

formação em exercício

ESTATUTO DISCIPLINAR DA FUNÇÃO PÚBLICA — JORNADA DE DIVULGAÇÃO E ESCLARECIMENTO

Margarida Ortet*, Luís Serpa Soares **

Quando o Governo de Macau publicou as suas *Linhas de Acção Governativa*, no Anexo I à Lei 2/88/M, de 8 de Fevereiro, fez constar do capítulo v, Política de Administração e Justiça, como um dos objectivos da política de Administração e Função Pública, a modernização da Administração, com particular incidência no «aperfeiçoamento e simplificação do regime jurídico [...] e a consequente supressão dos esquemas jurídicoorganizativos ainda assentes na legislação do tipo colonial».

Foi por isso que a primeira das medidas e acções propugnadas se traduziu em rever, de forma global e integrada, o regime jurídico da Função Pública, designadamente o sistema de carreiras, e o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Pública, revogando o que ainda vigorava do EFU (Estatuto do Funcionalismo Ultramarino).

Dando cumprimento a esta política, foram publicados, em 9 de Maio de 1988, no *Boletim Oficial de Macau*, n.º 19, três importantes diplomas que são assim apresentados no sumário:

Decreto-Lei n.º 35/88/M — revoga o Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, aprovado pelo Decreto n.º 46 982, de 27 de Abril de 1966;

Decreto-Lei n.º 36/88/M — aprova disposições relativas ao Estatuto do Funcionalismo Ultramarino. Revoga a Portaria n.º 7069, de 13 de Outubro de 1962;

Decreto-Lei n.º 37/88/M — aprova o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Pública de Macau.

A importância e o significado deste conjunto de diplomas tiveram o merecido realce junto da opinião pública, em geral, e junto dos funcionários e agentes da Função Pública de Macau, em particular.

Mas para estes, afinal os destinatários directos e os mais profundamente interessados na questão, julgou-se ser curial organizar uma jornada de trabalho, logo que decorrido um período de primeiro contacto com os novos textos publicados, com o que se visaria, por um lado, auscultar a sensibilidade da classe e a sua imediata reacção à nova disciplina jurídica que se introduzira e, por outro lado, em que se procuraria dar um

* Serviço de Administração e Função Pública.

** Gabinete do Secretário-Adjunto para a Administração e Justiça.

esclarecimento quanto aos princípios gerais e às linhas de força dominantes a que o legislador obedecera; aproveitar-se-ia, ao mesmo tempo, para dar qualquer esclarecimento sobre dúvidas pontuais que existissem e, também, para recolher quaisquer sugestões que pudessem ser desde logo apresentadas.

Encarregou-se o SAFP de promover essa jornada de trabalho, que reuniu cerca de cinquenta trabalhadores da Função Pública de Macau, de diversos níveis e categorias, em duas sessões realizadas na primeira semana do mês de Julho.

Do modo como tais sessões decorreram se faz aqui o devido relato.

A abrir, justificava-se que a primeira referência fosse para o Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, diploma que durante décadas regeu praticamente todos os aspectos da vida, como funcionários e agentes, de quantos trabalharam na Função Pública, em todos os territórios historicamente definidos como Ultramar Português. Circunscrito o seu âmbito de aplicação a Macau nestes últimos catorze anos, já só no domínio da disciplina é que o EFU se mantinha ainda plenamente em vigor, porquanto não ultrapassava uma escassa vintena o conjunto de preceitos que, noutras matérias, não tinham sido ainda revogados pela legislação entretanto publicada.

Não cabe aqui traçar o panegírico, à laia de *requiem*, do que foi o EFU e do mérito e demérito das soluções que consagrou; apenas valerá que se diga ter sido o produto de um outro sistema e ter, assim, representado o arquétipo do modelo das relações que se quiseram impor no binómio metrópole/colónia ou, se tratarmos de aceitar uma modernização da linguagem, no binómio metrópole/ultramar. Mas, irrevogavelmente, soara a hora de se virar a última página sobre esse modelo que a História tinha já ultrapassado e, por isso, tinha tornado obsoleto. Desse trabalho se ocupou o legislador.

Considerando que o regime geral da Função Pública já não tinha o seu assento no EFU, mercê das já referidas alterações legislativas entretanto publicadas e das consequentes revogações parciais do texto inicial, foi na área do direito disciplinar que se centrou a atenção do legislador, sem prejuízo de aproveitar para fazer a repescagem das disposições dispersas que, enquanto não estiver concluída a revisão global e integrada do regime jurídico da função pública, era urgente manter em vigor, sob pena de se criar um vazio legislativo, em virtude de não estarem acauteladas por qualquer outro diploma.

Esta a justificação para o Decreto-Lei n.º 36/88/M, que vem marcado por um forte cunho de transitoriedade, como no seu preâmbulo se sublinha; o seu articulado, não obstante, contém algumas alterações relativamente ao que no EFU se estipulava, nomeadamente as que se referem ao horário normal de trabalho e que tão viva contestação mereceram. A segunda referência foi necessariamente para esta questão, sendo unanimemente saudada a constituição do grupo de trabalho que foi incumbido de estudar a problemática do horário de trabalho e de propor as alterações que se consideram melhor servirem o interesse geral.

E entrou-se, por fim, na análise do novo Estatuto Disciplinar, começando por se mencionar como se teve em vista a actualização e aperfeiçoamento da legislação existente, o preenchimento de lacunas e o esclarecimento de dúvidas, ao mesmo tempo que se aproveitou para

remodelar determinadas matérias, sempre que assim se conseguisse uma modernização do aparelho jurídico, em obediência aos princípios vigentes no domínio do direito penal e disciplinar.

Isto mostra já como as fontes imediatas do Estatuto foram, necessariamente, o próprio Estatuto do Funcionalismo Ultramarino e também o Estatuto Disciplinar da República.

Na definição dos princípios gerais, o que mais sensibilizou o legislador foi a necessidade de acautelar o princípio certeza, no estabelecimento da verdade material, valorizando para isso as garantias de defesa do arguido em processo disciplinar, introduzindo assim as mais importantes modificações ao diploma que se revogava.

Na verdade, encontrávamos ainda no EFU soluções que conduziam a um manifesto enfraquecimento dessas garantias, consentido-se ao instrutor grande (excessiva) discricionariade na selecção e apreciação dos meios de prova que trazia para o processo, chegando nalguns casos a estabelecer-se o que na prática se revelou como uma autêntica presunção de culpa e um claro afastamento do princípio de que na dúvida se deve favorecer/ /absolver o arguido, não obstante a jurisprudência ter já revelado como considerava inconstitucionais essas soluções.

A definição de que pode ser facultado ao arguido o exame do processo em qualquer fase e de que este só tem natureza secreta até à acusação; a faculdade de constituição de advogado em qualquer altura do processo; a dignificação que se atribui à defesa do arguido e a obrigatoriedade da produção da prova por ele oferecida; a própria consagração do bilinguismo, são tudo inovações destinadas a garantir ao arguido a máxima latitude de defesa, assim se contribuindo para dar expressão prática ao anunciado princípio de certeza, que, sem dúvida, se pretende consagrar eficazmente.

Das demais inovações apresentadas pelo novo Estatuto, destacou-se a real independência entre os processos criminal e disciplinar, já não sendo automática a suspensão do funcionário ou agente por mero facto da pronúncia dada em processo crime; salientou-se a faculdade de suspensão de algumas penas aplicáveis em processo disciplinar; notou-se a possibilidade de reabilitação dos funcionários e agentes punidos, que aliás está já consagrada no Estatuto Disciplinar das Forças de Segurança de Macau e no Estatuto Disciplinar da República.

Numa leitura, artigo por artigo, deste Estatuto Disciplinar agora aprovado, foram sublinhados os preceitos onde se alcançou o pretendido aperfeiçoamento das normas anteriores, como são, por exemplo: o caso da melhor caracterização dos direitos e deveres gerais dos funcionários e agentes; o facto de se terem enunciado as circunstâncias dirimentes da responsabilidade disciplinar; a sistematização que se quis mais correcta dos factos e comportamentos a que são aplicáveis as penas.

Toda a fase de instrução passou a ser necessariamente parte integrante do processo disciplinar, ao contrário do que antes se verificava na prática.

Com efeito, era comum que, recebido o auto, participação ou queixa, mesmo que conhecida já a identidade do denunciado, fosse instaurado um inquérito, destinado ao melhor apuramento desses factos determinados relativos ao procedimento do funcionário; e, na maior parte dos casos, o processo disciplinar que viesse a instaurar-se no termo e na sequência do inquérito iniciava-se com a dedução dos artigos de acusação.

Definindo-se o inquérito, no presente Estatuto, como um processo destinado a apurar factos determinados ocorridos nos Serviços e não já relativos ao procedimento dos funcionários, perdeu ele muitas das suas potencialidades, que antes se usavam, em medida talvez excessiva, para servir como sucedâneo para a fase instrutória do processo disciplinar.

Esta medida não parece ter sido acolhida de modo particularmente favorável, mas o certo é que, quanto à marcha do processo disciplinar e à definição das suas fases, conseguiu-se assim uma melhor garantia da sua observância, dando-se-lhe, por isso, a sua correcta dimensão.

Como sugestão que se acolheu com grande interesse, foi proposto que se organizasse um formulário do processo disciplinar, e também que se promovesse a edição de um estatuto anotado, tarefas essas que, embora muito trabalhosas, se revestirão sem dúvida da maior utilidade e, por isso, estamos certos que constituirão a fase seguinte a que será dedicada a atenção dos Serviços.