

Processo nº 7/2012

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Economia e Finanças

Data da conferência: 16 de Maio de 2012

**Assuntos:** - Processo disciplinar

- Contradição da matéria de facto provada entre si
- Contradição entre a fundamentação e a decisão
- Dever de lealdade

## SUMÁRIO

1. Se as duas actuações do recorrente provadas nos autos se referem a períodos distintos e o recorrente foi punido pela sua primeira actuação, não se verifica contradição do julgamento de facto nem entre a fundamentação e a decisão.

2. Não é verdade a alegação do recorrente no sentido de o duto acórdão recorrido ignorar factos a si favoráveis: o que sucede é que o Tribunal de Segunda Instância considerou que a segunda autuação do recorrente não apagava a primeira, pois aquela posição peca por tardia, na medida em que até essa data já tudo ele havia feito para conseguir que as parte pusessem termo ao procedimento de queixa.

3. Se o recorrente, em vez de fazer desencadear os mecanismos normais com vista à investigação da situação de trabalho ilegal objecto da queixa apresentada pelas trabalhadoras, agiu contra as suas funções, que consistem em “fiscalizar as situações de trabalho ilegal, principalmente as relativas ao trabalho ilegal de indivíduos não-residentes sem autorização para trabalhar na RAEM”, e em consequências contra a prossecução do interesse público visada pelo serviço onde se encontrava afectado o recorrente, viola efectivamente o dever de lealdade.

A Relatora,

Song Man Lei

## ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU:

### 1. Relatório

A, inspector especialista, 1º escalão, do quadro de pessoal da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, interpôs recurso contencioso do despacho do Exmo. Senhor Secretário para a Economia e Finanças da RAEM que lhe aplicou a pena de demissão, imputando o vício de forma por falta de fundamentação e a violação da lei.

Por Acórdão proferido pelo Tribunal de Segunda Instância, foi julgado improcedente o recurso.

Deste Acórdão vem agora A recorrer para o Tribunal de Última Instância, apresentando as seguintes conclusões:

I - De entre os factos dados como provados no douto aresto recorrido, constam os referidos nos nºs 50, 52 e 58 do relatório do processo disciplinar instaurado ao ora recorrente.

II - Entendeu o acórdão *sub judice* serem tais factos reveladores da intenção do recorrente de proteger a entidade patronal, “... de modo a que a DSAL não levasse a cabo uma visita inspectiva de trabalho ilegal.”

III - No aresto em apreço foram igualmente dados como assentes os factos referidos nos seus pontos 5., 6. e 7.

IV - Os factos referidos na conclusão que antecede revelam o propósito, por banda do ora recorrente, "... do prosseguimento da investigação da DSAL no respeitante à denúncia na parte relativa à contratação de trabalhadores não residentes ...".

V - Já na informação nº XXXXX/DIT/WIKY/2008, de XX de XX de 2008, o ora recorrente propunha ao respectivo Chefe de Departamento:

i) o arquivamento do procedimento da queixa quanto à distribuição de tarefas irrazoável e à Lei de Bases da Política de Emprego e dos Direitos Laborais; e

ii) o prosseguimento da investigação da DSAL no respeitante à denúncia na parte relativa à contratação de trabalhadores não residentes (cfr. nºs 5. a 7. do douto acórdão recorrido).

VI - Ocorre, pois, contradição insanável na decisão de facto.

VII - Os factos constantes dos pontos 5., 6. e 7. do douto acórdão em apreço, estão em contradição com a decisão dele constante, o que integra a nulidade prevista no artº 571º, nº 1, al. c), do C.P. C.

VIII - O douto acórdão recorrido ignorou, também e por completo, factos favoráveis ao recorrente, incorrendo na nulidade prevista no artº 571º, nº 1, al. d) do mesmo diploma legal.

IX - Foram violados:

i) o artº 571º, nº 1, al. c), do C.P.C.;

ii) o artº 571º, nº 1, al. d), do C.P.C.;

iii) o artº 7º, nº 4, al. 1), do Regulamento Administrativo nº 24/2004;

e

iv) o artº 249º, nº 6 do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

X - Os factos constantes dos autos, se devida e correctamente valorados, permitem concluir que o arguido não violou qualquer dever funcional.

A entidade recorrida apresentou contra-alegações, pugnando pela improcedência do recurso.

E o Exmo. Procurador-Adjunto do Ministério Público emitiu o douto parecer, opinando pelo não provimento do recurso.

Foram corridos os vistos.

Cumprе decidir.

## **2. Os Factos Provados**

Nos autos foram dados como assentes os seguintes factos:

1- Ao recorrente foi instaurado um procedimento disciplinar.

2- O relatório final desse procedimento, considerou verdadeira a seguinte factualidade:

“ (...) 43. No dia 23 de Setembro de 2008, B, C, D, E e F compareceram juntas na DSAL para apresentarem uma queixa contra a sua entidade empregadora, ‘G’, cuja matéria envolveu o ‘trabalho ilegal’, a ‘violação da Lei de Bases da Política de Emprego e dos Direitos Laborais’, e ‘outros (programação de trabalho)’ (vide páginas 9 - 58 do processo).

44. O DIT da DSAL instruiu o processo nº XXXX/2008 respeitante àquela queixa, sendo o inspector A (arguido deste processo) o responsável pela investigação do caso (vide páginas 9 - 58 do processo).

45. Relativamente à queixa de ‘trabalho ilegal’ contra a ‘G’, acima referida, o arguido tinha perfeito conhecimento que, durante a fase de investigação, era muito provável o DIT da DSAL enviar pessoal ao respectivo local para uma visita inspectiva (conhecida por acção de combate ao trabalho ilegal) (vide páginas 15, 20, 52, 64 e 71 do processo).

46. Por volta das 16 horas do dia 8 de Outubro de 2008, a gerente da Secção Administrativa e de Recursos Humanos do ‘G’, Sra. H, o assistente de gerente da Secção Administrativa e de Recursos Humanos, Sr. I, B, C, D, E e F compareceram juntos na DSAL, para negociarem o cancelamento da queixa referida no artigo 43º do presente relatório (vide páginas 14, 19, 23, 29, 31, 33, 35 e 38 do processo).

47. Por volta das 16:10 horas daquele dia, antes do encontro com as trabalhadoras reclamantes, o arguido encontrou-se com os representantes da 'StarWold', H e I, na sala de atendimento 9 do 1º andar da DSAL (vide páginas 14, 19, 23, 38, 41 a 44 do processo).

48. Às 16:12 horas, H e I solicitaram a opinião do arguido sobre como fazer com que as reclamantes cancelassem voluntariamente a queixa apresentada (vide páginas 20 e 42 do processo).

49. O arguido entregou, naquele momento, um documento a H, tendo esta feito a sua leitura e dito: 'Assim é induzi-las, já que é, um mal entendido, sigo-te' (vide pág. 42 do processo).

50. Além do referido no artigo anterior, de acordo com parte da conversa do mesmo dia, pelas 16:13 horas, entre o arguido, H e I, na sala de atendimento 9 do 1º andar da DSAL, das palavras do arguido às 17:02 horas na sala de atendimento 5 do 1º andar da DSAL e das palavras de H às 17:07 horas na sala de atendimento 5 do 1º andar da DSAL, para que as reclamantes assinassem voluntariamente o 'acordo de cancelamento da queixa', de modo que a DSAL não levasse a cabo uma visita inspectiva de trabalho ilegal (acção de combate ao trabalho ilegal) à empresa reclamada ('G'), o arguido, durante o seu encontro com H e I, ensinou-os a induzir as trabalhadoras reclamantes a dizerem que a queixa apresentada na DSAL contra aquela empresa tinha sido apresentada devido a um mal entendido e que não existia 'trabalho ilegal' como tinham reclamado (vide páginas 15, 20, 43, 65 e 68 do processo).

51. Às 16:17 horas, a secretária geral duma associação, Sra. J, compareceu com as cinco trabalhadoras reclamantes e outras duas trabalhadoras na sala de atendimento 9 do 1º andar da DSAL, sendo que, naquele momento, o arguido, H e I também se encontravam na mesma sala (vide páginas 14, 19, 23, 29, 31, 33, 35, 38 e 44 do processo).

52. De acordo com uma parte da conversa que no dia 8 de Outubro de 2008, entre as 16:25 e 16:27 horas e as 16:31 e 16:32 horas, na sala de atendimento 9 do 1º andar da DSAL, o arguido, H e I tiveram com as trabalhadoras reclamantes e J, para que as reclamantes assinassem voluntariamente o ‘acordo de cancelamento da queixa’, de modo que a DSAL não levasse a cabo uma visita inspectiva de trabalho ilegal (acção de combate ao trabalho ilegal) à empresa reclamada (‘G’), o arguido, durante o seu encontro com as trabalhadoras reclamantes, J, H e I, propôs às trabalhadoras reclamantes a alteração do conteúdo da queixa apresentada na DSAL contra a ‘G’, no sentido de passar a constar que ‘apresentaram aquela queixa devido a um mal entendido e que não existia a situação de trabalho ilegal reclamada’ (vide páginas 20, 38, 47 a 49 do processo).

53. Quanto à proposta acima referida, J manifestou, de imediato, que era um facto o quê as trabalhadoras se queixavam, questionando a razão da sua correcção; pois, a correcção dos depoimentos feitos no acto da apresentação de queixa pode constituir falsas declarações (vide páginas 21, 31, 33, 35, 38 e 50 do processo).

54. *J manifestou, entre as 16:43 e 16:44 horas, que era um facto o que as reclamantes tinham visto, portanto, mesmo que elas não reclamassem, o Governo tinha o dever de controlar (vide páginas 39, 52 e 53 do processo).*

55. *O arguido saiu, às 16:46 horas, da sala de atendimento 9 do 1º andar da DSAL, deixando J, H, I e as trabalhadoras reclamantes negociarem sozinhos (vide pág. 53 do processo)*

56. *H e I saíram, às 16:51 horas do dia 8 de Outubro de 2008, da sala de atendimento 9 do 1º andar da DSAL, deixando J e as trabalhadoras negociarem sozinhas (vide pág. 55 do processo).*

57. *O arguido encontrou-se, pelas 16:53 horas, na sala de atendimento 5 do 1º andar da DSAL, com H e I (vide páginas 16, 21, 25, 61 a 69 do processo).*

58. *De acordo com a conversa do dia 8 de Outubro de 2008, entre as 16:53 e 16:58 horas, 17:03 e 17:05 horas, na sala de atendimento 5 do 1º andar da DSAL, entre o arguido, H e I, e as palavras de H, às 17:07 horas, 17:30 horas, na mesma sala de atendimento, depois de uma reunião para negociação com as trabalhadoras reclamantes e com J e ainda sem terem conseguido chegar a um consenso, o arguido propôs a H e a I para não assinarem, naquele dia, o acordo com as reclamantes, tendo proposto ainda que entregassem às reclamantes o acordo de cancelamento da queixa só depois de voltarem à empresa, para que as reclamantes o*

*assinassem separadamente; o arguido ensinou também a H e I para serem firmes com as trabalhadoras, com o objectivo de as trabalhadoras reclamantes lhe entregarem o acordo, depois de o terem assinado, para que ele as convocasse à DSAL para confirmarem os documentos assinados (vide páginas 61 a 63, 66 a 68 e 71 do processo).*

*59. A pedido de H e de I, o arguido entregou, às 17:48 horas, a H, um ‘modelo de acordo de cancelamento de queixa’ preparado previamente por si, para que aqueles o levassem à empresa e entregassem às trabalhadoras reclamantes para assinarem, na perspectiva de as trabalhadoras reclamantes declararem por iniciativa própria que não haviam trabalhadores não residentes a trabalharem na área do casino nem a substituírem as suas tarefas (vide páginas 16, 20, 74 e 75 do processo)”.*

3 - O referido terminava da seguinte maneira:

*“60. O arguido praticou o acto acima referido livre, consciente e voluntariamente, tendo atentado contra a dignidade e honra das suas funções de inspector de trabalho.*

*61. O acto do arguido contradiz as atribuições do serviço a que se encontra afecto (ou seja, da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais), designadamente quanto à fiscalização do cumprimento do ‘Regulamento sobre a Proibição de Trabalho Ilegal’.*

*62. O facto praticado pelo arguido, acima referido, demonstra falta de respeito para com o serviço a que se encontra afecto, não permitindo*

*manter a sua situação jurídico-funcional.*

*63. Os actos do arguido deste processo infringiram o dever de lealdade previsto na al. d) do n° 2 e n° 6 do art° 279° do ETAPM, e também o n° 1 do art° 315° do ETAPM, sendo este acto sujeito a pena de demissão.*

*64. Considerando que desde que o arguido começou a exercer funções públicas, em 1 de Agosto de 1988, até à presente data, sempre obteve uma classificação de serviço não inferior a 'Bom', aplicam-se a circunstância atenuante, nos termos do disposto na al. a) do art° 282° do ETAPM.*

*65.*

◆ *Em 10 de Abril de 2002, foi aplicada a pena de repreensão escrita ao arguido, por violação da al. h) do n° 2 do art° 279° do ETAPM (vide pág. 80 do processo).*

◆ *Em 9 de Dezembro de 2005, foi aplicada a pena de repreensão escrita ao arguido, por violação n° 4 do art° 279° do ETAPM (vide pág. 80 do processo).*

*Tendo em conta as duas penas disciplinares acima referidas, aplicam-se ao arguido a circunstância agravante, prevista na al. g) do n° 1 do art° 283° do ETAPM.*

*66. Nos termos do disposto no n°s 1, 2 e 5 do art° 316° do ETAPM e*

tendo ponderado sobre as circunstâncias agravante e atenuante, acima referidas, propõe-se a aplicação da pena de demissão ao arguido.

67. A aplicação da pena referida no artigo anterior é da competência do Exmº Sr. Secretário para a Economia e Finanças, nos termos do artº 322º do ETAPM, nº 2 da Ordem Executiva nº 6/2005, de 14 de Fevereiro e nº 1 da Ordem Executiva nº 12/2000, de 28 de Fevereiro. 23 de Junho de 2009”.

4 - A entidade recorrida, logo após o parecer de 23/06/2009, em 3/07/2009, proferiu o seguinte despacho (quadro do lado direito, infra):

|   |   |
|---|---|
| <p>Parecer:</p> <p>Exmo. Secretário para a Economia e Finanças,</p> <p>Concordo com o teor e as propostas da Informação n.º XX/ST/DSAL/2009.</p> <p>À consideração superior.</p> <p><u>(Ass.: V d. o original)</u></p> <p>23/6/09</p> | <p>Despacho:</p> <p>Autorizo, e, conforme o teor e as razões constantes da Informação elaborada pelo instrutor, decido aplicar a pena de demissão ao arguido.</p> <p>Deve a DSAL notificar o arguido da aplicação de pena e pôr em prática as respectivas diligências subsequentes.</p> <p>(Ass. V d. o original)</p> |
|---|---|

|  |        |
|--|--------|
|  | 3/7/09 |
|--|--------|

5 - O recorrente elaborou em XX/XX/2008 a Informação nº XXXXX/DIT/WIKY/2008, propondo o prosseguimento da investigação da DPAL no respeitante à denúncia na parte relativa à contratação de trabalhadores não residentes.

6 - Em XX/XX/2008 o recorrente prestou a Informação nº XXXXX/DIT/WIKY/2008 em que propunha o arquivamento do procedimento da queixa quanto à “distribuição de tarefas irrazoável e à Lei de Bases da Política de Emprego e dos Direitos Laborais” de que as trabalhadoras se tinham queixado. Quanto ao “trabalho ilegal”, propunha que o caso fosse transferido para Divisão de Protecção da Actividade Laboral para abrir um processo e proceder ao seu acompanhamento.

7 - O Chefe de Departamento decidiu:

*“...relativamente ao trabalho ilegal, entende-se ser também uma imputação de facto falso, por isso, também pode proceder-se ao seu arquivamento. Por tudo o que acima foi exposto, não é necessário o acompanhamento mais profundo da queixa apresentada, podendo esta ser arquivada. Ao GAP para acompanhamento” .*

8 - O modelo de cancelamento de queixa a que respeita a matéria do ponto 59 do relatório tinha o seguinte conteúdo: *“Eu, titular do BIRM...aceito o projecto de formação de hotelaria e tomei conhecimento de que a companhia comprometeu que irá colocar-me no cargo de*

*empregado de mesa na próxima Segunda-feira, isto é, a companhia não recrutou trabalhador não residente de Macau...e outros trabalhos...são efectivamente atribuídos aos trabalhadores locais...”.*

### **3. O Direito**

Como se pode ler nas conclusões apresentadas pelo recorrente, a única questão essencial colocada é a de saber se a matéria de facto considerada provada é contraditória entre si e se há contradição entre a fundamentação e a decisão, por se ter considerado provado que em 8 de Outubro de 2008 o recorrente actuou no sentido de a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL) não investigar se havia trabalho ilegal na entidade patronal das trabalhadoras reclamantes e, 7 dias mais tarde, o recorrente ter proposto ao Chefe de Departamento a investigação daquela denúncia.

Ora, resulta claramente da matéria de facto provada que em 8 de Outubro de 2008 o recorrente, enquanto o responsável pela investigação da queixa, que envolveu a situação de trabalho ilegal, apresentada pelas trabalhadoras contra a sua entidade empregadora, o “G”, e com perfeito conhecimento que, durante a fase de investigação, era muito provável o DIT da DSAL enviar pessoal ao respectivo local para uma visita inspectiva (conhecida por acção de combate ao trabalho ilegal), sugeriu aos representantes daquela empresa para negociarem com as trabalhadoras o

cancelamento da queixa, ensinando-os a induzir as trabalhadoras reclamantes a dizerem que a queixa contra a empresa tinha sido apresentada devido a um mal entendido e que não existia “trabalho ilegal” como tinham reclamado, tendo até entregue um documento, chamado “modelo de acordo de cancelamento de queixa”, preparado previamente por si, aos representantes da empresa para que eles o levassem à empresa e entregassem às trabalhadoras reclamantes para assinarem, na perspectiva de as trabalhadoras declararem por iniciativa própria que não haviam trabalhadores não residentes a trabalharem na área do casino nem a substituírem as suas tarefas, de modo que a DSAL não levasse a cabo uma visita inspectiva de trabalho ilegal à empresa reclamada.

Ao mesmo tempo, durante o seu encontro com as trabalhadoras reclamantes, o recorrente propôs a alteração do conteúdo da queixa apresentada na DSAL contra a “G”, no sentido de passar a constar que “apresentaram aquela queixa devido a um mal entendido e que não existia a situação de ‘trabalho ilegal’ reclamada”, proposta esta que foi questionada pelas trabalhadoras quanto à razão da sua correcção, já que a correcção dos depoimentos feitos no acto da apresentação de queixa podia constituir falsas declarações.

Por outro lado, ficou também provado que o recorrente elaborou em XX de XX de 2008 uma informação, propondo que a queixa sobre “trabalho ilegal” fosse transferida para Divisão de Protecção da Actividade Laboral para abrir um processo e proceder ao seu acompanhamento.

Ora, é fácil afirmar que não se afigura verificada contradição do julgamento de facto alegado pelo recorrente, já que a actuação do recorrente mencionada se refere a períodos distintos.

De facto, o recorrente foi punido pela primeira actuação, tal como se resulta claramente dos autos.

Não se nota portanto qualquer contradição entre a matéria de facto considerada provada nem entre a fundamentação e a decisão.

E não é verdade a alegação do recorrente no sentido de o duto acórdão recorrido ignorar factos favoráveis ao recorrente: o que sucede é que o Tribunal de Segunda Instância considerou que a segunda actuação do recorrente não apagava a primeira, pois aquela posição ‘peca por tardia, na medida em que até essa data já tudo ele havia feito para conseguir que as partes pusessem termo ao procedimento de queixa’.

Daí que não se vê a violação invocada pelo recorrente do disposto nas al.s c) e d) do nº 1 do artº 571º do Código de Processo Civil de Macau.

Na verdade, a primeira actuação do recorrente configura, efectivamente, a violação do dever funcional apontado na decisão da Administração e no Acórdão recorrido.

Como se sabe, o dever de lealdade previsto no na al. d) do nº 2 e nº 6 do artº 279º do ETAPM consiste em desempenhar as suas funções de acordo com as instruções superiores em subordinação aos objectivos de serviço e na perspectiva da prossecução do interesse público.

A factualidade acima descrita revela claramente que, em vez de fazer desencadear os mecanismos normais com vista à investigação da situação de trabalho ilegal objecto da queixa apresentada pelas trabalhadoras, o recorrente agiu contra as suas funções, que consistem em ‘fiscalizar as situações de trabalho ilegal, principalmente as relativas ao trabalho ilegal de indivíduos não-residentes sem autorização para trabalhar na RAEM’ (artº 7º nº 3, al. 5 do Regulamento Administrativo nº 24/2004), e em consequências contra a prossecução do interesse público visada pelo serviço onde se encontrava afectado o recorrente.

De resto, é verdade que, ao abrigo do disposto no artº 7º nº 4, al. 1) do Regulamento Administrativo nº 24/2004, o recorrente tinha competência para ‘proceder à análise e tratamento dos processos decorrentes de conflitos laborais, procurando conciliar as partes’.

No entanto, cremos que a queixa relativa ao trabalho ilegal em causa se distingue de ‘conflitos laborais’, ficando portanto fora do âmbito de conciliação das partes.

#### **4. Decisão**

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente.

Macau, 16 de Maio de 2012

Juízes: Song Man Lei (Relatora) – Sam Hou Fai –

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Vítor Manuel Carvalho Coelho