



Primeira Newsletter da IGAI

Apresentação

Razões e Objetivos

[CONSULTAR](#)

A Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento e do Conselho

No texto, procede-se a uma análise da Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento e do Conselho, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, também conhecida como “Diretiva Whistleblower”. Procede-se à explicitação dos mecanismos que a Diretiva consagra e faz-se ainda referência a exemplos de transposição da Diretiva.

[CONSULTAR](#)

Perspetivar o Futuro da Justiça Disciplinar no MAI

No texto, procede-se a uma análise da justiça disciplinar no contexto do MAI, em particular nas Forças e Serviços de Segurança. Explicitam-se as especificidades desta concreta área do Direito e procede-se ao enquadramento da função da IGAI, enquanto entidade inspetiva de controlo externo de alto nível.

[CONSULTAR](#)

CONTACTE-NOS





Apresentação

Razões e Objetivos da Newsletter da IGAI

A Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) iniciou, no segundo semestre de 2019, um novo ciclo.

Dando continuidade ao trabalho que ao longo de anos tem vindo a ser realizado, procedeu-se, sem ruturas ou descontinuidades, a uma reorientação da atividade desenvolvida com foco em cinco eixos fundamentais:

- Atividade inspetiva;
- Atividade disciplinar;
- Monitorização dos retornos forçados;
- Formação;
- Modernização.

É consabida a essencialidade da função da IGAI: entidade inspetiva de alto nível na área da Administração Interna.

Zona social / política onde se conjugam, articulam e compatibilizam, de modo lúdimo, os valores fundamentais do Estado: justiça e segurança; direitos fundamentais e coerção; liberdade e normação.

Por seu turno, verifica-se nas sociedades ocidentais hodiernas uma crescente relevância da componente relacional assente na comunicação pública.

Tal aspeto assume importância inexorável em contexto de exercício de poderes públicos.

Tratando-se de um poder público que se traduz na afirmação dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, a comunicação com a comunidade assume foros de essencialidade.

Essencialidade, pela necessidade de explicitar o resultado da atividade da IGAI;

Essencialidade, pela necessidade de divulgar o entendimento da IGAI em matérias fundamentais da vida social;



Essencialidade, enfim, pela necessidade de concretizar princípios de transparência, de informação e de abertura à comunidade.

A IGAI é uma entidade que atua na comunidade; que está na comunidade; que, na parte que lhe compete, procura conformar determinadas áreas da comunidade.

Sendo assim, como é, afigura-se incontornável a necessidade de comunicação com a comunidade.

Trata-se de uma necessidade. Trata-se de uma inerência. Trata-se de um dever.

As tecnologias de comunicação têm evoluído a velocidades estonteantes, que muitas vezes surpreendem os organismos desprevenidamente.

A rede informática é um espaço de possibilidades, pode dizer-se, infinitas.

A IGAI tem introduzido inovações relevantes neste domínio que em muito beneficiaram a atividade desenvolvida. A concretização do projeto de videoconferência na tramitação dos processos (com gravação áudio e conservação em condições seguras dos registos) é exemplo proeminente do que se deixa consignado.

A criação de um instrumento de divulgação periódico, no qual se comunicam iniciativas, textos doutrinários e todos os elementos cuja publicação vier a ser considerada relevante é pois, mais do que uma necessidade, uma exigência.

Porque assim se entende, a *newsletter* da IGAI insere-se neste esforço de comunicação com a sociedade a que se tem vindo a dar corpo.

Um instrumento periódico no qual todos poderão consultar o trabalho da IGAI, nas suas diversas componentes.

É uma forma de melhorar a atividade que diariamente a IGAI desenvolve.

É mais uma iniciativa exigente que a IGAI assume com entusiasmo.

É mais um passo no caminho da modernização que a IGAI tem vindo a percorrer de modo consistente.

É mais uma via de dar continuidade à prossecução dos objetivos bem definidos que a Direção da IGAI renova e impulsiona todos os dias.



É, no essencial, uma maneira de fortalecer a vivificação do Estado de direito democrático que a IGAI protagoniza.

É esse o intuito da iniciativa que agora se concretiza.

Este primeiro número da Newsletter da IGAI que agora se publica conta com dois textos de dois Inspetores da IGAI.

Um, da autoria do Senhor Inspetor Coronel Pedro Ferreira, aborda a temática do direito disciplinar nas Forças e Serviços de Segurança e o papel da IGAI neste contexto, reflexão permanente e central na atividade da IGAI.

Outro, da autoria do Senhor Inspetor Dr. Eurico Silva, analisa a Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento e do Conselho, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, também conhecida como “Diretiva Whistleblower”, dando assim espaço a um olhar para as questões internacionais com repercussão interna, área que a IGAI também procura privilegiar.

Deste modo dá-se, pois, início a um caminho que se pretende duradouro e profícuo.

Que seja útil para todos, é o desejo precípuo da IGAI.

Anabela Cabral Ferreira - Inspetora-Geral da Administração Interna



A Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento e do Conselho

Em 23 de outubro de 2019 foi aprovada a [Diretiva \(UE\) 2019/1937](#) do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, também conhecida como "Diretiva Whistleblower".

Na versão em português o texto da Diretiva utiliza as palavras, “denunciante”, “denunciar”, “denúncia” e suas variantes, sem nunca utilizar os termos “whistleblower” ou “whistleblowing”.

Apenas a título de exemplo, tenha-se em atenção que na versão em inglês as palavras “whistleblower” e “whistleblowing”, em conjunto, surgem 58 vezes no preâmbulo da Diretiva mas já não no articulado onde, ao invés, são utilizadas as expressões “persons reporting breaches of Union law” e “reporting persons” além da palavra “report” e suas variantes.

Na versão em francês o texto da Diretiva utiliza as palavras “signalement”, “signaler” e suas variantes, além das expressões “auteur de signalement” e “informations sur des violations”, sem nunca utilizar os termos “whistleblower” ou “whistleblowing”, embora utilize a expressão “lanceur d’alerte” que surge no preâmbulo 55 vezes.

Entre os fundamentos que estão na base da Diretiva está a declaração do legislador da União Europeia (EU) de que “... *A proteção dispensada atualmente aos denunciadores na União está fragmentada pelos Estados-Membros e difere consoante o domínio de intervenção. As consequências das violações do direito da União que assumem dimensão transfronteiriça e são denunciadas ilustram como a insuficiência da proteção num Estado-Membro afeta negativamente as políticas da União não só nesse Estado-Membro, mas também noutros Estados-Membros e na União como um todo...*”, (n.º 4 do Preâmbulo).



Ainda no Preâmbulo da Diretiva (n.º 7) reconhece-se que a proteção de denunciante a nível da União obteve consagração em setores restritos como é o caso dos serviços financeiros, “...onde o valor acrescentado da proteção dos denunciante foi já reconhecido pelo legislador da União...”.

Neste caso o legislador da União refere-se ao regime prudencial aplicável às instituições de crédito e empresas de investimento que foi expressamente prevista no artigo 71.º, n.º 2, alínea b) da [Diretiva 2013/36/EU](#), de 26 de junho de 2013, que tem por objeto a “Proteção adequada dos trabalhadores das instituições que comuniquem infrações cometidas na instituição em relação, pelo menos, a retaliações, discriminação ou outros tipos de tratamento injusto;”, aplicável no contexto do Regulamento (UE) n.º 575/2013, de 26 junho de 2013 (n.º 7 do preâmbulo).

Recorda-se aqui que as diretivas da (UE) são vinculativas apenas quanto ao resultado que se propõem atingir, “A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.”, ([Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#) artigo 288.º, parágrafo 3.).

Cabe aos Estados-Membros transpor as diretivas para o direito interno ou, como expresso no TFUE, “Os Estados-Membros tomam todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos atos juridicamente vinculativos da União” (artigo 291.º, n.º 1).

A [Diretiva \(UE\) 2019/1937](#), de ora em diante apenas, a “Diretiva”, entrou em vigor em 16 de dezembro de 2019, (artigo 28.º).

A Diretiva tem por objetivo reforçar a aplicação do direito e das políticas da União em domínios específicos estabelecendo normas mínimas comuns para um nível elevado de proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União (artigo 1.º).



Até 17 de dezembro de 2021 decorre o prazo para os Estados-Membros concluírem o processo legislativo e terem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para que se cumpram as disposições da Diretiva (artigo 26.º, n.º 1).

Âmbito material da Diretiva

O artigo 2.º enuncia os domínios em relação aos quais as denúncias de violação do Direito da União são abrangidas pela Diretiva.

O mesmo artigo 2.º, n.º 1, alínea a) além de listar dez (10) grandes domínios abrangidos pelas disposições da Diretiva, remete-nos ainda para um anexo (Parte I) que contém um amplo catálogo de atos legislativos da UE relativamente aos quais um denunciante – na aceção dos artigos 4.º e 5.º, n.º 7 da Diretiva – poderá em cada Estado-Membro denunciar uma violação do Direito da União no quadro do Direito interno e do diploma ou diplomas que venham a concretizar a transposição da Diretiva.

O anexo (Parte I) inclui regulamentos e diretivas da União a ter em conta no contexto da Diretiva – a que necessariamente terão de acrescer as leis nacionais de transposição das diretivas que o anexo indica – e que dizem respeito à contratação pública, serviços produtos e mercados financeiros, prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, segurança e conformidade de produtos, segurança de transporte, proteção do meio ambiente, proteção contra radiação e segurança nuclear, segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, saúde e bem-estar animal, saúde pública, defesa do consumidor, proteção da privacidade e dos dados pessoais e segurança de redes e sistemas de informação.

A extensa lista de regulamentos e diretivas que constam do anexo (Parte I) vai seguramente obrigar a que, para efeitos do exercício legislativo de transposição da Diretiva, haja a nível nacional um intenso trabalho de levantamento do quadro legal interno que foi construído sobretudo a partir das diretivas ali assinaladas, mas que irá



também abarcar leis e decretos-lei aprovados para assegurar a execução, na ordem jurídica interna, de regulamentos da União.

Exemplo recente de uma lei de execução de regulamento da União é a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que tem por objeto precisamente assegurar a execução, na ordem jurídica interna, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (artigo 1.º).

O Regulamento (UE) 2016/679, mais frequentemente referido como Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), é precisamente um dos atos legislativos da União expressamente invocado no contexto e para os efeitos da Diretiva, [Parte I, letra J, alínea ii].

Outro exemplo de diplomas de execução de regulamento da União, é a Lei n.º 6/2014, de 12 de fevereiro e também o Decreto-Lei n.º 40/2014, de 18 de março (este na versão em vigor que lhe foi dada pela Lei n.º 35/2018, de 20 de julho) que asseguram a execução, na ordem jurídica interna, do Regulamento (UE) n.º 648/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, bem como do Regulamento (UE) 2015/2365, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, tendo por domínio de aplicação a transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários e de reutilização e que procedeu à alteração do Regulamento (UE) n.º 648/2012, bem como dos atos delegados e atos de execução que o desenvolvem.

Ora, o Regulamento (UE) n.º 648/2012 é também outro ato normativo da União expressamente invocado no contexto e para os efeitos pretendidos pela Diretiva no que se refere a violações abrangidas pelo âmbito de aplicação dos atos da União indicados no anexo, (Parte I, letra B, alínea viii).



Haverá pois que avaliar o impacto que a Diretiva irá ter na ordem jurídica interna na parte em que a respetiva construção foi sendo feita a partir das diretivas e regulamentos indicados no anexo e introduzir as alterações e os ajustamentos que se mostrem necessários para efeitos da transposição cujo prazo já decorre.

No final do processo legislativo que irá certamente envolver competências ministeriais de vários Ministérios, todo o extenso quadro legal envolvido terá de ter minimamente incorporadas as disposições da Diretiva.

Donde, o impacto que a Diretiva irá ter na ordem jurídica interna não poderá ser só medido a partir do respetivo articulado, terá também de sopesar o alargado catálogo de regulamentos e diretivas que integra o anexo, Partes I e II.

De referir ainda que o âmbito material da Diretiva visa ainda proteger, respetivamente, os denunciante que denunciem violações lesivas dos interesses financeiros da UE (a que se refere o artigo 325.º do TFUE) e violações relacionadas com o mercado interno (a que se refere o artigo 26.º, n.º 2 do TFUE), incluindo violações do direito da concorrência da UE, das regras de auxílio estatal e da fiscalidade societária [artigo 2.º, n.º 1, alíneas b) e c)].

Esta muito breve e não exaustiva panorâmica do artigo 2.º da Diretiva e do respetivo anexo, Parte I, permite perceber a ampla dimensão das medidas legislativas complexas que a nível nacional terão de ser adotadas e o impacto significativo que a Diretiva irá ter na ordem jurídica interna.

Um apontamento breve como este não é o lugar próprio para avaliar a amplitude real e concreta do processo legislativo a cargo do qual terá de ser feita a transposição da Diretiva.

Mas é possível antever, sem grande risco de errar, que terá de haver um grande esforço e empenhamento da parte do legislador nacional se quiser cumprir com a sua obrigação de concretizar essa transposição até 17 de dezembro de 2021, de modo a



que possam entrar em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva (artigo 26.º, n.º 1).

Além do mais esse esforço implicará, face ao alargado catálogo de regulamentos e diretivas que integra o anexo, Partes I e II, da Diretiva, identificar as leis de execução de regulamento da União e os diplomas de transposição das Diretivas identificadas que estando em vigor na ordem jurídica interna também poderão carecer de alteração.

Domínios não abrangidos pela Diretiva

Fora do escopo da Diretiva ficam as violações que se prendem com questões de segurança e defesa nacionais (artigo 3.º e parágrafo 24 do Preâmbulo).

Se outro ato setorial específico contiver regras específicas sobre proteção de denunciante, essas regras prevalecerão (artigo 3.º, n.º 1). Esses atos estão listados na parte II do anexo e as disposições da Diretiva apenas são aplicáveis na medida em que uma matéria não esteja regulamentada de forma imperativa nos referidos atos setoriais específicos.

Os Estados-Membros têm total liberdade para, querendo, nos termos do direito nacional, alargar o padrão mínimo de proteção definido pela Diretiva a outros domínios ou atos adicionais. (artigo 2.º, n.º 2 e parágrafo 24 do Preâmbulo).

A Diretiva não é aplicável às instituições da UE (parágrafo 23 do Preâmbulo)⁽¹⁾.

A Diretiva não afeta a aplicação do direito nacional ou da União sobre a proteção das informações classificadas, a proteção do segredo profissional médico e dos advogados, o segredo das deliberações judiciais, ou as regras de processo penal, (artigo 3.º, n.º 3)⁽²⁾.

⁽¹⁾. Para as instituições da UE, as regras sobre denúncia de irregularidades encontram-se no [Estatuto dos Funcionários da UE](#) (artigos 21a, n.ºs 1 e 3, 22a, n.ºs 1 e 3 e 22b) e nas [Orientações de 2012](#) (conforme comunicação feita à Comissão sobre as linhas de orientação relativas a denúncias de violação do Direito da União). O Estatuto dos Funcionários da UE prevê ainda que cada organismo da União institua um procedimento para tratamento, nomeadamente, de denúncias de violação do direito da União (artigo 22c).

⁽²⁾. No contexto das instituições da União os inquéritos administrativos são conduzidos pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), (artigo 4.º do [Regulamento \(UE, EURATOM\) n.º 883/2013](#), do Parlamento e Conselho, de 11 de setembro de 2013), enquanto as investigações criminais são conduzidas pelo Ministério Público Europeu (EPPO), (artigo 4.º do [Regulamento \(UE\) 2017/1939](#) do Conselho, de 12 de outubro de 2017).



Definição de denunciante

Genericamente, a Diretiva aplica-se a denunciante que, trabalhando no setor público ou privado, tenham obtido informações sobre violações em contexto profissional (artigo 4.º, n.º 1).

A definição de denunciante nos termos do artigo 4.º é muito ampla. Assim, além de "trabalhadores", incluindo trabalhadores em funções públicas, a definição inclui "não assalariados (trabalhadores independentes), acionistas, voluntários e estagiários, remunerados ou não" [artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a d)].

Mas a Diretiva também se aplica a denunciante nos casos em que comuniquem ou divulguem publicamente informações sobre violações obtidas numa relação profissional que tenha entretanto terminado (artigo 4.º, n.º 2)

A Diretiva aplica-se ainda a denunciante cuja relação profissional se não tenha ainda iniciado, nos casos em que tenham obtido as informações sobre violações durante o processo de recrutamento ou noutras fases de negociação pré-contratual (artigo 4.º, n.º 3).

Há ainda a referir que as medidas de proteção de denunciante estabelecidas no capítulo VI da Diretiva são igualmente aplicáveis, se for caso disso, a facilitadores, a terceiros que estejam ligados aos denunciante e que possam ser alvo de retaliação num contexto profissional, tais como colegas ou familiares dos denunciante e a entidades jurídicas que sejam detidas pelos denunciante, para as quais os denunciante trabalhem ou com as quais estejam de alguma forma ligados num contexto profissional, [artigo 4.º, n.º 4, alíneas a) a c)].

A este propósito cabe referir que o Capítulo VI desenvolve-se ao longo dos artigos 19.º a 24.º cujas disposições normativas consagram:

- a proibição de qualquer forma de retaliação [artigo 19.º, alíneas a) a o)].



- as medidas de apoio (artigo 20.º);
- as medidas de proteção contra atos de retaliação (artigo 21.º);
- as medidas de proteção de pessoas visadas (artigo 22.º);
- sanções (artigo 23.º);
- a irrenunciabilidade dos direitos e das vias de recurso (artigo 24.º).

No artigo 5.º, ao longo de doze números, encontramos as definições que, nos termos e para os efeitos da Diretiva, explicam o significado de termos e expressões que se encontram disseminados no preâmbulo, articulado e anexo da Diretiva, entre eles, violações (n.º 1), denúncia (n.º 3), denúncia interna (n.º 4), denúncia externa (n.º 5), divulgação pública (n.º 6), denunciante (n.º 7), facilitador (n.º 8), pessoa visada (n.º 10), retaliação (n.º 11), seguimento (n.º 12).

Condições para a proteção dos denunciantes

Para que beneficie de proteção o denunciante há de ter tido motivos razoáveis para acreditar que as informações disponíveis no momento em que as comunicou eram verdadeiras e estavam abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva, [artigo 6.º, n.º 1, alínea a)] e que após a respetiva transposição envolverá necessariamente o âmbito de aplicação das leis que concretizaram essa transposição.

A proteção depende ainda de o denunciante ter transmitido as informações pelos canais de denúncia disponíveis, de acordo com as regras e exceções estabelecidas pela Diretiva [artigo 6.º, n.º 1, alínea b)].

Sem prejuízo das obrigações existentes de possibilitar denúncias anónimas por força do direito da União, a Diretiva não afeta a competência de os Estados-Membros decidirem se as entidades jurídicas do setor privado ou público e as autoridades competentes são obrigadas a aceitar e dar seguimento a denúncias anónimas sobre violações (artigo 6.º, n.º 2).



Este será pois um dos pontos em que o legislador nacional terá uma palavra a dizer, optando e decidindo se a autoridade competente – o órgão autónomo próprio de natureza administrativa ou judicial a quem venham a ser atribuídas as competências e autoridade previstas na Diretiva – deve ou não aceitar e dar seguimento a denúncias anónimas sobre violações na acessão da Diretiva.

Canais de denúncia

De forma necessariamente telegráfica há a dizer que a Diretiva organiza os canais de denúncia de uma forma hierarquizada, tanto em empresas privadas como em instituições públicas, e define os procedimentos de denúncia relevantes segundo três planos:

1. Canais de denúncia interna (Capítulo II):

- i. O denunciante é incentivado a recorrer em primeiro lugar aos canais de denúncia interna e a fazer denúncias junto do seu empregador, se esses canais estiverem à sua disposição e se for razoável esperar que eles funcionem, (n.º 47 e n.º 62 do Preâmbulo e artigo 7.º, n.ºs 1 e 2);
- ii. A lei nacional deve prever que as entidades jurídicas dos setores privado e público são obrigadas de estabelecer canais e procedimentos para denúncia interna e respetivo seguimento (follow-up, na versão em inglês), após consultas e em acordo com os parceiros sociais, sempre que previsto na lei, (artigo 8.º, n.º 1), regra que é aplicável a entidades jurídicas do setor privado com 50 ou mais trabalhadores, (artigo 8.º, n.º 3) e igualmente aplicável a todas as entidades jurídicas do setor público, inclusive às entidades que são detidas ou controladas por essas entidades, (artigo 8.º, n.º 9, primeiro parágrafo);
- iii. Os canais de denúncia podem ser operados internamente por pessoas ou serviços designados para o efeito ou disponibilizados externamente por terceiros, (artigo 8.º, n.º 5);



- iv. Pode ser dispensada a obrigação de estabelecer canais e procedimentos para denúncia interna e respetivo seguimento aos municípios com menos de 10 000 habitantes ou menos de 50 trabalhadores, ou outras entidades jurídicas do setor público, inclusive às entidades que são detidas ou controladas por essas entidades, com menos de 50 trabalhadores, (artigo 8.º, n.º 9, segundo parágrafo);
- v. Fica na disponibilidade do legislador nacional estabelecer que os canais de denúncia interna possam ser partilhados entre municípios ou operados por autoridades municipais comuns, de acordo com o direito nacional, desde que os canais de denúncia interna partilhados sejam distintos e autónomos relativamente aos canais de denúncia externa aplicáveis, (artigo 8.º, n.º 9, terceiro parágrafo);
- vi. Nos procedimentos para denúncias internas e seguimento incluem-se:
 - Canais para receção de denúncias que sejam concebidos, instalados e operados de forma segura e de modo a garantir que a confidencialidade da identidade dos denunciantes e dos terceiros mencionados na denúncia é protegida, e que o acesso de pessoal não autorizado é impedido, [artigo 9.º, n.º 1, alínea a)];
 - Avisos de receção da denúncia ao denunciante num prazo de sete dias a contar da data da receção, [artigo 9.º, n.º 1, alínea b)];
 - A designação de uma pessoa ou serviço imparcial competente para dar seguimento às denúncias, que pode ser a mesma pessoa ou o mesmo departamento que recebe as denúncias e que manterá a comunicação com o denunciante e, se necessário, que solicitará mais informações e dará ao denunciante retorno de informação, [artigo 9.º, n.º 1, alínea c)];



- O seguimento diligente pela pessoa ou serviço imparcial designado, [artigo 9.º, n.º 1, alínea d)];
- O seguimento diligente, sempre que previsto no direito nacional, de denúncias anónimas, [artigo 9.º, n.º 1, alínea e)];
- Um prazo razoável para dar retorno de informação, que não exceda três meses a contar do aviso de receção ou, se este não tiver sido enviado ao denunciante, três meses a contar do termo do prazo de sete dias após a apresentação da denúncia, [artigo 9.º, n.º 1, alínea f)];
- A prestação de informações claras e facilmente acessíveis sobre os procedimentos para efetuar denúncias externas às autoridades competentes e, se aplicável, às instituições, órgãos ou organismos da União, [artigo 9.º, n.º 1, alínea g)].
- Os canais previstos devem possibilitar a apresentação de denúncias por escrito ou verbalmente, ou ambas. A denúncia verbal deve ser possível por telefone ou através de outros sistemas de mensagem de voz e, a pedido do denunciante, mediante uma reunião presencial num prazo razoável, (artigo 9.º, n.º 2).

2. Canais de denúncia externa (Capítulo III):

- i. A lei nacional deve designar uma autoridade competente para receber, para dar retorno de informação e para dar seguimento a denúncias, devendo dotar essa autoridade dos recursos adequados, (artigo 11.º, n.º 1).
- ii. A autoridade competente deve poder:
 - Estabelecer canais de denúncia externa independentes e autónomos, para receber e tratar as informações sobre violações, [artigo 11.º, n.º 2, alínea a)];



- Acusar a receção da denúncia prontamente e, em qualquer caso, no prazo de sete dias a contar da sua receção, salvo pedido expresso em contrário do denunciante ou se a autoridade competente tiver motivos razoáveis para crer que o aviso de receção da denúncia comprometeria a proteção da identidade do denunciante, [artigo 11.º, n.º 2, alínea b)];
- Dar seguimento diligente às denúncias, [artigo 11.º, n.º 2, alínea c)];
- Dar ao denunciante retorno de informação sobre o seguimento dado à denúncia num prazo razoável não superior a três meses, ou a seis meses em casos devidamente justificados, [artigo 11.º, n.º 2, alínea d)];
- Comunicar ao denunciante o resultado final das investigações desencadeadas pela denúncia, em conformidade com procedimentos previstos no direito nacional, [artigo 11.º, n.º 2, alínea e)];
- Transmitir em tempo útil as informações contidas na denúncia às instituições, órgãos ou organismos da União competentes, conforme for adequado, para investigação mais aprofundada, sempre que tal esteja previsto no direito da União ou no direito nacional, [artigo 11.º, n.º 2, alínea f)];

iii. Circunstâncias em que a autoridade competente

- pode decidir arquivar violações denunciadas, (artigo 11.º, n.º 3);
- tem legitimidade para decidir encerrar procedimentos relativos a denúncias repetidas que não contenham quaisquer informações, novas e significativas, sobre violações, sem prejuízo da notificação ao denunciante da decisão e dos respetivos motivos, (artigo 11.º, n.º 4);



- perante elevado afluxo de denúncias, pode tratar prioritariamente as denúncias de violações graves ou de violações de disposições essenciais abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva, sem prejuízo do prazo previsto de três ou seis meses, conforme o caso, (artigo 11.º, n.º 5);
- iv. O lei nacional há de consagrar que qualquer autoridade que receba uma denúncia, mas não tenha competência para resolver a violação denunciada, a transmita à autoridade competente, num prazo razoável, de forma segura, e que o denunciante seja informado sem demora dessa transmissão, (artigo 11.º, n.º 6).
- v. Nos termos e para os efeitos da Diretiva são considerados independentes e autónomos os canais de denúncia externa que satisfaçam cumulativamente os seguintes critérios:
- Ser concebidos, instalados e operados de forma a assegurar a exaustividade, a integridade e a confidencialidade das informações e a impedir o acesso de pessoal não autorizado da autoridade competente, [artigo 12.º, n.º 1, alínea a)].
 - Possibilitarem o armazenamento de informações duradouras para permitir a realização de investigações mais aprofundadas, [artigo 12.º, n.º 1, alínea b)].
- vi. Os canais de denúncia externa devem possibilitar a apresentação de denúncias por escrito e verbalmente. A denúncia verbal deve ser possível por telefone ou através de outros sistemas de mensagem de voz e, a pedido do denunciante, mediante uma reunião presencial num prazo razoável, (artigo 12.º, n.º 2).



vii. A autoridade competente deve publicar, em secção separada, facilmente identificável e acessível do respetivo Portal na Internet, pelo menos, as seguintes informações:

- As condições para beneficiar de proteção ao abrigo da lei de transposição da Diretiva, [artigo 13.º, alínea a)];
- Os dados de contacto dos canais de denúncia externa, em especial os endereços eletrónicos e postais, e os números de telefone dos referidos canais, com indicação sobre se as comunicações telefónicas são gravadas, [artigo 13.º, alínea b)];
- Procedimentos aplicáveis à denúncia de violações, nomeadamente a forma pela qual a autoridade competente pode solicitar ao denunciante que clarifique as informações comunicadas ou que preste informações adicionais, o prazo para dar retorno de informação e o tipo e conteúdo desse retorno de informação, [artigo 13.º, alínea c)];
- O regime de confidencialidade aplicável às denúncias, em particular informações sobre o tratamento de dados pessoais, nomeadamente nos termos dos artigos 5.º e 13.º do RGPD (e necessariamente da Lei n.º 58/2019; de 8 de agosto que tem por objeto precisamente assegurar a execução, na ordem jurídica interna, do RGPD), [artigo 13.º, alínea d)];
- Natureza do seguimento a dar às denúncias, [artigo 13.º, alínea e)];
- Vias de recurso e procedimentos de proteção contra atos de retaliação e disponibilidade de aconselhamento confidencial para as pessoas que ponderam efetuar uma denúncia, [artigo 13.º, alínea f)];



- Declaração em que se explique claramente as condições em que quem efetuar uma denúncia à autoridade competente não incorre em responsabilidade por violação da confidencialidade, [artigo 13.º, alínea g)];
- Os contactos e dados de contacto do centro de informação ou da autoridade administrativa independente única, [artigo 13.º, alínea h)];

viii. A lei nacional deve prever que a autoridade competente reveja regularmente, e pelo menos de três em três anos, os procedimentos para a receção de denúncias e o seu seguimento. Na revisão desses procedimentos, as autoridades competentes devem ter em consideração a sua experiência, bem como a de outras autoridades competentes, e adaptar os seus procedimentos nesse sentido, (artigo 14.º).

3. Divulgação pública (Capítulo IV):

- i. Quem fizer uma divulgação pública beneficia de proteção, desde que se verifique qualquer uma das seguintes condições:
 - Ter inicialmente efetuado uma denúncia interna ou externa, ou diretamente uma denúncia externa nos termos dos capítulos II e III, sem que tenham sido tomadas medidas adequadas como consequência da denúncia no prazo aplicável, [artigo 15.º, n.º 1, alínea a)];
 - Ter motivos razoáveis para crer que:
 - # a violação pode constituir um perigo iminente ou manifesto para o interesse público ou quando exista uma situação de emergência ou um risco de danos irreversíveis, [artigo 15.º, n.º 1, alínea b), subalínea i)];



- # em caso de denúncia externa, exista um risco de retaliação ou haja uma perspetiva diminuta de que a violação seja resolvida de forma eficaz, devido às circunstâncias específicas do caso, nomeadamente porque os elementos de prova podem ser ocultados ou destruídos ou porque a autoridade pode estar em conluio com o autor da violação ou estar envolvida na violação, [artigo 15.º, n.º 1, alínea b), subalínea ii)];
- ii. O artigo 15.º declara-se não aplicável aos casos em que uma pessoa divulga diretamente à imprensa informações, em conformidade com disposições nacionais específicas que prevejam um sistema de proteção relativo à liberdade de expressão e de informação, (n.º 2).

Tudo que se deixou dito a propósito da proteção dos denunciantes, que é uma preocupação central da Diretiva, bem como a operacionalização dos procedimentos de denúncia, a receção de denúncias e o seu seguimento, irá passar necessariamente pela autoridade ou órgão independente que o legislador nacional venha definir como a autoridade competente nos termos e para os efeitos da Diretiva.

Autoridades competentes

A existência de um órgão independente para receção de denúncias e o seu seguimento é recomendada por várias fontes internacionais.

A [Convenção das Nações Unidas contra a corrupção](#) consagra no artigo 36.º que os Estados Parte devem dispor de órgãos independentes especializados na luta contra a corrupção.

Também a [Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa](#), contém no [artigo 20.º](#) norma idêntica.

Mais recentemente a [Resolução do Parlamento Europeu de 24 de outubro de 2017 \[procedimento 2016/2224\(INI\)\]](#) veio instar os Estados-Membros a criarem “...órgãos



independentes, dotados de recursos orçamentais suficientes, competências e especialistas adequados, incumbidos de recolher as denúncias, verificar a sua credibilidade, dar seguimento às respostas e orientar os denunciante, em especial face à ausência de resposta favorável da respetiva organização, assim como de os orientar nas suas diligências, tendo em vista uma assistência financeira adequada, em particular em situações transfronteiriças ou em casos que envolvam diretamente Estados-Membros ou as instituições da EU...", (ponto 58, sob o título "Acompanhamento dos autores de denúncias", pág. C 346/154 PT).

Com a transposição da Diretiva em todos os países da UE, uma ou mais autoridades competentes deverão agora ser designadas para assumir essas funções e competências. No caso de Portugal essa designação tanto pode recair sobre uma organização nova, como sobre uma já existente. Por exemplo, pode ser criada de raiz uma instituição anticorrupção, ou pode optar-se por investir o Provedor de Justiça da necessária competência ou, eventualmente, transformando e reforçando as competências do já existente [Conselho de Prevenção da Corrupção](#) ou ainda, porventura, criando no seio do Ministério Público uma unidade departamental inteiramente dedicada à proteção dos denunciante, à operacionalização dos procedimentos de denúncia, à receção de denúncias e ao seu seguimento.

Com a transposição da Diretiva vai encetar-se de modo minimamente uniforme e de acordo com regras mínimas a caminhada em direção à criação de novas autoridades ou à reconfiguração de autoridades já existentes no espaço da União Europeia, onde encontramos países que há já algum tempo deram início a essa caminhada e que portanto têm já um acumulado de experiência.

Vejamos três exemplos.

Holanda

A Lei da Autoridade dos Denunciante entrou em vigor em 1 de julho de 2016 e com ela foi criada na Holanda a Autoridade dos Denunciante ([Huis voor Klokkenluiders](#)).

Uma versão em inglês da lei pode ser consultada [aqui](#).



A Lei obriga todas as organizações estabelecidas na Holanda com mais de cinquenta trabalhadores a instituir um procedimento interno para denúncia de irregularidades.

Itália

A Autorità Nazionale Anticorruzione ([ANAC](#)) é em Itália a autoridade competente em matéria de corrupção.

A ANAC exerce competências [investigatórias](#), [regulatórias](#) e [sancionatórias](#), estas últimas apenas sobre a Administração.

A atividade de anticorrupção da ANAC é exercida de acordo com e dentro dos limites das disposições da [Lei n.º 190/2012](#), com vista à prevenção e não à repressão de infrações individuais.

O extenso quadro legal aplicável à ANAC pode ser consultado [aqui](#).

França

A AFA – Agence française anticorruption é um serviço com jurisdição nacional criado pela lei de 9 de dezembro de 2016 ([LOI n.º 2016-1691](#)), relativa à transparência, ao combate à corrupção e à modernização da vida económica.

A AFA encontra-se sob a dupla tutela do Ministro da Justiça e do Ministro do Orçamento.

A AFA possui **poderes de controlo administrativo que permitem verificar a existência e a eficiência dos mecanismos de conformidade anticorrupção implementados**, em particular por empresas, administrações estaduais ou autoridades locais. Esse controlo diz respeito às administrações estaduais ou às autoridades locais, bem como aos atores económicos (empresas privadas ou públicas).

A competência sancionatória é exercida pela [comissão de sanções](#) da AFA.

O quadro legal aplicável à AFA pode ser consultado [aqui](#).



Redes de autoridades competentes

Uma palavra final sobre as redes (formais e informais) de autoridades competentes.

A nível europeu, há uns anos a esta parte, várias redes de organizações contra a corrupção têm sido constituídas, sendo duas delas a rede European Partners against Corruption/European contact-point network against corruption ([EPAC/EACN](#)) e, mais recentemente, a Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities ([NEIWA](#)).

Estas redes são constituídas para facilitar a troca de experiências e boas-práticas em matéria de integridade em geral e de denunciante em particular, já que cada rede acaba por criar um ambiente onde de forma eficaz é possível aprender uns com os outros e partilhar conhecimento, facilitando o desenvolvimento de ferramentas, aplicações e programas, além de permitir a realização de eventos dirigidos e focados na prevenção e no combate da corrupção.

Tanto a Huis voor Klokkenluiders (desde dezembro de 2019), como a ANAC e a AFA integram a rede EPAC/EACN, (de que a IGAI também faz parte), sendo que a Huis voor Klokkenluiders e a ANAC integram também a NEIWA.

Eurico da Silva- Inspetor da IGAI



Perspetivar o Futuro da Justiça Disciplinar no MAI⁽¹⁾

Como bem sabemos, o Direito é uma criação do homem para estruturar e regular a vida



social, tendo, simultaneamente, uma função educativa e conservadora e um carácter transformador, na medida em que pretende acompanhar, dar ordem e promover o progresso da Humanidade. Por isso, o complexo normativo

que regula uma sociedade é caracterizado por uma elevada dinâmica legislativa, sempre muito sensível aos valores, princípios e ideais que a cada momento norteiam a vida social.

E esta é uma constatação igualmente válida para o direito disciplinar público, para onde dirijo esta minha reflexão, constituído por um corpo de normas de conteúdo essencialmente *ético-jurídico* e de cariz administrativo e que se destinam a regular a disciplina no âmbito do trabalho em funções públicas. São normas que têm como principal pressuposto a supremacia do poder da Administração face aos seus trabalhadores, nomeadamente para os sancionar sempre que adotem comportamentos considerados desviantes e que causem prejuízo ao normal funcionamento, imagem e prestígio dos organismos, entidades ou serviços da Administração Pública. Só que, embora estejamos a tratar de normas com esse elevado pendor de supremacia da Administração e do domínio de estatutos especiais que implicam a submissão ao exercício de um poder administrativo, não estamos num “espaço livre de Direito”, pois terão de estar sempre asseguradas as necessárias garantias de defesa aos trabalhadores⁽²⁾.

⁽¹⁾ Este é um artigo de opinião que vincula apenas o seu autor, Pedro Manuel Tinoco Ferreira, Inspetor da IGAI

⁽²⁾ Neste sentido KARL ENGISCH, “Der Rechtsfreie Raum”, in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, n.º 3 (1952), pp. 25 e ss.



Se nos fixarmos, agora, nas diferentes entidades, serviços e organismos dependentes do membro do Governo responsável pela área da Administração Interna, constatamos que os respetivos regimes disciplinares foram coligidos em regulamento e estatutos próprios - o Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro e o Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (EDPSP), aprovado pela Lei n.º 37/2019, de 30 de maio, e,- no caso dos restantes serviços centrais dependentes do MAI ou do pessoal das Forças de Segurança sem funções policiais -, é-lhes aplicável o regime disciplinar dos trabalhadores com vínculo de trabalho em funções públicas, previsto e regulado na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), que foi aprovada pela Lei nº35/2014, de 20 de junho.

E todos estes regimes constituem instrumentos do exercício do poder disciplinar e de garantia da relação jurídica de emprego público e de serviço nas Forças e Serviços de Segurança, destinados a assegurar a boa organização e o eficaz funcionamento da Administração Pública, sobretudo nesta área tão relevante para a segurança interna, a ordem e a paz social.

Ora, apesar da singularidade de algumas das suas características - quanto aos pressupostos da responsabilidade disciplinar e natureza e finalidade das suas sanções -, este direito disciplinar público caracteriza-se por ser um direito sancionatório, com vinculação constitucional, umbilicalmente ligado ao direito procedimental administrativo e que sofre outras importantes influências de diversas áreas do direito, especialmente do penal e processual penal.

O seu caráter de direito sancionatório público, que pode ter consequências extremamente gravosas para o trabalhador - por vezes mesmo semelhantes às criminais, nomeadamente quando a sanção aplicada é de cessação do vínculo profissional e da respetiva remuneração -, impõe as mais elevadas garantias e mecanismos de defesa, também por referência aos princípios do Código Processo Penal. Desta forma, e muito especialmente para as situações que podem redundar em sanções tão gravosas, o direito disciplinar terá de se afirmar, também, como «um importante instrumento de proteção do trabalhador contra o arbítrio da hierarquia administrativa, assegurando-lhe um conjunto de garantias essenciais» (PAULO VEIGA E MOURA, *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado*, cit., p. 29).

E tem sido essa a marca da própria evolução deste “ramo” de direito, que ao longo dos últimos anos se vem adaptando a uma disciplina mais garantística dos direitos do trabalhador, consentânea com a orientação programática da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da própria Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e que se impõe a um Estado de Direito Democrático.



Nesse sentido, as alterações introduzidas pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho; a alteração ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana que foi aprovado em anexo à Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, operada pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto; as revisões empreendidas em termos do procedimento e processo administrativo, em 2015; e a aprovação do novo Estatuto Disciplinar da PSP, aprovado pela Lei n.º 37/2019, de 30 de maio, vieram conformar o poder disciplinar à evolução jurídico social da atualidade e acrescentaram melhorias muito significativas nas garantias dos trabalhadores em funções públicas, aqui incluídos os elementos com funções policiais das nossas Forças e Serviços de Segurança.

Numa breve análise, transversal e necessariamente sintética, a este conjunto de diplomas, verificamos que as mudanças se deram no sentido de acentuar as garantias processuais. Desde logo no CPA, que tem aplicação subsidiária a todos os supramencionados regimes disciplinares, com as alterações de 2015, onde destacamos, no que agora nos interessa e a título meramente exemplificativo e paradigmático do novo pensamento legislativo, a nítida intenção do legislador, no art.º 9.º acrescentar densidade ao conceito de imparcialidade, por comparação ao anterior art.º 6.º, impondo à Administração Pública a adoção das soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa conduta isenta, o que implica que não basta a imparcialidade de um trabalhador em concreto, individualmente considerada, mas que importa, de igual forma, abranger a imparcialidade funcional e organizacional, isto é, do próprio ente, o que terá de ter consequências na própria estrutura do procedimento disciplinar, como mais à frente se defende, sobretudo para as situações em que, em concreto, mais se convoque essa necessidade da imparcialidade da Administração.

Por outro lado, as outras alterações legislativas dos diferentes regimes disciplinares a que nos referimos anteriormente, algumas bem recentes, como o novo EDPSP, deram-se no sentido de se estabelecerem regimes mais favoráveis quanto à prescrição, ao determinarem o efeito suspensivo dos recursos hierárquicos e ao melhorarem o regime das penas – com a previsão de penas de suspensão mais favoráveis ao arguido e mais garantias no que toca à sua eventual promoção ou acesso, aos seus direitos relativos a férias, às condições da transferência acessória ou à suscetibilidade de se suspender a respetiva execução, entre outras.

Desta forma se tem marcado o ritmo do desenvolvimento do direito disciplinar público, com um acentuado pendor nas garantias dos trabalhadores, sempre com o intuito de promover um maior respeito pelos direitos fundamentais e a paz social e de evitar arbitrariedades e abusos do poder. E é em coerência com esta evolução legislativa marcadamente garantística do direito do arguido e na procura permanente de se dar



resposta às inquietações sempre atuais do direito que podemos perspetivar algumas linhas da evolução futura do processo disciplinar.

Assim, sem fazer uma qualquer enumeração exaustiva de tendências do direito disciplinar público, que seria sempre falível e inacabada, até pelo dinamismo que caracteriza a ciência jurídica, não queria deixar de referenciar alguns caminhos que têm sido apontados para a evolução da justiça disciplinar, de onde se pode destacar:

- A aposta numa mais vincada aplicação do princípio da imparcialidade ao nível procedimental, tanto na sua dimensão subjetiva como na objetiva, nomeadamente com a adoção de soluções organizatórias suscetíveis de melhorar a confiança e garantir uma maior isenção e independência na aplicação da justiça disciplinar - com especial incidência para as infrações com sanções disciplinares mais graves;
- A aposta na redução de pendências e na celeridade processual através da abertura a meios alternativos da resolução de conflitos, que é uma tendência das mais diversas áreas do direito - com especial incidência para processos com sanções menos graves.

Serão mudanças que decorrem, também, das mais recentes alterações ao Código do Procedimento Administrativo, operadas em 2015, como veremos mais adiante.

No primeiro ponto perspetiva-se como caminho de evolução da justiça disciplinar uma mais vincada cisão da instrução de processos disciplinares relativamente às restantes fases deste procedimento, para se tornar mais evidente a separação entre quem instaura, quem instrui e quem decide, sob pena de violação do princípio da imparcialidade, que se impõe no procedimento disciplinar e que assumiu novas exigências para o procedimento administrativo, com a nova configuração legal, por referência à mais ampla abrangência que foi dada àquele princípio na redação atual do art.º 9.º do CPA.

Acresce que é uma solução que também decorre de se estar no âmbito do direito sancionatório e por referência aos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático, com assento constitucional, nomeadamente no n.º 5, do art. 32.º da CRP e decorrência da extensão garantística a todo o domínio sancionatório desse princípio, por via do n.º 10 do art. 32.º e n.º 3 do art. 269.º, todos da mesma lei fundamental e, ainda, por força do n.º 1 do art.º 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, na interpretação que lhe tem vindo a ser dada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de que abrange infrações disciplinares.

Neste sentido, há cada vez mais autores a defenderem uma maior aproximação do procedimento disciplinar à estrutura acusatória do processo penal, por forma a que, no



resposta às inquietações sempre atuais do direito que podemos perspetivar algumas linhas da evolução futura do processo disciplinar.

Assim, sem fazer uma qualquer enumeração exaustiva de tendências do direito disciplinar público, que seria sempre falível e inacabada, até pelo dinamismo que caracteriza a ciência jurídica, não queria deixar de referenciar alguns caminhos que têm sido apontados para a evolução da justiça disciplinar, de onde se pode destacar:

- A aposta numa mais vincada aplicação do princípio da imparcialidade ao nível procedimental, tanto na sua dimensão subjetiva como na objetiva, nomeadamente com a adoção de soluções organizatórias suscetíveis de melhorar a confiança e garantir uma maior isenção e independência na aplicação da justiça disciplinar - com especial incidência para as infrações com sanções disciplinares mais graves;
- A aposta na redução de pendências e na celeridade processual através da abertura a meios alternativos da resolução de conflitos, que é uma tendência das mais diversas áreas do direito - com especial incidência para processos com sanções menos graves.

Serão mudanças que decorrem, também, das mais recentes alterações ao Código do Procedimento Administrativo, operadas em 2015, como veremos mais adiante.

No primeiro ponto perspetiva-se como caminho de evolução da justiça disciplinar uma mais vincada cisão da instrução de processos disciplinares relativamente às restantes fases deste procedimento, para se tornar mais evidente a separação entre quem instaura, quem instrui e quem decide, sob pena de violação do princípio da imparcialidade, que se impõe no procedimento disciplinar e que assumiu novas exigências para o procedimento administrativo, com a nova configuração legal, por referência à mais ampla abrangência que foi dada àquele princípio na redação atual do art.º 9.º do CPA.

Acresce que é uma solução que também decorre de se estar no âmbito do direito sancionatório e por referência aos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático, com assento constitucional, nomeadamente no n.º 5, do art. 32.º da CRP e decorrência da extensão garantística a todo o domínio sancionatório desse princípio, por via do n.º 10 do art. 32.º e n.º 3 do art. 269.º, todos da mesma lei fundamental e, ainda, por força do n.º 1 do art.º 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, na interpretação que lhe tem vindo a ser dada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de que abrange infrações disciplinares.

Neste sentido, há cada vez mais autores a defenderem uma maior aproximação do procedimento disciplinar à estrutura acusatória do processo penal, por forma a que, no



plano administrativo, se assegurem, de forma mais evidente, a imparcialidade e a independência tida pelos órgãos judiciais - com especial incidência para as infrações com sanções disciplinares mais graves.

E a maior aproximação à estrutura acusatória penal, com as devidas adaptações, defendida por aqueles autores, para além de resultar daquelas diretrizes mais programáticas - de nível convencional e constitucional -, resulta também da determinação expressa nos diferentes regimes disciplinares de que nos ocupamos, pelo que esta perspetiva-se como uma das tendências do direito disciplinar futuro, com especial premência para as situações em que a sanção aplicável é tão grave e de uma dimensão que a coloca perto de uma sanção criminal, nomeadamente para as penas de separação de serviço, demissão e cessação da comissão de serviço.

Ora a Intervenção da Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI) nos processos disciplinares, nomeadamente os relativos a “todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais de cidadãos por parte dos serviços ou seus agentes, que cheguem ao seu conhecimento” e para “Efetuar inquéritos, sindicâncias e peritagens, bem como processos de averiguações e disciplinares superiormente determinados, e instruir ou cooperar na instrução dos processos instaurados no âmbito dos serviços, cuja colaboração seja solicitada e autorizada superiormente”⁽³⁾, constitui já a materialização deste princípio do acusatório no âmbito disciplinar, para as entidades, serviços e organismos dependentes do membro do governo responsável pela Administração Interna. Pelo que, num cenário de evolução do procedimento disciplinar no sentido de se vincar de forma mais evidente e efetiva a separação entre quem dirige a Instrução e quem decide o processo, as Inspeções Gerais, mormente a Inspeção Geral da Administração Interna, ocupam uma posição privilegiada para se assegurarem as mais amplas garantias processuais de defesa dos trabalhadores e darem um importante contributo para a modernização do procedimento disciplinar, pelas razões e com os fundamentos que mais à frente melhor se expõem.

⁽³⁾As alíneas c) e d) do n.º 2 do art.º 2 do DL 58/2012, de 14 de março, atribui competências disciplinares à IGAI nestas matérias e o quadro de relacionamento entre a Inspeção-Geral da Administração Interna e as Forças de Segurança, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os serviços do Ministério da Administração Interna, no âmbito dos referidos processos foi estabelecido pelo Despacho 10529/2013, de 29-06-2013, do MAI.



Quanto ao segundo ponto de evolução da justiça disciplinar, apenas uma breve referência, como introito de uma abordagem que me proponho revisitar numa outra oportunidade, e diz respeito à possibilidade de aplicação no procedimento administrativo de meios alternativos de resolução de conflitos, especialmente a mediação e a conciliação.

A verdade é que nenhum daqueles instrumentos está expressamente previsto no quadro normativo disciplinar, embora a reforma do CPA tenha introduzido a figura dos Acordos Endoprocedimentais, destinados a “acordar termos do procedimento e definir, parcial ou totalmente, o conteúdo do ato administrativo que vier a pôr fim ao procedimento em questão”, de acordo com JOANA DE SOUSA LOUREIRO.

Também na opinião de Vasco Cavaleiro⁽⁴⁾, a realização destes acordos pode ser defensável para o procedimento disciplinar, desde que adaptada às características próprias deste direito e com as necessárias limitações, ao que me parece apenas para processos cujas sanções não impliquem o afastamento definitivo do trabalhador do seu posto de serviço.

Seria uma prática coerente com mecanismos de resolução de conflitos de outras áreas do direito, incluindo o sancionatório, e que teria de ser introduzida por alteração legislativa. Esta seria uma evolução coerente com a reforma empreendida na disciplina do procedimento administrativo, no art.º 57.º do CPA e que é corolário do princípio da adequação procedimental e de “uma visão mais moderna do direito administrativo”, onde se reconhece a importância da intervenção dos particulares na Administração e que está em sintonia com o art.º 267º da CRP e com os artigos 11º e 12º do CPA.

Esta linha evolutiva poderia ter o mérito de diminuir pendências e tensões disciplinares e de concretizar o direito a um processo à prova do tempo, na dimensão da garantia a uma decisão em prazo razoável, que cabe no núcleo central das garantias previstas no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), que também se estende à jurisdição administrativa. É que, na jurisprudência interpretativa deste normativo, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) não se opõe à concretização de técnicas que se impõem por imperativo de economia processual e judiciária e de cujo cumprimento resulta uma melhor satisfação da procura da justiça, na perspetiva da concretização do direito a uma decisão num prazo razoável.

Aliás, os dois aspetos referidos anteriormente estão intimamente relacionados um com o outro, uma vez que os referidos “acordos endoprocedimentais”, tal como a adoção de outras formas de “desjudicialização” da justiça administrativa, poder-se-ão constituir como caminho para se obter a decisão num prazo razoável, sobretudo para infrações

⁽⁴⁾Em “O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas”, Editora Almedina, 2018



disciplinares menos graves, conforme já se disse.

Para estes processos de menor gravidade, porque não permitir que o arguido, a troco do compromisso de não impugnação da decisão disciplinar, possa negociar os trâmites do procedimento disciplinar e até o conteúdo da sanção a aplicar, neste caso apenas para sanções conservatórias e dentro daquilo que é o espaço de liberdade ou discricionariedade decisória do empregador público, nomeadamente quanto à concreta dosimetria da sanção a aplicar?

Naturalmente que sobre a existência e delimitação de linhas vermelhas para estas negociações, sobretudo porque estamos no âmbito do direito disciplinar de entidades vincadamente hierarquizadas, como são as Forças e Serviços de Segurança, importaria promover uma ampla reflexão e recolher os importantes contributos de todos os intervenientes com responsabilidades nesta matéria, incluindo das associações representativas destes profissionais.

Mas, para me não alongar muito, aprofundarei esta reflexão numa outra oportunidade. Por agora, conforme prometido, retomo a reflexão sobre o primeiro ponto supra elencado.

A IGAI no Caminho dos Desafios da Justiça Disciplinar

Analisando o complexo normativo de direito disciplinar público, no que às áreas de competência disciplinar exercida pela Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI) diz respeito, verificamos, conforme já se disse, que se têm sucedido, nos últimos anos, um conjunto de alterações significativas naquela vertente do direito administrativo e com implicações no IUS PUNENDI das diferentes entidades, serviços e organismos dependentes do membro do Governo responsável pela área da Administração Interna. Destacamos as alterações introduzidas pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho e com as últimas alterações ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR) e ao Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (EDPSP). E estas alterações têm vindo a introduzir mudanças na configuração do poder disciplinar e têm consequências muito significativas nas garantias ao alcance dos trabalhadores em funções públicas e dos elementos com funções policiais das nossas Forças e Serviços de Segurança (FSS).

Ao nível da legislação administrativa que é enformadora e subsidiária daqueles regimes disciplinares, em 2015, o legislador também veio acrescentar densidade ao princípio da imparcialidade, ampliando o respetivo conceito no art.º 9.º do CPA, passando a impor expressamente à Administração Pública a adoção das soluções organizatórias e



procedimentais indispensáveis à preservação da isenção e à confiança dos administrados, o que tem consequências nos artigos 69.º e 76.º daquele Código e terá de relevar para a própria estrutura do procedimento disciplinar, como, aliás, tem vindo a ser defendido por insignes autores que têm dedicado o seu pensamento a esta temática.

Acresce que, como resulta do que tenho vindo a dizer, o direito disciplinar Público, para além da sua ligação umbilical ao Código de Procedimento Administrativo, relaciona-se, também, com outras áreas do direito, aplicando-se-lhe os princípios do direito sancionatório e a legislação processual penal, com as devidas adaptações, conforme, no que a esta reflexão diz respeito, ficou literalmente expresso no art.º 201.º n.º 2 da LTFP, no art.º 7.º do RDGMR e no 7.º do EDPSP, neles se referindo, respetivamente, que “Nos casos omissos, o instrutor pode adotar as providências que se afigurem convenientes para a descoberta da verdade, em conformidade com os princípios gerais do processo penal” (LTFP), que “Em tudo o que não estiver previsto no presente Regulamento são subsidiariamente aplicáveis, com as devidas adaptações, os princípios gerais do direito sancionatório, (...)” (RDGMR) e que “Em tudo o que não estiver previsto no presente estatuto são subsidiariamente aplicáveis, com as devidas adaptações, os princípios gerais e normas do direito sancionatório e da legislação processual penal.” (EDPSP).

São, pois, normas de onde se pode retirar, sem sombra de dúvida, que àqueles regimes disciplinares se aplicam os princípios do direito sancionatório, máxime, do direito processual penal, devidamente adaptados.

E, centrando momentaneamente a nossa análise naquele regime subsidiário, naquilo que interessa à nossa reflexão, pode dizer-se que o processo crime tem uma estrutura acusatória, pois, desde a entrada em vigor do Código Processo Penal de 1987, existe uma rigorosa “delimitação de funções entre o ministério público, o juiz de instrução e o do julgamento no decurso de todo o processo penal” (Cf. Figueiredo Dias, “O Novo Código de Processo Penal”, BMJ, 369 (1987), p. 14).

Caraterizando-se este modelo acusatório pela separação entre a entidade que investiga e acusa e a entidade que julga. Quem investiga e acusa não julga. Quem julga não investiga, nem tem intervenção na acusação.

Para a maior parte da doutrina e da jurisprudência esta estrutura acusatória - que é constitucionalmente imposta pelo art.º 32.º, n.º 5, da CRP, como garantia de imparcialidade e que é uma projeção do Estado de Direito - é essencial para a realização de uma justiça pautada pela máxima objetividade e isenção e capaz de se impor aos seus destinatários diretos e à comunidade em geral, sem quaisquer sombras de desconfiança. Neste sentido, entre outros, Figueiredo Dias / Maria João Antunes, em La



notion européenne de tribunal indépendant et impartial. Une approche à partir du droit portugais de procédure pénale” /1990 pag. 737 ss e, ainda, Gomes Canotilho, Vital Moreira, Marques da Silva e Henrique Salinas, na Constituição Portuguesa Anotada. E, quanto à jurisprudência, entre outros, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 129/2007, 147/2011 e 444/2012 e, *mutatis mutandis*, o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora no Proc 54/19.6GEXLV-A.E1, de 09 de março de 2020.

Mas teremos de nos questionar se ao nível disciplinar se justifica uma tão vincada separação de funções entre entidades com competências no procedimento ou se os regimes vigentes terão já mecanismos que garantam suficientemente a aplicação imparcial da justiça disciplinar, sem aquele grau de exigência, nomeadamente por referência aos imperativos resultantes da aplicação do art.º 9.º e 69.º e ss do CPA.

Uma resposta a essa questão terá de passar por uma análise comparativa às soluções adotadas pelos três regimes disciplinares antes referidos - o da Lei do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), o do RDGMR e o do EDPSP -, no que a esta problemática interessa.

E, de forma muito sintética⁽⁵⁾, verificamos que:

- As fases neles estabelecidas para o procedimento disciplinar dividem-se em: iniciativa, instrução preparatória, defesa ou instrução contraditória e decisão, sendo, por princípio, pessoas/órgãos distintos que realizam essas fases, muito especialmente quanto à fase instrutória e à fase de decisão.
- A competência para instaurar ou mandar instaurar procedimento disciplinar cabe aos superiores hierárquicos contra os seus subordinados (art.º 196.º, n.º 1 da LGTFP, art.º 60.º do RDGMR e art.º 62.º do EDPSP);
- Sem prejuízo da competência instrutória atribuída à Inspeção-Geral da Administração Interna, a entidade que instaurar o processo disciplinar deve nomear um instrutor, notando-se a garantia de que o procedimento disciplinar é instruído por pessoa diversa da pessoa/órgão que o mandou instaurar, apesar deste poder ser nomeado e escolhido de entre trabalhadores do mesmo órgão ou serviço (art. 85.º do RDGMR, art.º 64.º do EDPSP e art.º 208.º da LTFP);
- A instrução é conduzida pelo instrutor, tanto na fase preparatória, como contraditória, sem ingerência da entidade decisória, sob pena de nulidade, embora se admita e se dê o caso, com muita frequência, de o instrutor ser subordinado da entidade que mandou instaurar o procedimento e que o vai decidir, conforme resulta daqueles normativos e constitui prática processual disciplinar nas entidades, serviços e organismos em análise;

(5) Acompanhando neste pensamento, de muito perto, o raciocínio e o sentimento de CAVALEIRO, Vasco José da Silva, na sua reflexão sobre a LTFP, em “O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas”, Editora Almedina, 2018.



- A decisão nos casos de penas superiores a suspensão grave (PSP) ou suspensão agravada (GNR), isto é, nos casos de separação de serviço ou de demissão, a decisão cabe ao Ministro da Administração Interna;
- No caso de penas superiores a repreensão escrita, incluindo a demissão ou despedimento disciplinar, para os funcionários abrangidos pela LTFP, a competência é do dirigente máximo, nos termos do art.º 197.º e 180.º da LTFP, ficando a sanção de cessação da comissão de serviço, que só é aplicável a dirigentes máximos, na competência do Ministro da Administração Interna.
- As sanções de menor gravidade são aplicáveis gradativamente de acordo com o articulado ou os quadros anexos dos respetivos regimes disciplinares, podendo caber a respetiva aplicação ao superior hierárquico que instaurou o procedimento.

Desta análise comparativa resulta que naqueles três regimes se verifica uma separação orgânica entre o órgão que determina a instauração do procedimento, o que decide e a entidade que procede à instrução/acusação e proposta de decisão e que é suscetível de corresponder à materialização do imperativo legal de se adaptar o modelo essencialmente acusatório do processo penal à justiça disciplinar, como decorrência da lei e garantia da independência e imparcialidade do procedimento.

Só que, regra geral, máxime quando não há a intervenção de uma Inspeção Geral, essa separação no plano material, não é acompanhada por uma correspondente separação orgânico subjetiva, que aproxime efetivamente este procedimento ao processo penal. É que nos regimes aqui em análise, exceção feita a um número restrito de processos, nomeadamente os tramitados na Inspeção Geral da Administração Interna, verifica-se que o instrutor é designado, por regra, pela mesma entidade que instaurou o procedimento disciplinar e que o nomeou e que é a mesma que, na maioria dos casos, é a entidade decisora, sendo certo que essa entidade, ao determinar a instauração do processo, já proferiu um juízo indiciário da existência de infração. E também não se pode ignorar, por muita boa vontade que se queira ter e confiança na boa fé dos intervenientes, que existe uma relação hierárquica entre a entidade instauradora e o instrutor, tendo de se reconhecer poderes de direção, de supervisão e disciplinar num lado e o dever de obediência do outro, que são sempre fatores suscetíveis de condicionar a imparcialidade e marcar a atuação destes intervenientes, ainda que de forma inconsciente e não intencional. Já para se não dizer que entre estes intervenientes poderá haver, também, uma relação de avaliador e avaliado, que não deve ser ignorada e que é suscetível de relevar no andamento, organização e finalização do procedimento disciplinar.



Acresce que o exercício de funções nas Forças e Serviços de Segurança rege-se por padrões ético profissionais muito exigentes e sempre sujeito a uma elevada pressão social e dos média, que, em situações mais críticas, é suscetível de desencadear mecanismos de defesa da imagem institucional ou corporativos que podem ter reflexos, ainda que de forma totalmente inconsciente, na aplicação de uma justiça que se pretende absolutamente imparcial.

Desta forma, e tentando explorar criticamente as hipóteses mais problemáticas para as garantias do arguido, diremos que os regimes atuais não excluem a possibilidade da tramitação de um processo disciplinar no seio de uma entidade, serviço ou organismo onde, no limite, se pode concentrar na mesma pessoa a figura do visado pela infração ou ofendido, daquele que determina e dirige a instrução e nomeia o instrutor e do que decide.

E tudo isto se reveste de especial preocupação se estiver em causa uma decisão que implique a cessação da relação laboral do trabalhador, nomeadamente de demissão, feita ao abrigo da LTFP que é uma decisão que pode ser tomada pelo dirigente máximo e as de separação de serviço, de aposentação compulsiva e de demissão, do RDGMR e do EDPSP, que podem ser propostas pelas próprias Forças de Segurança para decisão do competente membro do governo, sendo que este é convidado a aderir àquelas propostas, no todo ou parte, sob pena de discordando ter de fundamentar suficientemente a sua decisão.

Concluimos, pois, que, no modelo vigente e nos processos em que não intervêm as Inspeções Gerais, embora formalmente o órgão que instrui e o órgão que decide sejam distintos, não podendo este último intervir na atividade daquele, na realidade aquela separação é, como vimos, relativa e não é insuscetível de suspeições quanto às garantias de imparcialidade e independência, parecendo-nos uma solução não isenta de censura à luz da nova redação do princípio da imparcialidade insito no art.º 9.º do CPA. É que julgamos ser imperioso evitar a mácula do procedimento por motivações relacionadas com a satisfação direta ou indireta de qualquer tipo de interesses - pessoais, familiares, empresariais, institucionais, corporativos, religiosos ou outros.

Aqui chegados temos de nos interrogar se isso é problemático e se na prática tem tido repercussões negativas na tramitação processual disciplinar das entidades, serviços e organismos dependentes do MAI e como é que se tem posicionado genericamente a doutrina e a jurisprudência face a este estado de coisas.



Ora, se o que está em causa são garantias processuais, não nos parece restar dúvidas de que esta questão será especialmente problemática para os processos em que são aplicadas aquelas sanções mais graves, que até já têm alguma afinidade com as próprias penas criminais pelas consequências que têm na vida do trabalhador. Sendo certo que teria havido repercussões negativas na tramitação processual disciplinar, se alguma vez se tivessem concretizado práticas processuais inadequadas, que estivessem relacionadas com alguns daqueles riscos anteriormente levantados e que o foram de forma algo desafiadora e para se espicaçar esta nossa reflexão. Felizmente, neste domínio, só podemos registar a sensatez e uma atitude de enorme profissionalismo e elevação deontológica das entidades e serviços dependentes do MAI com competências disciplinares, pelo que a situação não se tem revelado problemática, nem tem provocado perturbações na boa aplicação da justiça disciplinar. Até porque ao nível de alguns dos processos mais sensíveis e infrações mais graves já se tem verificado a intervenção de uma entidade que, pelas suas características e forma de intervenção, muito bem corporiza a concretização do princípio do acusatório na justiça disciplinar.

Só que não é por inexistirem problemas graves na justiça disciplinar que é tramitada no seio das entidades, serviços e organismos dependentes do membro do governo responsável pela área da Administração Interna que não se deve promover a concretização de uma separação mais efetiva das fases do procedimento, como uma solução geradora de maior confiança no sistema jurídico, suscetível de dar coerência ao art.º 9.º do CPA, de cumprir aquele princípio do acusatório e de executar as já referidas normas dos regimes disciplinares que expressamente impõem a aplicação dos princípios do processo penal, devidamente adaptados.

E, muito embora a doutrina e a jurisprudência não sejam absolutamente consensuais quanto à medida dessa separação de funções entre entidades com competências no procedimento disciplinar, a verdade é que alguns autores vêm colocando a tónica na necessidade de uma maior exigência em separar de forma efetiva a entidade que dirige a instrução da que decide, sobretudo para as infrações disciplinares mais graves.

Muito embora haja decisões jurisprudenciais que consideram simplesmente que “A estrutura acusatória do processo penal (art. 32.º, n.º1 da CRP) não tem aplicação no domínio do processo disciplinar, no qual é garantido aos arguidos o direito de defesa e o direito de audiência prévia, não padecendo, por isso, de inconstitucionalidade o disposto nos arts. 117.º e 122.º, ambos do EMJ” conforme estabelecido no sumário do Acórdão de 23-06-2016 (Processo n.º 134/15.7YFLSB): outras há bem mais sensíveis a esta problemática.

Desde logo o acórdão de 01/06/2010, Proc.º n.º 3982/10, o TCA Sul que considerou que o respeito pelo princípio da imparcialidade “impõe que a Administração pondere, nas



suas opções, todos os interesses juridicamente protegidos envolvidos no caso concreto, mantendo-se equidistante em relação aos interesses particulares”, sendo a imparcialidade “um limite essencial na fase e atividade instrutória, na recolha e valoração dos factos respeitantes às posições dos diversos interessados, exigindo-se que a Administração adote uma postura isenta na busca e ponderação de todas elas”; que o princípio da imparcialidade “é um antecedente, um prius, em relação ao princípio da proporcionalidade: com este sancionam-se as condutas que sacrificam (ou beneficiam) desproporcionadamente certos dos interesses envolvidos face a outros; com aquele, as condutas tomadas sem (ou com) ponderação de interesses que (não) o deviam ser”, que “se destina a garantir uma tutela efetiva da imparcialidade, transparência e isenção da Administração nos seus procedimentos, sendo a tutela destes princípios prosseguida fundamentalmente de uma forma preventiva”. Com particular relevância, considerou que a sua própria natureza implica que a violação do princípio da imparcialidade “ocorra com uma conduta da Administração adequada, segundo critérios de razoabilidade lógica e de experiência comum, a permitir atuações parciais, independentemente de estas terem existido”. (Sublinhado do autor).

Aliás, esta ideia da relevância das aparências, em matéria de imparcialidade, está bem patente na sabedoria popular, pois “à mulher de César, não basta ser séria, tem de o parecer”, e também é válida em termos universais, como se comprova com o adágio do direito inglês, que diz “*justice must not only be done, it must also be seen to be done*”. Também o Acórdão do STA, de 24/11/2004, Proc. n.º 565/04, apesar de acolher a possibilidade de na mesma pessoa se concentrar a figura de ofendido e a pessoa competente para instaurar o procedimento, acaba por repudiar, decisivamente, que o ofendido possa ser ao mesmo tempo o instrutor e o decisor, referindo que o “pendor garantístico dos direitos e liberdades individuais no domínio sancionatório desaconselha que o ofendido possa ser o instrutor e o julgador da ofensa”.

E é esta perspetiva preventiva e de defesa intransigente das garantias processuais que sugerem que esta linha de evolução do direito disciplinar defendida por alguns ilustres autores, de onde se destaca o Dr. Paulo Veiga e Moura, na sua LTFP Anotada, e o Mestre Vasco Cavaleiro, em “O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas” que nos recomendam uma mais efetiva aproximação ao princípio do acusatório, elencado na *constituição processual penal* e enunciado no n.º 5, do art. 32.º da CRP, até como decorrência da extensão garantística a todo o domínio sancionatório desse princípio, por via do n.º 10 do art. 32.º e n.º 3 do art. 269.º, todos da CRP, sobretudo para as situações em que a sanção aplicável é tão grave e de uma dimensão que a coloca perto do desvalor associado à sanção penal, nomeadamente para as penas de separação de serviço, demissão e cessação da comissão de serviço.



E, na eventualidade de se vir a concretizar esta mais vinculada aplicação do acusatório ao procedimento disciplinar público, que caminhos se irão percorrer para operacionalizar esta solução?

Antes de mais ter-se-iam de considerar todos os outros princípios também convocados a esta área e de ter em conta a natureza vinculadamente administrativa deste direito, que sempre determinará que a solução a adotar se situe no âmbito da Administração.

E ter presentes alguns pressupostos que resultam do nosso ordenamento jurídico e da doutrina e da jurisprudência, que delimitam as soluções a adotar, nomeadamente a possibilidade de controle jurisdicional do processo disciplinar e o princípio da proibição jurídico-sistemática e jurídico-teleológica de se jurisdicionalizar o procedimento disciplinar.

Também não poderá ser uma solução demasiado rígida e abrangente ao ponto de implicar uma pendência processual que venha a bloquear a marcha processual e o sistema jurídico disciplinar, com a concentração na mesma entidade de um infindável número de processos, pelo que terá de ser dirigida aos processos com maior exigência de garantias processuais, nomeadamente aqueles que têm consequências mais gravosas e que são suscetíveis de implicar a aplicação de uma pena de cessação da relação laboral com a entidade empregadora.

E, como o que é mais ponderoso é garantir uma investigação / instrução imparcial, isenta e independente da entidade que vai decidir ou tem especial interesse (ainda que inconsciente ou difuso) na decisão, teremos de concluir que será uma solução que, situando-se ainda na administração, seja capaz de conduzir aquela atividade investigatória disciplinar com as garantias de elevada autonomia e competência técnica, isenção, independência e a imparcialidade que o princípio do acusatório assegura ao processo penal.

Ora analisando todos estes requisitos e a prática processual vigente podemos concluir que a Administração pública estará já preparada para dar resposta a este desafio de concretizar um procedimento disciplinar mais vinculadamente marcado pelo princípio da imparcialidade. Na verdade, as Inspeções Gerais, e, no campo aqui em análise, a Inspeção Geral da Administração Interna, em particular, já vem desempenhando um importante papel na concretização deste princípio e na modernização do direito disciplinar.

Como se sabe, a IGAI é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia técnica e administrativa, cuja missão e visão são orientadas para o controlo externo e que, para além do mais, tem por missão assegurar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível relativamente a todas as entidades, serviços e organismos dependentes ou cuja atividade seja legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Interna. Tem já uma longa experiência na tramitação de processos de natureza disciplinar, nomeadamente



os relativos a “todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais de cidadãos por parte dos serviços ou seus agentes, que cheguem ao seu conhecimento” e a “queixas, reclamações e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidade ou deficiência no funcionamento dos serviços”, fazendo inquéritos, sindicâncias e peritagens, bem como processos de averiguações e disciplinares superiormente determinados, e instruindo ou cooperando na instrução dos processos instaurados no âmbito dos serviços, cuja colaboração lhe é solicitada e autorizada superiormente, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alíneas c) e d), da LOIGAI, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março.

Se a estas características orgânicas e estatutárias acrescentarmos o facto de se tratar de uma Inspeção de alto nível, que prossegue os mais altos valores e princípios de independência, isenção, objetividade, legalidade e defesa dos direitos humanos e que integra um corpo de Inspectores especializados para o exercício das respetivas competências legais, com incidência na área do direito, tradicionalmente com uma boa parte dos quais com larga experiência no exercício das mais nobres profissões jurídicas, percebe-se que, para além de se constituir como um garante da boa administração da justiça interna, se pode constituir como o motor da modernização do direito administrativo no âmbito das Forças e Serviços de Segurança.

A verdade é que a intervenção da IGAI na investigação / instrução dos procedimentos de âmbito disciplinar, máxime naqueles que são suscetíveis de culminar com uma sanção que implique a cessação do vínculo profissional, tem vindo a verificar-se com alguma frequência e materializa o cumprimento do princípio do acusatório no âmbito procedimento disciplinar das entidades, serviços e organismos dependentes do membro de governo responsável para área da Administração Interna.

E este seria um modelo que facilmente poderia ser alargado a um mais vasto número de processos, por ser o prolongamento daquilo que já se verifica para determinadas infrações disciplinares, tendo a vantagem de ter sido já testado com sucesso e de não implicar custos acrescidos, sendo a respetiva implementação apenas dependente do recrutamento de um número não muito significativo de Inspectores qualificados e das necessárias alterações legislativas para a sua positivação no plano do direito infraconstitucional.

Desta forma também se libertariam recursos humanos que agora servem nos núcleos de deontologia das Forças e Serviços de Segurança para a respetiva atividade policial.

E com a separação entre quem instaura, quem instrui e quem decide objetivamente assegurada, se cumpriria, no plano disciplinar, um mais amplo respeito pelo princípio da imparcialidade.



Desta forma se daria uma maior amplitude aos princípios fundamentais de um Estado de Direito Democrático, nomeadamente quanto às garantias do processo, por referência ao art.º 32.º n.º 5 da nossa lei fundamental, respeitando-se, igualmente, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), por referência ao seu art.º 6 n.º 1, na interpretação que lhe tem vindo a ser dada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, no sentido de que abrange infrações disciplinares.

Bibliografia:

CAVALEIRO, Vasco José da Silva, em “O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas”, Editora Almedina, 2018.

Paulo Veiga e Moura, em “Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”, Coimbra Editora, 2014

DIAS, Jorge de Figueiredo / ANTUNES, Maria João, “La notion européenne de tribunal indépendant et impartial. Une approche à partir du droit portugais de procédure pénale”, RSC, 1990

Pedro Ferreira- Inspetor da IGAI