

Processo n.º 211/2004

Data : 12 de Maio de 2005

Assuntos: - Processo disciplinar
- Natureza secreta do processo

SUMÁRIO

1. A natureza secreta do processo disciplinar não se prende com a divulgação da sua existência ou a sua efectiva instauração e os respectivos interveniente.
2. Manter-se secreto ou em segredo o procedimento disciplinar é conservar fora do conhecimento alheio, ou seja é manter afastado da apreensão de terceiros tudo quanto conste do processo, ficando proibidos todos aqueles que não têm o direito ou o dever de a ele estarem presentes, de assistir à prática de acto e de tomar conhecimento do conteúdo do acto, bem como proibidos os participantes de divulgar a ocorrência de acto processual ou dos seus termos, nomeadamente de quaisquer factos ou provas dele constantes, bem como o teor de todos os decorridos termos processuais, até à notificação da acusação.

O Relator,

Choi Mou Pan

Processo n.º 211/2004

Recorrente : (A) ((A))

Recorrido: Secretário para a Segurança (保安司司長)

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da R.A.E.M.:

(A), solteiro, maior, de nacionalidade portuguesa, residente em Macau, recorreu do despacho do Ex.mo Sr. Secretário para a Segurança de 28 de Julho de 2004, que alterou a pena disciplinar de multa de a dois dias aplicada ao recorrente pelo Ex.mo Sr. Director Substituto dos Serviços das Forças de Segurança de Macau para a pena de repreensão escrita, alegando que:

1. O recorrente, bombeiro-adjudante, n.º 40xxxx, do pessoal do quadro do Corpo de Bombeiros, exerce funções na Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau;
2. O Ex.mo Sr. Director Substituto dos Serviços das Forças de Segurança de Macau instaurou um processo disciplinar contra o recorrente através do despacho por ele exarado no dia 14 de Maio de 2004, e nomeou Sr. (B), chefe principal do Corpo de Bombeiros que também exerce funções na mesma Direcção, como instrutor, e o processo disciplinar em causa

numerado como n.º 03/04.

3. Em 20 de Maio de 2004, O Ex.mo Sr. Director Substituto dos Serviços das Forças de Segurança de Macau publicou, através de um despacho, a Instrução de Trabalho Interna n.º 40 do ano 2004, que explicitou claramente a ideia de que foi exarado um despacho para instaurar o processo disciplinar contra o recorrente, e para o efeito, o Sr. (B) foi nomeado o instrutor (cfr. a Instrução de Trabalho Interna da mesma Direcção dos Serviços, ora, o conteúdo da parte concernente à Instrução a respectiva Ordem que aqui se dá por reproduzido na íntegra para todos os efeitos legais e faz parte integrante da presente petição inicial).
4. Como a Instrução de Trabalho Interna destina-se a todos os trabalhadores para efeitos de execução, todos os trabalhadores têm a obrigação de ler e compreender o seu conteúdo.
5. Como a Instrução de Trabalho Interna publica também informações relacionadas com o trabalhador, por exemplo, movimentos de funções, faltas, férias e entre outro assunto, pode-se prever que todos os trabalhadores da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau inteiraram-se da instauração de um processo disciplinar contra o recorrente.
6. A partir da publicação da Instrução de Trabalho Interna, o recorrente passou a sentir-se magoado, pois se sentia afastado dos colegas e, alguns deles deixaram de cumprimentá-lo.

7. Todavia, na altura, o recorrente não recebeu nenhuma acusação, não sabia o que aconteceu. Não era justo que o recorrente foi ofendido nesta situação.
8. Em 8 de Junho de 2004, o Sr. Instrutor elaborou a acusação e notificou o recorrente na mesma data.
9. Posteriormente, o recorrente apresentou contestação para responder os factos constantes da acusação em causa.
10. O recorrente foi notificado no dia 5 de Julho de 2004, tomou conhecimento do conteúdo do despacho exarado pelo Ex.mo Sr. Director Substituto dos Serviços das Forças de Segurança de Macau no dia 1 de Julho de 2004, este despacho confirmou que o recorrente violou o dever de correcção estipulado pelo artigo 11.º n.º 2, alíneas c) e d) do Estatuto e foi condenado na pena de 2 dias de multa.
11. Inconformado com a pena acima mencionada e nos termos dos artigos 292º e 29º, n.º 2 do Estatuto, o recorrente interpôs o recurso hierárquico necessário do despacho em causa, para a entidade recorrida.
12. O recorrente foi notificado no dia 30 de Julho de 2004, tomou conhecimento do despacho exarado pela entidade recorrida no dia 28 de Julho de 2004, este despacho confirmou que o recorrente violou o dever de correcção estipulado Estatuto e alterou a pena de multa de dois dias para a pena de repreensão escrita (cfr. os documentos 1 e 2, ora, o respectivo conteúdo aqui se dá por reproduzido na íntegra para todos os efeitos legais e faz parte integrante da presente petição

inicial).

13. O despacho recorrido indica: “..., como não existe nenhum vício da violação da lei nem da forma no presente processo disciplinar, decido alterar a pena de 2 dias de multa aplicada ao recorrente (A), bombeiro-ajudante n.º 40xxxx, para a pena de repreensão escrita nos termos do ...” (cfr. pág. 2 do documento 2).
14. O recorrente não concorda com “não existe nenhum vício da violação da lei no presente processo disciplinar...” constante do despacho recorrido, isto porque,
15. Ao abrigo dos dispostos do artigo 259º, n.º 1 do Estatuto (cuja redacção é idêntica ao artigo 294º, n.º 1 do ETAPM): “o processo disciplinar tem natureza secreta até à acusação, podendo contudo, ser facultado ao arguido, a seu requerimento, o exame do processo, sob condição de não divulgar o que dele conste.”
16. Os interesses que os artigos acima mencionados visam proteger são de dois aspectos: um é proteger o arguido do processo disciplinar da eventual ofensa antes da acusação efectiva; e outro é defender os interesses públicos, isto porque a publicação do teor dos autos pode afectar o fim do processo disciplinar.
17. Basta fazer uma confrontação dos factos escritos no artigo 3.º com os do artigo 8.º, para saber que o Ex.mo Sr. Director Substituto dos Serviços das Forças d Segurança de Macau já tinha informado, no dia 20 de Maio de 2004, a todos os

trabalhadores da mesma Direcção dos Serviços a instauração do processo disciplinar contra o recorrente, antes de o Sr. instauração do processo disciplinar contra o recorrente, antes de o Sr. instrutor notificar ao recorrente a acusação no dia 8 de Junho de 2004.

18. O acto em causa violou os dispostos nos artigo 259º, n.º 1 do Estatuto.
19. Nestes termos, a expressão no despacho recorrido “não existe no presente processo disciplinar nenhuma violação da lei...” não está de acordo com a realidade.
20. Pelo exposto, ao abrigo do disposto no artigo 124º do Código do Procedimento Administrativo, é anulável o despacho recorrido.
21. Nos termos do artigo 33.º, al. a) e artigo 37.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, tanto o recorrente como a entidade recorrida têm legitimidade.

Pede a anulação do despacho recorrido - que decidiu a alterar a pena de 2 dias de multa aplicada ao recorrente por ter infringido o dever de correcção previsto no Estatuto para a pena de repreensão escrita - por violar o disposto no artigo 259.º, n.º 1 do Estatuto.¹

¹ 一. 上訴人是一名隸屬於消防局編制內的高級消防員，編號為 40xxxx，現正在澳門保安部隊事務局執行職務。

二. 尊敬的澳門保安部隊事務局代局長 閣下透過其於 2004 年 5 月 14 日之批示，對上訴人提起了紀律程序，並委任同在該局任職務的消防總區長(A)先生為預審員，而有關的紀律程序卷宗的編號為第 03/04 號。

三. 在 2004 年 5 月 20 日，保安部隊事務局代局長 閣下透過批示頒佈了 2004 年第 40 號保安部隊事務局內部工作指令，並在該工作指令內明確載明了意思為已作出批示對上訴人提起紀律程序並委任(A)先生為預審員之字句。（請參見該局的有關內部工作指令。為產生適當法律效果，有關的內部工作指令的相關內容在此視為已全部被轉錄，並為本起訴狀之組成部分）。

四. 考慮到內部工作指令的性質是向所有工作人員下達命令以執行，故依法每名工作人員均有義務閱讀並清楚知悉其內容。

五. 亦考慮到內部工作指令也公布工作人員的個人相關資訊，例如職務調動、缺勤、休假等事宜，故可預見保安部隊事務局內的所有工作人員均知悉上訴人被提起紀律程序。

六. 自有關的內部工作指令公布之時起，上訴人明顯感到被同事疏離，有些同事不再和上訴人打招呼，故上訴人感到傷害。

七. 但此刻，上訴人未收到任何指控，不知所謂何事。故在此情況下已受侵害對上訴人不公平。

八. 在 2004 年 6 月 8 日，預審員先生作成了指控書。並於同日將有關指控通知了上訴人。

九. 之後，上訴人針對指控書所述之事實提交了其答辦狀。

十. 上訴人於 2004 年 7 月 5 日接獲通知，知悉尊敬的保安部隊事務局代局長 閣下於 2004 年 7 月 1 日作出批示，認定上訴人違反了《通則》第 11 條第 2 款 c) 項及 d) 項所規定的有禮義務，科處上訴人貳天之罰款處分。

十一. 上訴人對上指之處罰決定不服，於 2004 年 7 月 7 日根據《通則》第 292 條以及第 29 條第 2 款之規定，針對該批示向被上訴實體提起必要訴願。

十二. 上訴人於 2004 年 7 月 30 日接獲通知，知悉被上訴實體於 2004 年 7 月 28 日作出批示，認定上訴人違反了《通則》規定之有禮義務，而將原科之兩天罰款之處分改科為書面申戒之處分。（請參見文件 1 及文件 2，為產生適當法律效果，有關的內容在此視為已全部被轉錄，並為本起訴狀之組成部分。）

十三. 被上訴之批示指“.....，鑑於在本紀律程序不存有任何違反法律及形式的瑕疵，本人現決定根據.....，被科處的兩天罰款處分改為書面申戒之處分。”（請參見文件 2 第 2 頁）

十四. 上訴人不同意被上訴之批示當中所述之“本紀律程序不存有任何違反法律.....”，因為，

十五. 根據《通則》第 259 條第 1 款（與《公共行政工作人員通則》第 294 條第 1 款之行文相同）規定：“在指控通知前，紀律程序應具機密性質，但經嫌疑人申請且在不公開卷宗所載內容之條件下，可允許其查閱卷宗。”

十六. 上指法條所要保護之利益主要有兩方面，一方面是保護紀律程序之嫌疑人，免其在未正式被指控前就已經受到侵害；另一方面是保護公共利益，因為若公開卷宗內容會影響紀律程序之目的。

十七. 按上文第八條比對第三條之事實後可知，尊敬的保安部隊事務局代局長 閣下在預審員先生作成指控書並於同日（2004 年 6 月 8 日）通知上訴人前，已於 2004 年 5 月 20 日將針對上訴人提起紀律程序之事實向保安部隊事務局內的所有工作人員公佈。

十八. 故該行為明顯違反了《通則》第 259 條第 1 款的規定

十九. 因此，被上訴之批示指“本紀律程序不存有任何違反法律.....”之說法是事實不符的。

二十. 故根據《行政程序法典》第 124 條之規定，被上訴之批示是可被撤銷的。

二十一. 根據《行政程序法典》第 33 條 a) 項及第 37 條之規定，上訴人及被上訴之實體均具正當性。

Citada a entidade recorrida, que contestou nos seguintes termos:

1. Não existe a violação do princípio de segredo judicial no processo disciplinar;
2. A infracção disciplinar imputada é indubitável;
3. Não existe nenhum vício que substancie nulidade ou anulação do acto recorrido.

Pugna pela improcedência do presente recurso, mantendo todos os efeitos do acto recorrido.²

O Digno Magistrado do Ministério Público apresentou o seu douto parecer que se transcreve o seguinte:

“Vem (A) impugnar o despacho do Secretário para a Segurança de 23/7/04 que, na sequência de processo disciplinar e em sede de recurso hierárquico do despacho do director substituto dos Serviços das Forças de Segurança de Macau que lhe aplicara pena de 2 dias de multa, lhe substituiu tal pena por repreensão escrita, assacando-lhe, tanto quanto apreendemos do argumentado, vício de violação de lei, mais concretamente do artº 259º, nº 1 do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, aprovado pelo Dec. Lei 66/94/M de 29/12, esgrimindo, em síntese, com o facto de em 20/5/05 aquele director das FSM ter feito publicar, através de despacho, a “Instrução de Trabalho Interna”, com o nº 40 de 2004, onde, além do mais, “...explicitou

綜上所述，請求 法官閣下根據有關法律規定，裁定被上訴實體於 2004 年 7 月 28 日作出之被上訴批示（該批示科處上訴人違反了《通則》規定之有禮義務，而將原科之兩天罰款之處分改科為書面申戒之處分）違反《通則》第 259 條第 1 款之規定，並最終撤銷該批示。

- ² 1. 在紀律程序內並沒有違反司法保密原則的事宜；
2. 歸責的違紀行為確實無誤；
3. 無沾有任何可引致被訴行為無效或可撤銷的瑕疵。

claramente a ideia de que foi exarado um despacho para instaurar o processo disciplinar contra o recorrente, e que para o efeito, o Sr. (B) foi nomeado o instrutor...”, sendo que o recorrente apenas foi notificado da acusação disciplinar que sobre ele impendia em 8/6/04, pelo que vê, desta forma, afrontada a natureza secreta do processo disciplinar a que o normativo em questão se reporta.

Não procede, porém, em nosso critério, o argumentado.

A razão de ser do normativo em causa ao consagrar a “natureza secreta do processo” não se prende, obviamente, com a divulgação da existência do processo em si e dos respectivos intervenientes : do que se trata é de acautelar a não divulgação pública do conteúdo desse processo até à notificação da acusação disciplinar (matéria em tudo similar, pois, ao “segredo de justiça” em matéria penal), como, aliás, resulta claro da última parte do nº 1 da norma sob escrutínio, ao permitir que possa “... ser facultado ao arguido, a sue requerimento, o exame do processo, sob condição de não divulgar o que dele conste” (sublinhado nosso)

Manifestamente, não é o que resulta dos autos, onde bem se vê que o director substituto das FSM se limitou a divulgar na “Instrução de Trabalho Interna” a instauração, contra o recorrente, do processo disciplinar em questão, nada mais (e bem) acrescentando quanto ao assunto.

Poder-se-á questionar (que não nesta sede), a opção, a necessidade de tornar pública, desta forma, a instauração de procedimento disciplinar, sendo certo que, de todo o modo, nos não encontramos a par da eventualidade de tal procedimento poder ser o normal, o habitual, o recomendado e, quiçá, o imposto pelos regulamentos internos próprios das FSM.

Seja como for, certo é que o mesmo não afronta o dispositivo legal

alegado.

Razão por que, por não ocorrência do vício assacado, ou de qualquer outro de que cumpra conhecer, somos a pugnar pelo não provimento do presente recurso.”

Cumpre conhecer e foram colhidos os vistos legais dos Mm^{os} Juizes-Adjuntos.

Conhecendo.

Consideram-se pertinentes para a decisão da causa os seguintes elementos fácticos:

- O recorrente é bombeiro-adjudante, n.º 40xxxx, do pessoal do quadro do Corpo de Bombeiros, exercendo funções na Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau;
- Por despacho de 14 de Maio de 2004, o Sr. Director Substituto dos Serviços das Forças de Segurança de Macau ordenou instaurar um processo disciplinar contra o recorrente, que depois registou sob o nº 03/04, para o efeito nomeou como instrutor, o Sr. (B) chefe principal do Corpo de Bombeiros que também exerce funções na mesma Direcção.
- Em 20 de Maio de 2004, pelo despacho sob a Instrução de Trabalho Interna n.º 40 do ano 2004, o Sr. Director Substituto dos Serviços das Forças de Segurança de Macau publicitou que tinha ordenado a instauração do processo disciplinar contra o (A) e para o efeito, o Sr. (B) foi nomeado como o

instrutor.

- Em 8 de Junho de 2004, o Sr. Instrutor elaborou a acusação do qual foi notificado o recorrente na mesma data.
- O recorrente contestou.
- Em 5 de Julho de 2004, foi o recorrente notificado do despacho do Sr. Director Substituto dos Serviços das Forças de Segurança de 1 de Julho de 2004, que confirmou que o recorrente violou o dever de correcção estipulado pelo artigo 11.º n.º 2, alíneas c) e d) do Estatuto dos Militarizados de Forças de Segurança e aplicou-lhe uma pena de 2 dias de multa.
- Inconformado com a pena aplicada, o recorrente interpôs o recurso hierárquico necessário do despacho em causa, para a entidade recorrida.
- Pelo despacho de 28 de Julho de 2004, a entidade recorrida confirmou que o recorrente violou o dever de correcção estipulado Estatuto mas alterou a pena de multa de dois dias para a pena de repreensão escrita.
- O recorrente foi notificado no dia 30 de Julho de 2004 deste despacho, que se transcreve o seguinte:

“事由：必要訴願

紀律程序：第 03/2004/DSFSM 號紀律卷宗

訴願人：高級消防員(A)、編號 40xxxx (保安部隊事務局)

訴願人，高級消防員(A)、編號 40xxxx，就保安部隊事務局代局長依據針對其所提起的上述紀律程序，證實因違反了經 12 月 30 日第

66/94/M 號法令核准的〈澳門保安部隊軍事化人員通則〉第 11 條第 2 款 c) 及 d) 項規定的有禮義務，而向其酌科 2 天罰款處分的批示提起本訴願。

經完成執行獲批准於訴願書內聲請的補充調查措施後，審閱了有關補充資料，證實申述之事實宜與被上訴實體認定之違紀事實並無任何關聯。

因此，現僅就訴願書內提出主要兩個爭執的問題審理如下：欠缺主觀歸責、沒有違反受約束的義務；

在上指的紀律程序卷宗內，充分證實嫌疑人在本年五月四日下午約三時從一名半熟練工人口中得知，所屬的附屬單位內將採用新的行政措施，嫌疑人就有關的事宜，隨後約於四時二十分，去到其直屬上級面前，（而當時亦有另一半熟練工人在場），即以激動的言氣說出有關語句如下：

“你又搞啲乜嘢，無端百事又要派咭，又要俾咭啲揸 LATA 嘅人入廚房取餐，咁複雜”

以上就是那些被上訴實體認定之違紀事實。

誠然，軍事化部隊及機構的紀律等級架構，是透過若干重要的紀律義務予以支持，而有禮義務是藉以維繫部隊及機構和諧運作的重要要素，為此，軍事化人員應注意以謹慎的態度及得體之言辭去對待其上級或下屬，上述由嫌疑人說出的言辭，明顯到連一般軍事化人員皆可認知到與所遵守的有禮義務不相容，況且，說出這等欠缺禮義之話，那管是無意識的過失，亦將損害相關的人員及固有的紀律等級架構。

另外，由於證實歸責的違紀事實並非源於工作指令，而只是單純的行政管理事務，如此，本人認為可予適當減輕被科處的處分。

基於以上所述，鑑於在本紀律程序不存有任何違反法律及形式的瑕疵，本人現決定根據第 6/1999 號行政法規第 4 條第 2 款附件 4 第 3 項及第 13/2000 號行政命令第一款賦予的職權，以及根據現行〈澳門保安部隊軍事化人員通則〉第 211 條、第 212 條第 1 款及第 234 條的規定，將訴願人，高級消防員(A)，編號 40xxxx，被科處的兩天罰款處分改為書面申誡處分。

著保安部隊事務局通知訴願人可就本批示在三十天期限內向中級法院提起司法上訴。

二零零四年七月廿八日於保安司司長辦公室，張國華”

Conhecendo.

O recorrente impugnou o acto recorrido com o fundamento de ter o acto violado o disposto no artigo 259º, n.º 1 do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau (EMFSM) por ter o Sr. Director Substituto dos Serviços das Forças d Segurança de Macau informado a todos os trabalhadores da mesma Direcção dos Serviços a instauração do processo disciplinar contra o recorrente, antes da data da efectiva instauração do processo disciplinar e da notificação ao recorrente da acusação.

Dispõe o artigo 259º do dito Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro, sob o epígrafe “natureza secreta do processo”, que:

“1. O processo disciplinar é de natureza secreta até à notificação da acusação, podendo contudo ser facultado ao arguido, a seu requerimento,

o exame do processo, sob condição de não divulgar o que dele conste.

.....”

Esta disposição tem a mesma versão do nº 1 do artigo 294º do Estatuto dos Trabalhadores da Função Pública.

Vejamos.

Como é óbvio, o recorrente partiu da errada compreensão da disposição da lei.

No âmbito da lei que regula o procedimento administrativo disciplinar consagra-se um regime semelhante ao segredo de justiça no processo penal (artigo 76º do Código de Processo Penal).

O fundamento da disposição da natureza secreta do processo consiste principalmente em:

- a) facilitar os objectivos da perseguição das infracções, evitando-se transportar para o público todo o conteúdo da produção da prova;
- b) salvaguardar a autoridade do instrutor, ficando este livre das pressões da opinião pública; e
- c) preservar a vida privada do infractor, até à “culpa formada” (momento da elaboração da acusação).

Nestes termos, é evidente que a natureza secreta do processo não se prende com a divulgação da sua existência ou a sua efectiva instauração e os respectivos intervenientes. Manter-se secreto ou em segredo o procedimento disciplinar é conservar fora do conhecimento alheio, ou

seja é manter afastado da apreensão de terceiros, tudo quanto conste do processo, incluindo os actos e diligências efectuados, ficando proibidos todos aqueles que não têm o direito ou o dever de a ele estarem presentes, de assistir à prática de acto e de tomar conhecimento do conteúdo do acto, bem como proibidos os participantes de divulgar a ocorrência de acto processual ou dos seus termos, nomeadamente de quaisquer factos ou provas dele constantes, bem como o teor de todos os decorridos termos processuais, até à notificação da acusação.

São estes que definem os âmbitos subjectivo e objectivo da natureza secreta do processo disciplinar.

E digamos que o âmbito da proibição de acesso aos autos vigora quanto a terceiros, podendo o próprio arguido, com o requerimento, ter faculdade do exame do processo.

Como o âmbito temporal, a natureza secreta do processo disciplinar manter-se-á até à data de notificação da acusação.

In casu, o Sr. Director Substituto dos Serviços das Forças de Segurança de Macau limitou-se a informar a instauração de um processo disciplinar contra o recorrente e a nomeação do instrutor, isto nunca pode ser incluído no âmbito objectivo da proibição de divulgação da ocorrência de acto procedimental e seus termos, previsto no artigo 259º nº 1 do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau.

Improcede assim o presente recurso.

Pelo exposto, acordam neste Tribunal de Segunda Instância em negar provimento ao recurso interposto por (A), mantendo-se o acto recorrido.

Custas pelo recorrente.

Macau, aos 12 de Maio de 2005

Choi Mou Pan (Relator) – José Maria Dias Azedo – Lai Kin Hong

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