

Processo n.º 31 / 2006

Recurso de Decisão Jurisdicional em Matéria Administrativa

Data da conferência: 6 de Dezembro de 2007

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Economia e Finanças

**Principais questões jurídicas:**

- Processo disciplinar
- Falsas declarações relativas à justificação de faltas
- Faltas injustificadas
- Insindicabilidade da pena disciplinar

## **SUMÁRIO**

O facto de a dispensa de serviço para frequentar cursos de formação académica e prestar respectivas provas a que os trabalhadores da função pública terem direito constituir regalia não retira a sua natureza de falta ao serviço.

Para preencher o conceito de faltas injustificadas previstas no art. 314.º, n.º 2, al. e) do ETAPM, motivo de aplicação da pena disciplinar de suspensão, é

indiferente terem as causas de atraso na chegada ao serviço ou não comparência absoluto ao serviço.

A aplicação pela Administração de penas disciplinares, dentro das espécies e molduras legais, é, em princípio, insindicável contenciosamente, salvo nos casos de erro manifesto, total desrazoabilidade ou violação dos princípios gerais do Direito Administrativo.

O Relator: Chu Kin

**Acórdão do Tribunal de Última Instância  
da Região Administrativa Especial de Macau**

Recurso de decisão jurisdicional em matéria administrativa

N.º 31 / 2006

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Economia e Finanças

**1. Relatório**

A veio interpor recurso contencioso contra o Secretário para a Economia e Finanças, impugnando o despacho deste que lhe aplicou a pena disciplinar de suspensão por 200 dias.

Por acórdão do Tribunal de Segunda Instância proferido no processo n.º 81/2005, foi negado provimento ao recurso contencioso.

Inconformado com a decisão, A recorre agora para este Tribunal de Última Instância, formulando as seguintes conclusões nas suas alegações:

“1. O facto imputado ao ora recorrente de ter emendado à mão uma declaração emitida pelo Instituto e de a ter entregue na DSAL, no momento em que pretendia requerer a concessão de benefícios relativos à formação académica, por ser aluno do Curso de Bacharelato em Administração Pública, daquele Instituto, não é susceptível de ser subsumido na cláusula geral do n.º 2 desse artigo;

2. No caso dos autos está apenas em causa a comprovação do preenchimento dos requisitos de que a lei faz depender o gozo de regalias concernentes à “formação académica, profissional e linguística” e que, *in casu*, se traduzia na dispensa do serviço para efeitos de prestação de provas de exame nas disciplinas do 2.º ano daquele curso em que o recorrente estava regularmente inscrito, razão por que o comportamento do ora recorrente nunca poderá relevar em termos de falsas declarações relativas à justificação de faltas;

3. A factualidade apurada também não é susceptível de ser subsumida na cláusula geral do n.º 1 do art.º 314.º, por não se tratar de caso revelador de culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais por parte do ora recorrente;

4. O facto de o arguido estar regularmente inscrito e a frequentar as 6 disciplinas do 1.º semestre do referido curso, apesar de ter reprovado as 5 disciplinas das 12 do 1.º ano, fê-lo convencer de que era aluno do 2.º ano do referido curso, na verdade parece estranho que um aluno esteja inscrito e a frequentar as disciplinas do 1.º semestre do 2.º ano de um curso e não seja aluno desse ano;

5. O ora recorrente, com a emenda que procedeu no referido documento, ainda que com grande ingenuidade e irresponsabilidade, não teve outro propósito que não fosse o de corrigir o que lhe parecia ser um mero lapso de escrita constante desse documento;

6. Não se pode dizer que o ora recorrente procedeu à alteração do conteúdo daquele documento para, fraudulentamente, atingir um benefício a que não tinha direito, dado que, de acordo com a lei, bastava-lhe ter tido aproveitamento, tal como aconteceu, a mais de metade das disciplinas do 1.º ano para poder usufruir daquelas regalias;

7. Do mero facto de o arguido, ora recorrente, ter apresentado o documento emitido pelo Instituto viciado na parte em que procedeu à referida emenda, nada pode resultar em termos de poder dar por necessariamente verificada a culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais que a cláusula geral do n.º 1 do art.º 314.º estabelece;

8. O arquivamento do processo de inquérito a que deu origem a denúncia da falsificação imputada ao arguido é demonstrativo da falta de relevância criminal desse facto;

9. O Tribunal recorrido fez uma aplicação meramente tabelar da norma da al. e) do n.º 2 do art.º 314.º, sem obedecer aos cânones interpretativos;

10. A aplicação da al. e) do n.º 2 do art.º 314.º impõe que se distinga entre faltas injustificadas por atraso na chegada ao serviço e faltas injustificadas por falta de comparência ao serviço;

11. As faltas injustificadas por atraso e as faltas injustificadas por ausência do trabalhador à totalidade do período diário de trabalho têm o mesmo tratamento

para efeitos de perda de remuneração, de não contagem para efeitos de antiguidade e de desconto nas férias, mas já não para efeitos disciplinares;

12. Atingem de forma diferente os interesses do serviço que a disciplina visa tutelar, como também são objecto de diferentes juízos de reprovação ético-jurídica o facto de o funcionário ter deixado em absoluto de comparecer ao serviço durante 10 dias interpolados e o facto de o mesmo funcionário ter dado 10 dias de faltas injustificadas interpoladas por atraso na chegada ao serviço;

13. A analogia dos casos exemplificativos enumerados no n.º 2 do art.º 314.º reforçam a conclusão de que o legislador apenas pretendeu abranger na hipótese legal da al. e) as situações de faltas injustificadas por falta de comparência ao serviço, sem justificação, de 5 a 9 dias seguidos ou 10 a 19 interpolados, num mesmo ano civil;

14. O argumento da garantia dos direitos e interesses legalmente protegidos aponta também claramente para a mesma conclusão;

15. O elemento literal reforça a mesma conclusão, dado que o legislador fala em “faltarem ao serviço, sem justificação” e não em “faltas injustificadas”;

16. Mesmo que assim se não entendesse, a norma da al. e) do n.º 2 do art.º 314.º do ETAPM impõe, pelo menos, que se distinga entre a injustificação das faltas para efeitos de desconto no salário, nas férias e para efeitos de antiguidade e a injustificação de faltas para efeitos de responsabilidade disciplinar;

17. Do facto de o recorrente ter dado 10 faltas injustificadas interpoladas não resulta, necessariamente, a existência de culpa e de grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais;

18. A culpa do recorrente e o seu grave desinteresse pelo cumprimento dos

deveres profissionais teria de resultar de factos que o comprovassem e a acusação e o relatório e, conseqüentemente, o despacho punitivo limitaram-se a alegar e a provar que o funcionário teve faltas injustificadas por atraso na chegada ao serviço e pelo não registo de entradas;

19. A efectivação da responsabilidade disciplinar de um funcionário e a aplicação de uma pena de suspensão exige sempre que, através de factos concretos, se demonstre a existência de culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais e, no caso dos autos, não se fez esta demonstração;

20. O acórdão recorrido padece do vício de violação de lei por violação do princípio da proporcionalidade, na vertente da adequação e necessidade, na medida em que desconsidera o facto de as faltas injustificadas serem faltas por atraso na chegada ao serviço e por falta de registo de entrada, sendo que uma dessas faltas é apenas devida ao facto de ter ultrapassado num 1 minuto o período de tolerância e desconsidera ainda o facto de o arguido estar nessa altura a frequentar um Curso de Bacharelato em regime pós-laboral, terminando as aulas às 23:00 horas, o que ajudaria a compreender em boa parte a razão desses atrasos e a mitigar a eventual culpa pelos mesmos;

21. O acórdão recorrido violou, pelas razões apontadas, as seguintes normas: art.ºs 90.º, n.º 2; 124.º, n.º 1; 126.º, n.º 1, al. c) e n.º 2; 127.º, n.º 2, al. b); 281.º; 314.º, n.º 1 e n.º 2, al.s e) e g) e n.º 3, todos do ETAPM e o princípio da proporcionalidade, art.º 5.º, n.º 2 do CPA.”

Pedindo o provimento do recurso, proferindo decisão que, conhecendo dos vícios invocados, revogue o acórdão recorrido.

O recorrido não apresentou as alegações tempestivamente.

O Ministério Público junto deste Tribunal emitiu o seguinte parecer:

“O recorrente imputa ao duto Acórdão ora impugnado que negou provimento ao recurso contencioso por si interposto os seguintes vícios:

- Violação da norma da al. g) do n.º 2 do art.º 314.º do ETAPM no que respeita à punição por prestação de falsas declarações relativas à justificação de faltas;

- Violação da norma da al. e) do n.º 2 do art.º 314.º do ETAPM; e

- Violação do princípio da proporcionalidade.

Vejamos.

Nos termos do art.º 314.º do ETAPM, a pena de suspensão será aplicável aos casos em que revelem culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais (n.º 1), nomeadamente aos funcionários e agentes que se encontrarem nas situações previstas no n.º 2, incluindo aqueles que faltarem ao serviço, sem justificação, de 5 a 9 dias seguidos ou 10 a 19 interpolados, no mesmo ano civil - al. e), e que prestarem falsas declarações relativas à justificação de faltas - al. g).

No caso vertente, as falsas declarações prestadas pelo recorrente prendem-se com uma “emenda” por si feita na certidão comprovativa escolar emitida pelo Instituto que declarou que o recorrente se encontrava inscrito no ano lectivo 2004/2005 no 1º ano do Bacharelato em Administração Pública, tendo o recorrente alterado para o 2º ano.

Alega o recorrente que tal conduta não é susceptível de ser subsumida na hipótese normativa da al. g) do n.º 2 do mesmo artigo, pois no caso vertente está em causa a comprovação do preenchimento dos requisitos de que a lei faz depender o gozo de regalias concernentes à formação académica, profissional e linguística.

Não nos parece que lhe assiste razão.

Nos termos dos art.ºs 89.º, al. i), 122.º, 123.º e 124.º do ETAPM, consideram-se justificadas as faltas dadas por formação académica, profissional e linguística, pois a lei confere aos respectivos trabalhadores direito a dispensa de serviço para frequentar aulas e para prestar provas de exame final.

E para que se possa usufruir essas regalias, o trabalhador deve comprovar, perante o respectivo serviço, os elementos referidos no art.º 126.º do ETAPM.

Evidentemente a conduta do recorrente, de ter alterado o teor da declaração emitida pelo Instituto, está ligada à pretendida concessão das referidas regalias relativas à formação académica, já que admite o próprio recorrente que apresentou o documento em causa para beneficiar das regalias legalmente previstas.

À primeira vista, parece não estar em causa uma questão de justificação de falta.

No entanto, tal como entende o Tribunal *a quo*, tendo em consideração a finalidade visada pela apresentação do documento - dispensa de serviço, que é considerada falta justificada nos termos da al. i) do art.º 89.º, a apresentação de qualquer documento a este propósito não pode deixar de ter em vista justificar as respectivas faltas.

Neste aspecto, concordamos com o douto entendimento do Acórdão recorrido no sentido de considerar que a apresentação dos documentos constitui, por

um lado, a condição de beneficiar da regalia da dispensa do serviço e, por outro, a “justificação antecipada” das faltas por formação académica, profissional e linguística.

Quanto aos factos invocados nos pontos 4º e 5º das conclusões formuladas pelo recorrente nas suas alegações, não são elementos que constem da matéria de facto provada, pelo que não podem ser tomadas em consideração, dado que em recurso jurisdicional de decisões de processo contencioso administrativo o Tribunal de Última Instância só aprecia, em princípio, questões de direito e não pode censurar a convicção formada na apreciação de provas pelo Tribunal de Segunda Instância.

E o arquivamento do processo de inquérito pelo crime de falsas declarações em nada aproveita para o processo disciplinar, já que este é independentemente do processo penal.

No que tange à aplicação da norma da al. e) do n.º 2 do art.º 314.º do ETAPM, alega o recorrente que se deve fazer uma distinção entre faltas injustificadas por atraso ao serviço e faltas injustificadas por falta de comparência ao serviço, sendo que apenas estas segundas situações são abrangidas na hipótese legal da al. e) do n.º 2.

Não podemos concordar com este entendimento.

Como se sabe, é definida como falta a ausência do trabalhador durante a totalidade ou parte do período diário de presença obrigatória no serviço, bem como a não comparência em local a que o mesmo deva deslocar-se por motivo de serviço – art.º 88.º, n.º 1 do ET APM.

Nos termos dos n.ºs 1 a 3 do art.º 78.º do ETAPM, os trabalhadores da função pública estão obrigados ao rigoroso cumprimento do horário diário de trabalho fixado para a generalidade da Administração ou para o respectivo serviço, sendo que dão origem a marcação de falta injustificada os atrasos relativamente à hora de início dos trabalhos, nos períodos da manhã ou da tarde, superiores a 15 minutos diários ou 30 semanais, sendo que esta falta pode ser justificada pelo dirigente do serviço.

E são consideradas injustificadas as faltas que dependam de aceitação do respectivo dirigente, nos casos em que este não considere justificção bastante as razões invocadas pelo trabalhador – art.º 90.º, n.º 1, al. b) do ETAPM.

Salvo o devido respeito, parece-nos que, para os efeitos legais, são equiparadas as faltas injustificadas, tanto por ausência total como por ausência parcial, incluindo as faltas injustificadas marcadas nos termos legais por atraso ao serviço.

Em ambos os casos, determina-se a perda da remuneração correspondente aos dias de ausência, a não contagem para efeitos de antiguidade e o desconto nas férias do ano civil ou do imediato se já as tiver gozado, para além das consequências disciplinares legalmente previstas art.º 90.º, n.º 3 do ETAPM.

Daí resulta que, com esta última expressão, pretende o legislador atribuir também efeitos disciplinares às faltas injustificadas, contrariamente ao entendimento do recorrente que, não obstante admitir as mesmas consequências em termos salariais, de férias e de antiguidade para as faltas injustificadas, sejam por atraso ao serviço sejam por falta de comparência ao serviço, conclui pela sua não equiparação em termos de consequências disciplinares.

No caso vertente, constam dos autos que, no período contido entre Maio e Outubro de 2004 e por muitas vezes, o recorrente chegou atrasado ao serviço, tendo o Exmo. Sr. Director da DSAL considerado faltas injustificadas, totalizando em 10 dias.

Parece-nos que tal situação é susceptível de integrar na previsão da al. e) do n.º 2 do art.º 314.º do ETAPM.

Afirma ainda o recorrente que, para se dar por verificadas as hipóteses previstas no n.º 2 do art.º 314.º, é necessária a alegação e comprovação de qualquer outro facto ou motivação da qual decorre inequivocamente a existência de culpa e de grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais, o que é exigido nos termos do n.º 1 do art.º 314.º.

Ora, tal como opina o Magistrado do Ministério Público no seu parecer dado no recurso contencioso, não obstante o princípio geral consignado no n.º 1 para aplicação da pena de suspensão, são enumerados no n.º 2 alguns casos específicos onde entende que, sendo a pena de suspensão nomeadamente aplicável, aquela culpa e grave desinteresse ocorrem necessariamente.

Mesmo que assim não se entenda, certo é que dos factos provados nos autos se pode tirar ilação sobre a culpa e grave desinteresse do recorrente pelo cumprimento dos deveres profissionais, nomeadamente no que tange às faltas injustificadas, já que, pela forma reiterada e pelo número dos atrasos dados pelo recorrente de Maio a Outubro de 2004, evidentemente é que fica demonstrada a verificação daquele elemento, com violação dos deveres de pontualidade e de assiduidade.

Finalmente, não se verifica, a nosso ver, o vício da violação do princípio da proporcionalidade invocado pelo recorrente.

A jurisprudência de Macau tem entendido que, na matéria em questão, a Administração actua no âmbito de exercício do seu poder discricionário, que fica fora de controle jurisdicional, salvo nos casos excepcionais.

Como sustenta o Magistrado do MP no parecer dado no Tribunal de Segunda Instância, “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”.

E “a intervenção do juiz na apreciação do respeito do princípio da proporcionalidade, por parte da Administração, só deve ter lugar quando as decisões, de modo intolerável, o violem”, o que resulta também do disposto na al. d) do n.º 1 do art.º 21.º do CPAC que prevê como um dos fundamentos do recurso “a violação de lei, nela incluindo o erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários” (cfr. Ac. do TUI, de 15-10-2003, proc. n.º 26/2003).

No caso *sub judice*, face aos factos apurados nos autos, as circunstâncias agravantes e atenuantes e a pena aplicável, não se nos afigura que a pena concretamente fixada pela Administração se revela manifestamente desproporcional, não tendo sido violado, muito menos intoleravelmente, o princípio de proporcionalidade.

E não se vê como é que se pode assumir a relevância pretendida pelo recorrente (para compreender os atrasos verificados na parte da manhã e diminuir a sua culpa por esses atrasos) o facto de ele frequentar o curso em regime pós-laboral, terminando as suas aulas pela 23:00 horas.

Pelo exposto, parece-nos que se deve negar provimento ao presente recurso.”

Foram apostos vistos pelos juízes-adjuntos.

## **2. Fundamentos**

2.1 O Tribunal de Segunda Instância deu como provados os seguintes factos:

- Por despacho do Senhor Director dos Serviços de Trabalho e Emprego de XX de Novembro de 2004, foi instaurado o processo disciplinar contra o arguido ora recorrente A, pelo facto de ter recebido informação do Instituto acerca de reprovação do arguido no seu curso naquele Instituto inscrito de Bacharelato em Administração Pública, e para este efeito foi nomeado instrutor.
- Foi registo o processo sob n.º XX/ST/DSAL/2004.
- Nos dias 9 e 15 de Dezembro de 2004, foi procedido o interrogatório do arguido, cujo teor consta respectivamente, das fls. 62 a 64 e 70 a 73, do apenso instrutor.

- Em consequência das diligências ocorridas no processo disciplinar, apurou indícios de faltas injustificadas do arguido, foi instaurado o processo disciplinar sob n.º XX/ST/DSAL/2004, pelo despacho do Senhor Director do mesmo Serviço, de 29 de Dezembro de 2004, e para este efeito, foi nomeado o mesmo instrutor.

- Foram apensados estes dois processos disciplinares, em 30 Dezembro de 2004.

- Pelo despacho do Senhor Director, de 3 de Janeiro de 2005, foi ordenada a comunicação aos Serviços do Ministério Público acerca de factos de ter o arguido alterado o teor dos documentos elaborados pelo Instituto que se destinavam a apresentar pelo próprio arguido para os seus Serviços.

- Em 5 de Janeiro de 2005, foi procedido mais uma declaração do arguido, cujo teor consta das fls. 141 a 144 do apenso instrutor.

- Em 19 de Janeiro de 2005, o instrutor deduziu a acusação nos seguintes termos:

‘1.º Em 2003, o arguido matriculou-se no 1º ano do Curso de Bacharelato em Administração Pública do Instituto, no ano lectivo 2003/2004, estudante n.º P-XX-XXXX-X.

2.º No dia 18 de Setembro de 2003, o arguido apresentou uma declaração à DSAL, declarando que se encontrava matriculado no 1º ano do curso acima referido e que pretendia usufruir das regalias constantes do ETAPM.

3.º Durante o período compreendido entre Novembro de 2003 e Junho de 2004, o arguido requereu várias vezes a dispensa de serviço para participar nos exames do referido curso, tendo sido autorizado pelo seu superior hierárquico.

4.º Em 17 de Fevereiro de 2004 e princípios de Agosto de 2004, o Instituto emitiu a favor do arguido o boletim do seu aproveitamento escolar respeitante aos 1º e 2º semestres do ano lectivo 2003/2004 respectivamente.

5.º Em 21 de Outubro de 2004, o arguido apresentou uma declaração à DSAL, declarando que se encontrava matriculado no 2º ano do Curso de Bacharelato em Administração Pública do Instituto no ano lectivo 2004/2005 e que pretendia usufruir das regalias constantes do ETAPM, tendo anexado a declaração e o horário escolar emitidos pelo Instituto.

6.º Até à data da instauração do presente processo disciplinar (18 de Novembro de 2004), o arguido não apresentou à DSAL o boletim do seu aproveitamento escolar relativo ao 1º ao do Curso de Bacharelato em Administração Pública do Instituto no ano lectivo 2003/2004, ou outros comprovativos do seu aproveitamento escolar.

Perante o comportamento referido nos primeiro a sexto artigos:

7.º O arguido deste processo, A, infringiu a al. c) do n.º 1 do art.º 126.º do ETAPM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, com as alterações dadas pelo Decreto-Lei n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro, estando esse comportamento sujeito a pena de repreensão escrita (art.º 312.º do ETAPM).

8.º A aplicação da pena referida no artigo anterior compete aos superiores hierárquicos do arguido, nos termos do art.º 320.º do ETAPM.

9.º Em 13 de Setembro de 2004, o arguido matriculou-se no ano lectivo 2004/2005, sendo o 2º ano a frequentar a Curso de Bacharelato em Administração Pública no Instituto.

10.º Após confirmação do Instituto, constatou-se que o arguido reprovou em

5 disciplinas das 12 correspondentes ao 1º ano do Curso de Bacharelato em Administração Pública do Instituto no ano lectivo 2003/2004, portanto, no ano lectivo 2004/2005 devia concluir as não completadas no 1º ano lectivo e seleccionar outras do 2º ano lectivo. De acordo com o plano escolar do Instituto, sendo o arguido um aluno a frequentar o 2º ano lectivo do referido curso, mas com disciplinas do 1º ano por completar, no ano lectivo 2004/2005 ainda é considerado aluno do 1º ano daquele curso.

11.º Em 21 de Outubro de 2004, o arguido apresentou uma declaração à DSAL, declarando que se encontrava matriculado no 2º ano do Curso de Bacharelato em Administração Pública do Instituto no ano lectivo 2004/2005, tendo anexado a declaração e o horário escolar emitidos pelo Instituto.

12.º O Instituto confirmou que tinha emitido uma declaração ao arguido, com o seguinte conteúdo: “... declara que A, estudante n.º P-XX-XXXX-X, encontra-se inscrito(a) no ano lectivo 2004/2005 no 1º ano (中文為“第一年”) do Bacharelato em Administração Pública, em regime de tempo inteiro (pós-laboral).”

13.º Pretendendo usufruir das regalias constantes do art.º 124.º do ETAPM, em 21 de Outubro de 2004, o arguido apresentou uma declaração à DSAL, declarando que se encontrava matriculado no 2º ano do Curso de Bacharelato em Administração Pública do Instituto no ano lectivo 2004/2005, tendo anexado a declaração e o horário escolar emitidos pelo Instituto, no entanto parte do conteúdo dessa declaração anexa e emitida pelo Instituto foi corrigida, designadamente, onde constava “1º ano” foi corrigido para “2º ano” (中文為“第一年”改為“第二年”).

Perante o comportamento referido nos nono a décimo terceiro artigos:

14.º O arguido deste processo, A, infringiu o n.º 1, al. b) do n.º 2 e n.º 4 do

art.º 279.º e também o n.º 1 e al. g) do n.º 2 do art.º 314.º do ETAPM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, com as alterações dadas pelo Decreto-Lei n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro, estando esse comportamento sujeito a pena de suspensão de 121 a 240 dias.

15.º A aplicação da pena referida no artigo anterior compete ao Exmº Sr. Secretário para a Economia e Finanças, nos termos do art.º 322.º do ETAPM e do n.º 1 da ordem executiva n.º 12/2000, de 28 de Fevereiro, do Chefe do Executivo.

16.º Segundo o registo de assiduidade relativo ao mês de Maio e 2004, verificou-se que, na semana de 10 a 14 daquele mês, o arguido chegou atrasado ao Serviço 41 minutos no total, designadamente na parte da manhã dos dias 10, 11, 13 e 14, tendo o aparelho registado respectivamente 9:04h, 9:13h, 9:10h; nos dias 19 e 20, não houve registo de entrada na parte da manhã e na parte da tarde do dia 31 foi registado 14:47h como a hora em que o arguido chegou ao Serviço.

17.º No que respeita à assiduidade referida no artigo anterior, em 9 de Junho de 2004, o arguido apresentou uma justificação por escrito à DSAL, manifestando que como o cartão de registo de entrada e saída do Serviço emitido temporariamente, tinha deixado de funcionar normalmente após uns dias de utilização, tinha que passar aquele cartão várias vezes pelo aparelho para conseguir efectuar o registo, tendo-lhe causado atrasos e, desse modo ultrapassado o limite das horas determinado por lei.

18.º Em 19 de Junho de 2004, o Exmº Sr. Director da DSAL exarou um despacho na informação n.º XXX/OPT/dir/2004, aceitando a justificação de que surgiam problemas de registo quando este era efectuado com o cartão emitido temporariamente, pelo que se descontava 1 minuto em cada registo com atraso.

Quanto à falta de registos, devia proceder-se como nos casos de faltas injustificadas.

Efectuado os cálculos de acordo com aquele despacho, verificou-se que, na semana de 10 a 14 de Outubro de 2004, o arguido chegou atrasado ao serviço, no total, 37 minutos e, na parte da tarde do dia 31, atrasou-se 16 minutos.

19.º Para além do referido despacho, em 29 de Junho de 2004 o Exmº Sr. Director da DSAL, exarou um despacho na informação n.º XXX/SPEGA-DAF, considerando faltas injustificadas os atrasos acima referidos e as faltas de registo de entrada, totalizando 4 dias.

20.º Segundo o registo de assiduidade relativo ao mês de Julho de 2004, verificou-se que, na semana de 26 a 30 daquele mês, o arguido chegou atrasado ao Serviço 38 minutos no total, designadamente na parte da manhã dos dias 26, 27, 28, 29 e 30, tendo o aparelho registado respectivamente 9:11h, 9:05h, 9:03h, 9:03h e 9:09h e na parte da tarde dos dias 28 e 29 registado 14:33h e 14:34h como a hora em que o arguido chegou ao Serviço.

21.º O arguido não apresentou justificação por escrito aos seus superiores hierárquicos acerca dos atrasos referidos no artigo anterior.

22.º Em 24 de Setembro de 2004, o Exmº Sr. Director da DSAL, exarou um despacho na informação n.º XXX/SP-DAF, considerando faltas injustificadas os atrasos referidos no artigos 20º, no total de 1 dia.

23.º Segundo o registo de assiduidade relativo ao mês de Agosto de 2004, verificou-se que, na semana de 2 a 6 daquele mês, o arguido chegou atrasado ao Serviço 49 minutos no total, designadamente na parte da manhã dos dias 2, 3, 4, 5 e 6, tendo o aparelho registado respectivamente 9:09h, 9:09h, 9:05h, 9:02h e 9:24h; na semana de 16 a 20 atrasou-se no total 32 minutos, designadamente na manhã dos

dias 16, 17, 19 e 20, tendo sido registado respectivamente 9:07h, 9:04h, 9:10h e 9:11h como a hora em que o arguido chegou ao Serviço.

24.º No dia 6 de Agosto de 2004, o arguido apresentou justificação por escrito à DSAL acerca do atraso referido no artigo anterior, manifestando que se tinha atrasado na manhã do dia 6 desse mês, devido a um acidente de viação ocorrido na Ponte da Amizade às 8:55h, tendo afectado a circulação do trânsito, todavia, esta justificação por escrito não foi aceite pelo seu superior hierárquico. Em relação aos atrasos dos outros dias, o arguido não apresentou justificação por escrito ao seu superior hierárquico.

25.º Em 24 de Setembro de 2004, o Exmº Sr. Director da DSAL, exarou um despacho na informação n.º XXX/SP-DAF, considerando faltas injustificadas os atrasos acima referidos, totalizando 2 dias.

26.º Segundo o registo de assiduidade relativa ao mês de Setembro de 2004, verificou-se que na parte da manhã do dia 8, o arguido chegou ao Serviço às 9:16h e faltou ao Serviço na parte da tarde desse dia, para além de, na parte da manhã do dia 9, ter chegado às 9:15h e na parte da tarde às 14:31h.

27.º No dia 8 de Setembro de 2004, o arguido apresentou ao seu superior hierárquico uma justificação por escrito relativa à assiduidade daquele dia, apresentando como justificação da sua ausência ao Serviço, quer na parte da manhã (9h às 9:15h), quer na parte da tarde (14:30h às 17:45h) daquele dia, o acompanhamento da sua avó ao Hospital, onde tinha sido internada devido a graves problemas de saúde e a mãe do arguido não estar em condições (psicológicas) para acompanhar a citada doente ao Hospital.

A justificação da ausência ao Serviço na parte da tarde daquele dia foi aceite

pelo seu superior hierárquico, contudo, quanto ao atraso na parte da manhã, não foi aceite.

28.º Em 27 e 29 de Outubro de 2004, o Exmº Sr. Director da DSAL, exarou dois despachos nas informações n.º XXX/DEP/2004 e n.º XXX/SP-DAF respectivamente, considerando faltas injustificadas os atrasos referidos no artigo 26.º, totalizando 2 dias.

29.º Segundo o registo de assiduidade relativo ao mês de Outubro de 2004, verificou-se que, na semana de 25 a 29 daquele mês, o arguido chegou atrasado ao Serviço 32 minutos no total, designadamente na parte da manhã do dia 28 que chegou às 9:12h e na parte da tarde dos dias 25, 26, 27 e 28 respectivamente às 14:33h, 14:41h, 14:35h e 14:31h.

30.º No dia 30 de Novembro, o arguido apresentou uma justificação por escrito à DSAL acerca do atraso ocorrido em 26 de Outubro de 2004, manifestando que se tinha atrasado na parte da tarde do dia 26 devido à realização de obras nas vias públicas do circuito do Grande Prémio de Macau, o que impediu a normal circulação das viaturas, no entanto, esta justificação não foi aceite pelo seu superior hierárquico.

31.º No dia 16 de Dezembro de 2004, o Exmº Sr. Director da DSAL, exarou um despacho na informação n.º XXX/SP-DAF, considerando falta injustificada o atraso referido no artigo 29º, no total de 1 dia.

32.º De acordo com o referido nos artigos 19º, 22º, 25º, 28º e 31º da presente acusação, de Maio a Outubro de 2004, o arguido teve no total 10 dias de faltas injustificadas.

Perante o comportamento referido nos décimo sexto a trigésimo segundo

artigos:

33.º O arguido deste processo, A, infringiu o n.º 1, as al.s g) e h) do n.º 2 e os n.ºs 9 e 10 do art.º 279.º e também o n.º 1 e al. e) do n.º 2 do art.º 314.º do ETAPM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, com as alterações dadas pelo Decreto-Lei n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro, estando esse comportamento sujeito a pena de suspensão de 10 a 120 dias.

34.º A aplicação da pena acima referida é da competência do Exmº Sr. Secretário para a Economia e Finanças, nos termos do art.º 322.º do ETAPM e do número 1 da Ordem Executiva n.º 12/2000, de 28 de Fevereiro, do Chefe do Executivo.

35.º Tendo consultado o registo disciplinar do arguido, constatou-se que, em 27 de Março de 2002, o Exmº Sr. Director da DSAL exarou um despacho de aplicação da pena de repreensão escrita ao arguido, por este ter infringido a al. h) do n.º 2 do art.º 279.º e a al. e) do n.º 2 do art.º 313.º do ETAPM, pelo que, são aplicadas ao arguido as circunstâncias agravantes, nos termos da al. g) do n.º 1 do art.º 283.º do ETAPM.

36.º Devido às diversas infracções cometidas pelo arguido, são aplicadas as circunstâncias agravadas, nos termos da al. h) do n.º 1 do art.º 283.º do ETAPM.

37.º Considerando que desde 11 de Agosto de 1994 (data em que o arguido ingressou na Função Pública) até à presente data, a sua classificação de serviço nunca foi interior a ‘Bom’, são aplicadas as circunstâncias atenuantes, nos termos da al. a) do art.º 282.º do ETAPM.

Provas: todos os documentos constantes deste processo disciplinar.’

- Da acusação o arguido foi notificado em 20 de Janeiro de 2005, mas não apresentou contestação.

- Em 22 de Fevereiro de 2005, elaborou o relatório, dando a reprodução dos factos constantes da acusação, com a proposta da sanção de suspensão de 200 dias.

- Pelo Despacho do Senhor Secretário para Economia e Finanças, de 25 de Fevereiro de 2005, ao arguido foi condenado na pena de suspensão de 200 dias de serviços, com a concordância com o relatório apresentado pelo instrutor.

- No Processo Disciplinar N.º PDX-2002, anteriormente instaurado contra o mesmo arguido, este tinha sofrido uma sanção nos termos do seguinte despacho do Senhor Director:

‘Nos termos do art.º 318.º, n.º 2 do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro, mandei o chefe funcional, Sr. B para instaurar procedimento disciplinar contra Sr. A, terceiro-oficial, 2.º escalão, dos mesmos Serviços.

O Sr. Instrutor apresentou, no dia 27 de Fevereiro deste ano, um relatório com 112 páginas, depois de ter consultado os autos inteiros, verifica-se que o arguido A violou o disposto no art.º 279.º, n.º 2, al. h) e no art.º 313.º, n.º 1 e n.º 2, al. e) do ETAPM, o arguido pode ser punido na pena de multa por essas infracções (cfr. o art.º 5.º e o art.º 9.º do relatório).

Sendo o arguido do quadro de pessoal destes serviços, os atrasos na chegada ao serviço e o não cumprimento rigoroso do dever de pontualidade do arguido não são permitidos pela Administração, conduta essa que deve ser censurada e punida disciplinarmente, porém, tendo em consideração as circunstâncias atenuantes

constantes do artigo 11º do relatório, felizmente, as infracções cometidas não levam influências notórias a estes Serviços, pelo que, depois de ter ponderado todas as circunstâncias atenuantes do arguido, nomeadamente a culpa e a personalidade deste, decido aplicar-lhe a pena da repreensão escrita nos termos do art.º 316.º, n.ºs 1 e 2 e art.º 320.º do ETAPM.

De decisão acima referida, cabe a V. Ex.<sup>a</sup> apresentar reclamação no prazo de 15 dias, nos termos do art.º 148.º, n.º 1 e art.º 149.º, al. b) do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, e/ou interpor recurso contencioso no prazo de 30 dias, nos termos do art.º 341.º, n.º 3 do ETAPM e do n.º 1 da Ordem Executiva n.º 12/2000, de 28 de Fevereiro, todos a contar da data da recepção da presente notificação.

27 de Março de 2002, o Director, (Assinatura)’ ”

## 2.2 Falsas declarações relativas à justificação de faltas

Em relação ao facto de o recorrente ter emendado uma declaração emitida pelo Instituto que entregou à Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL), o recorrente entende que não pode ser subsumido no art.º 314.º, n.º 2, al. g) do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM) que prevê as falsas declarações relativas à justificação de faltas, porque está apenas em causa a comprovação do preenchimento dos requisitos condicionantes do gozo de regalias concernente à formação académica do funcionário e traduz na dispensa do serviço.

Segundo os factos provados, o recorrente, pretendendo usufruir das regalias previstas no art.º 124.º do ETAPM, apresentou uma declaração à DSAL, declarando que se encontrava matriculado no 2º ano do Curso de Bacharelato em Administração Pública do Instituto no ano lectivo 2004/2005, mas parte do conteúdo dessa declaração foi corrigida, onde constava “1º ano” foi corrigido para “2º ano”.

Segundo o art.º 124.º, n.º 1 do ETAPM:

“Os trabalhadores têm direito de ser dispensados do serviço para prestação de provas de exame final até um crédito de 4 dias por cada disciplina anual e 2 dias por cada disciplina semestral, devendo um deles ser o dia da realização da prova ou o imediatamente anterior, não podendo ultrapassar o máximo de 2 dias por cada prova.”

Tal como o recorrente salienta especialmente, é certo que o art.º 126.º do mesmo diploma, onde regula os meios de provas exigidos para comprovar a dispensa do serviço, utiliza a expressão “das regalias previstas nos artigos anteriores”. Mas isso não é susceptível de alterar a natureza deste tipo de ausência do serviço do trabalhador, regulado precisamente na secção titulada como “faltas por formação académica, profissional e linguística, uma das modalidades de faltas previstas no respectivo capítulo dedicado a matérias de faltas do trabalhador.

Na realidade, nos termos do art.º 89.º do ETAPM, uma das disposições gerais deste capítulo, concretamente no seu n.º 1, al. i), pode-se considerar justificada a falta por motivo de formação académica, profissional e linguística.

De acordo com o art.º 88.º do ETAPM:

“Considera-se falta a ausência do trabalhador durante a totalidade ou parte do

período diário de presença obrigatória no serviço, bem como a não comparência em local a que o mesmo deva deslocar-se por motivo de serviço.”

O direito a que os trabalhadores têm a dispensa de serviço para frequentar cursos de formação e prestar respectivas provas constitui, sem dúvida, uma regalia deles. Mas não é menos certo que a frequência de aulas nas horas de serviço e a dispensa de dias inteiros de serviço para preparar e realizar provas traduzem concretamente na ausência do serviço, ou seja, faltas a que a lei dá tratamento específico.

Portanto, não se pode frustrar as regras de faltas sob o pretexto de estar perante uma regalia dos trabalhadores, ignorando completamente a qualificação legalmente prevista.

Por outro lado, o recorrente sustenta ainda que a sua conduta não pode ser subsumida no n.º 1 do art.º 314.º do ETAPM, pela razão de que a norma abrange apenas casos reveladores de culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais e no presente caso não se verifica tal situação, alegando que o acto praticado pelo recorrente mais não foi do que o resultado de um profundo e lamentável equívoco, reconhecendo que agiu com grande dose de ingenuidade e irresponsabilidade, com o objectivo de repor o que pensava ser a verdade.

Segundo a factualidade apurada, a fim de usufruir das regalias de dispensa do serviço para prestação de provas previstas no art.º 124.º do ETAPM, o recorrente apresentou uma declaração de matrícula do Instituto e o horário escolar. Só que, o

recorrente tinha alterado o conteúdo da mesma, para passar a constar que era matriculado no segundo ano, que na realidade continuava a ser considerado pelo Instituto como aluno de primeiro ano do curso por repetição de algumas disciplinas deste ano do curso.

A situação escolar do recorrente não é irrelevante para o futuro gozo das regalias de dispensa do serviço por motivo de formação académica.

No primeiro ano do curso, o recorrente reprovou nas cinco disciplinas das doze deste ano, que tinha de repetir no ano seguinte de estudo.

Nos termos do art.º 126.º do ETAPM, o aproveitamento escolar constitui um dos requisitos para usufruir das regalias de dispensa do serviço por formação académica. E o seu n.º 2 dispõe que “considera-se aproveitamento escolar o transitar de ano ou a aprovação em pelo menos metade das disciplinas objecto de matrícula.”

Embora o Instituto considere que o recorrente não transitou para o segundo ano, ele obteve aprovação em mais de metade das disciplinas do primeiro ano do curso. O que implica que o recorrente pode continuar a beneficiar desta regalia no segundo ano de estudo. Mas como neste segundo ano de estudo o recorrente tinha de repetir as disciplinas reprovadas do primeiro ano, o que faz aumentar o número de disciplinas matriculadas no segundo ano de estudo, que reflecte necessariamente no número das disciplinas aprovadas neste ano necessário para determinar o aproveitamento escolar neste segundo ano de estudo, ao abrigo do critério fixado no referido n.º 2 do art.º 126.º.

Assim, não parece por acaso que o recorrente nunca apresentou à DSAL o boletim do seu aproveitamento escolar relativo ao primeiro ano do curso, facto que

motivou a aplicação ao recorrente de pena disciplinar de repreensão escrita.

O que releva mais é a apresentação de um documento falsificado, ou seja, a prestação de informação falsa à DSAL para poder beneficiar de dispensa de serviço para prestação de provas, traduzindo no uso de meio enganoso para continuar a beneficiar de faltas justificadas por formação académica. Mostra assim correcta a qualificação da conduta do recorrente como situação que revela culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais, conforme o n.º 1 do art.º 314.º do ETAPM.

Improcede o recurso nesta parte.

### 2.3 Faltas injustificadas que determinam a pena disciplinar de suspensão

O recorrente entende que no acórdão recorrido foi violado o art.º 314.º, n.º 2, al. e) do ETAPM em que se prevê a aplicação da pena de suspensão a trabalhadores que faltarem ao serviço sem justificação durante certos dias, considerando que só as faltas de comparência ao serviço cai na alçada desta norma e é necessário provar a culpa e grave desinteresse do recorrente pelo cumprimento dos deveres profissionais.

Ora, é manifesta a falta de razão do recorrente.

De acordo com o art.º 314.º, n.º 2, al. e) do ETAPM, a pena de suspensão será aplicável aos funcionários e agentes que faltarem ao serviço, sem justificação, de 5 a 9 dias seguidos ou 10 a 19 interpolados, num mesmo ano civil.

No citado art.º 88.º do mesmo diploma, a falta é definida como ausência do

trabalhador durante a totalidade ou parte do período diário de presença obrigatória no serviço. E o seu n.º 2 determina que as faltas contam-se por dias inteiros.

Assim, é desprovida de qualquer fundamento legal a afirmação do recorrente de que são diferentes os regimes de consequências legais para as faltas por atraso na chegada ao serviço e as por não comparência absoluta ao serviço. A letra da norma constante da referida al. e) do n.º 2 do art.º 314.º não comporta este entendimento.

Na realidade, os trabalhadores da função pública estão obrigados ao rigoroso cumprimento do horário diário de trabalho fixado e os atrasos relativos à hora de início dos trabalhos, nos períodos da manhã ou da tarde, superiores a 15 minutos diários ou 30 semanais dão origem a marcação de falta injustificada (art.º 78.º, n.ºs 1 e 2 do ETAPM).

Por isso, é indiferente a ausência do serviço durante uma parte ou a totalidade do tempo de presença obrigatória para efeitos de considerar como falta.

O tratamento diferente para as faltas por atraso na chegada ao serviço e as faltas por não comparecer ao serviço reside sobretudo na graduação da pena disciplinar, tendo em conta o princípio da proporcionalidade.

Por outro lado, as faltas do recorrente por atraso na chegada ao serviço desde Maio a Outubro de 2004 e consideradas injustificadas ocorreram de forma reiterada. Não foram casos pontuais de falta de cuidado e pouca sorte, mas sim a falta de respeito por regras de comparecer pontualmente no serviço. As condutas do recorrente não podem deixar de revelar a sua culpa e manifesto desinteresse no cumprimento dos seus deveres como funcionário público, em violação dos deveres de pontualidade e assiduidade.

#### 2.4 Princípio de proporcionalidade e a pena aplicada

Para o recorrente, na grande parte dos casos de atraso na chegada ao serviço estão apenas em causa escassos minutos, até uma das faltas injustificadas foi mesmo apenas por ter ultrapassado em um minuto o período de tolerância, é desproporcionada assim a pena de suspensão aplicada em 60 dias.

Sobre a justeza da pena disciplinar fixada, o Tribunal de Última Instância tem entendido que a questão se situa no âmbito do exercício do poder discricionário, em princípio insindicável contenciosamente, salvo nos casos de erro manifesto, total desrazoabilidade ou violação dos princípios gerais do Direito Administrativo.

“A aplicação pela Administração de penas disciplinares, dentro das espécies e molduras legais, é, em princípio, insindicável contenciosamente, salvo nos casos de erro manifesto, notória injustiça ou violação dos princípios gerais do Direito Administrativo como os da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade.”<sup>1</sup>

Em relação aos atrasos na chegada ao serviço, o recorrente foi punido segundo o art.º 314.º, n.º 2, al. e) do ETAPM com a moldura da pena disciplinar de suspensão de 10 a 120 dias.

É de considerar todas as faltas injustificadas verificadas no período entre Maio e Outubro de 2004 e o número de dez de dias totais de faltas, em vez dos

---

<sup>1</sup> Acórdãos do Tribunal de Última Instância de 28 de Julho de 2004 e 15 de Dezembro de 2006, processos n.ºs 27/2003 e 8/2006.

isolados minutos atrasados num ou noutro dia.

A frequência de aulas do curso até as 23:00 também não serve de pretexto para justificar o seu atraso na chegada ao serviço, pois se houver conflito na organização do seu tempo, deve dar naturalmente prioridade a garantir o cumprimento integral das funções de funcionários públicos.

Não se vê como as razões invocadas podem revelar a total desproporcionalidade da pena de suspensão em 60 dias aplicada ao recorrente.

### **3. Decisão**

Face ao exposto, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional.

Custas pelo recorrente nas duas instâncias, com a taxa de justiça fixada em 5 UC nesta instância.

Aos 6 de Dezembro de 2007.

Os juízes : Chu Kin

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

Sam Hou Fai

A Procuradora-Adjunta

presente na conferência: Song Man Lei