato dentro de um procedimento administrativo, a distância temporal entre os diferentes atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública, ou a produção de um determinado efeito jurídico-procedimental por força do decurso do tempo.

Em sentido idêntico, LUÍS VERDE DE SOUSA⁴⁸ propõe a seguinte distinção:

«Os prazos de natureza substantiva (de caducidade ou prescrição) têm a função de determinar o período de tempo dentro do qual se pode exercer um direito material (incluindo o direito de ação ou impugnação, enquanto direito à tutela judicial). Os prazos de carácter *adjetivo* ou *processual* visam, por seu turno, regular a distância entre os diferentes atos de um processo, sendo elemento do regime da relação jurídica processual. Apesar das diferenças (funcionais e estruturais) do procedimento administrativo face ao processo judicial (por referência ao qual a distinção que analisámos é feita), não podemos deixar de concluir pela natureza adjetiva do primeiro.

⁴⁸ «Breves notas sobre prazos procedimentais», in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Volume II, 5.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2020, pp. 36 e 37.

Com efeito, os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo são “momentos ou etapas de um percurso ou caminho ordenado de forma racional”, são elementos estrutural e funcionalmente distintos de uma “cadeia” que visa a produção de um determinado resultado jurídico-administrativo. Nesta medida, os prazos procedimentais apresentam uma natureza adjetiva, disciplinando o período de tempo em que tais atos e formalidades (da Administração e dos particulares) devem ser praticados ou, numa formulação mais próxima da de Alberto dos Reis, regulando a distância entre os diferentes atos e formalidades de um procedimento.»

Como esclarecem MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM⁴⁹ «[n]ão se inclui, obviamente, no conceito de prazos procedimentais, o próprio prazo estabelecido na lei como condição de exercício (fator de caducidade ou prescrição) do direito ou da posição jurídica, a cuja atribuição ou reconhecimento o procedimento tende».

II.2. Assentes os termos da distinção entre prazos substantivos e prazos procedimentais, vejamos, agora, qual o modo de contagem desses prazos⁵⁰.

Por força do disposto no artigo 296.º do Código Civil⁵¹, os prazos substantivos contam-se, «na falta de disposição especial em contrário», de acordo com as «regras constantes do artigo 279.º» do mesmo Código.

⁴⁹ Em anotação ao artigo 72.º («Contagem dos prazos») do anterior Código do Procedimento Administrativo, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2001, p. 368.

⁵⁰ Quanto aos prazos processuais, estes serão contados de acordo com o disposto na lei processual onde se encontram previstos.

⁵¹ O artigo 296.º do Código Civil tem a seguinte redação: «As regras constantes do artigo 279.º são aplicáveis, na falta de disposição especial em contrário, aos prazos e termos fixados por lei, pelos tribunais ou por qualquer outra autoridade».

O artigo 279.º do Código Civil tem por epígrafe «Cômputo do termo» e estabelece as seguintes regras:

«À fixação do termo são aplicáveis, em caso de dúvida, as seguintes regras:

- a) Se o termo se referir ao princípio, meio ou fim do mês, entende-se como tal, respetivamente, o primeiro dia, o dia 15 e o último dia do mês; se for fixado no princípio, meio ou fim do ano, entende-se, respetivamente, o primeiro dia do ano, o dia 30 de junho e o dia 31 de dezembro;
- b) Na contagem de qualquer prazo não se inclui o dia, nem a hora, se o prazo for de horas, em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr;
- c) O prazo fixado em semanas, meses ou anos, a contar de certa data, termina às 24 horas do dia que corresponda, dentro da última semana, mês ou ano, a essa data; mas, se no último mês não existir dia correspondente, o prazo finda no último dia desse mês;
- d) É havido, respetivamente, como prazo de uma ou duas semanas o designado por oito ou quinze dias, sendo havido como prazo de um ou dois dias o designado por 24 ou 48 horas;
- e) O prazo que termine em domingo ou dia feriado transfere-se para o primeiro dia útil; aos domingos e dias feriados são equiparadas as férias judiciais, se o ato sujeito a prazo tiver de ser praticado em juízo.»

Destaca-se, porque especialmente relevante para a economia do presente parecer, a regra da continuidade da contagem do prazo. Não sendo uma regra expressa, esta infere-se do regime que decorre da alínea e) do artigo 279.º: «o prazo substantivo conta-se, salvo convenção ou disposição legal em sentido contrário, de forma contínua, ou seja, contam-se todos os dias do prazo, independentemente de os mesmos serem úteis ou não ou de corresponderem a um período de férias judiciais⁵²».

⁵² MARCO CARVALHO GONÇALVES, *In Prazos Processuais*, op. cit., p. 18.

Sobre a contagem dos prazos procedimentais há que considerar, sobretudo⁵³, o regime do artigo 87.º do Código do Procedimento Administrativo:

«Artigo 87.º

Contagem dos prazos

À contagem dos prazos são aplicáveis as seguintes regras:

- a) O prazo começa a correr independentemente de quaisquer formalidades;
- b) Não se inclui na contagem o dia em que ocorra o evento a partir do qual o prazo começa a correr;
- c) O prazo fixado suspende-se nos sábados, domingos e feriados;
- d) Na contagem dos prazos legalmente fixados em mais de seis meses, incluem-se os sábados, domingos e feriados;
- e) É havido como prazo de um ou dois dias o designado, respetivamente, por 24 ou 48 horas;
- f) O termo do prazo que coincida com dia em que o serviço perante o qual deva ser praticado o ato não esteja aberto ao público, ou não funcione durante o período normal, transfere-se para o primeiro dia útil seguinte;
- g) Considera-se que o serviço não está aberto ao público quando for concedida tolerância de ponto, total ou parcial.»

Para os prazos procedimentais⁵⁴, prevêem-se, assim, duas formas de contagem, as quais dependem da sua duração: na contagem de prazos procedimentais legalmente fixados em mais de seis meses, incluem-se os sábados, domingos e feriados; na contagem dos restantes prazos procedimentais, o prazo fixado suspende-se nos sábados, domingos e feriados (alíneas c) e d) do artigo 87.º).

⁵³ Embora sem relevância para a economia do presente parecer, quanto à contagem dos prazos procedimentais, importa ainda considerar o regime de «Dilação», previsto no artigo 88.º do Código do Procedimento Administrativo.

⁵⁴ Para mais desenvolvimentos quanto às «regras gerais em matéria de contagem de prazos procedimentais», designadamente quanto ao «início da contagem do prazo», à «unidade temporal» e ao «termo do prazo», cfr. LUÍS VERDE DE SOUSA, «Breves notas sobre prazos procedimentais», op. cit., pp. 39 a 48.

Deste regime resulta manifesto que os prazos procedimentais legalmente fixados em meses ou anos se contam nos termos previstos no artigo 87.º: na contagem dos prazos legalmente fixados em mais de seis meses incluem-se os sábados, domingos e feriados, nos outros prazos suspende-se a contagem nesses dias.

É certo que a contagem de um prazo procedimental fixado em meses com suspensão da sua contagem nos sábados, domingos e feriados não é isenta de dificuldades⁵⁵, mas estas dificuldades não conduzem a que se abandone essa forma de contagem, legalmente prevista na alínea c) do artigo 87.º do Código do Procedimento Administrativo. De acordo com o entendimento maioritariamente defendido pela doutrina e pela jurisprudência, a contagem de um prazo procedimental fixado em meses, com suspensão da sua contagem nos sábados, domingos e feriados, deve ser precedida de uma operação de conversão de cada mês em 30 dias.

Note-se, no entanto, que o modo de contagem dos prazos procedimentais estabelecido no Código do Procedimento Administrativo pode ser afastado, no âmbito de procedimentos administrativos especiais⁵⁶, uma vez que, quanto a esses procedimentos, as disposições daquele Código aplicam-se apenas subsidiariamente (n.º 5 do artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo).

II.3. Da análise das regras gerais de contagem dos prazos - substantivos e procedimentais – resulta que a natureza do prazo não determina, por si só, uma

⁵⁵ Sobre estas dificuldades cfr. LUÍS VERDE DE SOUSA, «Breves notas sobre prazos procedimentais», op. cit., pp. 40 a 43.

⁵⁶ Procedimentos administrativos especiais «serão, para estes efeitos, todos aqueles cuja tramitação esteja estabelecida, mais ou menos minuciosamente, para a prática de uma certa categoria de atos, regulamentos ou contratos», MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, em anotação ao artigo 2.º («âmbito de aplicação») do anterior Código do Procedimento Administrativo, *in Código do Procedimento Administrativo Comentado*, op. cit., p. 78 e 79. É o caso do procedimento disciplinar cuja tramitação se encontra estabelecida na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

determinada forma de contagem do prazo. Não pode afirmar-se que um prazo, por ter uma determinada natureza tem, necessariamente, por força dessa natureza, que ser contado de determinado modo.

Podemos, pois, concluir que a determinação da técnica geral de contagem de prazos de determinada natureza é uma opção legislativa e que, assim sendo, a opção por determinada técnica pode variar ao longo do tempo⁵⁷.

Fica também claro que o legislador, para além de um regime *geral* subsidiário de contagem dos prazos substantivos e procedimentais, pode, em relação a determinados prazos, estabelecer outras regras de contagem.

A lei afirma-o expressamente:

Quanto aos prazos substantivos, estabelece, no artigo 296.º do Código Civil, que a forma de contagem prevista no artigo 279.º do mesmo Código só se aplica na falta de disposição em contrário⁵⁸;

Quanto aos prazos procedimentais, prevê que, em procedimentos administrativos especiais, as regras de contagem de prazos previstas no Código do Procedimento Administrativo só se aplicam subsidiariamente, se as normas que

⁵⁷ E tem variado: veja-se o caso dos prazos processuais previstos no Código do Processo Civil e a evolução das regras de contagem desses prazos (a aproximação às regras gerais de contagem de um prazo substantivo).

⁵⁸ Encontramos no nosso ordenamento jurídico vários casos ilustrativos da desconsideração, pelo legislador, da natureza do prazo para efeitos de fixação do seu modo de contagem. Veja-se, entre outros, o caso do prazo de três meses para a impugnação de atos administrativos anuláveis, previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 58.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, e alterado pela Leis n.ºs 4-A/2003, de 19 de fevereiro, 59/2008, de 11 de setembro, 63/2011, de 14 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, e pelas Lei n.ºs 118/2019, de 17 de setembro, 30/2021, de 21 de maio e 56/2021, de 16 de agosto). Na redação original do Código determinava-se que a contagem deste prazo obedecia «ao regime aplicável aos prazos para a propositura de ações que se encontram previstos no Código de Processo Civil». Com a revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, passou a determinar-se que esse prazo se conta «nos termos do artigo 279.º do Código Civil». E na redação atual, dada pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, determina-se que este prazo se conta «nos termos do artigo 279.º do Código Civil, transferindo-se o seu termo, quando os prazos terminarem em férias judiciais ou em dia em que os tribunais estiverem encerrados, para o 1.º dia útil seguinte».

regulam o procedimento administrativo especial não dispuserem especialmente sobre a matéria.

Em procedimentos administrativos especiais o legislador, no exercício da margem de livre conformação, pode, ao estabelecer essas regras especiais, determinar que um prazo procedimental seja contado de acordo com as regras fixadas para os prazos substantivos⁵⁹, tal como pode estabelecer que um prazo substantivo seja contado de acordo com as regras fixadas para os prazos procedimentais.

O facto de o Código do Procedimento Administrativo não regular a forma de contagem de prazos substantivos não impede que o legislador estabeleça, numa disposição especial, que determinados prazos substantivos se computem nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

III. Natureza e modo de contagem dos prazos previstos no n.º 2 e nas alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

III.1. Encontramo-nos, agora, em condições de responder às questões colocadas.

A primeira questão reside em saber qual a natureza dos prazos previstos no n.º 2 e nas alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. Relembremos de que prazos se trata.

No n.º 2 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas prevê-se a prescrição dos pressupostos de iniciativa do procedimento disciplinar depois de conhecidos os elementos essenciais da infração. Determina-se a prescrição «60 dias depois de conhecida a infração disciplinar por qualquer superior

⁵⁹ Cfr., neste sentido, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, em anotação ao artigo 72.º («Contagem dos prazos») do anterior Código do Procedimento Administrativo, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, op. cit., p. 368.

hierárquico se não for instaurado procedimento disciplinar em primeira mão ou convolvando inquérito prévio».

O n.º 3 e o n.º 4 do artigo 178.º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, cuidam da suspensão do prazo de prescrição da punibilidade disciplinar previsto no n.º 1 do mesmo preceito, prazo este que é «um prazo de prescrição da iniciativa da ação disciplinar cujo termo inicial remonta ao tempo dos atos praticados ou indevidamente deixados por praticar».

Suspende o referido prazo prescricional «por um período até seis meses, a instauração de processo de sindicância aos órgãos ou serviços, ou de processo de inquérito ou disciplinar, mesmo que não dirigidos contra o trabalhador a quem a prescrição aproveite, quando em qualquer deles venham a apurar-se infrações por que seja responsável (artigo 178.º, n.º 3).

Para que a suspensão opere, exige-se, nos termos do n.º 4 do referido artigo 178.º, que, cumulativamente:

- a) Os processos de sindicância aos órgãos ou serviços, ou processo de inquérito ou disciplinar tenham sido instaurados nos 30 dias seguintes à suspeita da prática de factos disciplinarmente puníveis;
- b) O procedimento disciplinar subsequente tenha sido instaurado nos 30 dias seguintes à receção daqueles processos, para decisão, pela entidade competente;
- c) À data da instauração dos processos e procedimento referidos nas alíneas anteriores, não se encontre já prescrito o direito de instaurar procedimento disciplinar.

Afastada que está à partida a possibilidade de serem qualificados como prazos processuais, por não terem por referência um processo judicial, a questão estará em saber se são prazos substantivos ou prazos procedimentais.

Os prazos em questão são prazos relativos à prescrição da iniciativa do procedimento disciplinar, sendo a prescrição um instituto de direito substantivo, que constitui uma das vias de extinção da responsabilidade disciplinar. Estes prazos regulam aspetos anteriores à prática do ato de instauração do procedimento e não a repercussão do tempo na relação jurídica procedimental, que então ainda não se constituiu.

Atenta a definição de prazo procedimental que adotámos, revela-se evidente que não podem ser considerados prazos procedimentais uma vez que não regulam (i.) o tempo da prática de um ato dentro do procedimento administrativo disciplinar (ii.) nem a distância temporal entre os diferentes atos e formalidades relativos à formação, manifestação ou execução da vontade dos órgãos da Administração Pública em matéria disciplinar (iii.) nem visam a produção de um determinado efeito jurídico no procedimento disciplinar por força do decurso do tempo.

Devem, por isso, ser considerados prazos substantivos.

III.2. Tratando-se de prazos substantivos, a sua natureza apontaria para a aplicação das regras de contagem de prazos previstas no artigo 279.º do Código Civil. Contudo, como vimos, só será assim, nos termos do disposto no artigo 296.º do Código Civil, se não existir uma disposição especial em contrário.

A questão reside, pois, em saber se o artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, (também) dispõe especialmente sobre a forma de contagem dos prazos substantivos que se encontrem na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

Recordemos o que estabelece este preceito legal:

«Artigo 3.º
Contagem dos prazos

Os prazos previstos na LTFP contam-se nos termos do Código do Procedimento Administrativo.»

A letra da lei é clara: os prazos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – todos os prazos⁶⁰ previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, incluindo os prazos substantivos – contam-se nos termos do Código do Procedimento Administrativo⁶¹.

A previsão e a estatuição da norma apontam apenas num sentido: aplicam-se os termos da contagem de prazos estabelecidos no Código do Procedimento Administrativo (estatuição) aos prazos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (previsão).

A redação deste preceito não faz qualquer diferenciação em função da natureza dos prazos. É de destacar que se adotou, neste caso, um enunciado normativo totalmente distinto daquele que se utilizou no artigo 2.º da Lei n.º 37/2019, de 30 de maio, diploma que aprovou o Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública. Neste preceito legal, que também tem por epígrafe «Contagem dos prazos», o legislador diferencia os prazos em função da sua natureza estabelecendo que «[o]s prazos adjetivos referidos no Estatuto Disciplinar contam-se nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo e os prazos substantivos contam-se nos termos gerais».

⁶⁰ Note-se que o artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, se aplica apenas a prazos (cfr., supra, no ponto II., as noções de prazo substantivo, prazo processual e prazo procedimental). Este preceito não determina a forma de contagem de outros períodos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas como, por exemplo, o período experimental (n.º 1 do artigo 45.º e artigos 49.º e 50.º) ou a duração da sanção disciplinar de suspensão (n.ºs 3 e 4 do artigo 181.º e n.º 2 do artigo 182.º).

⁶¹ Sendo esta a regra geral de contagem dos prazos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, tal não afasta a possibilidade de, quanto a um determinado prazo, por opção do legislador, se determinar uma forma de contagem diferente. Cfr., por exemplo, o que se estabelece quanto ao prazo da aceitação da nomeação (artigo 43.º, n.º 1).

Por outro lado, ao remeter para o Código do Procedimento Administrativo, o artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, remete apenas para os termos em que, nesse Código, se regula a contagem dos prazos.

Por isso, a circunstância de nos termos desse Código, o modo de contagem dos prazos nele previsto só se aplicar a prazos procedimentais, não pode influenciar a interpretação literal daquela norma especial relativa à contagem de prazos.

Diferente interpretação só poderia equacionar-se se o legislador em vez de estabelecer que a contagem dos prazos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas se faz nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo, tivesse estabelecido que se aplica em matéria de contagem de prazos o disposto no Código do Procedimento Administrativo.

De acordo com a interpretação literal, os prazos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas contam-se nos termos do Código do Procedimento Administrativo. A não ser que existam elementos de interpretação que nos habilitem a fazer uma interpretação restritiva – retirando da sua previsão os prazos substantivos -, esta deve ser a interpretação adotada, pois é o sentido para que o texto claramente aponta.

Recordemos o que nos diz o Código Civil sobre a interpretação da lei:

«Artigo 9.º

(Interpretação da lei)

1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.
2. Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.»

Como refere BAPTISTA MACHADO⁶², o intérprete só pode alcançar uma interpretação restritiva quando «chega à conclusão de que o legislador adotou um texto que traiçoa o seu pensamento, na medida em que diz mais do que aquilo que se pretendia dizer». Aqui «a *ratio legis* terá uma palavra decisiva. O intérprete não deve deixar-se arrastar pelo alcance aparente do texto, mas deve restringir este em termos de o tornar compatível com o pensamento legislativo, isto é, com aquela *ratio*. O argumento em que assenta este tipo de interpretação costuma ser assim expresso: *cessante ratione legis cessat eius dispositivo* (lá onde termina a razão de ser da lei termina o seu alcance)».

O principal argumento que tem sido aduzido para fundamentar a interpretação restritiva do artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, é o da natureza dos prazos. Entende-se que não há justificação para que os prazos substantivos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas sejam contados como prazos procedimentais e para que, em matéria de prescrição, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas se afaste da regra geral de contagem dos prazos prescricionais vigentes no domínio civil.

Estes argumentos podem ser avançados para criticar a opção legislativa, mas não para sustentar uma interpretação restritiva. Sendo uma perspetiva válida *de iure condendo*, não tem, no entanto, préstimo *de iure condito*.

A regra de contagem dos prazos substantivos só é a do artigo 279.º do Código Civil se o legislador não estabelecer expressamente outro modo de contagem do prazo. O elemento sistemático da interpretação não nos permite, pois, afastar a interpretação que decorre da letra da lei.

⁶² In *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 24.ª reimpressão, Coimbra, 2017, p. 186.

Pelo contrário, o complexo normativo que regula o modo de contagem dos prazos substantivos confere ao legislador a possibilidade de dispor especialmente sobre o modo de contagem destes prazos, incluindo os prazos de prescrição, não havendo assim fundamento para excluir do âmbito de aplicação da norma os prazos substantivos.

Para sustentar a interpretação restritiva, também se tem invocado que os prazos que a norma pretende que sejam contabilizados, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, são apenas os prazos procedimentais já não seguramente os prazos substantivos.

Não se conhecem, porém, quaisquer elementos que permitam perceber que tenha sido essa a intenção do legislador.

Com efeito, nos trabalhos preparatórios, quer da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, quer da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, não encontramos elementos que permitam alcançar qual terá sido a intenção do legislador ao introduzir, nos diplomas preambulares, do Estatuto Disciplinar de 2008 e da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, respetivamente, regras especiais de contagem de prazos.

Sabemos, no entanto, que desde a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro – que inovatoriamente estabeleceu regras de contagem de prazos procedimentais - se têm suscitado dúvidas sobre o modo de contagem de prazos previstos nos diplomas que regulam o procedimento disciplinar.

Podemos, pois, admitir que tenham sido razões de segurança e certeza jurídica a determinar a emissão daquelas normas. A ausência de menção expressa à forma de contagem de um prazo deixa ao intérprete a tarefa, nem sempre isenta de dificuldades, de determinar a natureza do prazo para alcançar a forma da sua contagem.

Como nos diz MARCO CARVALHO GONÇALVES⁶³ é «evidente que a previsão de regras que permitam disciplinar a influência do tempo nas relações jurídicas, seja no que diz respeito ao modo como o mesmo deve ser computado, seja no que concerne à regulação da prática de atos e da produção de efeitos, reveste extrema importância, enquanto fator de segurança, de coesão e de estabilidade do ordenamento jurídico.»

Em conclusão, não se vislumbrando nenhum elemento de interpretação – sistemático, histórico ou teleológico – que nos permita concluir que o legislador adotou um texto que não traduz o seu pensamento, dizendo mais do que pretendia dizer, não pode adotar-se uma interpretação restritiva.

Acresce referir que a interpretação restritiva da norma em causa conduziria, na verdade, como vem sendo admitido, ao esvaziar do seu conteúdo normativo, pois o que a norma determina segundo essa interpretação já se alcançaria, na sua ausência, pela aplicação subsidiária do Código do Procedimento Administrativo.

IV. Conclusões

Considerando o que foi exposto, atentas as questões colocadas, formulam-se as seguintes conclusões:

1.^a No n.º 2 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas prevê-se a prescrição dos pressupostos de iniciativa do procedimento disciplinar depois de conhecidos os elementos essenciais da infração. Determina-se a prescrição «60 dias depois de conhecida a infração disciplinar por qualquer superior hierárquico se não for instaurado procedimento disciplinar em primeira mão ou convolvando inquérito prévio»;

⁶³ *In Prazos Processuais*, op. cit., p. 16.

2.^a O n.º 3 e o n.º 4 do artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, cuidam da suspensão do prazo de prescrição da punibilidade disciplinar previsto no n.º 1 do mesmo preceito, prazo este que é «um prazo de prescrição da iniciativa da ação disciplinar cujo termo inicial remonta ao tempo dos atos praticados ou indevidamente deixados por praticar»;

3.^a Para que a suspensão, prevista no n.º 3 do referido artigo 178.º, opere, exige-se que, cumulativamente: a) Os processos de sindicância aos órgãos ou serviços, ou processo de inquérito ou disciplinar tenham sido instaurados nos 30 dias seguintes à suspeita da prática de factos disciplinarmente puníveis; b) O procedimento disciplinar subsequente tenha sido instaurado nos 30 dias seguintes à receção daqueles processos, para decisão, pela entidade competente; c) À data da instauração dos processos e procedimento referidos nas alíneas anteriores, não se encontre já prescrito o direito de instaurar procedimento disciplinar (artigo 178.º, n.º 4);

4.^a Os prazos previstos no n.º 2 e nas alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 178.º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, são prazos relativos à prescrição da iniciativa do procedimento disciplinar, sendo a prescrição um instituto de direito substantivo, que constitui uma das vias de extinção da responsabilidade disciplinar. Estes prazos regulam aspetos anteriores à prática do ato de instauração do procedimento e não a repercussão do tempo na relação jurídica procedimental, que então ainda não se constituiu;

5.^a Não podem ser considerados prazos procedimentais, uma vez que não regulam (i.) o tempo da prática de um ato dentro do procedimento administrativo disciplinar (ii.) nem a distância temporal entre os diferentes atos e formalidades relativos à formação, manifestação ou execução da vontade dos órgãos da Administração

Pública em matéria disciplinar (iii.) nem visam a produção de um determinado efeito jurídico no procedimento disciplinar por força do decurso do tempo. Devem, por isso, ser considerados prazos substantivos;

6.^a Tratando-se de prazos substantivos, a sua natureza apontaria para a aplicação das regras de contagem de prazos previstas no artigo 279.º do Código Civil. Contudo, só seria assim, nos termos do disposto no artigo 296.º do mesmo Código, se não existisse uma disposição especial em contrário;

7.^a O artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, ao estabelecer que os prazos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – todos os prazos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, incluindo os prazos substantivos – se contam nos termos do Código do Procedimento Administrativo, dispõe especialmente sobre a forma de contagem dos prazos substantivos, previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, o que afasta a aplicação subsidiária do artigo 279.º do Código Civil.

(JOÃO CONDE CORREIA)

VOTO DE VENCIDO

Discordo das conclusões 6.^a e 7.^a do parecer pelas seguintes razões:

O direito disciplinar ainda é um direito sancionatório, obedecendo ao disposto no art. 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa. Desta forma, o direito disciplinar aproxima-se do direito penal, com quem, obviamente em menor grau, partilha algumas exigências.

A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP) reflete esta aproximação: os artigos 201.º, n.º 2; 215.º, n.º s 4 e 5 continuam a determinar a

aplicação, com as devidas adaptações, de normas processuais penais. Já o artigo 178.º, n.º 1, refere que: «A infração disciplinar prescreve no prazo de um ano sobre a respetiva prática, salvo quando consubstancie também infração penal, caso em que se sujeita aos prazos de prescrição estabelecidos na lei penal à data da prática dos factos». De modo que, uma vez que nesses casos os prazos de prescrição sempre terão de contar-se nos termos da lei processual penal, não fará muito sentido criar um regime dualista, com duas formas diferentes de contar os prazos de prescrição.

Não podemos, aliás, esquecer que tal como no direito penal, também no direito disciplinar o prazo de prescrição deverá ser um prazo substantivo, capaz, para além do mais, de garantir a paz jurídica do visado. Como refere o acórdão do TC n.º 287/2000, de 17 de maio de 2000, a garantia da segurança jurídica dos trabalhadores justifica a definição de prazos de prescrição e é tanto mais protegida quanto menores eles forem. A partir do decurso de certos prazos, o trabalhador não tem que se sujeitar ao processo disciplinar, ficando protegido contra a ação disciplinar da entidade patronal.

É certo que o art. 3.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, refere que os prazos previstos LGTFP contam-se nos termos do Código do Procedimento Administrativo. No entanto, esta declaração, quebraria a unidade do sistema (art. 9.º, n.º 1, do Código Civil), devendo ser interpretada restritivamente: aquela remissão só abarca os prazos adjetivos, como advoga uma parte da doutrina. Tanto mais que a própria LGTFP, não utiliza sempre a mesma terminologia. No artigo 43.º, n.º 1, refere-se que o prazo para aceitação se conta de forma contínua e, por exemplo, nos artigos 388.º, n.º 3, 391.º, n.º 4 ou 392.º, n.º 2, refere que os prazos aí previstos se contam por dias úteis.

Acresce ainda que o próprio legislador, faz esta separação no artigo 2.º da Lei n.º 37/2019, de 30 de maio (Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública).