

Ministra da Educação

Processo:R.0294-95

Rec.n ° 86- A/95

Data:1995-09-06

Área: A4

Assunto:FUNÇÃO PÚBLICA - PROCESSO DISCIPLINAR - AMNISTIA - ARQUIVAMENTO - DIREITO DE AUDIÊNCIA - RECURSO.

Sequência: Acatada

I- Os factos:

1. A Inspectora- Principal do quadro único de pessoal dos organismos e serviços centrais e regionais do Ministério da Educação, colocada na Delegação Regional do Norte da Inspeção- Geral de Educação, Licenciada ..., reclamou para esta Provedoria de Justiça, em 31/1/95, do seguinte:

Tendo- lhe sido instaurado processo disciplinar, em relação ao qual não chegou a ser concluída a instrução, deduzida a respectiva acusação, nem garantido o direito de defesa, foi o mesmo mandado arquivar, por aplicação da amnistia decretada pela Lei n ° 15/94, de 11 de Maio, com base num parecer cujos fundamentos a reclamante entende que prejudicam o seu direito de defesa, bem como a sua reputação profissional.

1.1. Assim, na sequência de processo de inquérito prévio, e por despacho, de 2/12/93, do então Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, foi mandado instaurar procedimento disciplinar à reclamante for factos relacionados com a forma como estava a decorrer o processo de implementação do novo sistema de avaliação dos alunos do ensino básico (7º ano).

1.2. Dado início à instrução do processo, em 5/5/94, não chegou, porém, a ser formalizada a acusação, nos termos do n ° 2 do artigo 57º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto- Lei n ° 24/84, de 16 de Janeiro, nem a arguida foi notificada para efeitos de defesa, nos termos do artigo 59º do mesmo diploma.

1.3. Com efeito, através do ofício n ° ..., de 28/10/94, da Delegação Regional do Norte da I.G.E., a reclamante foi notificada do despacho da Senhora Inspectora- Geral da Educação, de 30/9/94, o qual, exarado sobre o Parecer n ° 228 / GJ / 94 da Inspeção Geral da Educação, mandava arquivar o processo nos termos da Lei n ° 15/94. (cfr. doc. 1 anexo).

1.4. É contra a fundamentação do referido despacho constante do citado parecer que a reclamante se insurge, na medida em que nele se dão como provados factos cuja menção, da forma como é feita, considera lesarem o seu direito de defesa e os seu bom nome profissional.

1.5. Segundo a reclamante, não é admissível que o citado parecer emita juízos finais e conclusivos sobre a actuação da reclamante, porquanto tal actuação não foi cabalmente apreciada e discutida nos termos da lei, pelo que se viola o artigo 57º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto- Lei n ° 24/84, de 16 de Janeiro.

1.6. Deste modo, carece de fundamentação o despacho, de 30/9/94, da Senhora Inspectora- Geral, o qual se

deveria limitar a aplicar a Lei n.º 15/94, violando, ainda, os direitos de defesa e ao bom nome e a dignidade pessoal da reclamante, legal e constitucionalmente garantidos.

2. Diz-se no ponto 2 do citado Parecer n.º 228/ GJ/94:

"2. Instruído exaustivamente o processo, foram recolhidas provas suficientes que permitiram concluir ter a inspectora, só depois de terminado o ano lectivo de 1992/93, informado as autoridades competentes sobre a forma anómala como estava a decorrer o processo de implementação do novo sistema de avaliação dos alunos do 7.º ano.

Tal infracção seria enquadrável na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do Estatuto disciplinar, a que corresponde a pena da alínea c) do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo Estatuto- Suspensão.

3. Contudo, como:

a) Os factos delituosos que se encontram provados nos autos foram praticados em data anterior a 16 de Março de 1994;

b) O arguido nunca foi punido disciplinarmente;

c) Os factos imputados não integram a prática de qualquer ilícito criminal;

Entendemos estarem reunidos todos os requisitos para que o presente procedimento disciplinar seja abrangido pela amnistia concedida pela Lei n.º 15/94, de 11 de Maio.

4. Face ao exposto deve o presente procedimento disciplinar ser considerado extinto."

3. Sobre este parecer a Senhora Inspectora- Geral da Educação exarou, em 30/9/94, o seguinte despacho:"
Concordo. Arquive- se, nos termos da L 15/94."

4. Deste acto foi apresentado pela reclamante recurso hierárquico, o qual veio a merecer despacho de indeferimento de V. Exa., em 5/6/95, exarado sobre o Parecer n.º 80 / GJ / 95 da Inspeção- Geral da Educação.

5. Porém, anteriormente, na sequência da queixa apresentada pela reclamante, foi oficiado por esta Provedoria de Justiça à Senhora

Inspectora- Geral de Educação (cfr. officio n.º ..., de 24/2/95, doc. 2, em anexo), alertando- se para a forma como tinha sido

aplicada ao referido procedimento a Lei n.º 15/94, face ao próprio regime da amnistia, tal como resulta do artigo 126.º do Código

Penal. Questionava- se, ainda, sobre se o parecer controvertido se teria limitado a verificar o preenchimento dos pressupostos da

amnistia ao caso concreto, parecendo ir mais longe e exprimir um juízo conclusivo sobre os factos cuja prática fora imputada à

reclamante e que justificara a instauração do procedimento disciplinar.

6. Através do officio ..., de 8/6/95 da Inspeção- Geral da Educação foi comunicado a esta Provedoria o Parecer n.º 80/ GJ/95,

(Cfr, doc. 3, em anexo), bem como o despacho de indeferimento proferido por V. Ex^a no recurso hierárquico interposto pela interessada.

7. No referido parecer considera- se contraditória a decisão da recorrente em pretender aceitar o arquivamento por força da

aplicação da lei da amnistia, vindo, todavia, atacar- se os termos e fundamentos da decisão de arquivamento do procedimento.

8. Segundo o mesmo parecer a aplicação da lei da amnistia exige que se esteja perante "efectivas infracções", justificando- se a

conclusão retirada, a seguir, para o não provimento do recurso, do seguinte modo: " 3.4. Temos, portanto, que das duas uma, ou o arguido aceitava a aplicação da Lei da amnistia, ciente de que isso implicava uma cominação em abstracto de pena disciplinar não

superior a suspensão, o que sempre se teria de referir, ou vinha solicitar, no prazo de 10 dias, a não aplicação da lei, a fim de, eventualmente, provar a inexistência de infracção."

II- O direito:

9. À data em que foi aplicada a amnistia à reclamante, pendia sobre esta uma mera presunção de infracção e não uma infracção efectiva, uma vez que ainda não tinha sido apurada a responsabilidade disciplinar a que o procedimento disciplinar se destina (enquanto sucessão de actos e formalidades destinadas ao apuramento da verdade), com salvaguarda do direito de audiência e defesa do arguido, cuja falta gera nulidade insuprível, nos termos do n.º 1 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 24/84.

10. Por outro lado, é sabido como a doutrina tem entendido que, a par do direito de audiência e defesa do arguido em processo disciplinar, garantido, igualmente, no n.º 3 do artigo 269.º da Constituição, deverão, em matéria de regime de defesa em processo disciplinar, ser adaptadas, no aplicável, as regras de defesa consagradas para o processo penal no artigo 32.º da Constituição, maxime, o disposto no seu n.º 2, enquanto presume a inocência do arguido até ao trânsito em julgado da sentença de condenação.

11. Com efeito, no caso vertente, não está em causa que o facto cuja prática foi imputada à reclamante seja cominado, abstractamente, com a referida pena, inferior a suspensão, coberta pela amnistia. Tal cominação é aceite pela reclamante que reclama a aplicação da Lei n.º 15/94 ao seu caso concreto.

12. O que a reclamante não aceita é que, concomitantemente à necessária verificação dos pressupostos da aplicação da mesma lei aos factos imputados (aos quais, apurada a sua responsabilidade, abstractamente, a pena de suspensão), sejam expressos juízos conclusivos sobre a prática da infracção; a reclamante tinha sido objecto da instauração de um procedimento destinado a averiguar a existência de infracção, o qual, por força da lei da amnistia, ficou extinto, não tendo chegado ao seu termo.

13. Não parece, pois, legítimo, a partir desse momento, dar a infracção como provada, já que as provas, porventura obtidas no decorrer do processo disciplinar, não possuem carácter definitivo, antes da conclusão do mesmo, com a notificação da decisão ao arguido.

14. Como se sabe, a doutrina, na esteira do ensinamento de BELEZA DOS SANTOS, distingue entre amnistia própria e amnistia imprópria, sendo a primeira, por anterior à condenação, susceptível de extinguir o próprio procedimento, (no caso vertente, o procedimento disciplinar), ao contrário da segunda que apenas faz cessar a execução da pena (Cfr. n.º 1 do art.º 126.º do Código Penal).

15. Parece útil transcrever, pelo seu significado, o que se refere, a este respeito, no Parecer da PGR, n.º 134/80 (1):

"Para LUIS OSÓRIO o objecto da amnistia é a incriminação existente e o efeito dela é a não aplicação dessa incriminação; a amnistia aniquila os factos incriminados ... de sorte que aos olhos da justiça, por uma ficção legal, consideram-se como se nunca tivessem existido, salvo os direitos de terceiros em relação à acção civil para a reparação do dano.

Como lei do esquecimento, apaga juridicamente a infracção, destrói retroactivamente os seus efeitos e se não pode destruir aqueles que se produziram e são indestrutíveis, faz desaparecer todos aqueles cuja acção persiste quando a lei amnistadora se publica.

quando a lei amnistuadora se publicou.

A amnistia é um acto jurídico que retira retroactivamente a um facto o seu carácter delituoso, suprimindo-lhe o elemento legal que tinha permitido qualificá-lo como infracção.

A infracção deixa de ter relevância jurídica, já que a amnistia como que a faz desaparecer do mundo do direito; é a própria acção com todas as suas consequências que o legislador quer tolher, apagando a falta definitivamente na memória dos homens".

16. Por outro lado, MARCELO CAETANO (2) comparava a amnistia própria (concedida antes da condenação) com a absolvição:

" A lei que concede a amnistia pode referir-se a infracções ainda não punidas ou a penas aplicadas. Quando se refira às faltas, cessa a responsabilidade disciplinar dos arguidos pela comissão de alguma delas, devendo arquivar-se os processos em curso e pôr termo à suspensão preventiva que tenha neles tido origem , com reparação de vencimentos como no caso de absolvição.

Amnistiadas penas aplicadas e que estejam a ser cumpridas, cessam os efeitos ainda não produzidos mas ficam intactos os

já passados. Assim as suspensões de exercício e vencimentos ficarão reduzidas aos dias já decorridos, voltando imediatamente o funcionário ao serviço."

17. A idênticas conclusões se chegou no Acórdão do S.T.J., de 9/10/68 (3), no qual, em procedimento penal, se considerou

irrelevante a confissão de factos feita pelo arguido, durante a instrução preparatória.

18. Esta orientação segundo a qual a amnistia própria deve ser equiparada à absolvição, destruindo mesmo efeitos já produzidos,

resulta do disposto n.º 5 do artigo 6.º e, "a contrario," do n.º 4 do artigo 11.º, ambos do Estatuto Disciplinar.

19. Deste modo e, por maioria de razão, forçoso é concluir, no caso presente, não ser legítimo retirar quaisquer consequências

dos resultados a que, porventura, já se tivesse chegado no âmbito do processo disciplinar instaurado à reclamante, uma vez que os

mesmos só poderiam produzir efeitos, após conclusão do processo disciplinar.

20. Ora, não é isso o que resulta do parecer sobre o qual foi decidida a extinção do procedimento por força da lei da amnistia .

Com efeito, é sabido que o despacho de "concordo" sobre anterior informação ou parecer se apropria dos fundamentos

daqueles (Cfr. n.º 1 do artigo 125.º do Código do Procedimento Administrativo).

Porém, no parecer em causa refere-se, mau grado a aplicação da amnistia, que "foram recolhidas provas suficientes que

permitiram concluir ter a inspectora..." (segue-se a descrição da infracção que lhe era imputada).

21. Na medida em que se extraem conclusões sobre os resultados a que se chegara já no âmbito do processo disciplinar, pode dizer-se que, pelo referido despacho, são afectados direitos fundamentais da reclamante, como o direito ao bom nome e reputação, consagrado no artigo 26.º da Constituição.

22. É claro que, com a mera aplicação da amnistia, a reclamante não conseguirá ver, formalmente, reconhecida a sua inocência. Para tal teria de lançar mão de acção cível declarativa, no caso de demonstrar ter nisso interesse (Cfr. Parecer da PGR n.º 134/80,

loc. cit. p 176). O que, no caso presente, nem será necessário por não ter chegado a haver condenação, pese embora o teor conclusivo do despacho de arquivamento.

23. É claro que a reclamante sempre poderia ter recorrido à alternativa prevista no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 15/94, requerendo a não aplicação da amnistia.

Porém, só à mesma pertencia optar, em tal matéria.

Tendo- o feito, como e quando o fez, a favor da aplicação da amnistia, parece legítima a sua expectativa sobre a extinção do próprio procedimento disciplinar, que ainda decorria, e bem assim relativamente à não inclusão de qualquer conclusão àcerca da prática da infracção.

24. Tal efeito pode, ainda, ser alcançado, através da alteração do despacho de arquivamento controvertido (cfr. artigo 147º do Código do Procedimento Administrativo).

25. Em face do exposto, entendo dever formular a seguinte Recomendação:

Que seja revogado o despacho de V.Exa., de 5/6/95, sobre Parecer n º 80/ GJ/95 da I.G.E., que indeferiu o recurso do despacho de arquivamento do processo disciplinar, de 30/9/94, da Senhora Inspectora- Geral da Educação, determinando- se, na sequência, a reformulação dos fundamentos deste último despacho, constantes do Parecer n º 228/ GJ/94 dos mesmos Serviços, na medida em que nele se consideram provados factos que, tendo sido objecto de procedimento disciplinar que não alcançou o seu termo, por força da aplicação da amnistia, o não podem ser.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel

Notas:

(1)in B.M.J. n º 318, Julho 1982 p.168.

(2)Cfr.Manual de Direito Administrativo,Tomo II, 8ª edição, p.803.

(3) Cfr. B.M.J. n º 180, Ano 1968,p. 197.