

Processo n.º 17/2000

Data do acórdão: 2003-03-13

(Recurso contencioso)

Assuntos:

- Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM) e seu art.º 350.º
- procedimento disciplinar e sua instauração
- classificação de serviço e seu valor
- participação da infracção disciplinar
- Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, e seu art.º 15.º
- descrição de conteúdos funcionais das carreiras
- recusa de execução de tarefas
- relevância disciplinar da desobediência à ordem superior
- *ne bis in idem*
- subsunção de factos na cláusula punitiva e sua sindicabilidade jurisdicional
- discricionariedade na aplicação, escolha e medida das penas disciplinares, e possibilidade do seu controlo jurisdicional
- erro grosseiro, injustiça notória ou desproporção manifesta
- fundamentação clara e congruente do acto

S U M Á R I O

1. A observância rigorosa de todo o disposto no art.º 350.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM) só é relevante para efeitos de dedução logo de acusação disciplinar nos termos permitidos pelo art.º 351.º seguinte, sem prévio pedido nem determinação de realização de nenhuma diligências.

2. O procedimento disciplinar pode ser instaurado, de acordo com o art.º 325.º, n.º 1, do ETAPM, também com base em participação ou queixa, e, portanto, não necessariamente em auto de notícia.

3. A classificação de serviço de “Bom” atribuída a um determinado trabalhador da Administração Pública tem o seu valor em termos de serviço, mas não apaga o ilícito disciplinar eventualmente cometido pelo mesmo durante o período a que se reporta tal classificação.

4. Da mesma forma, o mero facto de qualquer funcionário não ter participado, nos termos do n.º 2 do art.º 290.º do ETAPM, infracção disciplinar de que tenha tido conhecimento, não invalida que essa infracção permaneça nem exclui a responsabilidade disciplinar do seu infractor, conquanto ainda não decorrido o respectivo prazo prescricional.

5. A descrição de conteúdos funcionais das carreiras nos termos do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, é uma caracterização geral das tarefas constantes das funções de diversas categorias, pelo que a recusa em executar determinadas tarefas, mesmo

que não constem especificamente da respectiva descrição funcional, só será legítima se tais tarefas forem tipicamente de outras áreas e o agente não possuir a necessária qualificação para o efeito.

6. Não faz sentido argumentar-se que a desobediência a uma dada ordem superior apenas tem relevância disciplinar quando o superior hierárquico autor da mesma conferir essa cominação a determinada conduta, já que o que releva é que a comunicação de tal ordem efectuada por este permita ao seu destinatário conhecer o conteúdo da intimação.

7. A punição disciplinar de um funcionário público com repreensão escrita por violação por este do seu dever geral de obediência através de duas condutas distintas, não acarreta violação do princípio *ne bis in idem*.

8. No que respeita à subsunção de factos na cláusula geral punitiva, a actividade da Administração está sujeita à sindicabilidade do tribunal, por se traduzir numa actividade vinculada da Administração, uma vez que tal tarefa de subsunção depende da interpretação e aplicação da lei, para cuja sindicabilidade está o tribunal especialmente vocacionado.

9. O mesmo já não se pode dizer quanto à aplicação, escolha e medida das penas disciplinares, visto que existe, neste âmbito, discricionariedade por parte da Administração, a qual passa pela opção entre emitir ou não o acto sancionatório e ainda pela escolha entre vários tipos e medidas possíveis.

10. Daí que não há controlo jurisdicional sobre a justeza da pena aplicada dentro do escalão respectivo, em cuja fixação o juiz não pode sobrepor o seu poder de apreciação ao da autoridade investida do poder disciplinar, salvo casos de erro grosseiro, injustiça notória ou desproporção manifesta entre a sanção aplicada e a falta disciplinar cometida, dado que não podem ser legitimados, em nenhuma circunstância, comportamentos da Administração que se afastem dos princípios da justiça e da proporcionalidade que necessariamente devem presidir à sua actuação.

11. Para que a fundamentação do acto da Administração se tenha como clara e congruente, necessário se torna que se permita que através dos seus termos se apreendam com precisão os factos e o direito com base nos quais se decide, bem como que a decisão constitua conclusão lógica e necessária dos motivos invocados como sua justificação, como se for a conclusão de um silogismo lógico, envolvendo entre eles um juízo de adequação, não podendo existir contradição entre os fundamentos e a decisão.

O relator,

Chan Kuong Seng

Processo n.º 17/2000

(Recurso contencioso)

Recorrente: (A)

Entidade recorrida: Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento do então Território de Macau

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA
REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU**

1. (A), melhor identificada a fls. 2, veio recorrer contenciosamente para este Tribunal de Segunda Instância (TSI), do Despacho n.º 139-I/SAASO/99 de 9 de Novembro de 1999 do Senhor Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento do então

Território de Macau que lhe aplicou a pena disciplinar de repreensão escrita.

E para rogar o provimento do seu recurso, concluiu as suas alegações posteriormente apresentadas de seguinte forma:

<<[...]

1ª. Vem o presente recurso contencioso de anulação interposto do despacho nº. 139-I/SAASO/99 do Senhor Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento, datado de 9 de Novembro de 1999;

2ª. O despacho ora recorrido enferma de ilegalidades que o tomam inválido e anulável;

3ª. Os presentes autos foram instaurados com base em factos ocorridos no ano de 1997 e no ano de 1998. Ora, quanto aos factos que são imputados à ora recorrente, relativos ao ano de 1997, não podem os mesmos servir para fundamentar a aplicação de uma pena disciplinar de repreensão escrita. Desde logo, porque foram objecto de uma classificação de serviço, na qual a recorrente obteve a classificação de **BOM** e porque relativamente a esse ano não foi instaurado qualquer processo disciplinar;

4ª. O acto ora recorrido ao ter tido em consideração factos ocorridos em 1997, depois da atribuição de uma classificação de serviço de Bom e da não instauração de processo disciplinar relativamente a esses factos, consubstancia manifesta violação do princípio da legalidade consagrado no **artigo 3º., nº. 1 do Código do Procedimento Administrativo**, o qual impõe que os órgãos e agentes

administrativos devem obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos;

5ª. Apesar da relação jurídica de emprego ser, em princípio, uma relação de carácter duradouro a instauração de processo disciplinar decorrente de infracção directamente constatada tem, necessariamente, que ser imediata;

6ª. A ordem n.º 01/RFM/97, de 11 de Novembro, não consubstancia uma ordem, em sentido jurídico, atendendo aos requisitos, cumulativos, que a mesma estaria obrigada a preencher;

7ª. O preenchimento de mapas estatísticos não se enquadram nas funções a exercer por uma técnica superior;

8ª. À categoria de técnico superior estão cometidas funções de concepção e não funções de execução (cfr. *Mapa 2 anexo I do Decreto-Lei n.º 86/89/M*). Estas são próprias do grupo de pessoal técnico-profissional e, portanto, tarefas que não constam da descrição do conteúdo funcional da carreira de técnico superior;

9ª. O princípio da equivalência categoria/função impede que um funcionário de maior categoria exerça funções menos importantes que as de outros de menor categoria. E se tal acontecer, o funcionário, ao abrigo do *n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro*, pode recusar-se a executar tais tarefas;

10ª. A recorrente como qualquer funcionário tem o direito a que lhe seja definida a categoria e a função a exercer, e, ainda, que lhe sejam dadas as condições materiais e organizativas que lhe permitam exercer essas funções com dignidade. Desta

forma, o superior hierárquico não deve exigir ao funcionário o cumprimento de ordens desproporcionadas a uma capacidade normal de trabalho, não deve exigir que o funcionário cumule funções próprias e dos seus colegas com preenchimento de mapas de estatística, com atendimento ao público, com andamento rápido de processos urgentes, nem deve exigir o cumprimento de ordens que não respeitem os requisitos legais;

11^a. O acto ora recorrido ao considerar que a recorrente estaria obrigada a preencher os mapas estatísticos semanais incorreu em *vício de violação de lei*, violando o disposto no *Mapa 2 constante do Anexo I do Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro* - cfr. *artigo 17.º do citado diploma legal* e o disposto no *artigo 3.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo*. Pois, a lei é clara ao estabelecer para o pessoal técnico superior funções de concepção e não funções de execução;

12^a. A recorrente não prejudicou o seu serviço nem lesou quaisquer interesses do Território. Decorre das declarações das testemunhas que não houve prejuízos para o serviço. Além do mais o objectivo da pretensa *ordem* era talvez o de facilitar o trabalho de controlo do seu superior hierárquico;

13^a. No presente caso não houve, objectivamente, qualquer infracção que indicie *culpa grave* da recorrente;

14^a. Uma análise perfunctória ao processo disciplinar patenteia que à ora recorrente foram imputadas condutas que não integram a noção de infracção disciplinar;

15ª. Dispõe o *artigo 281º. do ETAPM* que infracção disciplinar é “*o facto culposo, praticado pelo funcionário ou agente, com violação de algum dos deveres gerais ou especiais a que está vinculado*”;

16ª. São elementos essenciais da infracção disciplinar : **a)** uma conduta do agente; **b)** o carácter ilícito desta, decorrente da inobservância “*(...) de algum dos deveres gerais ou especiais a que está vinculado*”; **c)** o nexo de imputação, que se traduz na censurabilidade da conduta do agente, a título de dolo. Na falta de qualquer um destes elementos não há infracção disciplinar;

17ª. A qualificação dos factos como factos violadores dos deveres gerais a que a ora recorrente está adstrita, quando a prova reunida não permite concluir pela existência de uma conduta ilícita da recorrente, por violação de um qualquer dever geral ou especial decorrente da sua função e que a mesma tenha agido com culpa, infringe o disposto no *artigo 281º. do ETAPM*;

18ª. A recorrente em declarações prestadas, em 28 e 29 de Setembro do presente ano, justificou todos os seus comportamentos postos em causa no relatório final e na decisão final;

19ª. O enquadramento jurídico dos factos feito no relatório final e absorvidos pelo acto ora recorrido está marcado por erros gravíssimos e por gritante obscuridade;

20ª. O acto recorrido incorre em *vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto* por considerar como provados factos que não poderiam ter qualquer relevância em matéria disciplinar uma vez que não consistiram em violações aos deveres de zelo, obediência e lealdade;

21ª. Não pode ser imputado à recorrente a prática do ilícito disciplinar de desobediência no que respeita à Ordem n.º. 01/RFM/97 porque a mesma não faz a correspondente e necessária intimação nesse sentido - cfr. **artigos 277º. e 279º., n.º. 5 do ETAPM e artigo 312º. do Código Penal de Macau;**

22ª. Porque a publicitação é condição de eficácia jurídica dos actos administrativos, a falta de publicação, ainda que em ordem de serviço, da atribuição de chefia funcional à senhora (N) determina a *ineficácia desse acto*;

23ª. Porque a ora recorrente não violou os deveres a que está adstrita enquanto funcionária pública não se verificou a prática de qualquer infracção disciplinar. Pelo que a apreciação material dos factos imputados à recorrente enferma de *vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto*;

24ª. No que diz respeito à fundamentação do acto recorrido houve manifesto excesso de fundamentação, de que resultou obscuridade e contradição. O acto enferma, assim, de *vício de forma*;

25ª. O presente processo disciplinar não teve qualquer razão de ser e foi determinado por perseguição pessoal.

TERMOS EM QUE e nos mais de Direito, deve o presente recurso ser julgado procedente e, por via disso anulado o despacho recorrido do Senhor Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento do Governo de Macau, de 9 de Novembro de 1999, que aplicou a pena disciplinar de repreensão escrita, em virtude de o mesmo estar ferido do vício de violação de lei e enfermar também de vício de forma.

[...]>> (cfr. o teor de fls. 248 a 253 dos autos, e *sic*).

Citada a entidade recorrida, hoje, na pessoa do Senhor Secretário para a Economia e Finanças da R.A.E.M., por força do disposto no art.º 6.º da Lei de Reunificação n.º 1/1999, de 20 de Dezembro, este contestou e ofereceu posteriormente contra-alegações, concluídas de seguinte maneira:

<<[...]

1. Face à prova produzida e ao adequado enquadramento legal dos factos provados que integram ilícitos disciplinares, o despacho recorrido não enferma dos erros nos pressupostos de facto ou de direito que vêm descritos repetidamente nos numerosos artigos das alegações, especificados no ponto anterior (5).

2. E, contrariamente às conclusões da petição do recurso, devem considerar-se provados os factos que integram as infracções ao dever de obediência, zelo e lealdade a ordens superiores dadas legitimamente e em conformidade com a lei, tal como os mesmos sucederam e vêm relatados, a fls 530 a 550 do relatório final do processo disciplinar:

“[...]”

3. Destes factos constantes do relatório final do processo disciplinar, a fls 530 - 555, e dados como provados resulta que a ora recorrente de forma voluntária, livre, consciente e deliberada infringiu os deveres de obediência, zelo e de lealdade a que está adstrita enquanto funcionária da Administração Pública de Macau, verificando-se em concreto a ilicitude e a culpa no seu comportamento que integram a infracção disciplinar.

A este respeito e sobre as referências feitas no articulado das alegações 61º, 63º, 64º e 66º deve, ainda, sublinhar-se que em direito disciplinar basta a culpa

para que a infracção se verifique só sendo de exigir o dolo nos casos em que a lei o diga expressamente.

4. Considera-se, igualmente, ter havido prejuízos para os serviços sendo os mesmos previsíveis como efeito necessário da sua conduta.

5. Do Registo Biográfico da ora recorrente constam apenas as classificações de serviço referentes aos anos de 1990 a 1997. Tais classificações nunca foram inferiores a "BOM" tendo sido classificada com "MUITO BOM" nos anos de 1993, 1994 e 1995. No entanto, do registo biográfico e curricular emitido pela Directora da Polícia Judiciária, em 30.04.90, inserido no processo individual da recorrente, consta que em relação ao período em que prestou funções naquele serviço, onde ingressou em 04.08.88, obteve sempre a classificação de "BOM" sem quaisquer sanções disciplinares.

Deste modo, verifica-se a circunstância atenuante de prestação de mais de dez anos de serviço classificado de "BOM", embora apenas seja funcionária dos quadros da Direcção dos Serviços de Finanças desde 17.09.90.

6. Acresce que na fundamentação da proposta de aplicação da pena disciplinar de repreensão escrita, prevista nos artigos 301º e 312º do ETAPM, constante do processo disciplinar, a fls 57, sublinha-se o seguinte: "Tendo em atenção ter decorrido mais de um ano sobre a prática da última infracção provada sem evidência de prática de outra infracção (art. 66º nº 2 do Código Penal, aplicável "ex vi" art. 277º ETAPM), o facto da arguida estar sem quaisquer problemas funcionais noutra área do Departamento e a finalidade das medidas disciplinares, nos termos do artigo 316º nº 2, que permite que a pena possa ser especialmente atenuada, aplicando-se pena de escalão mais baixo do que ao caso

caberia, proponho que seja aplicada à arguida a pena de repreensão escrita, prevista nos arts. 301º e 302º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau."

Estão, pois, adequadamente expressas as razões de facto e do direito, nomeadamente a aplicação do disposto nº 2 do artigo 316º do ETAPM, que fundamentam a proposta da aplicação da pena e o despacho recorrido.

Termos em que se requer [...] a improcedência do presente recurso de anulação do despacho recorrido do Senhor Secretário Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento do Governo de Macau, de 9 de Novembro de 1999, que aplicou a pena disciplinar de repreensão escrita à ora recorrente.

[...] >> (cfr. o teor de fls. 267 a 276 dos autos, e *sic*).

Oportunamente, o Digno Magistrado do Ministério Público junto desta Instância emitiu o seu douto parecer, pronunciando-se pelo não provimento do recurso (cfr. fls. 278 a 283 dos autos).

Corridos os vistos legais, cumpre decidir do recurso *sub judice*.

2. Para o efeito, é de relevar, desde logo, por pertinentes à solução da causa, os seguintes elementos decorrentes do exame dos autos e do processo administrativo instrutor apensado (cuja paginação foi feita em sentido inverso ao da sequência natural de folhas de algumas peças dele constantes):

Por Despacho de 21 de Agosto de 1998, do Senhor Director dos Serviços de Finanças de Macau, foi determinada a instauração do processo disciplinar contra (A) (ora recorrente), com base no relatado na Informação n.º 208/RFM/98, de 17 de Agosto de 1998, dirigida pelo Senhor Chefe da Repartição de Finanças ao Senhor Subdirector dos mesmos Serviços, de seguinte teor integral:

<<[...]

- A fim de melhorar a gestão e o controlo dos trabalhos designados aos funcionários colocados na Secção de Imposto Sucessório e Doação, o signatário criou um mapa de estatística semanal para esse efeito, sendo necessário preencher por todos funcionários daquela subunidade a partir do corrente mês.
- Esta ordem de serviços foi notificado aos respectivos funcionários através da responsável do Núcleo de SISA e Imposto Sucessório e Doação, Sr^a (N).
- No entanto, o signatário não recebeu nenhum deste mapa até 10 de corrente, pelo que perguntou à mesma responsável o motivo da falta da apresentação do mesmo.

- Foi informado que a Dr^a (A) não lhe deu em virtude de ter grande volume do trabalho sem ter tempo para preencher este simples mapa.
- Posteriormente, não obstante das varias solicitações efectuadas quer por signatário quer por seu superior hierárquico, a Dr^a (A) não obedeceu a esta ordem.
- Com efeito, a atitude do trabalho da referida funcionária desda a sua colocação nesta Repartição, manifesta-se pela falta de zelo e lealdade para exercer as suas funções.

Além disso, a Dr^a (A) sempre defende a sua posição por “Muito trabalho” mas nunca se revelou o andamento dos seus trabalhos nem prestar os dados concretos relativos à sua função ao seu superior hierárquico.

Nesse sentido, é minha opinião que ela trabalha por sua vontade e não de acordo com os instrução superiores.

- Assim sendo, cumpre-me informar a V. Ex^a para conhecimento superior.

À consideração Superior.

O Chefe da Repartição

[assinatura]

[...]>> (cfr. fls. 75 a 76 dos autos, e *sic*, a que correspondem fls. 4 a 3 do processo instrutor).

Posteriormente, foram, no relatório de 25 de Janeiro de 1999 da Senhora Instrutora do processo disciplinar assim instaurado e então registado com o n.º 001/CF/98, considerados provados os seguintes factos:

<<1.A arguida exerce funções na Direcção dos Serviços de Finanças desde 17 de Setembro de 1990 e encontra-se colocada no Núcleo da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações desde 1 de Abril de 1997.

2.A arguida exerce funções no âmbito do Imposto sobre as Sucessões e Doações.

3.Em 11 de Novembro de 1997, à arguida, quando se encontrava no exercício das suas funções como funcionária afecta ao Núcleo da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações da Repartição de Finanças de Macau, foi-lhe ordenado, pelo seu superior hierárquico, o Chefe da Repartição de Finanças de Macau Iong Kong Leong, através da Ordem de Serviço número 01/RFM/97, da mesma data, constante de fls 297 o seguinte *“A fim de habilitar o melhor controlo dos trabalhos designados à Dra. (A), deverá ser elaborado e apresentado no fim de cada semana o mapa do ponto da situação dos trabalhos, contendo os andamentos dos processos de imposto sobre as sucessões e doações. Dado o atraso verificado em alguns processos na fase da liquidação de imposto devido, deverão ser concluídos dois processos diariamente por ordem da sua data de entrada”*.

4.A Ordem referida foi transmitida por escrito à arguida por protocolo tendo em 11 de Novembro de 1997 assinado no competente livro a recepção daquela (fls 296).

5.A arguida, em cumprimento da ordem de serviço entregou apenas um mapa do ponto da situação dos trabalhos datado de 4 de Dezembro de 1997 (fls 341 a 348), porque, no seu entendimento, não lhe foi pedido para o fazer semanalmente.

6. Além disso considera que com o preenchimento do mapa se perde muito tempo e que tal tarefa semanal é impossível.

7. A arguida não cumpriu a ordem do seu superior hierárquico, tendo apenas elaborado um mapa do ponto de situação dos trabalhos cerca de quatro semanas depois de lhe ter sido transmitida a ordem quando a mesma expressamente dispunha que a arguida apresentasse no fim de cada semana o referido mapa.

8. A arguida agiu voluntária, livre, deliberada e conscientemente em contradição com a ordem dada bem sabendo que com tal conduta infringia os deveres de obediência, zelo e de lealdade a que está adstrita enquanto funcionária da Administração Pública de Macau.

9. Com o comportamento descrito e sabendo a arguida que o objectivo do preenchimento semanal do mapa era o de melhor habilitar o controlo superior dos trabalhos que lhe foram distribuídos, inviabilizou os objectivos da ordem dada, resultado previsível como consequência necessária da sua conduta.

10. A arguida violou com a sua conduta culposamente os deveres de zelo, obediência e lealdade previstos nas alíneas b), c) e d) do nº 2 do artigo 279º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, revelando culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais.

11. A arguida, em cumprimento da mesma ordem, mas agora no que se refere à obrigatoriedade de liquidar diariamente dois processos por ordem de entrada apenas cumpriu a ordem durante uma semana, por considerar impossível a conclusão de dois processos conforme ordenado.

12.Decorrida aquela semana a arguida passou a proceder à liquidação do imposto devido nos processos que lhe foram distribuídos segundo um seu critério, que não o determinado superiormente, de proceder à liquidação do imposto nos processos em fase de liquidação por ordem de dificuldade, procedendo em primeiro lugar à liquidação do imposto nos processos que considera mais fáceis em segundo lugar à liquidação do imposto nos processos que considera de média dificuldade e por último à liquidação do imposto nos processos que considera de maior dificuldade.

13.Este critério definido pela arguida em contradição com o determinado pelo superior hierárquico do serviço onde se insere foi utilizado, designadamente, nos processos de imposto com os números 6536, 6733, 6696, 6809, 6542, 6644, 6685, 6713, 6832, 6802 e 6698, todos do ano de 1997 (fls 23 a 292).

14.A arguida não cumpriu a ordem do seu superior hierárquico respeitante ao modo de execução das funções que lhe estão cometidas no âmbito dos trabalhos do imposto sobre as sucessões e doações agindo voluntária, livre, deliberada e conscientemente contra a ordem superior executando a tarefa de liquidação do imposto devido de acordo com critério por si definido bem sabendo que com tal conduta infringia os deveres de obediência, zelo e de lealdade a que está adstrita e que a obrigam a exercer as suas funções de acordo com as instruções superiores com empenhamento e eficiência em subordinação aos objectivos do serviço.

15.Com o comportamento descrito a arguida inviabilizou os objectivos da ordem de serviço, de acelerar os processos em fase de liquidação do imposto pela conclusão de processos pela sua ordem de entrada, que lhe foram transmitidos e

definidos superiormente por razões do serviço público, constituindo este resultado prejudicial ao serviço previsível como consequência necessária da sua conduta.

16.A arguida com este comportamento violou culposamente o dever de zelo, obediência e lealdade previstos nas alíneas b), c) e d) do n.º 2 do artigo 279.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, revelando culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais.

17.Em 14 de Outubro de 1997 foi ordenado pelo Chefe da Repartição de Finanças, à arguida, por protocolo que assinou em 15 de Outubro de 1997, informar o pedido de restituição de imposto sucessório formulado por (Q) e (G) no processo n.º 4363/90, no valor de \$138.634,00 (fls 295 a 383).

18.Em 31 de Dezembro de 1997 a arguida devolveu ao Chefe da Repartição de Finanças o pedido de restituição do imposto sem a informação solicitada que esteve sem qualquer andamento até à sua devolução.

19.A arguida só devolveu o requerimento de restituição do imposto depois de ter sido questionada pelo Chefe da Repartição de Finanças acerca do andamento que deu ao pedido.

20.A arguida agiu voluntária, livre, deliberada e conscientemente ao não elaborar a informação ordenada pelo seu superior hierárquico revelando com este comportamento inércia, falta de empenhamento no cumprimento das funções que lhe estão cometidas, desprezo pela realização dos objectivos do serviço e pelas ordens dadas pelo seu superior hierárquico não tendo o processo continuado parado dada a intervenção do Chefe da Repartição, bem sabendo a arguida que com tal

conduta infringia os deveres de obediência, zelo e de lealdade a que está obrigada no desempenho das suas funções.

21.A arguida com este comportamento violou culposamente o dever de zelo, obediência e lealdade previstos nas alíneas b), c) e d) do nº 2 do artigo 279º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, revelando culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais.

22.Em 30 de Julho de 1998 a Responsável pelo Núcleo da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações, (N), comunicou verbalmente à arguida e ao funcionário (S) a ordem do Chefe da Repartição de Finanças - dirigida aos funcionários do Núcleo da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações que exercem funções no âmbito do último imposto - para preencher e entregar semanalmente um mapa de estatística, que simultaneamente entregou àqueles, referente aos processos que lhes estavam e viessem a estar distribuídos.

23.Nessa mesma altura foi comunicado à arguida e ao referido funcionário que a execução dessa ordem teria início a partir do mês de Agosto e que os mapas deveriam ser entregues na segunda-feira de cada semana referente aos trabalhos efectuados na semana anterior.

24.O mapa relativo à semana de 3 a 7 de Agosto de 1998 que deveria ter sido entregue pela arguida na segunda-feira dia 10 de Agosto de 1998 não foi entregue nessa data.

25.No dia 11 de Agosto de 1998 foi a arguida questionada pelo Chefe da Repartição de Finanças da razão de não ter entregue o mapa tendo a arguida respondido que teve muito trabalho e que não teve tempo.

26.A arguida a não ter elaborado e entregue o mapa na data ordenada não cumpriu a ordem do seu superior hierárquico.

27.A arguida agiu voluntária, livre, deliberada e conscientemente em contradição com a ordem dada bem sabendo que com tal conduta infringia o dever de obediência, zelo e de lealdade a que está adstrita enquanto funcionária da Administração Pública de Macau.

28.Com o comportamento descrito a arguida inviabilizou os objectivos da ordem dada, de pela informação semanal melhorar a gestão e o controlo dos trabalhos distribuídos pelos funcionários que exercem funções no âmbito do imposto sobre as sucessões e doações, resultado prejudicial ao serviço e previsível como consequência necessária da sua conduta.

29.A arguida com a sua conduta violou culposamente o dever de zelo, obediência e lealdade previstos nas alíneas b), c) e d) do n.º 2 do artigo 279º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais.

30.No dia 11 de Agosto de 1998 o Chefe da Repartição, face à não entrega do mapa na data ordenada, deu ordem à arguida para que primeiramente procedesse ao preenchimento e entrega do mapa de estatística semanal já ordenados.

31.O Chefe da Repartição de Finanças voltou a solicitar mais uma vez à arguida, no dia 12 ou 13 de Agosto de 1998 o cumprimento do ordenado tendo esta respondido que era muito trabalho mas que ia tentar.

32.A arguida, igualmente, instada por quatro ou cinco vezes pela Responsável do Núcleo da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações, para preencher e entregar o mapa respondeu que não tinha tempo, que tinha muito trabalho.

33.A arguida não cumpriu a ordem do seu superior hierárquico, tendo apenas entregue o mapa relativo à semana de 3 a 7 de Agosto, à Responsável do Núcleo da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações no dia 19 de Agosto de 1998 para posterior entrega ao Chefe da Repartição o que ocorreu na mesma data (fls 324) e após várias insistências dos seus superiores.

34.A arguida agiu voluntária, livre, deliberada e conscientemente em contradição com a ordem dada bem sabendo que com tal conduta infringia o dever de obediência, zelo e de lealdade a que está adstrita enquanto funcionária da Administração Pública de Macau.

35.Com o comportamento descrito a arguida inviabilizou os objectivos da ordem dada, de pela informação semanal melhorar a gestão e o controlo dos trabalhos distribuídos pelos funcionários que exercem funções no âmbito do imposto sobre as sucessões e doações, resultado prejudicial ao serviço e previsível como consequência necessária da sua conduta.

36.A arguida violou culposamente o dever de zelo, obediência e lealdade previstos nas alíneas b), c) e d) do nº 2 do artigo 279º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, revelando culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais.

37.Já posteriormente à notificação da instauração do procedimento disciplinar e depois de, em 21 de Setembro, ter sido notificada para ser ouvida como arguida

no processo no dia 28 de Setembro pelas onze horas (fls 317) a arguida em 25 de Setembro de 1998 entregou à responsável pelo Núcleo da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações três mapas relativos aos períodos compreendidos, respectivamente, entre 10 e 21 de Agosto, 24 de Agosto e 4 de Setembro e de 7 a 18 de Setembro (fls 376 a 378).

38. Não obstante as insistências dos seus superiores para cumprir a ordem dada a arguida continuou a agir contrariamente ao definido superiormente agindo voluntária, livre, deliberada e conscientemente em contradição com a ordem dada bem sabendo que com tal conduta infringia o dever de obediência, zelo e de lealdade a que está adstrita enquanto funcionária da Administração Pública de Macau.

39. Com o comportamento descrito a arguida inviabilizou os objectivos da ordem dada, de pela informação semanal melhorar a gestão e o controlo dos trabalhos distribuídos pelos funcionários que exercem funções no âmbito do imposto sobre as sucessões e doações, resultado prejudicial ao serviço e previsível como consequência necessária da sua conduta.

40. A arguida com este comportamento violou culposamente o dever de zelo, obediência e lealdade previstos nas alíneas b), c) e d) do n.º 2 do artigo 279.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, revelando culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais.

41. Em 18 de Agosto de 1998 o Chefe da Repartição de Finanças deu ordem, que foi comunicada à responsável pelo Núcleo da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações, para serem passados dois conhecimentos, um para a viúva outro para os filhos, herdeiros no processo n.º 6924, do ano de 1998, na sexta-feira

dia 21 de Agosto de 1998, por o processo se encontrar em fase de poder ser concluído, possibilitando o pagamento do imposto pelos contribuintes interessados (fls 303 a 307).

42.A responsável pelo Núcleo da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações quando, em cumprimento do ordenado, ordenou à arguida, única funcionária do Núcleo afecta aos trabalhos no Imposto sobre as Sucessões e Doações em exercício de funções, a execução da tarefa, a arguida respondeu que tinha muito trabalho, que não tinha tempo, pelo que a ordem foi dada pela referida responsável à funcionária (Z) afecta ao imposto da sisa para os conhecimentos estarem prontos de modo aos interessados poderem liquidar o imposto na data indicada atenta a recusa da arguida em executar, no prazo conferido superiormente, a ordem dada.

43.A ordem foi executada integralmente pela funcionária (Z).

44.A arguida ao recusar-se a cumprir a ordem dada pelo superior hierárquico em condições do imposto ser liquidado na data indicada agiu voluntária, livre, deliberada e conscientemente bem sabendo que com tal conduta infringia o dever de obediência zelo e de lealdade a que está adstrita enquanto funcionária da Administração Pública de Macau.

45.Com o comportamento descrito a arguida causou prejuízos ao serviço pela necessidade de fazer intervir na execução da ordem uma funcionária afecta ao tratamento de outro imposto e que a sua falta implicaria a não liquidação do imposto com a consequente liquidação e cobrança tardia do imposto devido ao Território, resultado esse previsível como consequência necessária da sua conduta.

46.A arguida com este comportamento violou culposamente o dever de zelo, obediência e lealdade previstos nas alíneas b), c) e d) do n° 2 do artigo 279° do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, revelando culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais.

47.Durante o período compreendido entre Novembro de 1997 a Setembro de 1998, com o comportamento atrás descrito a arguida violou continuada, reiterada e culposamente os deveres de obediência zelo e lealdade previstos nas alíneas b), c) e d) do n° 2 e nos n°s 4, 5, 6 do artigo 279° do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau aprovado pelo DL n° 87/89/M, de 21 de Dezembro, revelando culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais.

48.A arguida inscreveu-se no Curso de Direito (língua Chinesa) ministrado pela Faculdade de Direito da Universidade de Macau em 11.09.97 (cfr. certificado de matrícula inserido no processo individual).

49.A arguida foi admitida como estudante de pós-graduação na Faculdade de Filosofia Profissional pela Universidade HUA QIAO em Setembro de 1998, terminando o curso em Julho de 2001 (folhas 463).

50.Militam contra a arguida as circunstâncias agravantes das alíneas h) e b) do n° 1 do art. 283° do ETAPM, ou seja, a acumulação de infracções e a produção de resultados prejudiciais ao serviço, sendo previsível essa consequência como efeito necessário da sua conduta.

51.Milita a favor da arguida a circunstância atenuante prevista na alínea a) do art. 282° do ETAPM, ou seja, a prestação de mais de dez anos de serviço

classificados de “BOM”.>> (cfr. fls. 58 a 64 dos autos, e *sic*, a que correspondem fls. 538 a 531 do processo instrutor).

Com base nesses “factos” tidos por provados, foi exposto pela mesma Instrutora o seguinte:

<<[...]

II. APRECIÇÃO DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DISCIPLINAR Nº 001/CF/98-A

Dos autos não resulta provado que a arguida tenha prestado as informações à contribuinte (I) que lhe são imputadas na inf. 16/DIR/99, de 6.05.99, em virtude da queixa formulada pelo Advogado, Dr. António Passeira, e conforme consta do requerimento de folhas 49 a 50.

Sempre se diga que, seria a contribuinte referida a única pessoa, para além da arguida, que podia confirmar este facto uma vez não ser o depoimento indirecto, neste caso (do seu advogado) admissível a não ser nos casos previstos no art. 116º Código do Processo Penal, aplicável "ex vi"art. 292º nº 4 do ETAPM.

No que respeita à inexistência de qualquer acto no processo de imposto sucessório, de 10 de Agosto de 1998 a 30 de Abril de 1999, não é possível, pelos elementos dos autos imputar à arguida a prática de qualquer infracção, quer por causa do número de processos a tratar, quer por a certa altura terem tido retirados á mesma processos que lhe estavam distribuídos para lhe serem devolvidos pouco a pouco, no período de cerca de 5 meses que terá tido início em Novembro 98 e termo em Abril de 1999.

O presente processo carece, pois, de qualquer base de facto ou de direito para poder prosseguir pelo que passamos à proposta.

III. PROPOSTA -PROCESSO DISCIPLINAR N° 001/CF/98-A

Nos termos do art. 332º n° 1 do ETAPM proponho o arquivamento dos presentes autos uma vez que os factos deles constantes não constituem infracção disciplinar.

IV. PROCESSO N° 001/CF/98

Não se tendo apurado no processo n° 001/CF/98-A factos passíveis de imputar à arguida a prática de qualquer infracção disciplinar, tendo já decorrido quanto ao processo ao qual este se encontra apenso, com o n° 001/CF/98, a fase de instrução, acusação, defesa e proposta da pena aplicável aos factos apurados, dou por integralmente reproduzido o constante dos pontos I a IV do relatório elaborado no âmbito desse processo a folhas 530 a 555 daqueles autos.

V. PROPOSTA

Dos factos provados resulta que durante o período compreendido entre Novembro de 1997 a Setembro de 1998, a arguida violou continuada, reiterada e culposamente os deveres de obediência, zelo e lealdade previstos nas alíneas b), c) e d) do n° 2 e nos n°s 4, 5, 6 do artigo 279º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau aprovado pelo DL n° 87/89/M, de 21 de Dezembro, revelando culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais.

A proposta de demissão constante do relatório de folhas 530 a 555 do processo n° 001/CF/98 resultou da consideração de que pela conduta ilícita e culposa descrita evidenciou a arguida grave e persistente inadaptação às regras estatutárias e às normais exigências de funcionamento do serviço onde se insere o que inviabiliza a manutenção da situação jurídico-funcional por se mostrar definitivamente prejudicada a relação de confiança subjacente, dando-se como assente que, como diz Leal Henriques (in Guia Prático do Direito Disciplinar de Macau) a hierarquia é um dos pilares da organização dos serviços, traduzindo-se na diferenciação entre superiores e subalternos. A sua pedra de toque é a subordinação de um funcionário de categoria inferior a outro de categoria superior dentro do mesmo serviço, ou seja, entre quem tem o dever de obedecer (subalterno) e quem tem o poder de exigir (superior). A tal subordinação está intrinsecamente associada a ideia de obediência constituindo obrigação do trabalhador cumprir as ordens do seu superior o que a arguida pôs sucessiva, reiterada e deliberadamente em causa.

No entanto, da análise deste processo e do processo a este apensado verifica-se que de Setembro de 1998 até à data não se verificaram, novas infracções aos deveres funcionais mencionados. Por outro lado, o Senhor Director dos Serviços, nas declarações por si prestadas (folhas 99 a 100 do processo n° 001/CF/98-A) confirma a existência de um elevado número de processos a cargo da arguida o que implica a necessidade de contratação de mais pessoal para aquelas tarefas e que os problemas evidenciados por aquela determinaram a sua afectação a outra área do Departamento, Núcleo do Imposto Profissional, onde já tinha prestado funções, considerando poder com tal procedimento estabelecer o equilíbrio emocional da arguida e contribuir para um eficaz desempenho das suas funções.

Ouvido o chefe imediato da arguida (P), embora apenas á cerca de um mês, abonou este a favor da conduta da arguida pronunciando-se pela eficácia do trabalho desta e pela não existência de qualquer tipo de problemas no que respeita ao cumprimento dos deveres funcionais que infringiu.

Pelo que, julgo de reconsiderar propor no caso em apreço a pena expulsiva uma vez que não resulta como certo que a arguida não tenha condições para pertencer ao corpo de agentes administrativos e que não dê garantias de poder continuar a contribuir para assegurar a capacidade funcional da Administração.

Nesta altura, não resulta, assim, provado que a gravidade da infracção praticada tome impossível a subsistência da relação jurídico-funcional.

Valerá, pois aqui, o entendimento de que a finalidade característica das medidas disciplinares é a prevenção especial ou correcção, motivando o agente administrativo que praticou uma infracção disciplinar para cumprimento futuro dos seus deveres sendo as finalidades retributiva e de prevenção geral só acessoriamente realizadas.

A prática das infracções descritas pela sua gravidade e reiteração, integram infracção subsumível no n° 1 do artigo 314° do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau aprovado pelo DL n° 87/89/M, de 21 de Dezembro punível abstratamente com a pena de suspensão.

Tendo em atenção ter decorrido mais de um ano sobre a prática da última infracção provada sem evidência de prática de que outra infracção (art. 66° n° 2 do Código Penal, aplicável “*ex vi*” art. 277° ETAPM), o facto da arguida estar sem quaisquer problemas funcionais noutra área do Departamento e a finalidade das medidas disciplinares referida, nos termos do artigo 316° n° 2, que permite que a pena possa ser especialmente atenuada aplicando-se pena de escalão mais baixo do

que ao caso caberia, proponho que seja aplicada à arguida a pena de repreensão escrita, prevista nos arts. 301º e 312º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.>> (cfr. fls. 55 a 57 dos autos, e *sic*).

E afinal, por seu Despacho n.º 139-I/SAASO/99, de 9 de Novembro de 1999, o Senhor Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento do então Território de Macau decidiu nos seguintes termos:

<<Considerando que, pelo meu Despacho n.º 79-I/SAASO/99, de 27 de Julho de 1999, determinei a abertura de um novo processo disciplinar contra a funcionária (A), técnica superior de 2a. classe da DSF, bem como a sua imediata apensação ao processo disciplinar n.º 001/CF/98, então a decorrer contra a mesma arguida;

Considerando que, uma vez feito o enquadramento legal dos factos dados como provados nos correspondentes autos, se concluiu pela prática, por parte da arguida, de infracções subsumíveis no n.º1 do artigo 314º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M; de 21 de Dezembro, e puníveis, em abstrato, com pena de suspensão;

Considerando que, uma vez consideradas as circunstâncias atenuantes aplicáveis, é, no entanto, proposta a aplicação de pena disciplinar de repreensão escrita, prevista nos artigos 301º e 312º do ETAPM;

Nestes termos, ao abrigo do disposto no artigo 322º do ETAPM; determino a aplicação, à funcionária (A), técnica superior de 2a. classe, da DSF, a pena de

repreensão escrita em conformidade com o previsto nos artigos 301º e 312º daquele Estatuto.

[...]>> (cfr. o teor de fls. 54 a 55 dos autos, e *sic*).

E é desse despacho que a recorrente interpôs o presente recurso contencioso.

Por outra banda, é de dar por assentes também os seguintes factos pertinentes à solução a dar ao presente caso, segundo a nossa convicção formada com base na análise crítica e global de todos os elementos decorrentes dos autos e do processo administrativo apensado, feita de acordo com as regras da experiência humana em normalidade das situações e as *legis artis* vigentes neste domínio da tarefa jurisdicional, sob a égide do princípio da livre apreciação da prova:

A recorrente era técnica superior exercendo funções na Direcção dos Serviços de Finanças de Macau (DSF) e encontrando-se colocada no respectivo Núcleo da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações desde Abril de 1997 (cfr. nomeadamente o teor das declarações da arguida recorrente a fls. 372 do apenso).

Em 11 de Novembro de 1997, à recorrente, quando se encontrava no exercício das suas funções como funcionária afecta ao Núcleo da Sisa e do

Imposto sobre as Sucessões e Doações da Repartição de Finanças da DSF, foi emitida pelo seu superior hierárquico o Senhor Chefe da Repartição de Finanças, a ordem de serviço n.º 01/RFM/97, da mesma data, de seguinte teor:

<<A fim de habilitar a melhor controla dos trabalhos designados à DR^a (A), deverá ser elaborado apresentar-me no fim de cada semana o Mapa do ponto da situação de trabalhos, contendo os andamentos dos processos de imposto sobre sucessões e doações.

Dado atraso verificado nos alguns processos na fase de liquidação de imposto devido, deverão ser concluídos dois processos diariamente por ordem da sua data de entrada.>> (cfr. fls. 297 do apenso, e *sic*).

Depois de tomado conhecimento efectivo dessa ordem escrita através da recepção da mesma nessa data de 11 de Novembro de 1997 por meio de protocolo (cfr. fls. 296 do apenso), a recorrente, desde então e pelo menos até 10 de Agosto de 1998, não entregou semanal e regularmente mapas do ponto de situação de seus trabalhos, para além de não ter conseguido concluir regularmente dois processos por dia e por ordem da data de entrada dos mesmos, enquanto e porquanto passou a proceder à liquidação dos impostos em causa nos processos que lhe foram distribuídos segundo os seus próprios critérios definidos designadamente em função do grau de dificuldade dos seus trabalhos (cfr. o que se alcança do teor das declarações da arguida recorrente a fls. 365 e da documentação de fls. 23 a 292, todos do apenso).

A recorrente agiu voluntariamente desse modo, apesar de estar ciente de que assim agindo, não só não cumpriu tal ordem escrita superior dada por quem com competência para tal e em objecto de serviço e com a forma legal, como não exerceu as suas funções com eficiência e empenhamento em subordinação aos objectivos de serviço e de modo a prosseguir o interesse público visado na emissão de tal ordem, consistentes directamente no controlo da situação de atraso verificada em processos na fase de liquidação dos impostos em causa em vista da aceleração da liquidação dos mesmos, violando dessa forma os deveres gerais de obediência, zelo e lealdade a cujo cumprimento estava obrigado como qualquer trabalhador da Administração Pública de Macau.

O trabalho efectuado pela recorrente relativamente ao ano de 1997, foi objecto de classificação de serviço, em 5 de Março de 1998, pelo Senhor Chefe da Repartição de Finanças, homologada pelo Senhor Director da DSF em 27 de Março de 1998, que lhe atribuiu a classificação de “BOM”, tendo sido escrito, no ponto 9 do respectivo boletim de classificação de serviço (i.e. do modelo n.º 12 anexo ao ETAPM) respeitante à “apreciação geral”, que a recorrente “Trata-se de uma funcionária razoável” (cfr. o teor das primeiras folhas do 2.º volume do processo instrutor apensado).

3. Ora, juridicamente analisando o presente recurso contencioso, cumpre conhecer, um por um, dos vários vícios assacados pela recorrente

ao acto recorrido, quer na petição do recurso quer igualmente em sede de alegações do recurso:

1.º) Do vício de violação de lei devido à violação do art.º 350.º, n.º 1, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), por, alegadamente, na informação escrita de 17 de Agosto de 1998 do Senhor Chefe da Repartição de Finanças que motivou a instauração do processo disciplinar em questão, tida pela recorrente como “auto de notícia de infracção directamente constatada”, não terem sido indicadas, pelo menos, duas testemunhas que pudessem depor sobre os factos que deram origem à elaboração da dita peça:

Bom, quanto a este primeiro vício, cremos que não houve violação do n.º 1 nem, em especial, do n.º 2, do art.º 350.º do ETAPM, visto que por um lado, do teor da aludida informação escrita do Senhor Chefe da Repartição de Finanças, não se pode retirar que este, aquando da feitura da mesma peça, tenha pretendido encará-la como um auto de notícia propriamente dito, mas sim tão-só como uma informação para conhecimento e consideração superior.

Assim sendo, deixa de haver razão para a aplicação, em geral, do n.º 1 do art.º 350.º do referido ETAPM (que dispõe que “O superior hierárquico que presenciar ou verificar uma infracção disciplinar punível com as penas previstas nas alíneas *a)* [nota nossa: pena de repreensão escrita] e *b)* [nota nossa: pena de multa] do n.º 1 do artigo 300.º, praticada em qualquer dos serviços sob a sua

direcção ou chefia, deve levantar ou mandar levantar auto de notícia, nos termos dos números seguintes”) ou, em especial, da exigência fixada na al. d) do n.º 2 do mesmo art.º 350.º, segundo a qual do auto de notícia deve constar nomeadamente “A indicação, se for possível, de pelo menos duas testemunhas que possam depor sobre os factos” (com sublinhado nosso). Aliás, esta exigência formal só é imposta pela lei quando a indicação de pelo menos duas testemunhas for possível.

Ademais, e abstractamente falando, estamos convictos de que a observância rigorosa de todo o disposto no art.º 350.º do ETAPM só é relevante para efeitos de dedução “logo” (i.e., sem pedido nem determinação de realização de nenhuma diligências prévias) de acusação disciplinar nos termos permitidos pelo art.º 351.º do mesmo Estatuto, em conformidade com o qual “Se o processo disciplinar tiver como base auto de notícia levantado nos termos do artigo anterior [nota nossa: art.º 350.º] e nenhuma diligências tiverem sido ordenadas ou requeridas, o instrutor deduzirá, nos termos do n.º 2 do artigo 332.º e dentro do prazo de 48 horas a contar da data em que deu início à instrução do processo, a acusação do arguido ou arguidos, seguindo-se os demais trâmites do processo disciplinar comum” (com sublinhado nosso).

Por outro lado, não se pode esquecer que o procedimento disciplinar também pode ser instaurado com base em “participação” ou “queixa”, e, portanto, não necessariamente em “auto de notícia” – cfr. o art.º 325.º, n.º 1, do ETAPM, que determina que “A entidade competente para instaurar o processo disciplinar, logo que seja recebido auto, participação ou queixa,

procederá à instauração do procedimento respectivo, salvo se houver lugar ao arquivamento”.

In casu, é de considerar que a dita informação escrita do Senhor Chefe da Repartição de Finanças vale, atento o seu teor, como uma mera participação (no sentido comum do termo), e não um “auto de notícia” *hoc sensu*.

Daí que cai por terra a alegação da recorrente nesta parte do recurso contencioso.

2.º) Do vício de violação de lei devido à violação do princípio da legalidade consagrado no art.º 3.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), por, alegadamente, os factos em causa ocorridos no ano de 1997 não poderem ser objecto do processo disciplinar instaurado em 21 de Agosto de 1998, por ao serviço efectuado pela recorrente naquele ano de 1997 já ter sido atribuída a classificação de “BOM”, até porque os aludidos factos, se assim fosse o caso, teriam que ser objecto de participação logo para efeitos de instauração imediata do processo disciplinar:

Quanto a este ponto, é-nos patente que a razão não está no lado da recorrente, tal como frisa pertinentemente o Ministério Público no seu douto parecer emitido nos presentes autos:

<<- O facto de a recorrente ter sido classificada com a nota de "Bom" relativamente ao seu desempenho durante o ano de 1997, altura em que ocorreram os factos, em nada prejudica a manutenção da responsabilidade disciplinar; aquela classificação tem o valor que tem em termos de serviço, mas não “apaga” o ilícito disciplinar eventualmente existente. :

- Da mesma forma, pelo mero facto de qualquer funcionário não ter participado, nos termos do n.º 2 do art.º 290.º E.T.A.P.M. infracção disciplinar de que tenha conhecimento, não invalida que essa infracção permaneça ou que se exclua a responsabilidade disciplinar do infractor, conquanto ainda não decorrido o respectivo prazo prescricional>> (cfr. fls. 279 dos autos, e *sic*).

Portanto, **improcede o recurso nesta parte**, até porque não se pode olvidar que a infracção da recorrente foi considerada nomeadamente pela Instrutora do processo disciplinar em causa como “reiterada” até Agosto de 1998.

3.º) Do vício de violação de lei por alteração do conteúdo jurídico-funcional do pessoal técnico superior caracterizado no mapa 2 anexo ao Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, como constituído por “Funções consultivas, de investigação, estudo, concepção e adaptação de métodos e processos científico-técnicos, de âmbito geral ou especializado, executadas com autonomia e responsabilidade, tendo em vista informar a decisão superior, requerendo uma especialização e formação básica de nível de licenciatura”, ou seja, por ter sido ordenado à recorrente o preenchimento de mapa estatístico que não faz parte do conteúdo das suas

funções como técnico-superior:

A este propósito, temos que acompanhar outra vez o douto parecer do Ministério Público na seguinte parte:

<<Ainda que se entenda que o preenchimento de mapas estatísticos não faz parte específica das funções a que a recorrente estava adstrita de acordo com o mapa 2 anexo ao Dec Lei 86/89/M de 21/12, certo é que a descrição dos conteúdos funcionais das carreiras, nos termos do artº 15º do Dec Lei 86/8/M de 21/12 é uma caracterização de carácter geral das tarefas constantes das funções das diversas categorias, sendo que a recusa em executar tarefas (mesmo que não constem especificamente da respectiva descrição funcional) só será legítima se tais tarefas forem tipicamente de outras áreas ou o agente não possua a necessária qualificação para o efeito, o que, manifestamente, não é o caso>> (cfr. fls. 279 a 280 dos autos, e *sic*).

Improcede, assim, o recurso nesta parte.

4.º) Da inexistência do ilícito disciplinar de desobediência por parte da recorrente em relação à ordem de serviço n.º 01/RFM/97 do Chefe da Repartição de Finanças, por essa ordem não ter feito a correspondente e necessária intimação nesse sentido, cfr. os art.ºs 277.º e 279.º, n.º 5, do ETAPM e o art.º 312.º do Código Penal de Macau, por um lado, e, por outro, devido à falta de qualquer *dolus malus* por parte da recorrente no sentido de derrespeitar a tal ordem:

No concernente a este ponto, é de seguir também a análise judiciosamente feita pelo Ministério Público no seu conceituado parecer emitido, especialmente na seguinte parte:

<<Não faz sentido argumentar-se que a desobediência apenas tem relevância disciplinar quando o superior hierárquico conferir essa cominação a determinada conduta : o que releva é que a comunicação efectuada por este permita ao destinatário conhecer o conteúdo da intimação, o que, no caso vertente, não é questionável, já que no que respeita à ordem n.º 01/RFM/97 de 11/11, a mesma foi transmitida por escrito à recorrente [...], não se descortinando a existência de qualquer óbice legal a tal tipo de comunicação>> (cfr. fls. 280 dos autos, e *sic*).

Aliás, os factos por este Tribunal considerados como assentes e já acima transcritos, são suficientes para se dar como provada a violação *dolosa*, pela recorrente, do dever geral de obediência plasmado no art.º 279.º, n.º 5, do ETAPM e consistente “em acatar e cumprir as ordens dos seus legítimos superiores hierárquicos, dadas em objecto de serviço e com a forma legal”.

Neste sentido, cfr. também o douto parecer do Ministério Público, na parte em que se diz que <<Dos factos constantes do relatório final do processo disciplinar e que não vemos infirmados resulta, quanto a nós, claramente comprovada tal não obediência, livre e consciente, com a consequente infracção do(...) dever(...) de obediência [...] a que estava adstrita enquanto funcionária da Administração , pelo que se apresentam reunidas a ilicitude e a culpa no comportamento da recorrente, integrantes da infracção disciplinar por que foi punida.>> (cfr. fls. 281 dos autos, e *sic*).

Deste modo, **nafraga o recurso nesta parte.**

5.º) Do vício de violação de lei por verificação de erro na apreciação da prova, já que alegadamente a recorrente não violou os deveres de zelo, de obediência e de lealdade, e porquanto é à Instrutora ou a quem aplica a pena que compete fazer a prova de factos que justifiquem a perfeita e correcta qualificação jurídico-disciplinar, a qual, em caso de dúvida ou de falta de factos concretos, deve ser resolvida em favor da arguida ora recorrente:

Ora, atentos os termos pelos quais este vício é arguido, a recorrente pretende materialmente atacar a livre convicção formada pela Instrutora e pelo então Senhor Secretário-Adjunto que decidiu em puni-la com pena disciplinar de repreensão escrita.

Pois bem, da nossa parte, é manifesto que não tem razão a recorrente, contanto que à luz da matéria de facto dada como provada e já acima fixada segundo a nossa convicção formada com base na apreciação crítica e global dos elementos decorrentes dos autos e do processo administrativo instrutor, está efectiva e indubitavelmente provada a violação por parte da recorrente dos deveres gerais de zelo, de obediência e de lealdade impostos a qualquer funcionário da Administração Pública de Macau, sendo ainda de lembrar que nos termos respectivamente definidos nos n.ºs 4 e 6 do art.º 279.º do ETAPM, o dever geral de zelo consiste, *grosso modo*, em exercer as funções com eficiência e empenhamento, e o de lealdade, em

desempenhar as funções de acordo com as instruções superiores em subordinação aos objectivos de serviço e na perspectiva da prossecução do interesse público.

Nesta parte, improcede também o recurso.

6.º) Do vício de violação de lei por erro na apreciação da prova na punição da recorrente, devido à alegada falta de publicidade obrigatória da atribuição de chefia funcional à Senhora (N) que transmitiu verbalmente em 30 de Julho de 1998 uma ordem do Senhor Chefe da Repartição de Finanças, superior hierárquico da recorrente:

Bom, na esteira do já por nós concluído acima no conhecimento do “5.º vício”, fica supérflua se não mesmo inútil a apreciação deste alegado vício, porquanto a violação da ordem escrita n.º 01/RFM/97, de 11 de Novembro, do Senhor Chefe da Repartição de Finanças nos termos acima por nós dados como provados, aos quais correspondem essencialmente os termos pelos quais foi proferido o despacho punitivo ora sob impugnação, já basta para a punição disciplinar da recorrente.

Não pode, pois, proceder o recurso nesta parte.

7.º) Da violação do princípio *non bis in idem* devido ao “facto de se ter qualificado cinco actos como duplamente puníveis”:

Ora, na esteira da conclusão tirada nomeadamente na parte final da nossa apreciação do “5.º vício” acima, é-nos flagrante a falta de razão por parte da recorrente ao arguir a violação do princípio em causa, isto até precisamente porque tal como analisou perspicazmente o Ministério Público no seu douto parecer emitido: <<Não se vislumbra que a mesma conduta da recorrente tenha sido relevada por duas vezes para efeito de determinação da infracção, com a assacada violação do princípio “*ne bis in idem*”, isto no que tange à ordem nº 01/RFM/97 : o que se imputa é a desobediência em relação a tal ordem, mas **através de 2 condutas distintas** : o facto de não elaborar e apresentar semanalmente o mapa do ponto da situação dos trabalhos e o de não ter concluído dois processos por dia por ordem da sua data de entrada, tratando-se, assim, de condutas diversas, não fazendo sentido a invocação da violação daquele princípio basilar.>> (cfr. fls. 280 a 281 dos autos, e *sic*).

Perde, conseqüentemente, a recorrente o seu recurso também nesta parte.

8.º) Do vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto subjacentes à decisão, com conseqüente violação do art.º 281.º do ETAPM, por alegadamente terem sido assacadas responsabilidades à recorrente por factos não provados:

Mais uma vez não valem os argumentos tecidos pela recorrente para sustentar a verificação deste alegado vício, posto que já dissemos acima que está realmente constatada a violação por ela, quer em termos

objectivos quer em termos subjectivos, dos deveres de obediência, de zelo e de lealdade, em face da factualidade por nós reputada como provada, à qual, aliás, corresponde essencialmente a tida em consideração pela entidade recorrida aquando da emissão do despacho punitivo ora recorrido.

Neste sentido também opinou o Ministério Público no seu douto parecer emitido, através das seguintes considerações:

<<É certo que, no que respeita à apreciação da integração e subsunção dos factos na cláusula geral punitiva, a actividade da Administração está sujeita à sindicabilidade do Tribunal, por se traduzir numa actividade vinculada da Administração, pois que a subsunção dos factos na previsão legal resulta da correcta interpretação e aplicação da lei, para cuja sindicabilidade está o Tribunal especialmente vocacionado.

Só que, em nosso critério, **as conclusões essenciais formuladas no relatório final do processo disciplinar em que se estribou o acto recorrido estão conformes com a prova produzida no processo disciplinar**, pelo que não divisamos a assacada existência de erro nos pressupostos de facto subjacentes à decisão.>> (cfr. fls. 278 a 279 dos autos, e *sic*).

Assim sendo, **não pode o recurso proceder nesta parte.**

9.º) **Do vício de forma por adopção de fundamentos obscuros, contraditórios ou insuficientes no acto recorrido, agravada com o alegado excesso de fundamentação**, devido à “discrepância existente, por exemplo, nas circunstâncias atenuantes enunciadas no acto recorrido e a invocada na fundamentação deste”, até porque parece “de todo impossível

que uma única circunstância atenuante possa afastar a aplicação de uma pena disciplinar de suspensão e permitir a aplicação de uma mera pena de repreensão escrita” mesmo atendendo ao disposto no art.º 316.º, n.º 2, do ETAPM:

Este corresponde ao último problema imputado pela recorrente ao acto recorrido.

Entretanto, tal como observou justamente o Ministério Público no seu douto parecer:

<<No que tange à assacada obscuridade e contradição da fundamentação externada, não se vislumbra onde a mesma ocorra : para que a fundamentação se tenha como clara e congruente necessário se torna que se permita que, através dos seus termos se apreendam com precisão os factos e o direito com base nos quais se decide, tornando-se ainda necessário que a decisão constitua conclusão lógica e necessária dos motivos invocados como sua justificação, como se for a a conclusão de um silogismo lógico, envolvendo entre eles um juízo de adequação, não podendo existir contradição entre os fundamentos e a decisão (cfr Esteves de Oliveira, “*Direito Administrativo*”, vol 1, pág 470 e sgs).

Ora, do teor do despacho recorrido e relatório final do processo disciplinar em que aquele se estribou, encontram-se expressas, de forma clara e congruente as razões de facto e de direito que determinaram a decisão, ficando um destinatário normal, tomando como referência um destinatário normal, cidadão diligente e cumpridor da lei, em condições de reconstituir o itinerário cognoscitivo e valorativo percorrido pela entidade que decidiu, não se vendo em que parte ou partes da decisão exista contradição.

Finalmente, como se disse, se no que respeita à apreciação da integração e subsunção dos factos na cláusula geral punitiva a actividade da Administração está sujeita à sindicabilidade do Tribunal, o mesmo não se pode dizer quanto à aplicação das penas, sua graduação e escolha da medida concreta., existindo, neste âmbito, discricionariedade por parte da Administração, a qual passa pela opção entre emitir ou não o acto sancionatório e ainda pela escolha entre vários tipos e medidas possíveis.

Neste último campo, não há controlo jurisdicional sobre a justeza da pena aplicada dentro do escalão respectivo, em cuja fixação o juiz não pode sobrepor o seu poder de apreciação ao da autoridade investida do poder disciplinar.

A intervenção do juiz fica apenas reservada aos casos de **erro grosseiro**, ou seja, àquelas contingências em que se verifica uma notória injustiça ou uma **desproporção manifesta** entre a sanção inflingida e a falta cometida, dado não poderem ser legitimados, em nenhuma circunstância, comportamentos da Administração que se afastem dos princípios da justiça e da proporcionalidade que necessariamente devem presidir à sua actuação.

Contudo, com fundamento no princípio da separação de poderes, o controlo jurisdicional só se efectuará se a **injustiça for notória** ou a **desproporção manifesta** (cfr, neste sentido, Acs do S.T.A. de 14/7/92, Rec 30.126 e autores aí citados, de 22/5/90, Rec 27.611, de 3/4/90, Rec 26475, de 5/6/90, Rec 27.849 e de 3/11/92, Rec 30.795)

No caso vertente, não se verifica a referida desproporção ou manifesta injustiça quanto à pena concretamente inflingida à recorrente, pelo que não tem o tribunal de intervir nessa actividade da Administração, verificada que está a

correcta integração dos factos na cláusula geral punitiva e a proporção e justiça da medida aplicada.>> (cfr. fls. 281 a 283 dos autos, e *sic*).

Termos judiciosos esses constantes da parte final do parecer do Ministério Público que não podemos deixar de subscrever, como solução ao último dos vícios invocados pela recorrente ora em análise.

Ademais, mal se percebe a intenção da recorrente – a não ser porventura para efeitos de petição de princípio – em atacar também ao despacho punitivo recorrido na parte em que se decidiu, na esteira do finalmente proposto pela Instrutora do processo disciplinar em questão, em afastar a aplicação mormente da pena de suspensão, mas sim punir a arguida recorrente tão-só com a repreensão escrita, que é a pena disciplinar mais leve de todas as previstas no n.º 1 do art.º 300.º do ETAPM.

Improcede, pois, o recurso também nesta parte.

Com isso e em suma, é de julgar não provido todo o recurso contencioso, porquanto o acto recorrido não enferma de nenhuma das ilegalidades arguidas pela recorrente ou de outras de que nos cumpra conhecer oficiosamente.

4. Em harmonia com todo o acima exposto, acordam negar provimento ao recurso contencioso.

Custas pela recorrente, com sete UC de taxa de justiça (fixada nos

termos do art.º 89.º, n.º 1, do Regime das Custas nos Tribunais).

Notificações necessárias (sendo a da entidade recorrida hoje na pessoa do Senhor Secretário para a Economia e Finanças da R.A.E.M.).

Macau, 13 de Março de 2003.

Chan Kuong Seng (relator)

João Augusto Gil de Oliveira

Lai Kin Hong

Magistrado do Mº. Pº. presente - Victor Manuel Carvalho Coelho