

卷宗編號： 424/2018

日期： 2019 年 04 月 04 日

關鍵詞： 辯論原則、《公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款之規定、禁止雙重處罰原則、自由裁量權、處分明顯裁量過當、適度原則

#### 摘要：

- 具權限實體在變更加重預審員所建議的紀律處分、引用新的事實或改變原法律定性前，必須對相關違紀嫌疑人作出聽證，否則構成《公共行政工作人員通則》第 298 條所指的紀律處分程序無效，引致處分行為的可撤銷。
- 《公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款明確指出撤職處分僅適用於引致不能維持職務上之法律狀況的違紀行為。因此，只有論證了相關違紀行為的性質及其嚴重性達到了上述情況才可作出該處分。
- 倘司法上訴人是被指控違反了《領導及主管人員通則》所規定的熱心義務。在此情況下，其領導職務不能再作為處分的加重情節，理由在於相關職務已是違紀行為的組成部分，不應在確定具體處分時再將之獨立出來作為加重情節。
- 根據《公共行政工作人員通則》第 316 條第 1 款之規定，處分係根據在個案中存在之減輕或加重情節，並尤其考慮違紀者之過錯程度及人格而酌科。
- 自由裁量權的行使只有在權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法監督審查。然而，自由裁量權不構成合法性原則的例外，仍需遵守立法者設定的準則和界限。
- 具權限實體必須按法律規定行使相關的自由裁量權，在確定具體處分時須考慮所有存在的加重或減輕處分的情節。

裁判書製作人

何偉寧

## 司法上訴裁判書

卷宗編號： 424/2018  
日期： 2019年04月04日  
司法上訴人： 馮瑞權  
被訴實體： 澳門特別行政區行政長官

\*

### 一.概述

司法上訴人馮瑞權，詳細身份資料載於卷宗內，就澳門特別行政區行政長官於2018年04月11日作出對其科處撤職的紀律處分，而因其處於退休狀況，處分為中止支付退休金4年的決定，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第2至129頁，有關內容在此視為完全轉錄<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 司法上訴人的上訴結論如下：

- I. Vem a petição de recurso contencioso interposto contra a entidade recorrida, o Exmo. Senhor Chefe do Executivo, que, no âmbito do Processo Disciplinar n.º 2/PD/GCE/2017, proferiu uma decisão de aplicação ao Recorrente de pena de demissão prevista no n.º 1 do art.º 315.º do ETAPM, a qual determina, nos termos do n.º 3 do artigo 306.º do Estatuto, a suspensão do abono da pensão pelo período de 4 anos, tendo em conta que o Recorrente é aposentado;
- II. A Entidade Recorrida emitiu o acto administrativo recorrido de imputação de uma infracção disciplinar, considerando, para o efeito, que houve da parte do Recorrente a violação culposa do dever geral de zelo previsto na alínea b) do n.º 2 e no n.º 4 do art.º 279.º, do ETAPM.
- III. Por despacho de 9 de Novembro de 2017 foi ordenada a instauração do processo disciplinar, tendo sido determinado que o processo de inquérito levado a cabo pela "Comissão de Inquérito sobre a Catástrofe do Tufão de 23 de Agosto" (doravante a "Comissão de Inquérito") constituísse a fase de instrução do processo disciplinar, e tendo sido nomeado o Instrutor;
- IV. No dia 27 de Novembro de 2017, foi deduzida, nos termos do n.º 3 do artigo 356.º do ETAPM, acusação no processo disciplinar sub iudice, segundo a qual os factos ali melhor explanados, na óptica do Senhor Instrutor, consubstanciam violações culposas por parte do Arguido, ora Recorrente, do dever geral de zelo, a que se refere o artigo 279.º, n.º 2, alínea b), e n.º 4 do ETAPM, ao qual, enquanto Director dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos (doravante "SMG") se encontrava sujeito, por imposição do n.º 2 do artigo 1.º e do n.º 1 do artigo 11.º da lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia) e do corpo do artigo 16.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2009 (Disposições Complementares do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia);
- V. Tendo em conta as circunstâncias atenuantes e agravantes, nomeadamente a acumulação de

- 
- infracções, as infracções imputadas seriam puníveis com pena de suspensão nos termos previstos nos n.ºs 1 e 3 do artigo 314.º do ETAPM, sendo que a pena abstractamente aplicável seria a suspensão de 121 a 240 dias;
- VI. E porque o processo de inquérito constituiu a fase da instrução, logo em 28 de Novembro de 2017 foi o Recorrente notificado da Acusação, a qual foi proferida sem que o Sr. Instrutor tivesse levado a cabo qualquer diligência de prova complementar ao inquérito levado a cabo pela Comissão.
- VII. O Recorrente apresentou, nos termos do artigo 334.º do ETAPM, a respectiva defesa escrita, na qual se defendeu, quer dos factos que lhe vinham imputados, quer da qualificação jurídica e moldura sancionatória de que vinha acusado, isto é, da pena abstractamente aplicável de suspensão de 121 a 240 dias.
- VIII. Depois de realizadas as diligências instrutórias requeridas pelo Recorrente, no dia 09 de Abril de 2018, o Senhor Instrutor do processo disciplinar sub iudice procedeu à elaboração do relatório a que alude o artigo 337.º, n.º 1 do ETAPM,
- IX. Concluindo o mesmo com o arquivamento do processo relativamente a uma das infracções apontadas, e propondo a aplicação ao Recorrente de pena disciplinar de 180 dias de suspensão, substituída pela perda do abono de pensão por igual período de tempo;
- X. O processo foi remetido ao Senhor Chefe do Executivo, e por despacho datado de 11 de Abril de 2018, o Exmo. Senhor Chefe do Executivo decidiu aplicar ao Recorrente a pena de demissão, a qual, tendo em consideração que o mesmo já se encontra aposentado, foi convertida em pena de suspensão do abono da pensão pelo período de 4 anos.
- XI. Em momento algum do processo disciplinar anterior à notificação da decisão, foi o Recorrente informado que era intenção da Administração alterar a moldura sancionatória de que vinha acusado, com vista a aplicação de pena mais gravosa do que aquela que constava da acusação que lhe foi notificada;
- XII. Tal corresponde, com manifesta clarividência, a uma situação de alteração da qualificação jurídica dos factos, da acusação para a decisão, quanto à moldura sancionatória disciplinar aplicável, sem que em momento algum o Recorrente tenha tido oportunidade de se pronunciar sobre o novo enquadramento jurídico em que foi condenado;
- XIII. Não foi permitido ao Recorrente exercer o contraditório relativamente ao novo enquadramento jurídico apresentado na decisão em momento prévio à sua prolação, visto que o mesmo nunca foi notificado, ou de qualquer outra maneira informado, da possibilidade de agravação da pena;
- XIV. Antes da prolação de decisão, deve a alteração da qualificação jurídica ser comunicada ao Arguido e, caso seja requerido por este, deve-lhe ser concedido o tempo necessário para a preparação da defesa.
- XV. A audição do Recorrente mostrava-se assim obrigatória, é aliás uma formalidade essencial, e o Recorrente viu-se impedido de exercer, com eficácia, o seu direito de defesa;
- XVI. Esta omissão configura uma nulidade insuprível do processo disciplinar (art.º 298.º, n.º 1, do ETAPM), a violação do princípio do contraditório, a violação da prossecução do interesse público (art.º 4.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo) e a violação do princípio da eficiência administrativa que decorre do princípio da prossecução do interesse público subjacente à descoberta da verdade material (art.º 298.º do ETAPM), subjacente à emissão (justa e proporcional) do acto administrativo recorrido pela entidade recorrida, invalidando o acto recorrido na sua totalidade;
- XVII. O conceito indeterminado inserto no n.º 1 do artigo 315.º do ETAPM de "inviabilidade da

- 
- manutenção da relação funcional" carece de invocação, na medida em que o legislador apenas admite a aplicação das penas expulsivas como são a aposentação compulsiva ou demissão caso o mesmo seja invocado e, conseqüentemente, se encontre preenchido;
- XVIII. Esse conceito de "inviabilidade da manutenção da relação funcional" também carece de concretização, por parte do Administração, através de juízos de prognose produzidos pelo órgão decisor, no âmbito da discricionariedade administrativa, mas sempre vinculado aos princípios fundamentais do Direito Administrativo, através dos quais a Administração expresse os motivos que fazem com que o vínculo funcional não se possa manter;
- XIX. Da análise quer da acusação, quer do relatório final elaborados pelo Senhor Instrutor resulta manifesto que, em momento algum foi invocada a "inviabilidade da manutenção da relação funcional", nem, por consequência, tão pouco o conceito foi concretizado pela Administração através de juízos de prognose, na medida em que não foi a demissão a pena disciplinar proposta pelo Senhor Instrutor;
- XX. Atendendo ao Relatório Final do Sr. Instrutor, nunca se pode concluir que o Recorrente tenha actuado com culpa tão grave que a continuidade da relação jurídico-funcional estivesse irremediavelmente comprometida, sobretudo no caso de um profissional com uma longa e ímpolita carreira;
- XXI. No despacho do Exmo. Senhor Chefe do Executivo que determina a aplicação da pena de demissão ao Arguido não é invocada a "inviabilidade da manutenção da relação funcional", nem o referido conceito indeterminado foi concretizado pela Administração através de juízos de prognose, nem tão pouco corroborado por factos dos quais resulte a referida inviabilidade;
- XXII. Era ao autor do despacho punitivo que competia alegar e provar que as alegadas infracções inviabilizariam a manutenção da situação jurídico-funcional se o requerente ainda se encontrasse ao serviço, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 315.º do ETAPM;
- XXIII. Em momento algum do procedimento disciplinar sub iudice foi apontado qualquer motivo de falta de competência ou de falta de idoneidade moral, que são os requisitos que presidem à inviabilidade da continuidade da relação laboral, não tendo sido invocada nem concretizada essa "inviabilidade da manutenção da relação funcional" do Recorrente com a Administração;
- XXIV. A decisão punitiva padece do vício de violação de lei por erro sobre os pressupostos de facto e de direito, o que conduz à sua inevitável anulação, também por este motivo;
- XXV. Nos termos da alínea ii) do artigo 96.º da Acusação, depõe contra o Recorrente, como circunstância agravantes, o concurso de infracções e a responsabilidade do cargo exercido;
- XXVI. No Relatório final, andou bem o Senhor Instrutor ao não considerar a responsabilidade do cargo como circunstância agravante, por ter acolhido nesta matéria a posição de defesa do Recorrente em sede de defesa escrita;
- XXVII. Mas no despacho que veio a aplicar ao Recorrente a pena de demissão, e discordando expressamente do Relatório final, o Exmo. Senhor Chefe do Executivo vem invocar a existência da circunstância agravante referida na alínea j) do n.º 1 do artigo 283.º do ETAPM, devido ao facto de o Arguido ser, à data dos factos, Director da Direcção dos Serviços Meteorológicos, devendo por essa razão a pena ser agravada, tendo em conta o seu cargo e as respectivas responsabilidades daí advenientes;
- XXVIII. Para a determinação do dever funcional alegadamente violado pelo Arguido, a Administração atendeu à sua qualidade de Director, tanto que, como resulta expresso da acusação e do relatório, que o dever violado corresponde ao dever geral de zelo a que se refere o artigo 279.º, n.º 2, alínea b) e n.º 4 do ETAPM e ao qual, enquanto director dos Serviços Meteorológicos e

- 
- Geofísicos se encontrava sujeito, por imposição do n.º 2 do artigo 1.º e do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia) e do corpo do artigo 16.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2009 (Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia);
- XXXIX. Porém, em sede de determinação da medida da pena, a qualidade de Director do Arguido volta a ser ponderada enquanto circunstância agravante que, no entendimento da Administração, deverá agravar a pena aplicada;
- XXX. O Recorrente exercia, à data dos factos, o cargo de Director dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos;
- XXXI. Conforme decorre da lei, o Director dos Serviços de Meteorologia e Geofísicos deverá ter as aptidões e competências necessárias à execução dos deveres funcionais inerentes à posição que ocupa, ou seja, deverá ter um conhecimento especializado e vocacionado para o departamento que ocupa - referimo-nos como é óbvio à Meteorologia e Geofísica;
- XXXII. É pois impossível ser-se director de qualquer departamento ou serviço sem pressupor que tal posição em si corresponde a um cargo de responsabilidade;
- XXXIII. É nessa posição de Director que o Recorrente foi acusado e punido, pelo que não poderá ser tida em consideração, para efeitos de determinação da medida da pena em termos de agravação, a valoração do cargo de responsabilidade do mesmo, sob pena de se verificar uma dupla valoração das mesmas circunstâncias;
- XXXIV. In casu, a qualidade de Director dos SMG foi atendida tanto para a determinação do dever funcional alegadamente violado, como enquanto circunstância agravante para efeitos de medida da pena,
- XXXV. O que corresponde a uma dupla valoração da sua qualidade de Director, que viola, o princípio da proibição da dupla valoração, ou princípio do non bis in idem, segundo o qual é proibido que o mesmo facto seja valorado mais do que uma vez em sede sancionatória;
- XXXVI. A decisão proferida, enquanto violadora do princípio da proibição da dupla valoração, ou princípio do non bis in idem, que regem o processo disciplinar, padece do vício de violação de lei, o que gera a sua anulabilidade que se invoca;
- XXXVII. Nos autos de processo disciplinar a Acusação que foi proferida contra o Recorrente teve por base duas infracções disciplinares resultantes de uma alegada violação do dever geral de zelo, i) Infracção relativa ao tardio içamento dos sinais n.º 8 e n.º 10 de tempestade tropical e, ii) Infracção relativa à emissão também tardia do aviso de grau 3/preto de "storm surge";
- XXXVIII. Terminada a fase de instrução, entendeu o Exmo. Instrutor determinar o arquivamento relativamente à infracção por alegado tardio içamento dos sinais n.º 8 e n.º 10 de tempestade tropical;
- XXXIX. O Senhor Instrutor dá como provadas falhas imputáveis Recorrente na previsão do "storm surge", invocando que a partir das 11.30 horas do dia 23 de Agosto de 2017 o nível da água acima do pavimento rodoviário na zona do Porto Interior já ultrapassava um metro, e por isso correspondia ao aviso de grau 3/preto;
- XL. E dá como provadas, e imputa ao Recorrente, falhas na comunicação ao Centro de Operações de Protecção Civil;
- XLI. Do relatório do Senhor Instrutor, e conseqüentemente da decisão punitiva do Senhor Chefe do Executivo, não se alcança o raciocínio lógico do julgamento daquela matéria fáctica, designadamente, quais os meios de prova que levaram e tal julgamento;
- XLII. O julgamento que o Senhor Instrutor fez da matéria de facto é manifestamente erróneo,

- 
- porquanto não corresponde à realidade dos factos nem à prova produzida em sede de instrução do processo disciplinar, e nessa medida, todo o Relatório final parte de pressupostos de facto que não correspondem à verdade, inquinando a decisão recorrida no vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto;
- XLIII. Como ficou devidamente comprovado em sede de instrução, o tufão Hato foi um tufão anormal: moveu-se rapidamente, e intensificou-se rapidamente junto à costa, atingindo na chegada à faixa costeira o seu ponto máximo de intensidade, e por isso, caracterizado por uma grande incerteza e de difícil previsão;
- XLIV. A previsão da intensidade de tufões, especialmente os tufões que, ao contrário daquilo que é normal, intensificam-se rapidamente na aproximação da zona costeira, ainda é um problema e um desafio mundial;
- XLV. Segundo o relatório preparado pelo grupo de especialistas da Comissão Nacional para a Redução de Desastres da República Popular da China junto com a defesa escrita do Recorrente, o grupo de trabalho visitou o Centro de Operações de Protecção Civil, a Direcção dos Serviços dos Assuntos Marítimos e Água, Correios, o Corpo de Bombeiros, os Serviços Meteorológicos e Geofísicos, Gabinete para o Desenvolvimento do Sector Energético, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, a Sociedade de Abastecimento de Aguas e Companhia de Electricidade de Macau;
- XLVI. E concluindo-se a final que o Tufão Hato foi o tufão mais forte desde 1953, tendo sido considerado extremo, grave e anormal;
- XLVII. Também o Observatório de Hong Kong, nas previsões feitas antes da chegada do Tufão Hato, revelavam que a intensidade do tufão atingiria apenas 130 km/hora, valor esse que era muito mas quase um mês depois, reclassificou a categoria do Tufão Hato para super tufão;
- XLVIII. E o mesmo Observatório de Hong Kong mencionou essa mesma imprevisibilidade nas conclusões do trabalho por si apresentado na "Tropical Cyclone Landfall Processes Workshop", da iniciativa da World Meteorological Organization, realizado em Macau, nos dias 5 e 7 de Dezembro de 2017;
- XLIX. Estes factos e explicações fornecidas aos autos de processo disciplinar sub judice focam aceites pelo Senhor Instrutor, tendo por isso proposto o arquivamento da parte relativa ao hasteamento de sinais de tempestade tropical;
- L. No que diz respeito à previsão do "storm surge", também foi carreada para o processo disciplinar vasta prova documental e testemunhal que comprovam à sociedade que o Recorrente não violou qualquer dever de zelo;
- LI. A previsão de "storm surge" é indubitavelmente uma matéria nova que foi introduzida nas acções de previsão meteorológica de Macau em 2009, com a publicação da Ordem Executiva n.º 15/2009, a qual entrou em vigor no dia 7 de Abril de 2009;
- LII. A sua existência é extremamente curta em comparação com os trabalhos desenvolvidos na previsão de tempestades tropicais, que existem desde 1953, e por isso com mais de meio século de experiência, onde se poderá dispor de dados concretos e registos cronológicos para efeitos de análises, estudos e comparação;
- LIII. A introdução do mecanismo de previsão de "storm surge" em Macau serviu essencialmente para enfrentar a subida do nível das águas do mar nas zonas baixas do Porto Interior, quer na época dos tufões, quer nos períodos de marés vivas;
- LIV. De acordo com a Ordem Executiva 15/2009, no que respeita à emissão de avisos de «storm surge», são definidos o Grau 1/Amarelo - Prevê-se que o nível da água atinja valores inferiores a

- 
- 0,5 metro acima do nível do pavimento -, o Grau 2/Vermelho - Prevê-se que o nível da água atinja valores entre 0,5 e 1 metro acima do nível do pavimento, e o Grau 3/Preto - Prevê-se que o nível da água exceda 1 metro acima do nível do pavimento, sendo que os valores referidos neste Aviso referem-se ao nível do pavimento rodoviário da zona do Porto Interior;
- LVI. Para além dos graus de aviso, estão previstas recomendações de segurança às entidades públicas e privadas, e perante a emissão do aviso de "storm surge", independentemente do seu grau, são recomendados aos residentes a adopção das seguintes medidas de prevenção:
- i. verificar quais os objectos que possam ser afectados ou danificados pela água da inundação;
  - ii. retirar ou colocar os objectos num local fora do alcance da água;
  - iii. evitar o estacionamento de viaturas nas áreas inundadas e ter em atenção as viaturas estacionadas nos silos subterrâneos;
  - iv. adoptar todas as medidas de prevenção e manter-se em lugar seguro.
- LVI. O mecanismo de previsão de "storm surge" é único nas regiões circunvizinhas, uma vez que nenhum dos observatórios meteorológicos circunvizinhos adoptou estas medidas, e como tal não existem dados concretos sobre a previsão de "storm surge" de outros centros meteorológicos circunvizinhos, para efeitos de análises e estudos comparativos;
- LVII. A previsão de "storm surge" depende inteiramente dos trabalhos desenvolvidos com a previsão do tufão, e apenas com a correcta previsão da trajectória e da intensidade do tufão é que será possível prever com precisão o "storm surge";
- LVIII. A previsão de "storm surge" é baseada essencialmente no modelo numérico de "storm surge", importado do Japão, sendo que este modelo numérico usa a equação bidimensional em águas rasas e adopta a equação continua como base do modelo;
- LIX. O mesmo modelo permite a realização de dois tipos de esquemas de parametrização: i) o modelo paramétrico simples da estrutura do ciclone tropical ("TC"), que usa a trajectória do tufão (latitude e longitude) e a intensidade do tufão (diferentes limites de ventos e pressão) para a sua iniciação; e ii) o outro modelo onde se utiliza o resultado da saída de um modelo de tufão de previsões em conjunto ("ensemble forecast");
- LX. Os SMG de Macau não dispõem de um modelo de tufão de previsões em conjunto, o que não permite a estes serviços utilizar este segundo tipo de esquema de parametrização MSM (ensemble forecast);
- LXI. Os SMG de Macau não dispõem de meios suficientes para usar este esquema de parametrização MSM (ensemble forecast), e por essa razão a Comissão dos Especialistas do Interior da China, no seu relatório e na sua proposta de optimização de meios, não recomenda a Macau o desenvolvimento desse modelo de parametrização;
- LXII. Desde 2009 que os SMG de Macau utilizam o primeiro esquema de parametrização, sendo que até à presente data não houve necessidade, nem instrução, nem qualquer recomendação para deixar de utilizar este modelo;
- LXIII. Os dados que são inseridos neste modelo são os seguintes: Local (longitude e latitude) da tempestade tropical; A pressão mínima da tempestade tropical; Vento máximo sustentável; Raio do vento de 50 kt; Raio de 1000 hPa;
- LXIV. Conforme as fórmulas do modelo, o campo inicial do vento é gerido através da pressão atmosférica e o raio ao centro, o que significa que todos os pontos da circunferência usam o valor máximo do vento gerido relacionado com o raio da circunferência, assim o resultado do "storm surge" representa o limite máximo que teoricamente pode acontecer;

- 
- LXV. Como nenhuma das tempestades tropicais é simétrica, os dados fornecidos pelo modelo pecam por excesso, e dessa forma é necessário reajustar o resultado do "storm surge" para um valor mais provável do que possa acontecer;
- LXVI. Resulta claro das instruções vertidas na Nota sobre "Outline of the Storm Surge Prediction Model at the Japan Meteorological Agency", da autoria de Masakazu Higaki, Hironori Hayashibara e Futoshi Nozaki, do Office of Marine Prediction, da Agência Meteorológica do Japão que este processo de parametrização do modelo de "storm surge" muitas vezes excede mais do que 100 cm acima do nível observado, pelo que recomenda que se deve reduzir pelo menos 100 cm (1 metro) ao fazer o uso do modelo paramétrico simples da estrutura do ciclone tropical (TC);
- LXVII. O meio mais adequado para ajustar o modelo gerado é seguir as instruções, os resultados da pesquisa e os estudos dessa entidade Japonesa que concebeu o modelo numérico de "storm surge";
- LXVIII. Ao contrário do que sustenta o Sr. Instrutor no seu relatório final, resultou devidamente comprovado em sede de instrução do processo disciplinar, que este esquema de parametrização do modelo tem vindo a apresentar inevitavelmente uma sobrestimação do nível de "storm surge", como sucedeu em casos passados, resultando manifestamente comprovado que o nível da água observado no ensaio terá que reduzir em pelo menos um metro (100 cm) de altura;
- LXIX. Segundo o resultado apurado pelo modelo paramétrico simples da estrutura do ciclone tropical (TC), e atendendo à determinação sobre a redução necessária de 1 metro acima mencionada, os níveis da água da maré previstos para as horas descritas nos factos 36.º a 38.º do Relatório do Sr. Instrutor estão integralmente dentro do âmbito do "storm surge" - Grau 2/vermelho;
- LXX. Como resultou provado no processo disciplinar, o referido aviso de "storm surge" - Grau 2/vermelho foi emitido às 21 horas do dia 22 de Agosto e repetido às 3 horas do dia 23 de Agosto, e tal aviso entrou em vigor às 8:00h do dia 23 de Agosto de 2017, isto é, quando não se registava qualquer inundação;
- LXXI. O aviso foi emitido com uma antecedência de 11 horas;
- LXXII. Não resultam in casu quaisquer falhas na previsão do storm surge;
- LXXIII. O Tufão Hato intensificou-se repentinamente na aproximação à costa, o que não foi previsto por nenhum dos centros de previsões meteorológicas, nomeadamente, do Japão, da China, Estados Unidos da América e Hong Kong;
- LXXIV. E devido ao repentino e inesperado aumento de intensidade do Tufão Hato, os dados que foram introduzidos para o modelo de "storm surge", para efeitos de ensaios, apresentavam-se com uma intensidade relativamente inferior àquela que na realidade se veio a verificar;
- LXXV. Como resultou sobejamente provado, a subida repentina da água, que ficou completamente fora da previsão, foi motivada também pela imprevisibilidade da intensificação extraordinária do Tufão Hato junto à costa, que gerou um efeito sobreposto de um segundo "storm surge";
- LXXVI. A forma repentina como se veio a verificar a subida da água nunca foi antes experienciada em Macau, e que se deveu a uma conjugação de factores, nomeadamente a intensidade que o tufão Hato adquiriu inesperada e repentinamente, e às alterações da configuração das zonas costeiras, quer na RAEM, quer no interior da China e seus arredores, nomeadamente no que toca à rápida construção de um número elevado de novos aterros de grande envergadura e de diques, depois da última inundação severa que teve lugar em 2008 durante a passagem do Tufão Hagupit;
- LXXVII. Factores esses que conduzem à instabilidade da previsão de "storm surge" e escapam certamente à normal previsão levada a cabo pelos SMG;

- 
- LXXVIII. Do Relatório elaborado por Hiroshi Takagi, Yi Xiong e Fumitaka Furukawa - "Track analysis and storm surge investigation of 2017 Typhoon Hato", resultam os seguintes factos:
1. O Tufão Hato foi um tufão anormal, tendo-se deslocado com uma velocidade extremamente alta e intensificado rapidamente quando se aproximava das regiões costeiras.
  2. O Tufão Hato pareceu ser desastroso para Macau, as distribuições espaciais de vento no momento da chegada às regiões costeiras revelavam que o campo de vento no sentido anti-horário direccionava o raio máximo do vento pela Ilha de Lantau. Geralmente o raio máximo do vento encontra-se de leste a sul do tufão, mas o raio máximo do vento relativo ao Tufão Hato encontrava-se de norte a leste.
  3. A tecnologia atmosférica actual atribui a uma margem de erros muito elevado em termos de previsão meteorológica, tendo em conta a diminuta área da região de Macau.
  4. Assim, os autores da investigação sobre "storm surge" do Tufão Hato concluíram que as decisões relativas à emissão de sinais em Macau não podem ser simplesmente culpadas.
  5. O "storm surge" provocado pelo Tufão Hato foi sem precedentes.
  6. O "storm surge" foi adicionado pela sobreposição de ondas e adição extra de água, de cerca de 40 cm.
  7. O raio máximo do vento anormal soprava para os lados da Ilha de Lantau, tendo empurrado a água do mar para esta Ilha e para o lado leste de Macau, resultando em fortes "storm surge" nessas áreas.
  8. Os autores desta investigação confirmaram que as decisões relativas à emissão de sinais de tempestade tropical foram tomadas com razoabilidade e prudência em ambas as regiões, com base na clarificação da velocidade do vento, especialmente dada a velocidade com que o Tufão Hato se moveu e se intensificou.
- LXXIX. E tendo sido repentina, anormal e inesperada a subida dos níveis da água, esta não seria previsível, pelo que não haveria modelo que pudesse apontar para os níveis a que se chegaram naquela manhã de dia 23 de Agosto;
- LXXX. Outros trabalhadores dos SMG de Macau da chamada linha da frente também declararam nos autos de processo disciplinar que a emissão com antecedência do Aviso grau 2/vermelho de "storm surge" foi correcta, dado que o Aviso grau 3/preto só seria emitido consoante a mudança da intensidade e da trajectória do tufão;
- LXXXI. Outros meteorologistas dos SMG de Macau que se encontravam em serviço durante as horas normais de trabalho no dia 22 de Agosto também participaram nos trabalhos de previsão de "storm surge", tendo recolhido modelos diferentes na parte da manhã e na parte da tarde do dia 22 de Agosto de 2017, com elementos tendencialmente para a emissão de aviso grau 2/vermelho, o que resultou por demais comprovado nos autos de processo disciplinar em questão;
- LXXXII. Os factos ocorridos nos dias 22 e 23 de Agosto não configuraram qualquer erro de previsão, mas antes de uma conjugação de factores imprevisíveis que deturpam as previsões que haviam sido feitas nos termos e seguindo os métodos sempre usados pelos serviços meteorológicos de Macau;
- LXXXIII. Os factos provados no Relatório Final do Sr. Instrutor acerca desta matéria, e bem assim as conclusões a que o Sr. Instrutor chegou são manifestamente erradas, e resultam de um erro notório de julgamento;
- LXXXIV. Da prova carreada para aqueles autos de processo disciplinar pelo Recorrente é bastante para concluir que as previsões efectuadas pelos SMG de Macau foram correctas porque obedeceram

- 
- aos modelos usados pelos Serviços desde 2009 e efectuadas de acordo com as legis artis, e foram previsões ajustadas aos dados de que dispunham;
- LXXXV. A decisão recorrida ignorou, infundadamente, todos os relatórios juntos aos autos e depoimentos testemunhais prestados nesta matéria;
- LXXXVI. O aviso de "storm surge" - Grau 2/vermelho foi emitido às 21 horas do dia 22 de Agosto, e repetido às 3 horas do dia 23 de Agosto, e entrou em vigor às 8:00h do dia 23 de Agosto de 2017;
- LXXXVII. As 8:00h do dia 23 de Agosto ainda não se registava ainda qualquer inundação;
- LXXXVIII. O aviso foi emitido com uma antecedência de 11 horas;
- LXXXIX. Os sinais foram içados dentro das condições e com a antecedência possível;
- XC. Resulta devidamente comprovado nos autos de processo disciplinar em causa que quando foram emitidos os avisos de tempestade tropical e de "storm surge", tais avisos foram devidamente comunicados ao Centro de Operações de Protecção Civil e às demais entidades públicas e privadas, através das vias de comunicações existentes, incluindo o responsável de contacto dos SMG com o responsável de contacto do Centro de Operações de Protecção Civil;
- XCI. Também a decisão de içar o sinal n.º 8º foi tomada no dia 23 de Agosto, pelas 7h09, a decisão de içar o sinal n.º 10 de tempestade tropical e de alterar o aviso de "storm surge" para grau 3/preto foi tomada logo após as 11:00 horas, depois de ter analisado os dados recolhidos entre as 10:00 e as 11 horas do dia 23 de Agosto;
- XCII. Também estas decisões foram comunicadas, de imediato, ao Centro de Operações de Protecção Civil e às demais entidades públicas e privadas através das vias de comunicações existentes, incluindo o responsável de contacto dos SMG com o responsável de contacto do Centro de Operações de Protecção Civil;
- XCIII. Em todos os avisos se mencionou que se previa que o nível da água continuasse a subir;
- XCIV. Perante os avisos de storm surge, independentemente do seu grau, e de acordo com o estipulado na referida Ordem Executiva n.º 15/2009, as medidas de prevenção ao público em geral foram imediatamente accionadas, ficando também assim todas as entidades públicas e privadas de alerta;
- XCV. Cabia às autoridades, a partir desse momento, coordenar os meios e tomar todas as medidas de segurança exigidas, devendo assegurar a prontidão dos mais variados serviços para actuar em caso de emergência;
- XCVI. Os SMG, então dirigidos pelo Recorrente, emitiram 24 boletins de alerta quanto à tempestade tropical, e 9 boletins de alerta de "storm surge", informando nesses avisos explicitamente a situação que se verificava a cada momento, e informando ainda previamente quando seriam içados os sinais em causa;
- XCVII. Ao contrário do que sustenta o relatório final do Sr. Instrutor, todas as informações e avisos relativos ao "storm surge" (e bem assim as relativas ao tufão Hato) chegaram atempadamente ao Centro de Operações de Protecção Civil antes de a inundação ter atingido ao nível máximo da maré que foi registado aquando da passagem do tufão "Hagupit", que assolou Macau em Setembro de 2008;
- XCVIII. Não houve qualquer falta de informação ao Centro de Operações de Protecção Civil nem a outros elementos da protecção civil para que fossem tomadas as devidas medidas especiais de prevenção e segurança;
- XCIX. Se o efeito de aviso à população e às autoridades não foi eficaz certamente tal não se deveu à conduta do Recorrente, como resulta do supra exposto;

- 
- C. Quer os diversos relatórios elaborados após o Tufão Hato, quer mesmo as autoridades governativas, reconheceram que há várias áreas em que a RAEM poderá melhorar para atenuar as consequências deste tipo de desastres;
- CI. Após os incidentes do Tufão Hato e as infelizes perdas de vida que vieram a suceder, concluíram as autoridades governativas da RAEM que a população da RAEM deverá ser instruída, formada e consciencializada de que deverá adoptar um comportamento muito mais preventivo e de precaução do que tem vindo a adoptar até ao momento, por forma a diminuir as consequências sentidas após os referidos desastres naturais, e que deveriam ser adoptadas medidas legislativas que permitissem implementar mecanismos e procedimentos mais eficazes do que aqueles que estavam há muitos anos implementados;
- CII. O problema da falta de coordenação de catástrofes é um problema evidente na RAEM, e neste particular o próprio Governo admitiu e revelou que será criado um novo Centro de Protecção Civil e Coordenação de Contingências, ou seja, um centro totalmente novo, o que evidencia lacunas de meios e coordenação existente na RAEM;
- CIII. Também ao nível legislativo várias foram as mudanças operadas entre um conjunto de medidas preventivas e de alerta, na sua maioria, dedicadas à população, tal qual haviam sido sugeridas nos relatórios supra referenciados;
- CIV. No aspecto técnico dos SMG de Macau, várias medidas sugeridas agora pela Comissão dos Especialistas do Interior da China para serem implementadas futuramente em Macau, já há muito se encontram em pleno funcionamento;
- CV. Os SMG de Macau, não obstante os seus limitados recursos humanos e financeiros, sempre aplicaram de modo correcto e eficaz as técnicas e medidas adequadas, atendendo à dimensão geográfica da região, não havendo espaço físico para a instalação de equipamentos em pontos mais extremos;
- CVI. Resulta assim inequívoco que os SMG de Macau e bem assim o Recorrente, então Director, em face das circunstâncias, agiram com diligência, zelo e todo o cuidado, tomando decisões técnicas razoáveis e adequadas, sempre de acordo com as legis artis;
- CVII. No âmbito do direito disciplinar, à semelhança do que acontece no direito penal ou processual penal, a lei dá ao julgador uma certa margem de manobra (o chamado princípio da livre apreciação da prova) na análise dos factos que terá necessariamente de fazer, mas sempre em obediência a determinadas regras, sujeito a certos limites;
- CVIII. O enquadramento factual levado a cabo na decisão recorrida está deturpado pois não corresponde à prova produzida nos autos do processo disciplinar, nem corresponde sequer à realidade dos factos;
- CIX. O acto recorrido partiu do pressuposto errado de que o Recorrente violou com culpa grave o dever de zelo ao falhar na previsão do "storm surge" e ao não comunicar às autoridades competentes os avisos de risco de inundação;
- CX. O acto recorrido desconsiderou e ignorou os factos supra descritos que se mostram relevantes para infirmar as imputações que são feitas ao Recorrente, e que resultaram cabalmente demonstrados da instrução do processo disciplinar;
- CXI. Os pressupostos de facto de que partiu o acto recorrido que não se mostravam verificados, e assim a decisão, nesta parte assenta em fundamentação de facto e de direito errada, pelo que está inquinada com o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e erro de direito;
- CXII. Ao decidir como decidiu, a entidade recorrida desrespeitou os mais elementares princípios fundamentais do direito que regem a actividade da Administração Pública, nomeadamente o

- 
- princípio da legalidade;
- CXIII. Como resultou cabalmente provado das diligências probatórias efectuadas no processo disciplinar, os factos supra descritos e documentalmente comprovados, demonstram à sociedade que o Recorrente não violou a Ordem Executiva 15/2009, e que, enquanto Director dos SMG, agiu em consonância com as normas legais em vigor, dentro dos padrões e de acordo com os procedimentos e práticas normais dos SMG;
- CXIV. Estamos assim perante uma manifesta discrepância entre o conteúdo ou objecto do acto e as normas jurídicas que lhe são aplicáveis, o que constitui um vício de violação de lei, vício esse assumindo in casu a vertente de erro de direito;
- CXV. Em processo disciplinar, à semelhança do que sucede no processo penal, vigora o princípio da presunção da inocência do arguido;
- CXVI. O ónus da prova dos factos constitutivos da infracção cabe ao titular do poder disciplinar, sendo que, a punição disciplinar tem que assentar em factos que permitam um juízo de certeza sobre a prática da infracção pelo arguido;
- CXVII. Esse juízo não pode basear-se apenas em meras ilações tiradas pelo instrutor a partir de determinados factos, como sucedeu in casu;
- CXVIII. A prova dos factos pelos quais o Recorrente foi punido disciplinarmente assentou em juízos conclusivos, em meras ilações tiradas pelo instrutor de determinados factos que, só por si, não as comportavam;
- CXIX. A demonstração dos factos constitutivos da infracção disciplinar tem que assentar em factos que permitam um juízo de certeza sobre a prática da infracção, não se podendo a mesma bastar com simples ilações tiradas pelo instrutor de certos factos que, só por si, não os comportam;
- CXX. E também por essa razão o acto recorrido, enferma de erro nos pressupostos de facto e de direito que determina a sua anulabilidade;
- CXXI. E nem se diga que este Douro Tribunal não pode sindicar a qualificação de um facto como infracção disciplinar, já que tal questão está mais do que discutida e não merece qualquer dúvida no seio da jurisprudência;
- CXXII. O dever de zelo consiste em exercer as suas funções com eficiência e empenhamento e, designadamente, conhecer as normas legais e regulamentares e as instruções dos seus superiores hierárquicos, bem como possuir e aperfeiçoar os seus conhecimentos técnicos e métodos de trabalho - art. 279º, nº 2, al. b) e nº 4 do ETAPM;
- CXXIII. Atenta a prova produzida em sede de instrução do processo disciplinar, não resulta a violação por parte do Recorrente do dever de zelo que lhe é imposto, ou de qualquer outro dever funcional;
- CXXIV. Mostra-se assim evidente o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e erro de Direito, o que gera a anulabilidade do acto recorrido, como resulta do artigo 124º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estabelecido na alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC;
- CXXV. O princípio da proporcionalidade exige que toda a actividade da Administração Pública seja proporcional aos fins que prossegue, e esta proporcionalidade, também doutrinariamente conhecida como princípio da proibição do excesso, o que visa afinal é que todas as decisões (actos) administrativas, não apresentem inconvenientes excessivos para os cidadãos relativamente às vantagens que a Administração delas espera;
- CXXVI. Decisões administrativas existem (como a aplicação de sanções disciplinares, no caso ao Recorrente) que carecem da formulação de juízos de mérito, oportunidade e, acima de tudo, de

- 
- legalidade que, sem abdicarem dos limites impostos pela subordinação administrativa ao direito, se não reconduzem apenas à valoração de uma situação concreta à luz de critérios jurídicos;
- CXXVII. A autonomia da função administrativa pressupõe que aos órgãos da Administração se viabilize a possibilidade de realização de juízos de proporcionalidade em sentido estrito (art.º 5.º, n.º 2, do CPA) que, desenvolvidos embora no quadro do direito, permitam a consideração do mérito e da oportunidade da aplicação das sanções disciplinares, sob a óptica da prossecução da legalidade e do interesse público;
- CXXVIII. A entidade recorrida, ao emitir o acto administrativo recorrido violou flagrantemente os poderes discricionários subjacentes à aplicação das sanções disciplinares ao Recorrente consubstanciada na aplicação da pena de demissão;
- CXXIX. É que, convém não esquecer, a justiça e a imparcialidade (art.º 7.º, do CPA) que se intenta alcançar com qualquer decisão jurídica (no caso concreto, o uso de poderes discricionários na aplicação de sanções disciplinares), concorre, no exercício da função administrativa, com a oportunidade e a conveniência (política e técnica) das decisões, oportunidade e conveniência essas que, apenas através de um juízo de prognose da Administração Pública, destinado a aferir dos resultados práticos das decisões adoptadas, se logra atingir;
- CXXX. Inexistindo "normas jurídicas injuntivas" no âmbito do processo disciplinar, concede-se ao responsável pela direcção do procedimento disciplinar um poder discricionário para o adequar ao fim pretendido com a decisão final, atendendo à situação concreta e visando aquela mesma situação: a decisão de adequação material - a aplicação da pena de demissão - art.º 315.º do ETAPM;
- CXXXI. E como qualquer actuação discricionária, fica sujeita aos princípios da participação, da eficiência administrativa, da economia e da celeridade, mas, principalmente, da legalidade (art.º 3.º, n.º 1, do CPA) e da proporcionalidade em sentido estrito ou da proibição do excesso (art.º 5.º, n.º 2, do CPA);
- CXXXII. Por essa razão, a total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários (art.º 21.º, n.º 1, alínea d), do Código do Processo Administrativo Contencioso de Macau) assume uma natureza de norma de protecção do arguido em processo disciplinar, na medida em que o exercício de poderes discricionários estão interligados com o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, enquanto princípio vinculativo das acções de todos os poderes públicos, uma vez que o que através dele (processo disciplinar) se pretende é evitar cargas coactivas excessivas ou ingerências desmedidas na esfera jurídica dos particulares;
- CXXXIII. A sanção aplicada deve reflectir o grau de culpa e a gravidade da conduta, o que, manifestamente, não acontece na decisão recorrida;
- CXXXIV. A pena de demissão é manifestamente desproporcionada relativamente à culpa do Recorrente excede de forma intolerável em termos de sacrifício para o requerente o interesse público, porquanto este já não se encontra ao serviço;
- CXXXV. A decisão punitiva padece de erro grosseiro na avaliação da culpa do Recorrente e de manifesta violação do princípio da proporcionalidade, que decorre do princípio da culpa, devendo a pena corresponder ao grau do desvalor da conduta do infractor, tendo em conta todas as circunstâncias relacionadas com a prática da infracção, devendo ser proporcional à gravidade da conduta disciplinarmente ilícita e atendendo-se a todo o circunstancialismo atenuante;
- CXXXVI. A desproporcionalidade da pena aplicada é ainda mais grave quando para duas infracções disciplinares de que vinha o Recorrente inicialmente acusado, foi-lhe apontada a aplicação abstracta de uma pena de suspensão de 121 a 240 dias, e decisão punitiva decidiu, com base em

- 
- apenas uma infracção disciplinar, aplicar-lhe pena expulsiva;
- CXXXVII. O Recorrente é um reconhecido profissional na área da Meteorologia, com mais de 30 anos de experiência, dos quais quase 20 a exercer as funções de Director dos Serviços Meteorológicos da RAEM;
- CXXXVIII. O Recorrente sempre teve avaliações muito positivas por parte dos seus superiores, o que sempre sustentou a sua manutenção na posição de chefia que ocupava;
- CXXXIX. O Recorrente trabalhava uma média de cerca de 45 horas por semana nos serviços e dedicava mais de 10 horas semanais aos estudos atinentes à meteorologia para manter e actualizar o nível de conhecimentos profissionais a nível internacional;
- CXL. Como dirigente de serviços, o Recorrente participava regular e anualmente em inúmeras conferências, seminários, colóquios, workshops quer em Macau quer em países ou regiões externas;
- CXLI. E possuidor de um doutoramento em Ciência Atmosférica (Meteorologia), Sun Yat-sen University, China;
- CXLII. E foi eleito por duas vezes como Presidente do Comité dos Tufões da ESCAP/OMM, em representação da RAE Macau;
- CXLIII. É vogal do Conselho Editorial de revistas científicas;
- CXLIV. Foi vogal do Conselho Científico do Laboratório das Ciências da Lua e Planetárias da Universidade da Ciência e Tecnologia de Macau;
- CXLV. Foi ainda autor de livros, trabalhos científicos, notas científicas publicadas em revistas internacionais e nacionais e apresentações em reuniões científicas mais do que 100 trabalhos;
- CXLVI. Participou em inúmeros projectos de estudos científicos internacionais e nacionais;
- CXLVII. O Recorrente é pessoa de reconhecido mérito na sua área, e sempre pautou a sua conduta pessoal e profissional pelo rigor e capacidade de trabalho, sempre consciente das responsabilidades que durante 20 anos assumiu como Director dos SMG de Macau;
- CXLVIII. Dos factos em análise nos autos não se revela qualquer culpa grave, ou negligência grosseira, no cumprimento dos seus deveres, pelo que difícil se torna alcançar a razão pela qual lhe veio a ser aplicada a pena de demissão, apartando-se a decisão da proposta feita pelo Senhor Instrutor, quando na verdade, existiu um arquivamento parcial da acusação que havia sido proferida contra o Recorrente;
- CXLIX. O Recorrente sempre foi um profissional dedicado, não lhe tendo nenhuma vez sido imposto um juízo de censura disciplinar;
- CL. O Recorrente sempre teve brio e orgulho no seu percurso profissional, e todo este procedimento deixou-o amargurado e angustiado, pois nunca em situação alguma considerou outra prioridade que não o bem-estar e segurança das pessoas e bens da RAEM;
- CLI. A actuação do Recorrente no dia dos factos pautou-se sempre pelo respeito pelas normas legais em vigor e pelos procedimentos e legis artis, pelo que é manifestamente infundada a imputação da infracção que lhe é feita, pelo que deveria ter sido determinado o arquivamento do processo disciplinar sub judice;
- CLII. Mas caso assim não se entendesse, o que apenas por mera cautela de patrocínio se concede, então deveria ser enquadrada a prática dos factos na falta leve, e ser-lhe aplicada uma repreensão escrita nos termos do artigo 312.º do ETAPM;
- CLIII. Caso assim não se entendesse, e ainda que se conceda a existência da negligência na conduta do Recorrente, deveria ser aplicada uma pena de multa nos termos do artigo 313.º do ETAPM, pelas razões supra expostas;

\*

被訴實體就上述上訴作出答覆，詳見卷宗第 537 至 570 頁，有關內容在此視為完全轉錄。

\*

司法上訴人及被訴實體作出非強制性陳述，有關內容分別載於卷宗第 622 至 708 頁及第 710 至 722 頁，在此視為完全轉錄。

\*

檢察院認為應判處上述上訴理由成立，有關內容載於卷宗第 724 至 728 背頁在此視為完全轉錄<sup>2</sup>。

- 
- CLIV. Deste modo, a decisão recorrida violou o art.º 298.º, n.º 1 e o 315º do ETAPM, art.º 3.º, n.º 1, art.º 4.º, art.º 5.º, n.º 1 e 2, art.º 7.º, todos do Código do Procedimento Administrativo de Macau, art.º 2.º, art.º 21.º, n.º 1, alínea d), todos do Código do Procedimento Administrativo Contencioso de Macau, que devem ser interpretados no sentido de que a entidade recorrida que emitiu o acto administrativo recorrido (contidos no processo disciplinar) incorreu em nulidade insuprível, por omissão do direito de audiência do Arguido, devendo por isso, ser declarada a nulidade do acto recorrido;
- CLV. Está também o acto recorrido inquinado do vício de violação de lei, por violação do princípio da legalidade, por violação do princípio da proibição da dupla valoração, ou princípio do non bis in idem por erro nos pressupostos de facto e erro de Direito, pela violação do princípio da presunção de inocência do arguido, pela total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários no que respeita à aplicação da pena de demissão, o que gera a sua anulabilidade, como resulta do artigo 124º do CPA.

<sup>2</sup> 檢察院之意見如下:

Objecto do presente recurso contencioso é o despacho de 11 de Abril de 2018, da autoria do Exm.º Senhor Chefe do Executivo, que aplicou a Fong Soi Kun a pena de demissão, convertida em suspensão do abono da pensão de aposentação por quatro anos.

O recorrente acha que o acto padece dos vários vícios que enumera na sua petição de recurso, a saber: preterição da formalidade essencial de audiência, por falta de audição e possibilidade de exercitar o contraditório relativamente à pena que efectivamente lhe foi aplicada; violação de lei, por ofensa da norma do artigo 315.º, n.º 1, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, devido à falta de invocação e ponderação da inviabilidade da manutenção da relação funcional; violação de lei por violação do princípio da proibição da dupla valoração e do princípio non bis in idem; erro nos pressupostos de facto e de direito, com violação dos princípios da legalidade e da presunção de inocência; e violação do princípio da proporcionalidade.

A entidade recorrida, por seu turno, refuta que o acto padeça de tais vícios, asseverando a sua legalidade.

Vejamos, começando pela questão da nulidade insuprível do processo disciplinar, por falta de

---

audiência.

Sustenta o recorrente que, tendo sido acusado da prática de infracções puníveis com pena de suspensão de 121 a 240 dias, matéria sobre a qual foi ouvido e da qual se defendeu, viria a ser punido com pena de demissão – que, por via da sua situação de aposentado, foi convertida em suspensão do abono da respectiva pensão por quatro anos – sem que lhe tivesse sido dada a oportunidade de exercitar o contraditório para se defender do novo enquadramento jurídico e da mais severa punição que vingaram no despacho recorrido.

Afigura-se que tem razão.

A questão, relativa à alteração da qualificação jurídica e da pena nos momentos fulcrais do procedimento disciplinar, não encontra solução directa no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau. E mesmo o processo penal, ao qual se recorre subsidiariamente por via do princípio contido no artigo 292.º, n.º 4, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, também não contém norma expressa que contemple a disparidade da qualificação jurídica adoptada pela acusação e pela sentença.

Tem-se entendido que, nesta situação, haverá que recorrer, por analogia, ao disposto no artigo 339.º n.º 1, do Código de Processo Penal, comunicando-se a alteração ao arguido e concedendo-se-lhe a possibilidade de reorientar a sua defesa, o que, em termos de procedimento disciplinar, significa uma nova exercitação do direito de audiência, sob pena de nulidade insuprível do procedimento.

Esta tem sido a doutrina do Tribunal de Última Instância, expressa no acórdão de 18 de Julho de 2001 e reafirmada nos acórdãos posteriores que se debruçaram sobre idêntica questão.

Também em Portugal, num contexto legal em tudo idêntico ao de Macau, tem vingado entendimento semelhante, aí se considerando igualmente que existe nulidade insuprível, por violação do direito de audiência e defesa, quando à proposta do instrutor sobrevém uma decisão que enquadra de maneira diversa os factos e aplica uma punição mais severa – cf., v.g., acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, de 16 de Dezembro de 1997, Processo n.º 041954, e do Tribunal Central Administrativo Sul, de 14 de Junho de 2007, Processo 06492/02, com sumário e texto integral, respectivamente, acessíveis através de [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Está, pois, em causa uma nulidade insuprível do procedimento, que se projecta no acto como omissão de formalidade essencial, o que importa a sua anulabilidade, pelo que procede este primeiro vício.

Seguidamente, o recorrente imputa ao acto a violação do artigo 315.º, n.º 1, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau. Argumenta que foi condenado numa pena expulsiva sem que, ao arrepio daquela norma, houvesse sido invocada ou concretizada a cláusula geral da inviabilização da manutenção da situação jurídico-funcional, ou tão pouco lhe houvesse sido apontada, em qualquer momento do procedimento, falta de competência ou de idoneidade moral.

Nos termos do artigo 315.º, n.º 1, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, as penas de aposentação compulsiva e de demissão pressupõem o cometimento de infracções disciplinares que inviabilizem a manutenção da situação jurídico-funcional.

De acordo com a jurisprudência da Região Administrativa Especial de Macau, cabe à Administração, através de juízos de prognose, concretizar o preenchimento desta cláusula geral, como se retira dos variados acórdãos citados pelo recorrente. É também esse o sentido da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal, no âmbito de um quadro normativo muito semelhante ao de Macau – podendo citar-se, a título exemplificativo, os acórdãos de 2 de Junho de 2011, Processo 0103/11, e de 25 de Fevereiro de 2016, Processo 0212/15, acessíveis através de [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) –, que preconiza a anulação do acto que aplica pena expulsiva sem previamente ponderar se as circunstâncias concretas do caso, pela sua gravidade, inviabilizam a manutenção da relação funcional.

Pois bem, em vão se procurará surpreender no acto punitivo ora sujeito a escrutínio, bem como na

---

parte do relatório que ele apropriou, referência concretizadora ou ponderativa bastante para preenchimento daquela cláusula geral, afigurando-se que a simples alusão à gravidade do acto de violação disciplinar se apresenta insuficiente para o efeito.

Padece, assim, o acto da assacada violação de lei, que o torna igualmente anulável.

Depois, vem suscitada a questão da dupla valoração, por haver sido levada em conta, na punição, a circunstância agravante prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 283.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (responsabilidade do cargo exercido).

Parece-nos que o recorrente parte da ideia de que o pessoal de direcção e chefia, pelo facto de o ser, não pode ver agravada a responsabilidade disciplinar por via da circunstância “responsabilidade do cargo” prevista na alínea j) do artigo 283.º, n.º 1, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, porquanto está empossado em cargos que por si já exigem e pressupõem um elevado grau de responsabilidade.

Não se crê que tal raciocínio esteja correcto.

O recorrente apoia-se em jurisprudência – v.g. o caso dos notários – que não tem similitude fáctica com o seu caso, e invoca o relatório do instrutor, que teria alegadamente abandonado a agravante em causa, mas o certo é que essa agravante foi ponderada na graduação da pena proposta no relatório final, como se constata da passagem onde afirma que [n]o caso, há que ponderar... as diferentes responsabilidades dos cargos em que cada um estava investido.

O que se nos afigura importante destacar é que todo o cargo exercido na função pública, por mais simples ou inexpressivo que aparente ser, implica responsabilidade. E a responsabilidade do cargo tanto pode constituir agravante, nos termos da referida alínea j) do falado artigo 283.º – e funcionará como tal nos casos de cargos de elevada exigência responsabilizante – como pode constituir atenuante, de acordo com o artigo 282.º, alínea i), do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, o que sucederá quando o cargo exercido implique diminuta responsabilidade funcional. Não pode, pois, adoptar-se o princípio de que todos os cargos de direcção e chefia envolvem o mesmo grau de grande responsabilidade e que o legislador partiu dessa ideia ao mandar aplicar o regime disciplinar do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau aos funcionários que ocupam cargos de direcção e chefia. Tal como não pode afirmar-se que as penas previstas no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e mandadas aplicar ao pessoal de direcção e chefia já valoram e consideram a grande responsabilidade dos cargos, o que, a suceder, impediria a consideração daquela agravante, por força do princípio da proibição da dupla valoração ou princípio do non bis in idem.

A verificação de tal circunstância tem que ser aferida casuisticamente, ante a concreta responsabilidade que o cargo específico convoca. No caso em análise é óbvia a grande responsabilidade do cargo, dadas as implicações que o seu exercício pode ter nos bens e na vida e integridade física da população. Temos, por isso, que aceitar a valoração daquela circunstância agravante, ante a invocada e justificada grande responsabilidade do cargo.

Termos em que se mostra improcedente este vício.

Segue-se a invocação de erro nos pressupostos de facto e de direito, com violação dos princípios da legalidade e da presunção de inocência, na apreciação da oportunidade e tempestividade da emissão e divulgação do sinal 3 de storm surge.

Nesta sede, o recorrente assevera que o relatório final e a decisão punitiva partem de pressupostos que não correspondem à realidade dos factos nem à prova produzida. Todavia, não explicita quais os concretos pressupostos que estão errados e as provas que impunham a eleição de outros pressupostos que, por sua vez, obrigavam a concluir pela não responsabilização disciplinar.

Os argumentos ancorados no arquivamento do processo quanto ao timing do içar dos sinais 8 e

\*

## 二. 訴訟前提

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

---

seguintes e no empolamento ou sobrestimação do nível de storm surge fornecido pelo modelo paramétrico utilizado pelos Serviços Meteorológicos e Geofísicos não são procedentes. Na verdade, o arquivamento, no tocante ao tardio içar dos sinais 8 e seguintes de tufão, ficou a dever-se à demonstração duma dinâmica totalmente anormal e imprevisível dos ventos ao atingirem a costa, o que tornou inexigível uma previsão suficientemente antecipada da velocidade dos ventos justificativa do içar do sinal 8. Mas esta comprovada imprevisibilidade da dinâmica dos ventos não é extrapolável para a verificação do storm surge. Como resulta demonstrado, as principais estações meteorológicas da região, nomeadamente a Agência do Japão (JMA), o Observatório de Hong Kong (HKO), e o Serviço Meteorológico de Taiwan (CWB) previram, com a razoável antecedência de cerca de 24 horas, a subida das águas, por sobreposição da maré e do storm surge, em valores que implicavam necessariamente a inundaçãõ das zonas baixas de Macau, no dia 23 de Agosto de 2017, em medida que demandava a emissãõ do sinal 3 de storm surge. E também o modelo paramétrico utilizado pelos Serviços Meteorológicos e Geofísicos de Macau apontava em idêntico sentido. Porém, a pretexto de que a mediçãõ efectuada por este modelo resulta empolada em cerca de 1 metro, os Serviços Meteorológicos lidaram com previsões de subida de água inferiores, em 1 metro, aos valores fornecidos pelo sistema paramétrico. Pois bem, a circunstância de, em regra, se observar um diferencial, para menos, entre os valores de previsãõ do modelo paramétrico e os valores efectivamente registados no terreno, não pode ser erigida em certeza que caucione a inércia que, nesse campo, se verificou ao nível da cúpula dos Serviços Meteorológicos. Numa matéria de tal importância para defesa e salvaguarda de pessoas e bens, manda a prudência e a razão que se proceda de acordo com o princípio da precauçãõ, o que, salvo melhor juízo, não sucedeu nas previsões de storm surge de grau 3 e, por arrastamento, na sua divulgaçãõ.

Entendemos, por isso, que a análise dos factos e as conclusões daí retiradas, com reporte ao quadro normativo aplicável, que o Exm.º instrutor teve por bem exarar no relatório, têm suficiente respaldo na matéria probatória coligida e valorada adentro da margem de liberdade probatória que assiste à Administração, sem erro manifesto que caucione qualquer intervençãõ do tribunal. O que, por um lado, permite concluir pela inexistência do apontado erro nos pressupostos de facto e de direito, e, por outro, habilita a excluir qualquer violaçãõ do princípio da legalidade e do princípio da presunçãõ de inocência.

Soçobra também este fundamento do recurso.

Finalmente, vem imputado ao acto o vício de violaçãõ do princípio da proporcionalidade.

A este propósito, cabe dizer que os tribunais superiores vêm firmando doutrina segundo a qual a aplicaçãõ pela Administração de penas disciplinares, dentro das espécies e molduras legais, é, em princípio, insindicável contenciosamente. Só assim não sucederá nos casos de erro manifesto, notória injustiça ou violaçãõ dos princípios gerais do Direito Administrativo, situações que aqui se afigura não estarem em causa, atenta a matéria que resultou provada no processo disciplinar, devidamente evidenciada no relatório, e considerando também o enquadramento jurídico plausível que lhe foi conferido pela Administraçãõ.

Termos em que, na procedência da suscitada preterição da formalidade essencial de audiência e da invocada violaçãõ de lei, por ofensa da norma do artigo 315.º, n.º 1, do Estatuto dos Trabalhadores da Administraçãõ Pública de Macau, o nosso parecer vai no sentido do provimento do recurso e da anulaçãõ do acto.

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

\*

### 三. 事實

根據卷宗及附隨之行政卷宗的資料，本院認定以下對案件裁判屬重要之事實：

1. 於 2017 年 11 月 27 日，預審員對司法上訴人及梁嘉靜提起控訴，控訴書內容如下：

“...

*Álvaro António Mangas Abreu Dantas, assessor jurídico do Gabinete do Chefe do Executivo, designado instrutor do presente processo disciplinar n.º 2/PD/GCE/2017, por despacho de Sua Excelência o Senhor Chefe do Executivo, de 9 de Novembro de 2017, vem, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 356.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública (doravante ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, deduzir acusação contra os Arguidos:*

1. *Fong Soi Kun, ex-director dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos;*
  2. *Leong Ka Cheng, subdirectora dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos;*
- nos termos e com os fundamentos seguintes:*

I.

1.º

*A Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos (SMG) é um serviço de estudo, coordenação e apoio nas áreas da meteorologia, geofísica e ambiente atmosférico da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM).*

2.º

*Constitui atribuição dos SMG, entre outras, manter e desenvolver os sistemas*

*de vigilância e de informação, cabendo-lhe, em exclusivo, a emissão de avisos de mau tempo de carácter meteorológico às entidades públicas e privadas.*

*3.º*

*Os SMG são dirigidos por um director, coadjuvado por um subdirector e entre as suas subunidades orgânicas conta-se a Divisão de Meteorologia.*

*4.º*

*A Divisão de Meteorologia é a subunidade orgânica incumbida de planear, coordenar, e orientar todas as actividades nas áreas da meteorologia e ambiente atmosférico, nos domínios da análise e previsão do tempo, climatologia, composição e qualidade do ar, processamento e transmissão da informação.*

*5.º*

*Por despacho do Chefe do Executivo, de 9 de Setembro de 2016, foi renovada a comissão de serviço de Fong Soi Kun pelo período de um ano, a partir de 1 de Novembro de 2016, como director dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos, cargo que exerceu até 24 de Agosto de 2017.*

*6.º*

*Por despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 12 de Maio de 2017, foi renovada a comissão de serviço de Leong Ka Cheng, pelo período de um ano, a partir de 26 de Julho de 2017, como subdirectora da Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos, cargo que ainda hoje exerce.*

*II.*

*7.º*

*No dia 20 de Agosto de 2017, durante o dia, uma depressão tropical formou-se no oeste do Oceano Pacífico, a leste das Filipinas e movimentou-se para o quadrante oeste. Às 2 horas do dia 21, a depressão tropical intensificou-se para*

*ciclone tropical e foi denominado "Hato".*

*8.º*

*Às 5 horas do dia 22 de Agosto de 2017, o "Hato" entrou na área de vigilância a menos de 800 km de Macau, e movimentou-se à velocidade de 25 km/h para oésnoroeste, encaminhando-se para a costa oeste do estuário do Rio das Pérolas.*

*9.º*

*Às 14 horas desse mesmo dia, o "Hato" intensificou-se para ciclone tropical severo e às 18 horas para tufão.*

*10.º*

*De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 11 horas do dia 22 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 681 km lés-sudeste de Macau, previa-se que iria passar a 17 km norte de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 992 hectopascal.*

*11.º*

*De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 3 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 283 km lés-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 55 km su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 973 hectopascal.*

*12.º*

*De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 4 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 259 km lés-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 53 km a su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 973 hectopascal.*

*13.º*

*De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 5 horas do dia 23*

*de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava -se a 245 km lés-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 48 km su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 965 hectopascal.*

*14.º*

*De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 6 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 218 km lés-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 54 km su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 965 hectopascal.*

*15.º*

*De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 7 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 171 km lés-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 49 km sul de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 965 hectopascal.*

*16.º*

*De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 8 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 145 km sudeste de Macau, previa-se que passasse a 56 km su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 956 hectopascal.*

*17.º*

*De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 9 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 108 km sudeste de Macau, previa-se que passasse a 67 km su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 956 hectopascal.*

*18.º*

*De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 10 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 69 km sudeste de Macau,*

*previa-se que passasse a 43 km su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 956 hectopascal.*

*19.º*

*De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 11 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 69 km lés-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 43 km sudeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 945 hectopascal.*

*20.º*

*De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 12 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 47 km su-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 36 km sul de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 945 hectopascal.*

*21.º*

*Às 6:28 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Central Térmica de Coloane começou a registar-se velocidade do vento de mais de 41 km/hora em cada 10 minutos, ou seja, uma velocidade dentro dos padrões do sinal n.º 3.*

*22.º*

*Às 7 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte da Amizade sul começou a registar-se velocidade do vento de mais de 41 km/hora em cada 10 minutos.*

*23.º*

*Às 7:07 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Central Térmica de Coloane voltou a registar-se velocidade do vento de mais de 41 km/hora em cada 10 minutos.*

*24.º*

*Às 7:08 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte da Amizade*

*norte começou a registar-se velocidade do vento de mais de 41 km/hora em cada 10 minutos.*

*25.º*

*Às 8:59 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte da Amizade sul começou a registar-se velocidade do vento de mais de 63 km/hora em cada 10 minutos, ou seja, uma velocidade dentro dos padrões do sinal n.º8.*

*26.º*

*Às 9:05 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte da Amizade norte começou a registar-se velocidade do vento de mais de 63 km/hora em cada 10 minutos.*

*27.º*

*Às 9:12 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Central Térmica de Coloane começou a registar-se uma velocidade do vento de mais de 63 km/hora em cada 10 minutos.*

*28.º*

*Às 9:37 horas do dia 23 de Agosto de 2017, mais estações começaram a registar velocidades do vento de mais de 63 km/hora em cada 10 minutos.*

*29.º*

*Às 10:53 horas do dia 23 de Agosto de 2017, nas estações da Taipa Grande, da Ponte da Amizade norte e de Ká-Hó, começou a registar-se uma velocidade do vento de mais de 117 km/hora em cada 10 minutos, uma velocidade dentro dos padrões do sinal n.º10.*

*30.º*

*Às 10:57 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte da Amizade sul começou a registar-se uma velocidade do vento de mais de 117 km/hora em cada 10 minutos.*

31.º

*Às 11:34 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte Nobre de Carvalho começou a registar-se uma velocidade do vento de mais de 117 km/hora em cada 10 minutos.*

32.º

*Às 11:41 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte Sai Van começou a registar-se uma velocidade do vento de mais de 117 km/hora em cada 10 minutos.*

33.º

*No dia 23 de Agosto de 2017, às 10.58 horas a estação KV de Ká-Hó começou a registar a cada minuto velocidades de vento superiores a 180 km/hora e na estação KH de Ká-Hó isso sucedeu a partir das 10.59 horas, na estação da Taipa Grande TG, a partir das 11:02 horas, na estação TV da Taipa Grande, a partir das 11:06 horas; Ponte da Amizade sul, a partir das 11:09 horas, na estação da Ponte da Amizade norte, a partir das 11:15 horas e posteriormente mais estações começaram a registar velocidades superiores a 180 km/hora em cada minuto.*

34.º

*No dia 23 de Agosto de 2017, foram registadas as seguintes rajadas máximas de vento: na estação da Taipa Grande, às 11:06 horas, de 217.4 km/hora; na estação da Ponte da Amizade sul, às 12:15 horas, de 205.9 km/hora; na estação da Ponte da Amizade norte, às 12:15, de 215.3 km/hora; na estação da Ponte Governador Nobre de Carvalho, às 12:04 horas, de 191.5 km/hora; na estação do Museu Marítimo, às 11:19 horas, de 182.9 km/hora; na estação do Terminal Marítimo de Passageiros do Porto Exterior, 197.3 km/hora; na estação da Universidade de Macau, 201.2 km/hora; na estação de Ká Hó, 207.4 km/hora e*

*na estação da Delegação de Coloane, 139.0 km/hora.*

*35.º*

*Relativamente ao "storm surge", os resultados da respectiva previsão são obtidos mediante o tratamento dos dados relativos à tempestade tropical provenientes da Japan Meteorological Agency (JMA), do Hong Kong Observatory (HKO) e do Central Weather Bureau, de Beijing (CWB) através do sistema informático de geração de modelos de previsão de "storm surge" importado da Japan Meteorological Agency (JMA) pelos SMG.*

*36.º*

*No dia 22 de Agosto de 2017, de acordo com os dados da JMA às 20 horas, a previsão para o dia 23 de Agosto de 2017, por volta das 13 horas, era a de que, por sobreposição da maré e do "storm surge", o nível da água subisse 4,9 metros; de acordo com os dados do HKO, às 20 horas, a previsão era de que, por sobreposição da maré e do "storm surge", o nível da água subisse 4.5 metros e de acordo com os dados do CWB, às 17 horas, a previsão era de que, por sobreposição da maré e do "storm surge", o nível da água subisse 4,8 metros.*

*37.º*

*No dia 23 de Agosto de 2017, de acordo com os dados da JMA às 2 horas, a previsão para esse dia por volta das 13 horas era a de que, por sobreposição da maré e do "storm surge", o nível da água subisse 4,75 metros; de acordo com os dados do HKO, às 2 horas, a previsão era a de que, por sobreposição da maré e do "storm surge" o nível da água subisse 4,75 metros e de acordo com os do CWB, às 2 horas, a previsão era a de que por sobreposição da maré e do "storm surge" o nível da água subisse 4,5 metros.*

*38.º*

*No dia 23 de Agosto de 2017, de acordo com os dados da JMA às 8 horas, a previsão para esse dia por volta das 13 horas era a de que por sobreposição da maré e do "storm surge" o nível da água subisse cerca de 5 metros; de acordo com os dados do HKO, às 8 horas, a previsão era a de que por sobreposição da maré e do "storm surge" o nível da água subisse cerca de 5 metros e de acordo com os dados do CWB, às 8 horas, a previsão era a de que por sobreposição da maré e do "storm surge" o nível da água subisse 4,7 metros.*

*39.º*

*No dia 23 de Agosto de 2017, de acordo com os dados da JMA às 11 horas, a previsão para esse dia por volta das 13 horas era a de que, por sobreposição da maré e do "storm surge", o nível da água subisse cerca de 5,25 metros; de acordo com os dados do HKO, às 11 horas, a previsão era a de que, por sobreposição da maré e do "storm surge" o nível da água subisse cerca de 5,4 metros e de acordo com os dados do CWB, às 11 horas, a previsão era a de que, por sobreposição da maré e do "storm surge" o nível da água subisse 5 metros.*

*40.º*

*No dia 23 de Agosto de 2017, pelas 8:40 horas, a estação do Porto Interior começou a registar uma subida do nível da água.*

*41.º*

*Por volta das 10:35 horas do dia 23 de Agosto de 2017, a estação do Porto Interior e mais estações registaram um início de subida rápida do nível da água a partir de zero.*

*42.º*

*Por volta das 10:50 horas, do dia 23 de Agosto de 2017, nessas estações registou-se uma subida do nível da água de cerca de 0,5 metros; por volta das 11:25 horas, de aproximadamente um metro; por volta das 11:33 horas, subiu*

*para um valor superior a 1,5 metros.*

*43.º*

*Entre as 11:33 e as 12 horas várias estações de monitorização registaram subidas do nível da água até por volta 1.60 metros e a partir daí deixaram de actualizar os registos.*

*44.º*

*Quando, finalmente, os SMG mediram o nível da água resultante da sobreposição da maré e do "storm surge", o mesmo era de 5,6 metros.*

*45.º*

*No dia 23 de Agosto de 2017, até ao momento em que os registos foram actualizados, foram registados os seguintes níveis máximos de água nas estações de monitorização do nível de água: Estação da Rua da Praia do Manduco, 1.52 metros acima do pavimento, às 12:13 horas; Estação do Largo do Pagode do Bazar, 1.62 metros acima do pavimento, às 12:05 horas; Estação de Lam Mau, 1.55 metros acima do pavimento, às 12 horas, Estação do Largo Ponte e Horta, 1.54 metros acima do pavimento, às 11:50 horas.*

*46.º*

*Nas zonas baixas do Porto Interior, a inundaçãõ começa quando o nível da maré atinge 3,05 metros.*

*III.*

*47.º*

*Nas previsões da evoluçãõ do "Hato", os SMG utilizaram o sistema DVORAK, a partir de dados obtidos das imagens de satélite e de outros dados.*

*48.º*

*No dia 22 de Agosto de 2017, às 10:47 horas, os SMG içaram o sinal 1 de tempestade tropical e emitiram aviso de que era provável que esse sinal se*

*mantivesse durante o dia.*

*49.º*

*Às 16 horas do dia 22 de Agosto de 2017, os SMG emitiram informação de que se iria manter o sinal n.º 1 e que se previa que o mesmo se mantivesse durante a noite.*

*50.º*

*À mesma hora, a Arguida Leong Ka Cheng reuniu-se com o pessoal do Centro de Previsão Meteorológica (CPM) e disse-lhes que não era necessário abordar nessa reunião a matéria relativa à previsão do "Hato" porque o superior já tinha uma decisão e por isso, nessa reunião, apenas foi abordada a questão da previsão do tempo para os próximos 7 dias.*

*51.º*

*Às 22 horas do dia 22 de Agosto de 2017, os SMG emitiram aviso de que, entre a 1 e as 3 horas do dia 23 iria ponderar-se substituir o sinal n.º 1 pelo sinal n.º 3.*

*52.º*

*À 1:59 horas do dia 23 de Agosto de 2017, os SMG emitiram aviso de que iam substituir o sinal n.º 1 pelo sinal n.º 3 às 3 horas do dia 23.*

*53.º*

*Às 2:53 horas do dia 23 de Agosto de 2017, os SMG, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, emitiram um aviso sobre o içar do sinal n.º 3, referindo, também que iam ponderar a substituição desse sinal pelo sinal n.º 8 de acordo com as condições durante a manhã.*

*54.º*

*Antes das 6 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o Chefe da Divisão de*

*Meteorologia contactou a Arguida Leong Ka Cheng dando-lhe conta de que o içar do sinal 8 não deveria ter lugar depois das 9 horas e esperava que às 6 horas já pudesse ser divulgado um aviso ao público.*

55.º

*Porém, dado que os Arguidos ainda não tinham decidido a hora de içar o sinal n.º8, às 6:08 horas do dia 23, no aviso dos SMG referiu-se que seria ponderada a passagem para o sinal n.º8 antes das 9 horas.*

56.º

*Às 6:30 horas do dia 23 de Agosto de 2017, a Arguida Leong Ka Cheng, olhando para as imagens de radar do "Hato", afirmou: "這個大眼仔無風的", e referiu que não havia necessidade de reforçar o pessoal no CPM, após o que saiu.*

57.º

*O Chefe da Divisão de Meteorologia discutiu com os colegas "da linha da frente" acerca do sinal de "storm surge" e todos entendiam que havia talvez houvesse a necessidade de emitir o grau preto do aviso de "storm surge",*

58.º

*Por isso, o Chefe da Divisão de Meteorologia colocou, por telefone, essa questão à Arguida Leong Ka Cheng e obteve como resposta a de que, mais tarde se veria consoante a situação, assim ignorando a sugestão dos seus subordinados.*

59.º

*Às 7:02 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o Chefe da Divisão de Meteorologia recebeu instruções da Arguida Leong Ka Cheng de que às 9 horas iria ser içado o sinal 8 e às 7:08 foi emitido aviso pelos SMG dando conta disso mesmo.*

60.º

*Às 9 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, foi içado o sinal n.º 8 NE e no aviso emitido pelos SMG nessa altura foi referido que se previa a manutenção desse sinal durante a parte da manhã.*

*61.º*

*Às 9:55 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no - mesmo sentido do daquela decisão, os SMG emitiram aviso dando conta de que se mantinha içado o sinal n.º 8 NE, e se previa a manutenção desse sinal durante a parte da manhã.*

*62.º*

*Às 10:05 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, os SMG emitiram aviso dando conta de que se mantinha içado o sinal n.º 8 NE e de que, em curto prazo, seria içado o sinal n.º 9.*

*63.º*

*Às 10:35 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, os SMG içaram o sinal n.º 9.*

*64.º*

*Às 11:05 horas dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, foi emitido aviso pelos SMG dando conta*

*de que se mantinha içado o sinal n.º 9 e de que, em breve, seria içado o sinal n.º 10.*

*65.º*

*Às 11:25 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, os SMG içaram o sinal n.º 10.*

*66.º*

*Às 11:55 horas do dia 23 de Agosto de 2017 foi emitido aviso de manutenção do sinal n.º 10.*

*67.º*

*Às 21 horas do dia 22 de Agosto de 2017 e às 2.53 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, foi emitido aviso pelos SMG de que entraria em vigor o sinal de "storm surge" de grau 2/vermelho, no dia 23 de Agosto de 2017, às 8 horas.*

*68.º*

*Às 8:30 horas do dia 23 de Agosto de 2017 entrou em vigor o aviso de "storm surge" de grau 2/vermelho.*

*69.º*

*Às 11:30 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, entrou em vigor o aviso de "storm surge" de grau 3/preto.*

*70.º*

*No dia 23 de Agosto de 2017, por volta das 12 horas, a Arguida Leong Ka Cheng referiu ao pessoal em serviço nos SMG que era indiferente ser aviso de*

*"storm surge" de grau vermelho ou aviso de grau preto, bastando que o aviso fosse divulgado ao público.*

71.º

*Quando foi verificado que o nível de maré já chegava a um nível igual ao que se tinha verificado aquando da passagem do tufão "Hagupit" por Macau, e que a situação se iria agravar conforme indicado pela trajectória do tufão "Hato", os Arguidos não deram essas informações ao Centro de Operações de Protecção Civil nem a outros elementos da protecção civil para que fossem tomadas as devidas medidas especiais.*

72.º

*De acordo com as "Instruções de Trabalho sobre o Aviso de "storm surge" dos SMG, a hora da entrada em vigor do aviso de "storm surge" tem como referência a hora estimada em que o nível de água irá subir acima do nível do pavimento rodoviário da zona do Porto Interior, devendo, na medida do possível, ser emitido o aviso de alerta com uma antecedência de seis a doze horas da sua entrada em vigor.*

73.º

*Durante a aproximação e passagem do "Hato" a, e, por Macau, o Arguido Fong Soi Kun, na qualidade de director dos SMG, utilizou, como habitualmente fazia, para cálculo da velocidade dos ventos médios os valores obtidos em períodos de 1 hora e não em períodos de 10 minutos.*

IV.

74.º

*Os sinais n.º 8 e n.º 10 de tempestade tropical foram içados e o aviso de grau preto de "storm surge" entrou em vigor, demasiado tarde, e por isso não produziram os efeitos de alerta previstos na lei.*

75.º

*De acordo com os dados de que os SMG dispunham, na sequência da aproximação do "Hato" a Macau, justificava-se o içar do sinal n.º 8, entre as 6 e as 8 horas do dia 23 de Agosto de 2017.*

76.º

*Não obstante, em resultado de um erróneo entendimento das disposições legais relativas ao içar dos sinais de tempestade tropical, que conheciam, e a uma avaliação incorrecta dos dados científicos disponíveis nos SMG por parte dos Arguidos, foi decidido, nos termos anteriormente referidos no artigo 60.º desta acusação, que o sinal n.º 8 de tempestade tropical seria içado às 9 horas do dia 23 de Agosto de 2017, numa altura em que, pelo menos nas estações de medição da Ponta da Amizade sul (8:59 horas), da Ponte da Amizade norte (9:05 horas) e da Central Térmica de Coloane (9:12 horas), já se registavam ventos médios, em períodos de 10 minutos, com velocidade superior a 63 km/hora.*

77.º

*Do mesmo modo, em resultado de um erróneo entendimento das disposições legais relativas ao içar dos sinais de tempestade tropical, que conheciam, e de uma avaliação incorrecta dos dados científicos disponíveis nos SMG por parte dos Arguidos, foi decidido, nos termos anteriormente referidos no artigo 65.º desta acusação, içar o sinal n.º 10, às 11:25 horas do dia 23 de Agosto de 2017, quando já se registavam em algumas estações de medição ventos médios, em períodos de 10 minutos, com velocidade superior a 117 km/hora.*

78.º

*Na noite do dia 22 de Agosto de 2017, os SMG já dispunham de dados suficientes para justificar a emissão do aviso de "storm surge" de grau preto e a evolução da situação do "Hato" apontava para a possibilidade de um "storm*

*surge" mais grave do que aquele que se tinha verificado aquando da passagem do "Hagupit".*

79.º

*Apesar disso, na sequência de decisão resultante de um erróneo entendimento por parte dos arguidos do regime legal do aviso de "storm surge", que conheciam, e de uma avaliação incorrecta, pela sua parte, dos dados científicos disponíveis nos SMG, foi emitido e subsequentemente mantido o aviso de "storm surge" de grau vermelho a entrar em vigor às 8 horas do dia 23 de Agosto de 2017.*

80.º

*Os Arguidos actuaram de forma livre e consciente.*

81.º

*Os erróneos entendimentos e as avaliações incorrectas referidas nos anteriores artigos 76.º a 79.º desta acusação resultaram de os Arguidos não terem agido com o cuidado, a prudência e a diligência com que podiam e deviam ter agido.*

82.º

*Os Arguidos são profissionais experientes que ocupavam os lugares cimeiros da estrutura orgânica dos SMG e por isso era-lhes especialmente exigível que, nos dias 22 e 23 de Agosto de 2017, aquando da aproximação e da passagem por Macau do "Hato", tivessem actuado de modo a que os sinais n.º 8 e n.º 10 de tempestade tropical tivessem sido içados e o aviso de "storm surge" n.º 3/preto emitido a horas que permitissem que tais sinais pudessem ter produzido os efeitos de alerta previstos na lei.*

V.

83.º

*O Arguido Fong Soi Kun é trabalhador da Administração Pública com vínculo*

*de nomeação definitiva e tem a categoria de meteorologista operacional especialista principal, 3.º escalão.*

84.º

*Ingressou na Administração Pública em 1 de Julho de 1982.*

85.º

*Exerceu ininterruptamente o cargo de Director dos Serviços Meteorológicos entre 1 de Novembro de 1998 e 24 de Agosto de 2017.*

86.º

*Teve as seguintes classificações de serviço: 1984-1986 e 1989 ("Bom"); 1987-1988 e 1990-1996 ("Muito Bom").*

87.º

*Nada consta do registo disciplinar do Arguido Fong Soi Kun em seu desfavor.*

88.º

*A Arguida Leong Ka Cheng exerce o cargo de subdirectora dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos em comissão de serviço, desde 26 de Julho de 2013.*

89.º

*Ingressou na Administração Pública em 1 de Março de 1994 e tem vínculo de nomeação definitiva.*

90.º

*Actualmente tem a categoria de meteorologista assessora principal, 1.º escalão, do quadro de pessoal da carreira de meteorologista dos SMG.*

91.º

*Teve as seguintes classificações de serviço: 1994-1998 ("Muito Bom"); 2005-2013 ("Satisfaz Muito").*

92.º

*Nada consta do registo disciplinar da Arguida Leong Ka Cheng em seu desfavor.*

VI.

93.º

*As actuações dos Arguidos Fong Soi Kun e Leong Ka Cheng, nos termos descritos nos artigos 47.º a 79.º da presente acusação, consubstanciam violações culposas pela sua parte do dever geral de zelo a que se refere o artigo 279.º; n.º 2, alínea b), e n.º 4 do ETAPM e ao qual, enquanto director e subdirectora dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos se encontravam sujeitos, por imposição do n.º 2 do artigo 1.º e do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia) e do corpo do artigo 16.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2009 (Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia).*

94.º

*As infracções disciplinares praticadas pelos Arguidos e antes descritas, porque reveladoras de culpa grave no incumprimento do dever de zelo, são puníveis com pena de suspensão nos termos previstos n.ºs 1 e 3, do artigo 314.º, do ETAPM, sendo que a pena abstractamente aplicável é a de suspensão de 121 a 240 dias.*

95.º

*Depõem a favor do Arguido Fong Soi Kun, como circunstâncias atenuantes, as seguintes:*

- i. A prestação de mais de 10 anos de serviços classificados de "Bom" e de "Muito Bom";*
- ii. A falta de intenção dolosa.*

96.º

*Depõem contra o Arguido Fong Soi Kun, como circunstâncias agravantes, as seguintes:*

- i. A acumulação de infracções;*
- ii. A responsabilidade do cargo exercido.*

*97.º*

*Depõem a favor da Arguida Leong Ka Cheng, como circunstâncias atenuantes, as seguintes:*

- i. A prestação de mais de 10 anos de serviços classificados de "Excelente" e de "Satisfaz Muito";*
- ii. A falta de intenção dolosa.*

*98.º*

*Depõem contra a Arguida Leong Ka Cheng, como circunstâncias agravantes, as seguintes:*

- i. A acumulação de infracções;*
- ii. A responsabilidade do cargo exercido.*

*Prova: a dos autos*

*No prazo de 48 horas extraia cópia da anterior acusação e entregue-a em mão aos Arguidos e também aos seus defensores, notificando-os para, no prazo de 10 dias, apresentarem, querendo, a sua defesa por escrito, podendo, nesse mesmo prazo, por si ou advogado, consultar o processo, apresentar rol de testemunhas, juntar documentos ou requerer quaisquer diligências em ordem à sua defesa.*

*Os arguidos deverão ser ainda advertidos de que a falta de resposta dentro daquele prazo vale como sua efectiva audiência para todos os efeitos legais (artigo 334.º, n.º 4 do ETAPM)...*

*"...*

*鄧澳華(Álvaro António Mangas Abreu Dantas), 行政長官辦公室法律顧問,*

於2017年11月9日獲行政長官批示委任為本紀律程序(第2/PD/GCE/2017號)的預審員，現根據12月21日第87/89/M號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第三百五十六條第三款之規定，向以下嫌疑人提出控訴:

1. 地球物理暨氣象局前局長馮瑞權;
2. 地球物理暨氣象局副局長梁嘉靜;

內容及理據如下:

I.

1.º

地球物理暨氣象局(氣象局)是澳門特別行政區(澳門特區)在氣象、地球物理及大氣環境方面的研究、統籌及輔助機關。

2.º

氣象局其中一項職責是保持並發展監察系統及資訊體系，專門負責向公共及私人實體發出氣象方面之惡劣天氣之通告。

3.º

氣象局由一名局長領導，該局長由一名副局長輔助，而氣象處是其中一個組織附屬單位。

4.º

氣象處為組織附屬單位，在氣象及大氣環境方面負責計劃、統籌及領導屬分析及預測天氣、氣候學、空氣成分及質量，以及處理及傳送資訊範圍內之一切工作。

5.º

透過行政長官2016年9月9日的批示，馮瑞權擔任氣象局局長的定期委任自2016年11月1日起續期一年。任職至2017年8月24日。

6.º

透過運輸工務司司長2017年5月12日的批示，梁嘉靜擔任氣象局副局長的定期委任自2017年7月26日起續期一年。現仍在職。

## II.

### 7.°

2017年08月20日，日間一熱帶低氣壓在西太平洋菲律賓以東外海域形成，採偏西方向移動。21日凌晨2時該熱帶低氣壓增強為一熱帶風暴，被命名為“天鴿”。

### 8.°

2017年08月22日凌晨5時，“天鴿”進入本澳800公里警戒範圍，以時速25公里向西北偏西方向移動，趨向珠江口西岸沿海地區。

### 9.°

同日下午2時“天鴿”增強為強烈熱帶風暴，並於下午6時再增強為颱風。

### 10.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月22日11:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東681公里，預計在澳門北面17公里處掠過，其中心氣壓為992百帕。

### 11.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日的03:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東283公里，預計在澳門西南偏南55公里處掠過，其中心氣壓為973百帕。

### 12.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日04:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東259公里，預計在澳門西南偏南53公里處掠過，其中心氣壓為973百帕。

### 13.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日05:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東245公里，預計在澳門西南偏南48公里處掠過，其中心氣壓為965百帕。

14.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日06:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東218公里，預計在澳門西南偏南54公里處掠過，其中心氣壓為965百帕。

15.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年的月23日07:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東171公里，預計在澳門南方49公里處掠過，其中心氣壓為965百帕。

16.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日08:00，“天鴿”中心位於澳門東南145公里，預計在澳門西南偏南56公里處掠過，其中心氣壓為956百帕。

17.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日09:00，“天鴿”中心位於澳門東南108公里，預計在澳門西南偏南67公里處掠過，其中心氣壓為956百帕。

18.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日10:00，“天鴿”中心位於澳門東南69公里，預計在澳門西南偏南43公里處掠過，其中心氣壓為956百帕。

19.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日11:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東69公里，預計在澳門東南43公里處掠過，其中心氣壓為945百帕。

20.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日12:00，“天鴿”中心位

於澳門東南偏南 47 公里，預計在澳門南方 36 公里處掠過，其中心氣壓為 945 百帕。

21.°

2017 年 08 月 23 日 06:28 路環發電廠站開始錄得每 10 分鐘超過 41 km/h 的風速，即三號風球標準內的風速。

22.°

2017 年 08 月 23 日 07:00 友誼大橋南峰站開始錄得每 10 分鐘超過 41 km/h 的風速。

23.°

2017 年 08 月 23 日 07:07 路環發電廠站再次錄得每 10 分鐘超過 41 km/h 的風速。

24.°

2017 年 08 月 23 日 07:08 友誼大橋北峰站開始錄得每 10 分鐘超過 41 km/h 的風速。

25.°

2017 年 08 月 23 日 08:59 友誼大橋南峰站開始錄得每 10 分鐘超過 63 km/h 的風速，即八號球標準內的風速。

26.°

2017 年 08 月 23 日 09:05 友誼大橋北峰站開始錄得每 10 分鐘超過 63 km/h 的風速。

27.°

2017 年 08 月 23 日 09:12 路環發電廠站開始錄得每 10 分鐘超過 63 km/h 的風速。

28.°

2017 年 08 月 23 日 09:37 多個氣象站開始錄得每 10 分鐘超過 63 km/h 的風速。

29.°

2017年08月23日10:53大潭山站、友誼大橋北峰站、九澳站開始錄得每10分鐘超過117 km/h的風速，即十號風球標準內的風速。

30.°

2017年08月23日10:57友誼大橋南峰站開始錄得每10分鐘超過117 km/h的風速。

31.°

2017年08月23日11:34嘉樂庇總督大橋站開始錄得每10分鐘超過117 km/h的風速。

32.°

2017年08月23日11:41西灣大橋站開始錄得每10分鐘超過117 km/h的風速。

33.°

2017年08月23日10:58九澳KV站開始錄得每1分鐘超過180 km/h的風速；同樣的風速於10:59在九澳KH站開始錄得；11:02在大潭山站TG開始錄得；11:06在大潭山站TV開始錄得；11:09在友誼大橋南峰站開始錄得；11:15在友誼大橋北峰站開始錄得；其後更多站開始錄得每1分鐘超過180km/h的風速。

34.°

2017年08月23日各氣象站錄得的最高陣風如下：11:06大潭山217.4 km/h；12:15友誼大橋(南)205.9km/h；12:15友誼大橋(北)215.3 km/h；12:04嘉樂庇總督大橋191.5 km/h；11:19海事博物館182.9 km/h；外港客運碼頭197.3 km/h；澳門大學201.2 km/h；九澳207.4km/h及路環分站139.0 km/h。

35.°

關於風暴潮的預測，日本氣象廳、香港天文台及中央氣象台(北京)的熱帶氣旋資料經過氣象局從日本氣象廳引入的電腦系統運行風暴潮預報模式後，

便可產生風暴潮的預測結果。

36.°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 22 日 20:00 的資料預測 2017 年 08 月 23 日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度為 4.9 米;根據香港天文台 20:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.5 米;而根據中央氣象台(北京)17:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.8 米。

37.°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 23 日 02:00 的資料預測同日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度為 4.75 米;根據香港天文台 02:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.75 米;而根據中央氣象台(北京)02:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.5 米。

38.°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 23 日 08:00 的資料預測同日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度為 5 米;根據香港天文台 08:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 5 米;而根據中央氣象台(北京)08:00 的資料預測潛汐和風暴潮疊加高度為 4.7 米。

39.°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 23 日 11:00 的資料預測同日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度約為 5.25 米;根據香港天文台 11:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度約為 5.4 米;而根據中央氣象台(北京)11:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 5 米。

40.°

2017 年 08 月 23 日 08:40，內港水位站開始錄得水位上升。

41.°

2017 年 08 月 23 日約 10:35 內港水位站及多個水位站錄得水位由 0 米開始急速上升。

42.°

2017年08月23日約10:50這些水位站錄得水位上升至約0.5米;約於11:25上升至約1米;約11:33上升至超過1.5米。

43.°

2017年08月23日11:33至12:00間,多個水位站開始錄得約1.6米的水位,而此水位以上的範圍,再沒法獲得更新。

44.°

最終,氣象局測量到最高潮汐及風暴潮的疊加高度為5.6米。

45.°

2017年08月23日,直至記錄沒法更新為止,水位監測站錄得最高水位如下:12:13下環街站錄得1.52米;12:05康公廟站錄得1.62米;12:00林茂塘站錄得1.55米;11:50司打口站錄得1.54米。

46.°

在內港低窪處潮高達3.05米便開始水浸。

III.

47.°

氣象局是採用DVORAK形式,透過衛星雲圖等資料去預測“天鴿”的演變。

48.°

2017年08月22日10:47,氣象局發出懸掛一號風球、預料一號風球將在日間維持的信息。

49.°

2017年08月22日16:00,氣象局發出一號風球仍然懸掛、預料一號風球將在晚間維持的信息。

50.°

同一時間,嫌疑人梁嘉靜與預報中心人員舉行會商,告知他們不需要就“天鴿”做預報,因上級已有決定,因此在這會議中,人員只報告了未來7天的

天氣。

51.°

2017年08月22日22:00，氣象局發出23日01:00至03:00將考慮改掛三號風球的信息。

52.°

2017年8月23日01:59，氣象局發出23日03:00將改掛三號風球的信息。

53.°

2017年08月23日02:53，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出懸掛三號風球、早上視乎情況考慮是否改掛八號風球的信息。

54.°

2017年08月23日06:00前，氣象處處長告知嫌疑人梁嘉靜，懸掛八號風球不能遲於09:00，希望在06:00時可向外公佈。

55.°

但由於兩名嫌疑人還未決定懸掛八號風球的時間，故於23日06:08，氣象局發出09:00前將考慮改掛八號風球的信息。

56.°

2017年08月23日06:30，嫌疑人梁嘉靜對著雷達圖表示“這個大眼仔無風的”，不需增加人員幫忙，之後便離開了預報中心。

57.°

氣象處處長曾與前線同時商討有關風暴潮警告的發出，他們都覺得可能需要改發黑色風暴潮。

58.°

故氣象處處長曾透過電話與嫌疑人梁嘉靜談及這問題，但獲回覆稍後再看情況而定，因此漠視了下屬的建議。

59.°

2017年08月23日07:02，氣象處處長收到嫌疑人梁嘉靜的指示，將於09:00懸掛八號風球，故氣象局於07:08發出信息公佈這內容。

60.°

2017年08月23日09:00，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出懸掛八號東北風球的信息、同時預料該風球將在上午維持。

61.°

2017年08月23日09:55，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出維持懸掛八號東北風球，並預料該風球將在上午維持的信息。

62.°

2017年08月23日10:05，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出維持懸掛八號東北風球，並將於短時間內改掛九號風球的信息。

63.°

2017年08月23日10:35，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局懸掛九號風球。

64.°

2017年08月23日11:05，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出維持懸掛九號風球，並將於短時間內改掛十號風球的信息。

65.°

2017年08月23日11:25，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局懸掛十號風球。

66.°

2017年08月23日11:55，氣象局發出維持十號風球的信息。

67.°

2017年08月22日21:00及2017年08月23日02:53，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出風暴潮第二級/紅色警告將於2017年08月23日08:00生效的信息。

68.°

2017年08月23日08:30，風暴潮第二級/紅色警告生效。

69.°

2017年08月23日11:30，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，風暴潮第三級/黑色警告生效。

70.°

2017年08月23日12時許，嫌疑人梁嘉靜向氣象局當值人員表示，紅色與黑色風暴潮警告沒有分別，只要對外發佈了便可以。

71.°

眼看潮水漲至颱風“黑格比”吹襲澳門時所造成的水平，而且按照“天鴿”的移動路徑，情況將進一步惡化，但兩名嫌疑人並沒有將有關信息知會民防行動中心或其他民防成員，以便採取適當的特別措施。

72.°

根據氣象局的《風暴潮警告工作指引》，風暴潮警告生效時間以預測水位高於內港路面時間為標準，並盡可能在生效前6至12小時發出。

73.°

在“天鴿”逼近及掠過澳門期間，身為氣象局局長的嫌疑人馮瑞權，一如以往，採用了以1小時的單位來值計算平均風速，而非10分鐘的單位來計算。

IV.

74.°

懸掛八號和十號風球的時間太遲，黑色風暴潮警告亦生效得太遲，因此產生不到法律規定的預警作用。

75.°

根據氣象局的數據，基於“天鴿”逐漸逼近澳門，2017年8月23日06:00至08:00之間懸掛八號風球是合理的。

76.°

然而，由於兩名嫌疑人錯誤理解所認知的懸掛熱帶氣旋警告的相關法律規定，又錯誤評估氣象局的科學數據，因此，使用了本控訴書第60條所指的方式，決定在2017年8月23日09:00懸掛八號風球，而當時，至少在友誼大橋南峰站(08:59)、友誼大橋北峰站(09:05)和路環發電廠站(09:12)均已錄得每10分鐘超過63 km/h的平均風速。

77.°

同樣，由於兩名嫌疑人錯誤理解其所認識的懸掛熱帶氣旋警告的相關法律規定，又錯誤評估氣象局的科學數據，因此，使用了本控訴書第65條所指的方式，決定在2017年8月2日11:25懸掛十號風球，而當時部份氣象站已錄得每10分鐘超過117 km/h的平均風速。

78.°

2017年8月22日晚氣象局已有足夠數據支持發出黑色風暴潮警告，而且按照“天鴿”的演變，情況可能較颱風“黑格比”吹襲時造成的風暴潮嚴重。

79.°

然而，由於兩名嫌疑人錯誤理解其所認識的發出風暴潮警告的法律制度，又錯誤評估氣象局的科學數據，並在此情況下作出決定，因此，氣象局發佈了紅色風暴潮警告將於2017年8月23日08:00生效的信息並於隨後宣佈維持該警告。

80.°

兩名嫌疑人是在自由及有意識的情況下作出行為的。

81.º

本控訴書第 76 條至 79 條所提的錯誤理解和錯誤評估，是由於兩名嫌疑人行事時缺乏可有及應有的小心、謹慎和注意而造成的。

82.º

兩名嫌疑人均是經驗豐富的專業人士，擔任氣象局組織架構中最高的職位，因此在 2017 年 8 月 22、23 日“天鴿”逼近及掠過澳門期間，應可要求他們準確評估數據，使當時八號和十號風球的懸掛時間，以及風暴潮第三級/黑色警告的發出時間，能產生法律規定的預警作用。

V.

83.º

嫌疑人馮瑞權是定期委任的公共行政工作人員，屬氣象局編制人員，等級為第三職階首席特級氣象技術員。

84.º

其於 1982 年 7 月 1 日進入公職。

85.º

於 1988 年 11 月 1 日至 2017 年 8 月 24 日期間，一直擔任氣象局局長職位。

86.º

其工作評核為：1984 至 1986 及 1989 年(良)；1987-1988 及 1990 至 1996 (優)。

87.º

在嫌疑人馮瑞權的紀律紀錄上，沒載有對其不利的內容。

88.º

嫌疑人梁嘉靜自 2013 年 7 月 26 日以定期委任方式擔任氣象局副局長職位。

89.º

其於 1994 年 3 月 1 日進入公職，聯繫方式是確定委任。

90.º

其現時等級是氣象局編制內第一職階首席顧問氣象高級技術員。

91.º

其工作評核為:1994 至 1998 (優);2004-2013 (十分滿意)。

92.º

在嫌疑人梁嘉靜的紀律紀錄上，沒載有對其不利的內容。

VI.

93.º

根據載於本控訴書第 47 條至第 79 條的內容，嫌疑人馮瑞權及梁嘉靜的行為等同過錯違反《澳門公共行政工作人員通則》第二百七十九條第二款 b) 項及第四款規定的一般熱心義務;按照第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則》的基本規定第一條第二款及第十一條第一款，以及第 26/2009 號行政法規《領導及主管人員通則的補充規定》第十六條的內容，兩名嫌疑人作為氣象局局長及副局長，有義務遵守上述熱心義務。

94.º

兩名嫌疑人所作的前述紀律違反，由於顯示其違反熱心義務時存有嚴重過錯，根據《澳門公共行政工作人員通則》第三百一十四條第一款及第三款的規定，可科處停職處分，而可抽象科處的刑罰是 121 日至 240 日的停職處分。

95.º

對嫌疑人馮瑞權有利的減輕情節:

- (1) 超過十年工作表現評核為“良”和“優”;
- (2) 非故意。

96.º

對嫌疑人馮瑞權不利的加重情節:

- (1) 違犯行為的合併;
- (2) 擔任職位所負有的責任。

97.º

對嫌疑人梁嘉靜有利的減輕情節:

- (一) 超過十年工作表現評核為“優”和“十分滿意”;
- (二) 非故意。

98.º

對嫌疑人梁嘉靜不利的加重情節:

- (1) 違犯行為的合併;
- (2) 擔任職位所負有的責任。

證據: 載於卷宗內

本人現指示於四十八小時內將以上控訴書複印，送交嫌疑人手上及其辯護人，並通知其可在十日期間內提交書面答辯，在此期間內，嫌疑人或受委託之律師可查閱卷宗、列出證人名單、附同有關文件或要求採取辯護措施。此外，亦應提醒嫌疑人，倘不在指定期限內答辯，則在各法律效力方面，均視已實際對其進行聽證(《澳門公共行政工作人員通則》第三百三十四條第四款)…”。

2. 於 2018 年 04 月 09 日，預審員作出紀律程序報告，內容如下：

“...

**1. O impulso e o desenvolvimento processuais: síntese**

1.1. Por considerar haver indícios suficientes de que factos apurados em resultado do processo de inquérito levado a cabo pela "Comissão de Inquérito sobre a Catástrofe do Tufão de 23 de Agosto" (adiante, "Comissão de Inquérito") eram susceptíveis de constituir infracção disciplinar, Sua Excelência o Chefe do Executivo, por seu despacho de 9 de Novembro de 2017, ordenou a instauração de processo disciplinar em que são Arguidos Fong Soi Kun e Leong Ka Cheng, à data dos factos, respectivamente, director e subdirectora dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos (doravante, SMG).

Através do mesmo despacho, foi determinado que, nos termos do n.º 3 do artigo

356.º do ETAPM, o processo de inquérito, na parte relevante, constituísse a fase de instrução do processo disciplinar e o ora signatário foi nomeado instrutor:

1.2. Em observância do disposto no n.º 3 do artigo 356.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (doravante, ETAPM), foi deduzida acusação contra os Arguidos, a qual, no original em língua portuguesa e na respectiva tradução para a língua chinesa, consta de fls. 41 a 81 dos autos e aqui se dá por integralmente reproduzida.

1.3. Notificados da acusação, cada um dos arguidos apresentou a respectiva defesa escrita, nos termos previstos no artigo 334.º do ETAPM, cujos teores constam de fls. 111 a 189 (Arguido Fong Soi Kun) e de fls. 298 a 377 (Arguida Leong Ka Cheng) e aqui se dão por integralmente reproduzidos.

1.4. Após a apresentação dos articulados de defesa, procedeu-se à inquirição das testemunhas arroladas pelos Arguidos e estes foram novamente ouvidos, a seu pedido, tudo com observância das formalidades legais.

## **2. Da inexistência da arguida nulidade da acusação**

Os Arguidos alegam que a acusação enferma de um vício decorrente da falta de indicação das disposições legais aplicáveis, o que, em seu entender, implicaria a violação do disposto no artigo 332.º, alínea d) do ETAPM.

Salvo o devido respeito, os Arguidos não têm razão. A acusação é muito clara e inequívoca quer na descrição dos factos que são imputados aos arguidos quer no respectivo enquadramento jurídico. O que a norma do artigo 332.º do ETAPM exige é que, além de enunciar a factologia que se imputa ao arguido, acusação proceda ao seu enquadramento jurídico, indicando o preceito legal que legitima a punição e as circunstâncias atenuantes e agravantes que eventualmente ocorram, terminando por enunciar a pena que se considera ser de aplicar (nestes termos, Paulo Veiga Moura, Estatuto Disciplinar dos

*Trabalhadores da Administração Pública, anotado, 2.ª edição, Coimbra Editora, p. 241). Ora, como é evidente, a acusação que foi deduzida nestes autos respeita, por inteiro, estas exigências legais. Não enferma, portanto, do vício que lhe é assacado pelos Arguidos.*

*Deve improceder, pelo exposto e sem necessidade de maiores considerandos, a invocada nulidade.*

### **3. Os factos provados**

*Em resultado da análise crítica da prova documental e testemunhal produzida nos presentes autos, quer na fase da instrução quer no decurso da fase da defesa, dos que eram relevantes para a prolação de uma adequada decisão final no presente procedimento, consideram-se provados os seguintes:*

*1. A Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos (SMG) é um serviço de estudo, coordenação e apoio nas áreas da meteorologia, geofísica e ambiente atmosférico da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM).*

*2. Constitui atribuição dos SMG, entre outras, manter e desenvolver os sistemas de vigilância de informação, cabendo-lhe, em exclusivo, a emissão de avisos de mau tempo de carácter meteorológico às entidades públicas e privadas.*

*3. Os SMG são dirigidos por um director, coadjuvado por um subdirector e entre as suas subunidades orgânicas conta-se a Divisão de Meteorologia.*

*4. A Divisão de Meteorologia é a subunidade orgânica incumbida de planejar, coordenar, e orientar todas as actividades nas áreas da meteorologia e ambiente atmosférico, nos domínios da análise e previsão do tempo, climatologia, composição e qualidade do ar, processamento e transmissão da informação.*

*5. Por despacho do Chefe do Executivo, de 9 de Setembro de 2016, foi renovada a comissão de serviço de Fong Soi Kun pelo período de um ano, a*

*partir de 1 de Novembro de 2016, como director dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos, cargo que exerceu até 24 de Agosto de 2017.*

*6. Por despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 12 de Maio de 2017, foi renovada a comissão de serviço de Leong Ka Cheng, pelo período de um ano, a partir de 26 de Julho de 2017, como subdirectora da Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos, cargo que ainda hoje exerce.*

*7. No dia 20 de Agosto de 2017, durante o dia, uma depressão tropical formou-se no oeste do Oceano Pacífico, a leste das Filipinas e movimentou-se para o quadrante oeste. Às 2 horas do dia 21, a depressão tropical intensificou-se para ciclone tropical e foi denominado "Hato".*

*8. Às 5 horas do dia 22 de Agosto de 2017, o "Hato" entrou na área de vigilância a menos de 800 km de Macau, e movimentou-se à velocidade de 25 km/h para oés-noroeste, encaminhando-se para a costa oeste do estuário do Rio das Pérolas.*

*9. Às 14 horas desse mesmo dia, o "Hato" intensificou-se para ciclone tropical severo e às 18 horas para tufão.*

*10. De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 11 horas do dia 22 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 681 km lés-sudeste de Macau, previa-se que iria passar a 17 km norte de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 992 hectopascal.*

*11. De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 3 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 283 km lés-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 55 km su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 973 hectopascal.*

*12. De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 4 horas do*

*dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 259 km lés-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 53 km a su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 973 hectopascal.*

*13. De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 5 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 245km lés-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 48 km su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 965 hectopascal.*

*14. De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 6 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 218 km lés-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 54 km su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 965 hectopascal.*

*15. De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 7 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 171 km lés-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 49 km sul de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 965 hectopascal.*

*16. De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 8 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 145 km sudeste de Macau, previa-se que passasse a 56 km su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 956 hectopascal.*

*17. De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 9 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 108 km sudeste de Macau, previa-se que passasse a 67 km su-sudoeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 956 hectopascal.*

*18. De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 10 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 69 km sudeste de Macau, previa-se que passasse a 43 km su-sudoeste de Macau e a pressão*

*atmosférica no centro era de 956 hectopascal.*

*19. De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 11 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 69 km lés-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 43 km sudeste de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 945 hectopascal.*

*20. De acordo com o respectivo mapa de trajectória dos SMG, às 12 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o centro do "Hato" situava-se a 47 km su-sudeste de Macau, previa-se que passasse a 36 km sul de Macau e a pressão atmosférica no centro era de 945 hectopascal.*

*21. Às 6:28 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Central Térmica de Coloane começou a registar-se velocidade do vento de mais de 41 km/hora em cada 10 minutos, ou seja, uma velocidade dentro dos padrões do sinal n.º3.*

*22. Às 7 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte da Amizade sul começou a registar-se velocidade do vento de mais de 41 km/hora em cada 10 minutos.*

*23. Às 7:07 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Central Térmica de Coloane voltou a registar-se velocidade do vento de mais de 41 km/hora em cada 10 minutos.*

*24. Às 7:08 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte da Amizade norte começou a registar-se velocidade do vento de mais de 41 km/hora em cada 10 minutos.*

*25. Às 8:59 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte da Amizade sul começou a registar-se velocidade do vento de mais de 63 km/hora em cada 10 minutos, ou seja, uma velocidade dentro dos padrões do sinal n.º8.*

*26. Às 9:05 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte da Amizade norte começou a registar-se velocidade do vento de mais de 63*

*km/hora em cada 10 minutos.*

*27. Às 9:12 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Central Térmica de Coloane começou a registar-se uma velocidade do vento de mais de 63 km/hora em cada 10 minutos.*

*28. Às 9:37 horas do dia 23 de Agosto de 2017, mais estações começaram a registar velocidades do vento de mais de 63 km/hora em cada 10 minutos.*

*29. Às 10:53 horas do dia 23 de Agosto de 2017, nas estações da Taipa Grande, da Ponte da Amizade norte e de Ká-Hó, começou a registar-se uma velocidade do vento de mais de 117 km/hora em cada 10 minutos, uma velocidade dentro dos padrões do sinal n.º 10.*

*30. Às 10:57 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte da Amizade sul começou a registar-se uma velocidade do vento de mais de 117 km/hora em cada 10 minutos.*

*31. Às 11:34 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte Nobre de Carvalho começou a registar-se uma velocidade do vento de mais de 117 km/hora em cada 10 minutos.*

*32. Às 11:41 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na estação da Ponte Sai Van começou a registar-se uma velocidade do vento de mais de 117 km/hora em cada 10 minutos.*

*33. No dia 23 de Agosto de 2017, às 10.58 horas a estação KV de Ká-Hó começou a registar a cada minuto velocidades de vento superiores a 180 km/hora e na estação KH de Ká-Hó isso sucedeu a partir das 10.59 horas, na estação da Taipa Grande TG, a partir das 11:02 horas, na estação TV da Taipa Grande, a partir das 11:06 horas; Ponte da Amizade sul, a partir das 11:09 horas, na estação da Ponte da Amizade norte, a partir das 11:15 horas e posteriormente mais estações começaram a registar velocidades superiores a*

*180 km/hora em cada minuto.*

*34. No dia 23 de Agosto de 2017, foram registadas as seguintes rajadas máximas de vento: na estação da Taipa Grande, às 11:06 horas, de 217.4 km/hora; na estação da Ponte da Amizade sul, às 12:15 horas, de 205.9 km/hora; na estação da Ponte da Amizade norte, às 12:15, de 215.3 km/hora; na estação da Ponte Governador Nobre de Carvalho, às 12:04 horas, de 191.5 km/hora; na estação do Museu Marítimo, às 11:19 horas, de 182.9 km/hora; na estação do Terminal Marítimo de Passageiros do Porto Exterior, 197.3 km/hora; na estação da Universidade de Macau, 201.2 km/hora; na estação de Ká Hó, 207.4 km/hora e na estação da Delegação de Coloane, 139.0 km/hora.*

*35. Relativamente ao "storm surge", os resultados da respectiva previsão são obtidos mediante o tratamento dos dados relativos à tempestade tropical provenientes da Japan Meteorological Agency (JMA), do Hong Kong Observatory (HKO) e do Central Weather Bureau, de Beijing (CWB) através do sistema informático de geração de modelos de previsão de "storm surge" importado da Japan Meteorological Agency (JMA) pelos SMG,*

*36. No dia 22 de Agosto de 2017, de acordo com os dados da JMA às 20 horas, a previsão para o dia 23 de Agosto de 2017, por volta das 13 horas, era a de que, por sobreposição da maré e do "storm surge", o nível da água subisse 4,9 metros; de acordo com os dados do HKO, às 20 horas, a previsão era de que, por sobreposição da maré e do "storm surge", o nível da água subisse 4.5 metros e de acordo com os dados do CWB, às 17 horas, a previsão era de que, por sobreposição da maré e do "storm surge", o nível da água subisse 4,8 metros.*

*37. No dia 23 de Agosto de 2017, de acordo com os dados da JMA às 2 horas, a previsão para esse dia por volta das 13 horas era a de que, por sobreposição*

*da maré e do "storm surge", o nível da água subisse 4,75 metros; de acordo com os dados do HKO, às 2 horas, a previsão era a de que, por sobreposição da maré e do "storm surge", o nível da água subisse 4,75 metros e de acordo com os do CWB, às 2 horas, a previsão era a de que por sobreposição da maré e do "storm surge" o nível da água subisse 4,5 metros.*

*38. No dia 23 de Agosto de 2017, de acordo com os dados da JMA às 8 horas, a previsão para esse dia por volta das 13 horas era a de que por sobreposição da maré e do "storm surge", o nível da água subisse cerca de 5 metros; de acordo com os dados do HKO, às 8 horas, a previsão era a de que por sobreposição da maré e do "stortn surge" o nível da água subisse cerca de 5 metros e de acordo com os dados do CWB, às 8 horas, a previsão era a de que por sobreposição da maré e do "storm surge" o nível da água subisse 4,7 metros.*

*39. No dia 23 de Agosto de 2017, de acordo com os dados da JMA às 11 horas, a previsão para esse dia por volta das 13 horas era a de que, por sobreposição da maré e do "storm surge", o nível da água subisse cerca de 5,25 metros; de acordo com os dados do HKO, às 11 horas, a previsão era a de que, por sobreposição da maré e do "storm surge" o nível da água subisse cerca de 5,4 metros e de acordo com os dados do CWB, às 11 horas, a previsão era a de que, por sobreposição da maré e do "storm surge" o nível da água subisse 5 metros.*

*40. No dia 23 de Agosto de 2017, pelas 8:40 horas, a estação do Porto Interior começou a registar uma subida do nível da água.*

*41. Por volta das 10:35 horas do dia 23 de Agosto de 2017, a estação do Porto Interior e mais estações registaram um início de subida rápida do nível da água a partir de zero.*

*42. Por volta das 10:50 horas, do dia 23 de Agosto de 2017, nessas estações*

*registou-se uma subida do nível da água de cerca de 0,5 metros; por volta das 11:25 horas, de aproximadamente um metro; por volta das 11:33 horas, subiu para um valor superior a 1,5 metros.*

*43. Entre as 11:33 e as 12 horas várias estações de monitorização registaram subidas do nível da água até por volta 1.60 metros e a partir daí deixaram de actualizar os registos.*

*44. Quando, finalmente, os SMG mediram o nível da água resultante da sobreposição da maré e do "storm surge", o mesmo era de 5,6 metros.*

*45. No dia 23 de Agosto de 2017, até ao momento em que os registos foram actualizados, foram registados os seguintes níveis máximos de água nas estações de monitorização do nível de água: Estação da Rua da Praia do Manduco, 1.52 metros acima do pavimento, às 12:13 horas; Estação do Largo do Pagode do Bazar, 1.62 metros acima do pavimento, às 12:05 horas; Estação de Lam Mau, 1.55 metros acima do pavimento, às 12 horas, Estação do Largo Ponte e Horta, 1.54 metros acima do pavimento, às 11:50 horas.*

*46. Nas zonas baixas do Porto Interior, a inundaçãõ começa quando o nível da maré atinge 3,05 metros.*

*47. Nas previsões da evolução do "Hato", os SMG utilizaram o sistema DVORAK, a partir de dados obtidos das imagens de satélite e de outros dados.*

*48. No dia 22 de Agosto de 2017, às 10:47 horas, os SMG içaram o sinal 1 de tempestade tropical e emitiram aviso de que era provável que esse sinal se mantivesse durante o dia.*

*49. Às 16 horas do dia 22 de Agosto de 2017, os SMG emitiram informação de que se iria manter o sinal n.º 1 e que se previa que o mesmo se mantivesse durante a noite.*

*50. À mesma hora, a Arguida Leong Ka Cheng reuniu-se com o pessoal do*

*Centro de Previsão Meteorológica (CPM) e disse-lhes que não era necessário abordar nessa reunião a matéria relativa à previsão do "Hato" porque o superior já tinha uma decisão e por isso, nessa reunião; apenas foi abordada a questão da previsão do tempo para os próximos 7 dias.*

*51. Às 22 horas do dia 22 de Agosto de 2017, os SMG emitiram aviso de que, entre a 1 e as 3 horas do dia 23 iria ponderar-se substituir o sinal n.º 1 pelo sinal n.º 3.*

*52. À 1:59 horas do dia 23 de Agosto de 2017, os SMG emitiram aviso de que iam substituir o sinal n.º 1 pelo sinal n.º 3 às 3 horas do dia 23.*

*53. Às 2:53 horas do dia 23 de Agosto de 2017, os SMG, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, emitiram um aviso sobre o içar do sinal n.º 3, referindo, também que iam ponderar a substituição desse sinal pelo sinal n.º 8 de acordo com as condições durante a manhã.*

*54. Antes das 6 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o Chefe da Divisão de Meteorologia contactou a Arguida Leong Ka Cheng dando-lhe conta de que o içar do sinal 8 não deveria ter lugar depois das 9 horas e esperava que às 6 horas já pudesse ser divulgado um aviso ao público.*

*55. Porém, dado que os Arguidos ainda não tinham decidido a hora de içar o sinal n.º 8, às 6:08 horas do dia 23, no aviso dos SMG referiu-se que seria ponderada a passagem para o sinal n.º 8 antes das 9 horas.*

*56. Às 6:30 horas do dia 23 de Agosto de 2017, a Arguida Leong Ka Cheng, olhando para as imagens de radar do "Hato", afirmou: "這個大眼仔無風的", e referiu que não havia necessidade de reforçar o pessoal no CPM, após o que saiu.*

57. O Chefe da Divisão de Meteorologia discutiu com os colegas "da linha da frente" acerca do sinal de "storm surge" e todos entendiam que talvez houvesse a necessidade de emitir o grau preto do aviso de "storm surge".

58. Por isso, o Chefe da Divisão de Meteorologia colocou, por telefone, essa questão à Arguida Leong Ka Cheng e obteve como resposta a de que, mais tarde se veria consoante a situação, assim ignorando a sugestão dos seus subordinados.

59. Às 7:02 horas do dia 23 de Agosto de 2017, o Chefe da Divisão de Meteorologia recebeu instruções da Arguida Leong Ka Cheng de que às 9 horas iria ser içado o sinal 8 e às 7:08 foi emitido aviso pelos SMG dando conta disso mesmo.

60. Às 9 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, foi içado o sinal n.º 8 NE e no aviso emitido pelos SMG nessa altura foi referido que se previa a manutenção desse sinal durante a parte da manhã.

61. Às 9:55 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, os SMG emitiram aviso dando conta de que se mantinha içado o sinal n.º 8 NE, e se previa a manutenção desse sinal durante a parte da manhã.

62. Às 10:05 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, os SMG emitiram aviso dando conta de que se mantinha içado o sinal n.º 8 NE e de que, em curto prazo, seria içado o sinal n.º 9.

63. Às 10:35 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, os SMG içaram o sinal n.º9.

64. Às 11:05 horas dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, foi emitido aviso pelos SMG dando conta de que se mantinha içado o sinal n.º 9 e de que, em breve, seria içado o sinal n.º 10.

65. Às 11:25 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, os SMG içaram o sinal n.º 10.

66. Às 11:55 horas do dia 23 de Agosto de 2017 foi emitido aviso de manutenção do sinal n.º 10.

67. Às 21 horas do dia 22 de Agosto de 2017 e às 2.53 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, foi emitido aviso pelos SMG de que entraria em vigor o sinal de "storm surge" de grau 2/vermelho, no dia 23 de Agosto de 2017, às 8 horas.

68. Às 8:00 horas do dia 23 de Agosto de 2017 entrou em vigor o aviso de "storm surge" de grau 2/vermelho.

69. Às 11:30 horas do dia 23 de Agosto de 2017, na sequência de decisão verbal do arguido Fong Soi Kun precedida de parecer verbal da Arguida Leong Ka Cheng no mesmo sentido do daquela decisão, entrou em vigor o aviso de "storm surge" de grau 3/preto.

70. Quando foi verificado que o nível de maré já chegava a um nível igual ao

*que se tinha verificado aquando da passagem do tufão "Hagupit" por Macau, e que a situação se iria agravar conforme indicado pela trajectória do tufão "Hato", os Arguidos não deram essas informações ao Centro de Operações de Protecção Civil nem a outros elementos da protecção civil para que fossem tomadas as devidas medidas especiais.*

*71. De acordo com as "Instruções de Trabalho sobre o Aviso de "storm surge" dos SMG, a hora da entrada em vigor do aviso de "storm surge" tem como referência a hora estimada em que o nível de água irá subir acima do nível do pavimento rodoviário da zona do Porto Interior, devendo, na medida do possível, ser emitido o aviso de alerta com uma antecedência de seis a doze horas da sua entrada em vigor.*

*72. Durante a aproximação e passagem do "Hato" a, e, por Macau, o Arguido Fong Soi Kun, na qualidade de director dos SMG, utilizou, como habitualmente fazia, para cálculo da velocidade dos ventos médios os valores obtidos em períodos de 1 hora e não em períodos de 10 minutos.*

*73. Os sinais n.º 8 e n.º 10 de tempestade tropical foram içados e o aviso de grau preto de "storm surge" entrou em vigor demasiado tarde, e por isso não produziram os efeitos de alerta previstos na lei.*

*74. Na noite do dia 22 de Agosto de 2017, os SMG já dispunham de dados que apontavam para a possibilidade de o nível da água subir mais de um metro relativamente ao pavimento rodoviário na zona do Porto Interior.*

*75. Apesar disso, os Arguidos mantiveram o aviso de "storm surge" de grau vermelho a entrar em vigor às 8 horas do dia 23 de Agosto de 2017, como efectivamente entrou, e a vigorar até às 11.30 horas desse mesmo dia, nos termos anteriormente referidos, por não terem agido com o cuidado, a prudência e a diligência com que podiam e deviam ter agido.*

76. *Os Arguidos actuaram de forma livre e consciente.*
77. *Os Arguidos são profissionais experientes que ocupavam os lugares cimeiros da estrutura orgânica dos SMG e por isso era-lhes especialmente exigível que, nos dias 22 e 23 de Agosto de 2017, aquando da aproximação e passagem por Macau do Hato, tivessem actuado de modo a que o aviso de "storm surge" n.º 3/preto tivesse sido emitido a horas que permitissem que o mesmo pudesse ter produzido os efeitos de alerta previstos na lei.*
78. *O Arguido Fong Soi Kun foi trabalhador da Administração pública com vínculo de nomeação definitiva e a categoria de meteorologista operacional especialista principal, 3.º escalão. Actualmente encontra-se na situação de aposentado.*
79. *Ingressou na Administração Pública em 1 de Julho de 1982.*
80. *Exerceu ininterruptamente o cargo de Director dos Serviços Meteorológicos entre 1 de Novembro de 1998 e 24 de Agosto de 2017.*
81. *Teve as seguintes classificações de serviço: 1984-1986 e 1989 ("Bom"); 1987-1988 e 1990-1996 ("Muito Bom").*
82. *Nada consta do registo disciplinar do Arguido Fong Soi Kun em seu desfavor.*
83. *A Arguida Leong Ka Cheng exerce o cargo de subdirectora dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos em comissão de serviço, desde 26 de Julho de 2013.*
84. *Ingressou na Administração Pública em 1 de Março de 1994 e tem vínculo de nomeação definitiva.*
85. *Actualmente tem a categoria de meteorologista assessora principal, 1.º escalão, do quadro de pessoal da carreira de meteorologista dos SMG.*
86. *Teve as seguintes classificações de serviço: 1994-1998 ("Muito Bom");*

2005-2013 ("Satisfaz Muito").

87. Nada consta do registo disciplinar da Arguida Leong Ka Cheng em seu desfavor.

#### **4. O enquadramento jurídico-disciplinar dos factos**

4.1. Nos termos do disposto no artigo 281.º do ETAPM, considera-se infracção disciplinar o facto culposo, praticado pelo funcionário ou agente, com violação de algum dos deveres gerais ou especiais a que está vinculado.

Os Arguidos estão acusados da prática de infracções disciplinares resultantes da violação do dever geral de zelo a que se refere o n.º 4 do artigo 279.º do ETAPM, em virtude de, no dia 23 de Agosto de 2017, quando da aproximação a e da passagem por Macau do tufão Hato, terem decidido hastear os sinais n.º 8 e n.º 10 de tempestade tropical e terem emitido o aviso de grau 3/preto de "storm surge", demasiado tarde, sem que tenham dado informações ao Centro de Protecção Civil nem a outros elementos da protecção civil em face da subida da maré e do previsível agravamento da situação.

A ter-se por provada a factualidade constante da acusação, ficaria patenteado que os Arguidos, culposamente, não teriam exercido as suas funções com a eficiência e o empenhamento a que estavam legalmente obrigados, nisso se traduzindo a dita violação do dever de zelo.

Na acusação distinguem-se, (i) a infracções relativas ao tardio içamento dos sinais n.º 8 e n.º 10 de tempestade tropical, respectivamente, e (ii) a que respeita à emissão também tardia do aviso de grau 3/preto de "storm surge" por parte dos Arguidos, desacompanhada de qualquer aviso à protecção civil quanto à subida da maré e ao seu previsível agravamento.

Responder à questão de saber se a acusação é ou não subsistente é o que se fará de seguida, analisando separadamente a matéria relativa ao içamento dos

*sinais de tempestade tropical, por um lado, e a que concerne à emissão do aviso de "storm surge", por outro lado.*

*4.2. Começaremos por fazer referência aos instrumentos normativos que regem em matéria de hasteamento de sinais de tempestade tropical e de emissão de avisos de "storm surge".*

*Nos termos do estatuído pela Ordem Executiva n.º 16/2000, os sinais de tempestade tropical, numerados descontinuamente de 1 a 10, referem-se a condições de possível ocorrência e não a condições observáveis no instante em que são içados [ponto 2, alínea 3) da Ordem Executiva] e por isso, a Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos deve dar, com a antecedência possível, as informações meteorológicas necessárias para serem tomadas medidas especiais, susceptíveis de afectarem a vida normal da RAEM, não ficando directamente dependentes dos sinais de previsão [ponto 2, alínea 4) da Ordem Executiva].*

*Quanto ao significado dos sinais de tempestade tropical, estatui a alínea 3 do ponto 3, que "o símbolo 8 indica que a tempestade tropical continua a movimentar-se de forma a vir a provocar um agravamento no estado do tempo com ventos médios entre 63 km/h e 117 km/h com rajadas de cerca de 180 km/h" e a alínea 5) do mesmo ponto preceitua que o sinal n.º 10 "é içado quando se verifica a aproximação do centro da tempestade de forma a que a RAEM passa a ficar incluída na zona máxima de actividade, com ventos médios superiores a 118 km/h e rajadas de grande intensidade".*

*Por sua vez, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 166/2002, estabelece que em situações de tempestade tropical, os serviços e entidades públicas que constituem a estrutura de protecção civil providenciam e garantem a activação da mesma, a fim de permitir a sua entrada em funcionamento logo que é içado o*

*sinal n.º 8 ou de grau superior içados [ponto 3, sub-ponto 1) do Despacho].*

*Quando é hasteado o sinal de tempestade tropical n.º 8 ou de grau superior, as autoridades responsáveis pela utilização de vias rodoviária e marítima providenciam pelo encerramento das pontes que ligam a península de Macau à ilha da Taipa, o encerramento do posto fronteiriço do Cotai à ilha Vang Kam e o cancelamento dos transportes públicos terrestres e marítimos colectivos, sendo que tais medidas devem ser efectivadas dentro do período de uma hora e trinta minutos após o içar do sinal n.º 8 ou de grau superior içados [ponto 4, sub-pontos 1 e 2 do Despacho].*

*Relativamente ao Aviso de "storm surge", o mesmo foi aprovado pela Ordem Executiva n.º 15/2009, em cujo Anexo estão previstos três graus de aviso: (i) grau 1/Amarelo, quando se prevê que o nível da água atinja valores inferiores a 0,5 metro acima do pavimento; (ii) grau 2/vermelho, quando se prevê que o nível da água exceda 1 metro acima do nível do pavimento; (iii) grau 3/preto, quando se prevê que o nível de água exceda 1 metro acima do nível do pavimento. Tais valores referem-se ao nível do pavimento rodoviário da zona do Porto Interior.*

*Ainda de acordo com a referida Ordem Executiva n.º 15/2009, os graus de aviso são emitidos para que a população possa adoptar, atempada mente, as medidas de prevenção adequadas, sendo que, no momento de emissão do aviso de "storm surge", as entidades públicas e privadas devem adoptar as medidas de prevenção adequadas.*

*4.3. Tendo isto presente, importará agora proceder, em face da factualidade que se ficou provada, ao respectivo enquadramento jurídico-disciplinar na perspectiva da aferição da subsistência da acusação, começando pela parte relativa ao içamento dos sinais de tempestade tropical n.º 8 e n.º 10.*

*Decorre dos factos provados que, o sinal n.º 8 de tempestade tropical foi içado tardiamente. Com efeito, não é controvertido que, entre o içar do sinal n.º 8 e a verificação das condições de velocidade dos ventos médios que se fazem sentir na RAEM correspondentes a esse sinal (entre 63 km/h e 117 km/h) terá de decorrer um lapso de tempo suficiente em ordem a permitir a tomada das medidas preventivas que se mostrem necessárias, sendo que, como vimos, do Despacho do Chefe do Executivo n.º 166/2002 decorre que as medidas previstas no respectivo ponto 4 devem ser efectuadas dentro do período de uma hora e trinta minutos após o içar do sinal n.º 8. E também não é controvertido que, no dia 23 de Agosto de 2017, começaram a sentir-se ventos médios superiores a 62 km/h antes das 10 horas, seja qual for a unidade de tempo que se utilize no cálculo dos ventos médios (10 minutos ou 1 hora), ou seja menos de uma hora depois do içar do sinal (9.00 horas).*

*Todavia, a demonstração de que, objectivamente, se verificou o referido atraso no içamento do sinal n.º 8, sendo necessária, não é suficiente para que, neste particular, se dê por demonstrada a responsabilidade disciplinar dos Arguidos.*

*Uma vez que as decisões de hasteamento de sinais de tempestade tropical se baseiam em previsões meteorológicas e que estas, por definição, são falíveis e marcadas por um inevitável grau de incerteza, não é possível censurar disciplinarmente os arguidos apenas com base na demonstrada circunstância de as suas previsões sobre a intensidade da tempestade tropical se terem mostrado desconformes com aquilo que, lamentavelmente, veio a verificar-se. Para que tal censura disciplinar seja possível é necessário que, para além disso, também se prove (i) que os arguidos dispuseram da informação necessária a fazer outras previsões que não aquelas que fizeram e que tivessem antecipado adequadamente o que efectivamente veio a acontecer (ii) que não o fizeram*

*porque, em violação culposa do dever de zelo, avaliaram mal esses dados e/ou porque tiveram um erróneo entendimento das disposições legais relativas ao içar dos sinais de tempestade tropical. Que se prove, em síntese, que os Arguidos estavam em condições de fazer outras previsões e de, em consequência, decidir emitir mais cedo os sinais de tempestade tropical e que o não fizeram por não terem actuado com o cuidado, o empenhamento, a perícia que lhes eram exigíveis.*

*Deste modo, a primeira questão que importa afrontar é a de saber se dos autos resultou provado que os Arguidos dispuseram de informação, de dados científicos que, à luz das regras da experiência, lhes teriam permitido ter hasteado os sinais n.º 8 e n.º 10 de tempestade tropical mais cedo do que o fizeram e de modo a que o efeito de alerta relativamente aos acontecimentos que se vieram a verificar se tivesse produzido ou se, pelo contrário, a desadequação das previsões que sustentaram as decisões do Arguido Fong Soi Kun relativamente ao hasteamento dos sinais de tempestade tropical se deveu a uma circunstância anormal, rara e por isso mesmo imprevisível.*

*Vejamos.*

*Quando se elaborou a acusação, os elementos disponíveis no processo, em especial os depoimentos das testemunhas inquiridas durante o inquérito e os diversos documentos fornecidos pelos SMG, nomeadamente os referentes aos registos de velocidade do vento, de trajectória da tempestade tropical eram de molde a sustentar que os arguidos incorreram na prática das infracções disciplinares que ali se indicaram. Por isso foi deduzido o libelo acusatório com a extensão que os autos documentam.*

*Porém, há que o reconhecer, as diligências probatórias que na fase procedimental da defesa se realizaram, vieram, na parte respeitante às decisões*

*de hasteamento dos sinais de tempestade tropical, abalar o acerto de tal juízo.*

*Em relação ao içar do sinal n.º 8 de tempestade tropical, os Arguidos alegaram nos articulados de defesa que apresentaram, que todas as informações e dados colhidos pelos SMG e obtidos junto de outros observatórios meteorológicos, na madrugada do dia 23 de Agosto, apontavam para que a RAEM fosse afectada pelo tufão entre as 11.00 e as 14.00 horas do dia 23 de Agosto e que foi com base nestas previsões e análises foi tomada a decisão de içar o sinal n.º 8 às 9.00 horas da manhã. No entanto, de forma imprevisível, dizem os Arguidos, o tufão Hato intensificou-se rapidamente depois das 8.00 horas da manhã e acabou por atingir Macau de forma muito mais severa do que se conseguiu prever inicialmente.*

*A este propósito, não pode haver dúvidas de que o tufão Hato, para além de ter sido extremamente severo e de ter tido as consequências que todos conhecemos e lamentamos, assumiu, enquanto fenómeno meteorológico, características anormais. Isto mesmo foi salientado pelo Grupo de Especialistas da Comissão Nacional para a Redução de Desastres da República Popular da China no Relatório que elaborou sobre o tufão Hato (cfr. pág. 4 desse Relatório).*

*Em especial e para o que agora interessa, resulta do documento n.º 3 junto com os articulados de defesa escrita, proveniente da página electrónica do Observatório de Hong Kong, que o tufão Hato teve uma intensificação da velocidade máxima do vento muito acentuada e rápida, fora do padrão evolutivo observável anteriormente, entre as 6.30-7.00 horas e as 11 horas da manhã do dia 23 de Agosto de 2017. Esta intensificação do tufão Hato, da forma e no espaço temporal em que ocorreu, era imprevisível, dado tratar-se de um fenómeno raramente observável, de um fenómeno que não é habitual. Na verdade, o que é normal é que as tempestades tropicais diminuam de*

*intensidade à medida que se aproximam da terra, o que se explica pelo efeito de atrito que aquela provoca e que a intensificação se processe gradualmente e não em períodos curtos de tempo (basta olhar para o gráfico junto com o referido documento n.º 3 para perceber a anormalidade do fenómeno que vimos de afirmar). Nesta conclusão convergiram, para além do próprio Arguido Fong Soi Kun e da Arguida Leong Ka Cheng, as testemunhas, D, Chefe da Divisão de Meteorologia dos SMG, A, B e C.*

*A atestar esta anormalidade e imprevisibilidade do fenómeno está ainda o facto de o Observatório de Hong Kong, apenas no exame "post-mortem" do tufão Hato ter concluído pela necessidade de o reclassificar como "super typhoon" por ter atingido uma velocidade máxima de vento estimada de 185 km/hora, quando anteriormente havia previsto uma velocidade máxima de 130 km/h.*

*A razão de ser da ocorrência de uma tal intensificação ainda está por determinar. Seja como for, em face dos dados de previsão de que os SMG dispunham na madrugada do dia 23 de Agosto de 2017 e que foram tidos em conta aquando da decisão de hasteamento dos sinais, não era previsível que ocorresse. E foi essa inesperada intensificação acentuada e rápida do tufão que fez com que os ventos tivessem começado a soprar em Macau com velocidade superior a 62 km/hora mais cedo do que os Arguidos previram.*

*Ora, se o factor que fez com que a velocidade dos ventos médios sentidos na RAEM tivesse atingido o valor mínimo do intervalo correspondente ao sinal n.º 8 (entre 63 km/hora e 117 km/hora) por volta das 9 horas da manhã, hora a que a foi hasteado o dito sinal, foi dita intensificação rápida e acentuada do tufão Hato e se esta era imprevisível, então terá de concluir-se que na elaboração das previsões que estiveram na base da decisão de hastear o sinal n.º 8 de tempestade tropical, os Arguidos não infringiram o dever de zelo que sobre si*

*impedia. Isto porque não se pode exigir, com razoabilidade, que se preveja o que é imprevisível e muito menos se pode fundar nessa exigência a efectivação de uma responsabilização de natureza disciplinar (sempre se diga, em todo o caso, que embora o sinal n.º 8 tenha sido hasteado às 9.00 horas do dia 23 de Agosto, a comunicação de isso iria ocorrer, quer para os serviços da protecção civil quer para o público em geral, teve lugar por volta das 7.00 horas do dia 23 de Agosto de 2017. Ou seja, cerca de duas horas de os ventos médios com velocidade superior a 62 km/hora se terem começado a sentir em Macau, em observância do segundo parágrafo do ponto 2., alínea 3) da Ordem Executiva n.º 16/2000 e de acordo com o qual os SMG darão, "com a antecedência possível, as informações meteorológicas necessárias para serem tomadas medidas especiais, susceptíveis de afectarem a vida normal da RAEM, não ficando directamente dependente dos sinais de previsão").*

*O que antecede vale, até por maioria de razão, em relação à decisão de hastear o sinal n.º 10, acaso se considere que também essa decisão pecou por tardia. Sendo certo, aliás, que a Ordem Executiva n.º 16/2000 não prevê antecedência temporal mínima quanto ao hastear do referido sinal e que, tal como salientou o Senhor ex-Director do Observatório de Hong Kong, B, ouvido como testemunha, os sinais n.º 9 e n.º 10 têm função essencialmente informativa, pois todas as medidas de precaução devem ser tomadas com a comunicação do hastear do sinal n.º 8.*

*Conclui-se, portanto, que a prova recolhida na fase da defesa foi suficiente para abalar a acusação na parte relativa ao hasteamento dos sinais de tempestade tropical. Por isso, a factualidade que consubstanciava as infracções disciplinares atinentes a essa matéria não foi dada como provada e também por isso, nessa parte, se justifica a presente proposta de arquivamento do processo.*

*4.4. Abordemos, agora, a questão relativa à emissão do aviso de "storm surge" por ocasião da passagem do Hato por Macau.*

*A este propósito cumpre começar por referir ter ficado provado que o Arguido Fong Soi Kun, ainda no dia 22 de Agosto de 2017, decidiu, após parecer informal no mesmo sentido da Arguida Leong Ka Cheng, emitir o aviso de "storm surge" grau 2/vermelho para entrar em vigor às 8 da manhã do dia 23 de Agosto. Esta decisão foi objecto de comunicação às 21 horas do dia 22 de Agosto de 2017 e às 2.53 horas do dia 23 de Agosto de 2017. Também ficou provado que o dito aviso de grau 2/vermelho, que entrou em vigor às 8 horas do dia 23 de Agosto, foi mantido e que só às 11.30 horas desse mesmo dia entrou em vigor o aviso de grau 3/preto.*

*Dos factos provados resulta, portanto, que, de acordo com a previsão inicialmente efectuada e posteriormente mantida pelos Arguidos, a subida do nível da água a contar do pavimento rodoviário na zona do Porto Interior não ultrapassaria um metro. Porém, na realidade, a partir das 11.30 horas do dia 23 de Agosto de 2017, em resultado do "storm surge" e da sobreposição do seu efeito com o da subida da maré astronómica, o nível da água acima do pavimento rodoviário na zona do Porto Interior já ultrapassava um metro, ou seja, o nível correspondente ao aviso de grau 3/preto (veja-se o facto provado constante do ponto 42) e continuou a aumentar a partir daí.*

*Por outro lado, também se provou que, quando foi verificado que o nível de maré já chegava a um nível igual ao que se tinha verificado aquando da passagem do tufão "Hagupit" por Macau, e que a situação se iria agravar conforme indicado pela trajectória do tufão "Hato", os Arguidos não deram essas informações ao Centro de Operações de Protecção Civil nem a outros elementos da protecção civil para que fossem tomadas as devidas medidas*

*especiais.*

*Que dizer?*

*Em geral, sabe-se que a chamado "storm surge" é uma elevação da superfície do mar com carácter extraordinário induzida por condições de perturbações atmosférica ao nível do vento e da pressão atmosférica, que pode ser fonte de desastres naturais de dimensões devastadoras, seja no que respeita a danos pessoais (perdas de vidas humanas) seja no que concerne a prejuízos de natureza patrimonial. Por isso tem havido um esforço científico persistente no desenvolvimento de modelos que permitam de alcançar previsões que sejam cada vez mais fiáveis e que permitam às autoridades públicas e aos cidadãos das áreas afectadas tomarem, atempadamente, as medidas de prevenção tendentes a evitar ou minimizar os prejuízos. Pode dizer-se, assim, que os modelos de previsão de "storm surge", independentemente das suas imperfeições e limitações, são instrumentos fundamentais de informação, tendo em vista uma adequada gestão do risco associado ao fenómeno por parte das autoridades meteorológicas de cada país ou região.*

*Como resulta da matéria de facto provada, os SMG dispõem de um modelo de previsão de "storm surge" fornecido pela Agência Meteorológica do Japão, com base no qual, nos dias 22 e 23 de Agosto de 2017, foram geradas previsões de "storm surge", a partir de dados recolhidos em diversas agências meteorológicas (Interior da China, Hong Kong e Japão), que apontaram, de forma consistente, para uma subida do nível da água acima do pavimento rodoviário na zona do Porto Interior, provocada pelo "storm surge", sempre superior a um metro.*

*Esta factualidade, de crucial importância, deve ser devidamente considerada, tendo em vista o seu adequado enquadramento jurídico-disciplinar.*

*Reconhece-se, como foi alegado em sede de defesa, que o "storm surge" é, em geral, fenómeno particularmente difícil de prever (confluíram nesse sentido os depoimentos das testemunhas A, B e C).*

*Por outro lado, como resulta do documento n.º 9 junto com os articulados de defesa ("Outline of the Storm Surge Prediction Model at the Japan Meteorological Agency, da autoria de Masakazu Higaki, Hironori Hayashibara e Futoshi Nozaki, do Office of Marine Prediction, da Agência Meteorológica do Japão), as previsões de "storm surge" geradas pelo modelo de tempestade tropical paramétrico, que é o usado pelos SMG, podem ter uma certa tendência para sobrestimar o fenómeno, acontecendo, por vezes, que as previsões geradas excedem, por em mais ou menos 1 metro, aquilo que na realidade se vem a verificar, embora não se prove o alegado pelos Arguidos de que o nível da água observado nos ensaios tenha, sempre, que se reduzir pelo menos um metro de altura.*

*Acresce que, também em relação ao "storm surge", a imprevisível intensificação acentuada e rápida do Hato dificultou a produção da previsão de que o nível da água poderia subir mais de um metro acima do pavimento rodoviário na zona do Porto Interior.*

*Contudo, o reconhecimento disto que vimos de dizer não conduz ao afastamento da responsabilidade disciplinar dos Arguidos.*

*Na verdade, como dissemos, as previsões geradas pelo modelo da Agência Meteorológica do Japão quando da passagem do tufão Hato apontaram sempre no mesmo sentido de que o nível da água iria sofrer uma subida significativa em resultado do "storm surge", previsão essa que, repete-se, acabou por se concretizar. Tais previsões, independentemente das suas limitações e imperfeições, foram feitas, existiram e, como tal, algum valor teria de se lhes*

*reconhecer. No mínimo, teriam de constituir um factor suplementar de ponderação a título cautelar por parte dos Arguidos na análise do fenómeno.*

*Além disso, sabia-se que a passagem do Hato poderia coincidir com a fase mais alta da maré astronómica, tal como resulta do gráfico do artigo 184.º do articulado de defesa do Arguido Fong Soi Kun e do artigo 195.º do articulado de defesa da Arguida Leong Ka Cheng e que isso levaria a um inevitável agravamento da situação. Este risco de haver uma coincidência entre o "storm surge" e o ponto mais alto da maré astronómica, que veio a concretizar-se, não podia deixar de ser levado em linha de consideração por parte dos Arguidos, com efectivos reflexos na sua concreta actuação (risco agravado pelo facto de, na altura, ser fase de lua nova, o que, consabidamente, provoca um aumento das marés, dando origem às chamadas "marés vivas", em que a amplitude das marés relativamente ao nível médio do mar é maior do que nas chamadas "marés mortas", associadas aos quartos crescente e minguante da lua).*

*Ademais, dos factos provados (vejam-se os respectivos pontos 57 e 58) decorre que os trabalhadores dos SMG da chamada linha da frente, no dia 23 de Agosto de 2017, deram nota ao Chefe da Divisão de Meteorologia de que talvez houvesse a necessidade de emitir o aviso de grau n.º 3/preto de "storm surge" e que, perante isso, a Arguida Leong, a quem aquele Chefe de Divisão colocou, por telefone, essa questão, limitou-se a dizer que mais tarde se veria consoante a situação, assim ignorando a sugestão dos seus subordinados. Houve, portanto, no seio dos próprios SMG, a colocação da questão, no mínimo em termos de possibilidade ou dubitativos, de uma eventual subida da maré justificativa da emissão do aviso de grau 3/preto. Ora, também a esse factor deveria ter sido dada uma outra relevância por parte dos Arguidos. Tanto mais que, na manhã do dia 23 de Agosto de 2017, já era patente que o Hato tinha intensidade*

*superior à prevista, tal como resulta dos valores de velocidade do vento efectivamente registados por volta das 9.00 horas da manhã, hora a que foi içado o sinal n.º 8.*

*Por último, importará também salientar que, ainda que se aceite que o modelo de previsão de "storm surge" da Agência Meteorológica do Japão usado pelos SMG tem uma tendência para sobrestimar as previsões, o facto é que, por um lado, não se provou que o excesso de estimativa seja sempre de um metro ou próximo de um metro, nem, como já dissemos, que o nível da água observado no ensaio tenha de ser reduzido pelo menos um metro e, por outro lado, provou-se que, em relação ao tufão Hato, as previsões geradas pelo dito modelo apontaram, de forma consistente, para valores que ultrapassavam sempre o nível do pavimento rodoviário na zona do Porto Interior em, pelo menos, 1,45 metro, sendo que, no pior dos cenários, os valores seriam da ordem de 2 metros. Significa isto que, ainda que sobrestimassem, as previsões apontavam para um valor que poderia situar-se perigosamente perto do valor limite de um metro acima do pavimento rodoviário na zona do Porto Interior, que justifica a emissão do aviso de grau n.º 3/preto de "storm surge".*

*Face às apontadas circunstâncias, crê-se que, de dirigentes zelosos colocados nas concretas circunstâncias dos Arguidos, durante a passagem do tufão Hata por Macau, se esperava que tivessem admitido a possibilidade da ocorrência de um cenário pior do que aquele que eles na realidade previram e que tivessem actuado em conformidade, seja através da emissão formal do correspondente aviso mais cedo do que o fizeram, seja alertando a protecção civil, o que não ocorreu. Diga-se que, contra este último aspecto não se pode opor, como fazem os Arguidos, nos artigos 204.º da defesa do Arguido Fong Soi Kun e no artigo 214.º da defesa da Arguida Leong Ka Cheng, que a comunicação com o exterior*

*não era da sua competência, uma vez que, o que aqui estava em causa e se lhes exigia, como responsáveis máximos do serviço, perante uma situação de evidente crise, era que tivessem actuado do modo mais eficaz possível e independentemente de quaisquer constrangimentos procedimentais-burocráticos.*

*No mínimo, era legítimo esperar que os Arguidos tivessem desenvolvido uma actuação mais eficiente do que aquela que efectivamente tiveram, e da qual, eventualmente, pudesse ter resultado uma previsão também ela mais eficaz do que aquela que foi feita.*

*A ponderação feita pelos Arguidos da necessidade de emitir o aviso de grau 3/preto, a que os mesmos se referem no artigo 200.º da defesa do Arguido Fong Soi Kun e no artigo 210.º da defesa da Arguida Leong Ka Cheng, podia e devia ter sido feita anteriormente, num momento em que ainda pudesse ter resultado na emissão de um aviso com alguma utilidade preventiva.*

*Por isso se pode dizer que aquele aviso que emitiram para entrar em vigor às 11.30 horas do dia 23 de Agosto de 2017, já não foi a útil expressão de uma adequada previsão; foi, antes, a inevitável constatação de uma gravíssima situação.*

*Portanto, os factos provados permitem concluir que os Arguidos, no dia 23 de Agosto 2017, actuaram de forma normal e rotineira perante um fenómeno anormal e inusitado e que terão confiado excessivamente em si próprios e nas respectivas experiências pessoais/profissionais. Contudo, num contexto excepcional, difícil e muito exigente, perante um fenómeno de difícil previsão e que pode ter consequências tão devastadoras - como este, infelizmente, teve - o que se lhes exigia era uma atitude de maior humildade intelectual, sobretudo, em face dos alertas dos trabalhadores dos SMG da chamada da linha da frente,*

*das previsões geradas pelo modelo de previsão da Agência Meteorológica do Japão e daquilo que a evolução do Hato, na manhã do dia 23 de Agosto, já permitia observar. Ainda que na dúvida, deveriam os Arguidos ter contado com a possibilidade da ocorrência do pior cenário em matéria de inundações e actuado em conformidade. É que, convém não perder de vista, em situações de risco/perigo iminente pode não haver uma segunda oportunidade para fazer uma adequada previsão.*

*Ao terem-se limitado a um modo reactivo de actuação, a reboque dos acontecimentos, num contexto muito crítico e que demandava uma atitude acentuadamente proactiva e antecipatória, com a mobilização de todas competências disponíveis nos SMG, os Arguidos tiveram um comportamento funcionalmente desajustado e passível de censura disciplinar, na certeza de que a subida do nível da água bem acima de um metro acabou por se verificar.*

*Deste modo se pode afirmar que, enquanto director e subdirectora dos SMG, aquando da passagem do tufão Hato por Macau e no que à previsão da subida do nível da água em resultado do "storm surge" diz respeito, os Arguidos não exerceram as suas funções com a eficiência que era devida e esperada, em resultado de não terem actuado com o cuidado, com a prudência e com a diligência com que o podiam e deviam ter feito.*

*Conclui-se, face ao exposto, que os Arguidos incorreram numa violação culposa do dever geral de zelo a que se refere o artigo 279.º, n.º 2, alínea b), e n.º 4 do ETAPM e ao qual, enquanto director e subdirectora dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos se encontravam sujeitos, por imposição do n.º 2 do artigo 1.º e do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia) e do corpo do artigo 16.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2009 (Disposições*

*complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia) e, desse modo, incorreram em responsabilidade disciplinar.*

### **5. Medida da pena disciplinar**

*Demonstrado que ficou que os Arguidos praticaram a infracção disciplinar assinalada, resta determinar a pena disciplinar concretamente aplicável.*

*Disse-se na acusação que a as infracções praticadas pelos Arguidos eram puníveis com a pena de suspensão entre 120 e 240 dias.*

*Vejam.*

*Preceitua-se no n.º 1 do artigo 314.º do ETAPM que a pena de suspensão será aplicável aos casos que revelem culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais.*

*Por outro lado, de acordo com o artigo 313.º, n.º 1 do ETAPM, a pena de multa será aplicável a casos de negligência e de má compreensão dos deveres funcionais.*

*Temos, portanto, que, embora de forma tecnicamente pouco perfeita, o legislador aponta para uma distinção entre situações de culpa leve, às quais será aplicável a pena de multa, e situações de culpa grave, sancionáveis com a pena de suspensão.*

*De acordo com a boa doutrina, a distinção entre culpa leve e culpa grave deve fazer-se do seguinte modo: se à luz dos critérios de um "bom pai de família", o desvalor da conduta se revelar dificilmente tolerável para um empregador normal, a culpa deve qualificar-se de grave, irrelevando o carácter consciente ou inconsciente da negligência. Sempre que, à luz dos mesmos critérios, aquele desvalor for tolerável em termos das exigências que impendem sobre o trabalhador, está legitimada a possibilidade de haver lugar à aplicação da pena de multa (neste sentido, Paulo Veiga e Moura, Estatuto Disciplinar dos*

*Trabalhadores da Administração Pública, Anotado, 2.ª edição, p. 145).*

*No caso, parece evidente que a actuação dos Arguidos relativamente ao fenómeno do "storm surge" e antes descrita é reveladora de culpa grave e não de mera negligência. Na verdade, perante e apesar dos dados e informações de que dispunham, os Arguidos mantiveram o aviso de tempestade tropical de grau 2/vermelho, deixando a situação arrastar-se até ao momento em que o nível da água realmente verificado já atingia o nível justificativo do aviso de grau 3/preto, impedindo assim um eficaz efeito de alerta em matéria de inundações. Considerando todos os factores que antes referimos, esta atitude passiva e ineficiente dos Arguidos não pode merecer tolerância. E por isso se pode dizer que actuaram com culpa grave.*

*De acordo com o disposto no artigo 314.º, n.º 1 do ETAPM, a pena de suspensão será aplicável aos casos que revelem culpa grave, sendo que, não cabendo a situação nas alíneas a) a f), como sucede in casu, a pena disciplinar aplicável é a de suspensão de 121 a 240 dias, tal como decorre do n.º 3 do artigo 314.º do ETAPM.*

*Contudo, relativamente à Arguida Leong Ka Cheng, entendo que nada obsta à atenuação especial da pena face à especial relevância das circunstâncias atenuantes que se provam no processo: a prestação de mais de 10 anos de serviços classificados de "Bom" e de "Muito Bom" e a falta de intenção dolosa (artigo 282.º, alíneas a) e g) e 316.º, n.º 2 do ETAPM). Por isso, considero que a pena a aplicar se deve situar em escalão inferior, ou seja, de 10 a 120 dias de suspensão.*

*A pena graduar-se-é de acordo com as circunstâncias atenuantes ou agravantes que no caso concorram, atendendo nomeadamente ao grau de culpa do infractor e à respectiva personalidade, tal como resulta do disposto no n.º 1 do*

*artigo 316.º do ETAPM.*

*No caso, há que ponderar o grau de culpa dos Arguidos e bem assim a circunstância de os mesmos nunca terem sofrido quaisquer sanções disciplinares; as respectivas personalidades; as diferentes responsabilidades dos cargos em que cada um estava investido; as suas classificações de serviço e avaliações de desempenho.*

*Tudo visto, considera-se adequada, proporcional e justa a aplicação ao Arguido Fong Soi Kun de uma pena disciplinar de 180 dias de suspensão e a aplicação à Arguida Leong Ka Cheng de uma pena disciplinar de 60 de suspensão, sendo que, no caso arguido Fong Soi Kun, uma vez que se encontra aposentado, a pena de suspensão deverá ser substituída pela perda de pensão por igual tempo, face ao disposto no artigo 306.º, n.º 1 do ETAPM.*

## **6. Conclusão**

*Pelo exposto, nos termos e com os fundamentos que antecedem, formulamse as seguintes propostas:*

*a) A aplicação ao Arguido fong Soi Kun da pena disciplinar de 180 (cento e oitenta) dias de suspensão, substituída pela perda de pensão por igual período de tempo)*

*b) A aplicação à Arguido Leong Ka Chang da pena disciplinar de 60 (sessenta) dias de suspensão.*

*Com o presente relatório, remetam-se os autos a Sua Excelência o Chefe do Executivo...*

...

## **1. 程序的推進及發展：概述**

*1.1. 基於考慮到有充份跡象顯示“8.23 風災專案調查委員會”進行的專案調查程序所查出的事實有可能構成紀律違反，因此，尊敬的行政長官於二零*

一七年十一月九日批示分別就嫌疑人:時任地球物理暨氣象局(下稱氣象局)局長馮瑞權及及副局長梁嘉靜，提起紀律程序。

同一批示亦訂定，根據《公共行政工作人員通則》第三百五十六條第三款的規定，該專案調查的重要部份構成本紀律程序的預審階段，而本程序之簽署人獲任命為預審員。

1.2. 根據《公共行政工作人員通則》第三百五十六條第三款的規定，本人向兩名嫌疑人提出控訴，有關內容原文為葡文，譯本為中文，載於卷宗第41頁至第81頁，在此視為完全轉錄。

1.3. 嫌疑人獲通知載於卷宗第111至149頁(關於馮瑞權)及第298至377頁(關於梁嘉靜)的控訴書後，均根據《公共行政工作人員通則》第三百三十四條的規定提出辯護，辯稱控訴書因欠缺指明所違之法條而無效。

1.4. 繼嫌疑人提交辯護狀後，本人對其指出的證人作出詢問，亦應其要求，重新聽取嫌疑人的陳述，一切均按法律進行。

## **2. 不存在辯稱的控訴書無效**

兩名嫌疑人指，控訴書因欠缺指出適用法條而沾有瑕疵，違反《公共行政工作人員通則》第三百三十二條d)項的規定。

本人尊重其看法，但其並無理由。控訴書無論在描述可歸責於嫌疑人的事實方面，或是法律框架方面，均非常清晰及明確的。《公共行政工作人員通則》第三百三十二條要求的是，除了列明可歸責於嫌疑人的事實外，還需在法律框架內提出控訴，指出作出處分的法律規定、倘有的減輕情節及加重情節，最後，列出認為應科處的處分(Paulo Veiga Moura, 公共行政工作人員紀律章程，詮釋，第二版，Coimbra 出版社，第241頁)。明顯地，控訴書已完全遵守有關法律要求。因此，沒有沾上嫌疑人所指的瑕疵。

基此，不應予其理由成立，亦毋須考慮其提出的無效。

## **3. 已證事實**

就本卷宗預審階段或辯護階段所取得的、對最終決定尤其重要的文件證據

及證人證供，由於已作批判性分析，現視以下內容為已證事實：

1°

地球物理暨氣象局(氣象局)是澳門特別行政區(澳門特區)在氣象、地球物理及大氣環境方面的研究、統籌及輔助機關。

2°

氣象局其中一項職責是保持並發展監察系統及資訊體系，專門負責向公共及私人實體發出氣象方面之惡劣天氣之通告。

3°

氣象局由一名局長領導，該局長由一名副局長輔助，而氣象處是其中一個組織附屬單位。

4°

氣象處為組織附屬單位，在氣象及大氣環境方面負責計劃、統籌及領導屬分析及預測天氣、氣候學、空氣成分及質量，以及處理及傳送資訊範圍內之一切工作。

5°

透過行政長官2016年9月9日的批示，馮瑞權擔任氣象局局長的定期委任自2016年11月1日起續期一年。任職至2017年8月24日。

6°

透過運輸工務司司長2017年5月12日的批示，梁嘉靜擔任氣象局副局長的定期委任自2017年7月26日起續期一年。現仍在職。

7°

2017年08月20日，日間一熱帶低氣壓在西太平洋菲律賓以東外海域形成，採偏西方向移動。21日凌晨2時該熱帶低氣壓增強為一熱帶風暴，被命名為“天鴿”。

8°

2017年08月22日凌晨5時，“天鴿”進入本澳800公里警戒範圍，以時速

25 公里向西北偏西方向移動，趨向珠江口西岸沿海地區。

9°

同日下午 2 時“天鴿”增強為強烈熱帶風暴，並於下午 6 時再增強為颱風。

10°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017 年 08 月 22 日 11:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東 681 公里，預計在澳門北面 17 公里處掠過，其中心氣壓為 992 百帕。

11°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017 年 08 月 23 日的 03:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東 283 公里，預計在澳門西南偏南 55 公里處掠過，其中心氣壓為 973 百帕。

12°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017 年 08 月 23 日 04:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東 259 公里，預計在澳門西南偏南 53 公里處掠過，其中心氣壓為 973 百帕。

13°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017 年 08 月 23 日 05:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東 245 公里，預計在澳門西南偏南 48 公里處掠過，其中心氣壓為 965 百帕。

14°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017 年 08 月 23 日 06:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東 218 公里，預計在澳門西南偏南 54 公里處掠過，其中心氣壓為 965 百帕。

15°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017 年的月 23 日 07:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東 171 公里，預計在澳門南方 49 公里處掠過，其中心氣壓為 965

百帕。

16°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日08:00，“天鴿”中心位於澳門東南145公里，預計在澳門西南偏南56公里處掠過，其中心氣壓為956百帕。

17°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日09:00，“天鴿”中心位於澳門東南108公里，預計在澳門西南偏南67公里處掠過，其中心氣壓為956百帕。

18°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日10:00，“天鴿”中心位於澳門東南69公里，預計在澳門西南偏南43公里處掠過，其中心氣壓為956百帕。

19°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日11:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東69公里，預計在澳門東南43公里處掠過，其中心氣壓為945百帕。

20°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日12:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏南47公里，預計在澳門南方36公里處掠過，其中心氣壓為945百帕。

21°

2017年08月23日06:28路環發電廠站開始錄得每10分鐘超過41 km/h的風速，即三號風球標準內的風速。

22°

2017年08月23日07:00友誼大橋南峰站開始錄得每10分鐘超過41 km/h

的風速。

23°

2017年08月23日07:07路環發電廠站再次錄得每10分鐘超過41 km/h的風速。

24°

2017年08月23日07:08友誼大橋北峰站開始錄得每10分鐘超過41 km/h的風速。

25°

2017年08月23日08:59友誼大橋南峰站開始錄得每10分鐘超過63 km/h的風速，即八號球標準內的風速。

26°

2017年08月23日09:05友誼大橋北峰站開始錄得每10分鐘超過63 km/h的風速。

27°

2017年08月23日09:12路環發電廠站開始錄得每10分鐘超過63 km/h的風速。

28°

2017年08月23日09:37多個氣象站開始錄得每10分鐘超過63 km/h的風速。

29°

2017年08月23日10:53大潭山站、友誼大橋北峰站、九澳站開始錄得每10分鐘超過117 km/h的風速，即十號風球標準內的風速。

30°

2017年08月23日10:57友誼大橋南峰站開始錄得每10分鐘超過117 km/h的風速。

31°

2017年08月23日11:34 嘉樂庇總督大橋站開始錄得每10分鐘超過117 km/h 的風速。

32°

2017年08月23日11:41 西灣大橋站開始錄得每10分鐘超過117 km/h 的風速。

33°

2017年08月23日10:58 九澳KV站開始錄得每1分鐘超過180 km/h 的風速;同樣的風速於10:59 在九澳KH站開始錄得;11:02 在大潭山站TG開始錄得;11:06 在大潭山站TV開始錄得; 11:09 在友誼大橋南峰站開始錄得;11:15 在友誼大橋北峰站開始錄得;其後更多站開始錄得每1分鐘超過180 km/h 的風速。

34°

2017年08月23日各氣象站錄得的最高陣風如下:11:06 大潭山 217.4 km/h;12:15 友誼大橋(南)205.9 km/h;12:15 友誼大橋(北)215.3 km/h;12:04 嘉樂庇總督大橋 191.5 km/h;11:19 海事博物館 182.9 km/h;外港客運碼頭 197.3 km/h;澳門大學 201.2 km/h;九澳 207.4 km/h 及路環分站 139.0 km/h。

35°

關於風暴潮的預測，日本氣象廳、香港天文台及中央氣象台(北京)的熱帶氣旋資料經過氣象局從日本氣象廳引入的電腦系統運行風暴潮預報模式後，便可產生風暴潮的預測結果。

36°

根據日本氣象廳2017年08月22日20:00的資料預測2017年08月23日約13:00 潮汐和風暴潮疊加高度為4.9米;根據香港天文台20:00的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為4.5米;而根據中央氣象台(北京)17:00的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為4.8米。

37°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 23 日 02:00 的資料預測同日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度為 4.75 米;根據香港天文台 02:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.75 米;而根據中央氣象台(北京)02:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.5 米。

38°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 23 日 08:00 的資料預測同日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度為 5 米;根據香港天文台 08:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 5 米;而根據中央氣象台(北京)08:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.7 米。

39°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 23 日 11:00 的資料預測同日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度約為 5.25 米;根據香港天文台 11:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度約為 5.4 米;而根據中央氣象台(北京)11:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 5 米。

40°

2017 年 08 月 23 日 08:40，內港水位站開始錄得水位上升。

41°

2017 年 08 月 23 日約 10:35 內港水位站及多個水位站錄得水位由 0 米開始急速上升。

42°

2017 年 08 月 23 日約 10:50 這些水位站錄得水位上升至約 0.5 米;約於 11:25 上升至約 1 米;約 11:33 上升至超過 1.5 米。

43°

於 11:33 至 12:00 間，多個水位站開始錄得約 1.6 米的水位，而此水位以上的範圍，再沒法獲得更新。

44°

最終，氣象局測量到最高潮汐及風暴潮的疊加高度為 5.6 米。

45°

2017 年 08 月 23 日，直至記錄沒法更新為止，水位監測站錄得最高水位如下：於 12:13 下環街站錄得 1.52 米；12:05 康公廟站錄得 1.62 米；12:00 林茂塘站錄得 1.55 米；11:50 司打口站錄得 1.54 米。

46°

在內港低窪處潮高達 3.05 米便開始水浸。

47°

氣象局是採用 DVORAK 系統，透過衛星雲圖等資料去預測“天鴿”的演變。

48°

2017 年 08 月 22 日 10:47，氣象局發出懸掛一號風球、預料一號風球將在日間維持的信息。

49°

2017 年 08 月 22 日 16:00，氣象局發出一號風球仍然懸掛、預料一號風球將在晚間維持的信息。

50°

同一時間，嫌疑人梁嘉靜與預報中心人員舉行會商，告知他們不需要就“天鴿”做預報，因上級已有決定，因此在這會議中，人員只報告了未來 7 天的天氣。

51°

2017 年 08 月 22 日 22:00，氣象局發出 23 日 01:00 至 03:00 將考慮改掛三號風球的信息。

52°

2017 年 8 月 23 日 01:59，氣象局發出 23 日 03:00 將改掛三號風球的信息。

53°

2017 年 08 月 23 日 02:53，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，

馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出懸掛三號風球、早上視乎情況考慮是否改掛八號風球的信息。

54°

2017年08月23日06:00前，氣象處處長告知嫌疑人梁嘉靜，懸掛八號風球不能遲於09:00，希望在06:00時可向外公佈。

55°

但由於兩名嫌疑人還未決定懸掛八號風球的時間，故於23日06:08，氣象局發出09:00前將考慮改掛八號風球的信息。

56°

2017年08月23日06:30，嫌疑人梁嘉靜對著雷達圖表示“這個大眼仔無風的”，不需增加人員幫忙，之後便離開了預報中心。

57°

氣象處處長曾與前線同時商討有關風暴潮警告的發出，他們都覺得可能需要改發黑色風暴潮。

58°

故氣象處處長曾透過電話與嫌疑人梁嘉靜談及這問題，但獲回覆稍後再看情況而定，因此漠視了下屬的建議。

59°

2017年08月23日07:02，氣象處處長收到嫌疑人梁嘉靜的指示，將於09:00懸掛八號風球，故氣象局於07:08發出信息公佈這內容。

60°

2017年08月23日09:00，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出懸掛八號東北風球的信息、同時預料該風球將在上午維持。

61°

2017年08月23日09:55，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，

馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出維持懸掛八號東北風球，並預料該風球將在上午維持的信息。

62°

2017年08月23日10:05，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出維持懸掛八號東北風球，並將於短時間內改掛九號風球的信息。

63°

2017年08月23日10:35，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局懸掛九號風球。

64°

2017年08月23日11:05，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出維持懸掛九號風球，並將於短時間內改掛十號風球的信息。

65°

2017年08月23日11:25，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局懸掛十號風球。

66°

2017年08月23日11:55，氣象局發出維持十號風球的信息。

67°

2017年08月22日21:00及2017年08月23日02:53，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出風暴潮第二級/紅色警告將於2017年08月23日08:00生效的信息。

68°

2017年08月23日08:30，風暴潮第二級/紅色警告生效。

69°

2017年08月23日11:30，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，風暴潮第三級/黑色警告生效。

70°

眼看潮水漲至颱風“黑格比”吹襲澳門時所造成的水平，而且按照“天鴿”的移動路徑，情況將進一步惡化，但兩名嫌疑人並沒有將有關信息知會民防行動中心或其他民防成員，以便採取適當的特別措施。

71°

根據氣象局的《風暴潮警告工作指引》，風暴潮警告生效時間以預測水位高於內港路面時間為標準，並盡可能在生效前6至12小時發出。

72°

在“天鴿”逼近及掠過澳門期間，身為氣象局局長的嫌疑人馮瑞權，一如以往，採用了以1小時的單位來值計算平均風速，而非10分鐘的單位來計算。

73°

懸掛八號和十號風球的時間太遲，黑色風暴潮警告亦生效得太遲，因此產生不到法律規定的預警作用。

74°

2017年08月22日晚，氣象局已有數據指出，水位可能升高於內港路面的一米水平。

75°

儘管如此，但兩名嫌疑人卻沒持有及應有的小心、謹慎和注意的方式行事，維持紅色風暴潮警告於2017年08月23日8時開始生效，並持續生效至同日11:30。

76°

兩名嫌疑人是在自由及有意識的情況下作出行為的。

77°

兩名嫌疑人均是經驗豐富的專業人士，擔任氣象局組織架構中最高的職位。因此在2017年08月23日“天鴿”逼近及掠過澳門期間，他們尤其應能作出行為，使風暴潮第三級/黑色警告的發出時間能產生法律規定的預警作用。

78°

嫌疑人馮瑞權是定期委任的公共行政工作人員，屬氣象局編制人員，等級為第三職階首席特級氣象技術員，現處於退休狀況。

79°

其於1982年7月1日進入公職。

80°

於1988年11月1日至2017年8月24日期間，一直擔任氣象局局長職位。

81°

其工作評核為：1984至1986及1989年(良)；1987-1988及1990至1996(優)。

82°

在嫌疑人馮瑞權的紀律紀錄上，沒載有對其不利的內容。

83°

嫌疑人梁嘉靜自2013年7月26日以定期委任方式擔任氣象局副局長職位。

84°

其於1994年3月1日進入公職，聯繫方式是確定委任。

85°

其現時等級是氣象局編制內第一職階首席顧問氣象高級技術員。

86°

其工作評核為：1994至1998(優)；2004-2013(十分滿意)。

87°

在嫌疑人梁嘉靜的紀律紀錄上，沒載有對其不利的內容。

#### **4. 事實的紀律法律框架**

4.1. 根據《公共行政工作人員通則》第二百八十一條的規定，違紀行為係指

公務員或服務人員作出之違反其須遵守之一般義務或特別義務之過錯事實。

兩名嫌疑人被控作出違反《公共行政工作人員通則》第二百七十九條第四款所指的熱心義務之違紀行為，因為於2017年8月23日，“天鴿”逼近及掠過澳門期間，他們過遲決定懸掛八號及十號熱帶風暴以及第三級/黑色風暴潮警報，亦沒就海水上升及可預見的嚴重情況通報民防中心及其他民防成員。

倘若控訴書所載事實為已證，就必然得出，嫌疑人存有嚴重過錯，其未按法律規定的效率及盡心之態度去執行職務，此點構成熱心義務的違反。

在控訴書中，違紀分為(一)八號風球及十號風球的分別過遲懸掛、(二)第三級/黑色風暴潮警報的過遲發出，且未就海水上升及可預見的嚴重情況通報民防。

對於控訴書的指控是否有效，以下將會獨立分析，一方面:風球的懸掛，另一方面:風暴潮的發出。

#### 4.2 首先我們參照規範懸掛熱帶氣旋及發出風暴潮的規范文本:

根據第16/2000號行政命令的規定，懸掛熱帶氣旋信號，由一至十不連續之號數編排，是可能發生的情況，而非指懸掛時觀察所得的情況〔第二點(三)項〕，因此，地球物理暨氣象局預先提供所需的氣象資料，以便採取可能影響澳門特別行政區正常生活的特別措施，而該等措施並不直接倚賴上述預測信號〔第二點(四)項〕。

至於各熱帶氣旋信號的意義會根據第三點(三)項的規定，“八號風球表示熱帶氣旋繼續移動，而可能引致天氣情況惡化，風力平均時速由每小時六十三公里至每小時一百一十七公里，陣風約達每小時一百八十公里”；第五款規定，“十號風球 - 當觀察到熱帶氣旋中心已接近，將引致澳門特別行政區亦被包括在受影響最大的區域內，而平均風力超過每小時一百一十八公里及吹強烈陣風時，即懸掛此風球”。

至於第 166/2002 號行政長官批示則規定，在熱帶氣旋的情況下，組成民防結構的公共機關及實體採取預防措施，並確保該結構的啟動，以便在懸掛八號或以上風球時該民防結構得以立即開始運作〔第三點第(一)〕。

當懸掛八號或以上熱帶氣旋的信號時，負責監管海陸交通使用的各個當局採取措施，關閉連接澳門半島與氹仔島的橋樑、關閉連接路氹城邊檢站與橫琴島的橋樑，及取消陸上和海上公共集體運輸；而此等措施應在懸掛八號或以上風球後的一小時三十分內採取〔第四點第(一)及(二)〕。

至於風暴潮警告，是由第 15/2009 號行政命令所核准的，其附件規定三個級別：第一級警告/黃色 - 估計水位高於路面 0.5 米以下；第二級警告/紅色 - 估計水位高於路面 0.5 至 1 米；第三級警告/黑色 - 估計水位高於路面 1 米以上。上述數值以內港路面為依據。

第 15/2009 號行政命令還規定，警告分級別發出，是為了讓市民能及時採取適當的預防措施。而且，發出風暴潮警告時，公共及私人實體應採取適當的預防措施。

4.3. 由於已看相關規範文本，現在，基於已證的事實，我們從控訴書有效的角度，進入有關的紀律法律框架，我們由懸掛八號及十號熱帶氣旋的部份開始。

從已證事實中知道，八號熱帶氣旋延遲懸掛。就此，不容爭議的是，八號熱帶氣旋的懸掛與澳門特區受八號熱帶氣旋相應的平均風速(63 km/h - 117 km/h)影響的時間需要有一段間距，以讓人們採取所需的預防措施，正如我們已看見，第 166/2002 號行政長官批示規定，其第四點所指的措施應在懸掛八號或以上風球後的一小時三十分內採取。同樣毋須爭議的是，2017 年 8 月 23 日，早上十時之前，平均風已超過 62 km/h，不論其計算平均風速的時間單位是十分鐘，還是一小時亦然，即是，距離懸掛風球的時間(9:00)不足一小時。

然而，八號熱帶氣旋延遲懸掛的客觀表象，並不足以展示兩名嫌疑人的紀

律責任。

因為懸掛風球的決定建基於氣象預測之上，而氣象預測是可變化的，具有不可避免的不確定性，因此，不可基於風暴強度的預測與實際上發生的事實不符，而對兩名嫌疑人作出紀律譴責。要對其作出紀律譴責，則還需證實(一)嫌疑人有足夠資訊能作出別的預測，且有適當提早作出反應;(二)嫌疑人沒有這樣做是因為過錯違反熱心義務，估計錯誤有關數據及/或因為錯誤理解懸掛熱帶氣旋訊號的法律規定。簡要來說，需證實嫌疑人有條件作出別的預測，然後決定在較早的時間發出熱帶氣旋訊息，但卻沒有這樣做，因為其未抱有應有的小心、認真、謹慎的態度行事。

因此，第一個需要面對的問題是，要弄清，卷宗是否能證實兩名嫌疑人基於經驗法則而使其從科學數據中得出資訊，允許於較早時間懸掛八號及十號熱帶氣旋，並讓預警效果能夠產生;又或相反，是否能證實，使嫌疑人馮瑞權作出懸掛風球的決定之錯誤預測是由一個不正常、罕有及不可預測的現象造成。

我們來看。

在撰寫控訴書時，本程序的資料，尤其是在專案調查程序中所詢問的證人證詞，以及氣象局提供的文件，特別是風速紀錄、熱帶氣旋的路線，均指向嫌疑人有違反紀律。因此，構成了載於卷宗上的控訴書的指控。

然而，也需要承認，就懸掛熱帶氣旋的決定方面，辯護程序中所實施的採證措施，的確打倒了控訴書在此方面的判斷。

就懸掛八號熱帶氣旋方面，兩名嫌疑人在辯護書中稱，氣象局於8月23日凌晨透過其他氣象監測中心所獲得的種種資訊及數據，均指出澳門將於8月23日11:00至14:00受颱風影響，亦基於此等預測及分析，才作出八號風球將於早上9:00懸掛的決定。然而，兩名嫌疑人指，出乎意料地，颱風天鴿於早上8:00後迅速增強，最後更以比預期嚴重非常多的方式吹襲澳門。

就此，毫無疑問，颱風天鴿不但非常猛烈，還造成眾所周知並令人慨嘆的後果，作為氣候現象，天鴿有著不尋常的特性。國家減災委協助澳門“天鴿”颱風災害評估專家組的工作報告也有強調此異常的特性(該報告的第 4 頁)。

尤其是，亦是現在顯得重要的，就是書面答辯狀的附件三，是香港天文台的網頁，記錄了颱風天鴿的最高風力顯著及快速增強，與 2017 年 8 月 23 日較早前的 6:30-7:00 至 11:00 的演進模式完全不同。颱風天鴿以此方式增強屬不可預計的，因為是一罕能觀察的現象，並不屬常態。事實上，熱帶氣旋在靠近陸地時，正常是會減弱，因為受陸地摩擦造成，而且強度是逐步演變的，而不是在短暫的期間內突變(只需看上述附件三所載的圖，便能發現上指的不尋常現象)，此結論不單由嫌疑人馮瑞權提出，我們不要忘記，馮瑞權是富有經驗的氣象員，在氣象局擔任局長職務近二十年，同樣地，嫌疑人梁嘉靜亦是這樣看，其亦是在氣象範圍有經驗的氣象員，另外，幾名證人，D，即氣象局的氣象處處長、A、B 及 C 均提出此結論，而他們的可靠性、知識及經驗在前面卷宗已有提及。

證明此不尋常及不可預見的情況，還有香港天文台。該台也只是在“post-mortem”的監察中才總結出需要重新界定天鴿為“super typhoon”，因為其達最高速度約 185 km/h，但較早前預計最高速度是 130 km/h。

發生此風力增強的原因，至今仍有待確實。但無論如何，基於氣象局於 2017 年 8 月 23 日凌晨所持的預測數據，以及懸掛風球決定時所考慮過的預測數據，是不能預測結果是會這樣的。亦是因為未能預計其顯著增強，造成了風力於比兩名嫌疑人預期的時間更早便以超過 62 km/小時的速度開始吹襲澳門。

這樣，倘造成吹襲特區的風速於早上 9:00 許(即懸掛八號風球的時間)達八號風球(63 km/h – 117 km/h)的最低值之因素是颱風天鴿的快速及顯著增強的話，以及，這是無法預計的話，則得出的結論是，就懸掛八號熱帶氣旋

的預測上，兩名嫌疑人沒有違反熱心義務。因為總不可能要求預測一些無法預見的事情，更不能基於此要求而作出紀律性質的責任追究(無論如何，雖然八號風球於8月23日早上9:00懸掛，但與民防及與公眾發佈的訊息均於於8月23日早上約7:00進行。即是，在風球開始以達至超過62 km/h的速度吹襲澳門前的約兩小時已作通知，已遵守第16/2000號行政命令第二點第二段(三)項的規定，氣象局亦根據規定，“預先提供所需的氣象資料，以便採取可能影響澳門特別行政區正常生活的特別措施，而該等措施並不直接倚賴上述預測信號”)。

至於十號風球，倘認為十號風的懸掛屬遲延的話，那麼，上述分析對懸掛十號風的決定同樣適用。可以肯定的是，第16/2000號行政命令並沒有規定風球需最少提前多少時間懸掛，亦正如證人香港天文台前台長B所言，九號及十號風球只具資訊作用，因為，所有的預防措施應在通報懸掛八號風球的時候已經作出。

因此，結論是，在答辯階段採集的證據足以推翻控訴書就懸掛風球方面的指控。因此，有關此事宜的紀律違反事實在此視為不經證實，亦因此，就此部份，建議歸檔。

4.4. 現在，我們來看颱風天鴿風襲澳門期間發出風暴潮警報的問題。

就此事宜，我們應先指出，獲證實的是，嫌疑人馮瑞權在2017年8月22日，在聽取嫌疑人梁嘉靜與其一致的非正式意見後，便已決定發出第二級/紅色風暴潮於8月23日早上8時生效的警報。此決定在2017年8月22日21時及8月23日2:53便已通報。另一項獲證的內容是，上指於8月23日早上8時生效的第二級/紅色風暴潮一直維持，直至當日11:30，第三級/黑色風暴潮警報才生效。

在已證事實中可見，根據兩名嫌疑人最初期作出並在後期予以維持的預測，內港一帶路面的水位上升不會超過一米。然而，事實上，由2017年8月23日11:30起，風暴潮疊加天文潮的水位上升，造成內港一帶路面水位超過一

米，亦即是，達到第三級/黑色風暴潮的程度(見已證事實第42點)，並由此一直上升。

另一方面，亦經證實的是，當海水水平達至颱風黑格比吹襲澳門時的水位，以及按颱風天鴿路線圖所示，情況將更變為更嚴重時，兩名嫌疑人沒有將訊息通報民防中心及其他民防單位，以便其採取適當的特別措施。

怎麼說?

一般來說，人所周知，風暴潮是海平面由於氣象干擾風力及大氣氣壓而造成特別升高的情況，可引起大殺傷力的自然災害，或人員傷亡，或自然資源破壞。因此，一直以來科學均積極研發能更準確作出預測的模式，以便受影響地區的公共當局及市民能及時採取預防措施，以避免或減少損失。所以，可以說，預測風暴潮的模式，儘管不盡完善及有其限制，但考慮到這有助一個國家及地區的氣象當局能適當地管理此等自然現象的風險，這些模式成為重要的工具。

正如在已證事實中可見，氣象局有一套由日本氣象廳提供的風暴潮預測模式，透過此模式，於2017年8月22日及23日，氣象局使用多個氣象中心(中國內地、香港及日本)提供的數據，作出風暴潮預測，而這些預測始終顯示，風暴潮會造成內港一帶水位上升高於路面，而且超過一米。

此至關重要的事實，在有關紀律法律框架上，應獲適當考量。

獲承認的是，在答辯中亦被提出，一般來說，風暴潮是個非常難以預測的現象(證人A、B及C的供詞)。

另一方面，在答辯狀附件九(日本氣象廳的 *Office of Marine Prediction - Masakazu Higaki, Hironori Hayashibara 及 Futoshi Nozaki 製的 Outline of the Storm Surge Prediction Model at the Japan Meteorological Agency*) 中可知，熱帶氣旋數值模式所產生的風暴潮預測，即氣象局所用的模式，是有可能傾向高估風暴潮的情況，有時，預測超出實際出現的一米左右，儘管現在無法證實兩名嫌疑人所述的應將預測到的水位值減少至少一米。

再者，關於風暴潮方面，無法預測天鴿突然急劇加強的事實，加大了預測內港一帶水位可能高於地面一米的情況的難度。

然而，對上述事宜的認同，不排除嫌疑人的紀律責任。

事實上，正如前述，在颱風天鴿吹襲期間，日本氣象廳風暴潮預測模式所輸出的預測內容均指明水位將會因風暴潮而大幅度上升，而此預測最後成為事實。儘管有其限制及不盡完美之處，但此等預測已經作出，而且的確存在，因此需要對其予以承認。至少，從謹慎方面來說，這些預測應是嫌疑人在分析此情況時的補充考慮因素。

此外，正如嫌疑人馮瑞權答辯狀第 184 條及嫌疑人梁嘉靜答辯狀第 195 條的圖表所示，當時已知道天鴿可能與天文潮最高的時期重疊，而且可能造成無法避免的嚴峻情況。這個風暴潮與天文潮最高位的重疊的風險最終成為事實，而這風險，兩名嫌疑人不可能不考慮(這風險由於正值新月變得更為嚴重，眾所周知，新月期間，海水上升，造成所謂的大潮，大潮時，潮水於海平面的潮差大於所謂小潮時的潮差，這與朔望及上下弦月有關。)

再者，從已證事實(見第 57 及 58 點)中可悉，氣象局的前線工作人員在 2017 年 8 月 23 日已向氣象處處長提出可能有需要發出風暴潮第三級/黑色警告，而氣象處處長亦基此透過電話向嫌疑人梁嘉靜提出，而嫌疑人梁嘉靜只說，稍後根據情況再看，就此忽視了下屬的建議。因此，在氣象局內，是有提出此問題的，至少提出了水位可能上升至足以發出風暴潮第三級/黑色警告的可能或疑問。對此，兩名嫌疑人亦應給予特別的重視。更何況，於 2017 年 8 月 23 日早上，正如從 9:00 許(懸掛八號風球時)所錄得的實際風速，已顯示天鴿的強度高於預期。

最後，需要強調的是，儘管氣象局所使用的日本氣象廳風暴潮預測模式有偏向高估的說法獲接納，但事實是，不能證明此高估總是一米或接近一米，亦正如前述，無法證明應將預測到的水位值減少至少一米，另一方面，獲證實的是，模式就颱風天鴿所作的這些預測，始終顯示內港一帶水位會超

過路面至少 1.45 米，最壞的情況，更是超過 2 米。這意味著，即使是高估，但預測亦指向一個很可能高於內港路面 1 米的數值，而此數值足以發出風暴潮第三級/黑色警告。

面對此等情況，我們相信，作為熱心的領導人，倘處於兩名嫌疑人在颱風天鴿吹襲澳門時的情形，人們對他們的期望是，接受有可能發生一些比預期更壞的情況，並作出相應行動，或是更早地正式發出相應預報，或是通知民防，但兩名嫌疑人卻沒有這樣做。對於這一點，不能以嫌疑人馮瑞權答辯狀第 204 條及嫌疑人梁嘉靜答辯狀第 214 條所說的“此通報不屬他們的責任”作為反駁，因為，問題是在於，作為部門最高負責人，面對如此明顯的危機情形，他們被要求的是，以盡可能有效的方式，以及不受任何官僚程序限制的方式行事。

至少，作為盡心的領導人，倘處於兩名嫌疑人當時的情形，人們對他們的期望是，應作出更有效的行事方式，從而得到更有效的預測。

嫌疑人馮瑞權答辯狀第 200 條及嫌疑人梁嘉靜答辯狀第 210 條所指嫌疑人有考慮需要發出風暴潮第三級/黑色警告；但，此考量可以並應該於更早的時候作出，使警報的發出還可以達到一點預防效果。

因此，可以說，他們發出的於 2017 年 8 月 23 日 11:30 生效的警告已不是有用的適當預測；而是不可避免的擺在眼前的嚴重情況。

所以，不能不從已證事實中總結出，兩名嫌疑人於 2017 年 8 月 23 日，在面對一個不尋常、罕見的現象時，用了正常及日常的方式行事，並過份信任其自身及個人/工作經驗。然而，在一個如此例外、困難及其高度要求的情況下，面對一個如此難預測及可造成嚴重後果的現象時，他們應需有的是，在知識上持有最謙遜的態度，尤其是，在氣象局前線工作人員給予提醒、擁有日本氣象廳預測模式所生成的預測，以及 8 月 23 日早上從天鴿演進所能觀察的背景下。即使兩名嫌疑人對此種種存有疑問，但亦應該對可能發生的水浸情況作最壞打算，並作出相應行動。因為，不能忽視的是，

在燃眉的危機/危險情況下，可能再沒有第二次作出適當預測的機會。

在如此關鍵、須有特別主動和未雨綢繆的態度及需要動用氣象局所有能力的背景下，兩名嫌疑人卻將自己局限於見步行步的狀態，因此，其所採取的行為在職務上有所失調並可受紀律譴責，而確定的是，水位超出一米最終成為事實。

這樣，可以肯定，在颱風天鴿吹襲澳門期間，對於預測水位因風暴潮而上升方面，兩名嫌疑人作為氣象局的局長及副局長，由於沒有以應有及可有的小心、謹慎及積極迅速的方式行事，而造成未能以應有及預期的效益執行職務。

綜上所述，總結出，兩名嫌疑人過錯違反《公共行政工作人員通則》第二百七十九條第二款b)項及第四款所指的熱心義務；根據第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第一條第二款及第十一條第一款的規定，以及第26/2009號行政法規《領導及主管人員通則的補充規定》第十六條的規定，作為氣象局的局長及副局長，其必須遵守上述熱心義務，因此，他們須承擔紀律責任。

## **5. 紀律處分措施**

經展示兩名嫌疑人違反紀律，現只欠訂定可科處的具體紀律處分。

控訴書中指，兩名嫌疑人所作的紀律違反可科處介乎120日至240日的停職處分。

我們來看：

《公共行政工作人員通則》第三百一十四條第一款規定，對有過錯及對履行職業上之義務漠不關心之情況，科處停職處分。

此外，《公共行政工作人員通則》第三百一十三條第一款規定，對出於過失及誤解職務上之義務之情況，科處罰款處分。

因此，儘管立法技術上不盡完美，但立法者明確區分輕微過錯的情況及嚴重過錯的情況；對於輕微過錯，可科處罰款處分，而對於嚴重過錯，則可科

處停職處分。

根據良好的學說，輕微過錯及嚴重過錯應以下述模式去區分：按“善良家父”的準則，如行為的不當對於正常僱主來說是難以忍受的話，則其過錯屬於嚴重，而不論其是有意或疏忽無意造成。而且，根據此準則，倘行為的不當，在對顧員的要求方面，是可以忍受的話，則可以科處罰款處分（見 Paulo Veiga 及 Moura，《Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores de Administração Pública, anotado》第二版，第 145 頁）。

本案例中，兩名嫌疑人在面對前述風暴潮現象時所作出的行為，似乎明顯顯示其存有嚴重過錯，而並非單純的疏忽。事實上，兩名嫌疑人在儘管擁有數據及資訊的情況下，仍維持第二級/紅色風暴潮的警告，白白將情況拖延至水位真正達到第三級/黑色警告的水平，妨礙了水浸預警的有效效果。考慮到以上各因素，兩名嫌疑人的被動及不稱職的態度並不能予以容忍，因此，可以說，他們的行為存有嚴重過錯。

根據《公共行政工作人員通則》第三百一十四條第一款的規定，對有嚴重過錯之情況，科處停職處分；而本案的情況不屬該款 a) 至 f) 項的內容，因此，按《公共行政工作人員通則》第三百一十四條第三款的規定，可科處的處分是一百二十一日至二百四十日的停職處分。

然而，對於嫌疑人梁嘉靜，本人認為，基於本程序中已證的減輕情節之特別價值，可對其處分作特別減輕。有關減輕情節如下：超過十年的工作評核為“優”及“十分滿意”、欠缺故意〔《公共行政工作人員通則》第二百八十二條 a) 至 g) 項及第三百一十六條第二款〕。因此，本人認為，應科處其較低等級之處分，即是，十至一百二十日的停職處分。

根據《公共行政工作人員通則》第三百一十六條第一款的規定，處分係根據在個案中存在之減輕或加重情節，並尤其考慮違紀者之過錯程度及人格而酌科。

本案例中，須考慮兩名嫌疑人的過錯程度、其沒受任何紀律懲罰、其人格、

其職位所擔負的不同責任、工作評核及工作表現評核。

有鑑於此，認定嫌疑人馮瑞權的適當、適度及公正的紀律處分是 180 日的停職處分，而嫌疑人梁嘉靜的則為 60 日的停職處分；就嫌疑人馮瑞權的情況，由於已退休，按《公共行政工作人員通則》第三百零六條第一款的規定，其停職處分由喪失相等於停職期間之退休金代替。

## **6. 總結**

綜上所述，根據前述內容及理據，建議如下：

- a) 向嫌疑人馮瑞權科處 180(壹佰捌拾)日停職處分，以喪失相等期間之退休金代替；
- b) 向嫌疑人梁嘉靜科處 60(陸拾)日停職處分。

謹呈本報告及卷宗予：尊敬的行政長官閣下...”。

3. 於 2018 年 04 月 11 日，澳門特別行政區行政長官作出以下批示：

“....

本人於二零一七年十一月九日作出批示，命令對時任地球物理暨氣象局(下稱“氣象局”)局長馮瑞權及副局長梁嘉靜提起紀律程序。

本人委任的預審員根據經十二月二十一日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》(下稱《通則》)第三百三十七條第一款的規定編製了最終報告，並據其結論建議對嫌疑人馮瑞權科處一百八十日停職處分，對嫌疑人梁嘉靜科處六十日停職處分。

上述報告已按照法律規定送交本人，故本人現按《通則》第三百三十八條的規定作出裁定。

本人同意預審員編製的報告所載內容，以及事實和法律依據，但不同意有關紀律處分建議的部分，理由如下：

就嫌疑人馮瑞權的情況：按照《通則》第三百一十六條第二款的規定，經衡量在程序中證實之減輕或加重情節之特別價值後，得特別減輕或加重處分，

科處比原來可科處於該個案者較低或較高之處分等級。

在本個案中，存在《通則》第二百八十三條第一款 j 項所指加重情節 - 所擔任職務之責任 - 因為嫌疑人馮瑞權為時任氣象局局長。

本人認為，在本個案中，上指加重情節對嫌疑人馮瑞權而言具特別價值，因而應對其特別加重處分。事實上，假如說氣象局所有工作人員均有責任準確評估颱風“天鴿”的演變和氣象局就該氣候現象所掌握的所有數據，那麼，在二零一七年八月二十三日颱風襲澳造成人命及財物損失的情況下，身為氣象局最高領導人的嫌疑人馮瑞權便應加倍勤懇、高效及盡心地履行職務，但其明顯未有如此為之。考慮到嫌疑人在氣象局所據職位及所須承擔的相應責任，在本個案中，對其作出的紀律譴責理應比一般情況者為重。

因此，本人認為，對嫌疑人馮瑞權的處分應按《通則》第三百一十六條第二款的規定予以特別加重，不應如預審員建議的停職一百二十一日至二百四十日，而是更嚴厲的處分。考慮到嫌疑人馮瑞權實施的違紀行為的嚴重性，如其仍然在職，或會考慮不維持其職務上的法律狀況，並對其科處《通則》第三百一十五條第一款規定的撤職處分；然而，考慮到其已處於退休狀況，根據《通則》第三百零六條第三款的規定，處分為中止支付退休金四年。

就嫌疑人梁嘉靜的情況：本人認為，報告中建議的減輕情節欠缺理據，因為，報告所指情節在實際個案中對減輕處分並無特別作用。處分應為停職一百二十一日至二百四十日。考慮到嫌疑人的過失程度、品格、沒有違紀前科及工作表現評核結果，處分應訂為停職一百三十日。

綜上所述，按照本人同意的預審員最終報告所載內容，以及事實和法律依據，並根據上述內容及理據，本人決定：

對嫌疑人馮瑞權科處撤職處分，考慮到其已處於退休狀況，處分為中止支付退休金四年。

向嫌疑人梁嘉靜科處停職一百三十日的處分。

著通知。

通知運輸工務司司長及退休基金會...”。

4. O aviso de "storm surge" - Grau 2/vermelho foi emitido às 21 horas do dia 22 de Agosto e repetido às 3 horas do dia 23 de Agosto, e entrou em vigor às 8:00h do dia 23 de Agosto de 2017.
5. Às 8:00h do dia 23 de Agosto ainda não se registava ainda qualquer inundação.
6. Quando foi emitido o primeiro aviso de "storm surge", e bem assim os avisos subsequentes, todos foram devidamente comunicados ao Centro de Operações de Protecção Civil e às demais entidades públicas e privadas, através das vias de comunicações existentes, incluindo o responsável de contacto dos SMG com o responsável de contacto do Centro de Operações de Protecção Civil.
7. A decisão de alterar o aviso de "storm surge" para grau 3/preto foi tomada logo após as 11:00 horas, depois de ter analisado os dados recolhidos entre as 10:00 e as 11 horas do dia 23 de Agosto.
8. Esta decisão foi comunicada, de imediato, ao Centro de Operações de Protecção Civil e às demais entidades públicas e privadas através das vias de comunicações existentes, incluindo o responsável de contacto dos SMG com o responsável de contacto do Centro de Operações de Protecção Civil.
9. Em todos os avisos se mencionou que se previa que o nível da água continuasse a subir.
10. Os SMG, então dirigidos pelo Recorrente, emitiram 9 boletins de alerta de "storm surge".

\*

#### 四.理由陳述

##### 1. 向評議會提出之異議：

司法上訴人就裁書製作人於 2018 年 09 月 13 日作出不聽取其證人證供的決定提出異議，認為有關決定違反調查原則。相關批示內容如下：

*“Tendo em conta os fundamentos invocados para o presente recurso contencioso, a posição da entidade recorrida assumida na contestação, o disposto do artº 54º do CPAC e os elementos probatórios já existentes nos autos e no processo administrativo junto em apenso, não se afigura ser necessária a realização da diligência probatória requerida para uma boa decisão da causa.*

*Nesta conformidade e em nome da economia processual, determino a não realização das diligências probatórias requeridas.*

*Notifique.”*

現就有關問題作出審理。

終審法院於 2019 年 01 月 16 日在卷宗編號 104/2018 曾作出以下司法見解：

“...

上訴人指稱被上訴裁判存有以下直接違法的情況：

—違反辯論原則，因為被上訴實體被通知就檢察院的意見—認為不應批准上訴人所聲請的調查措施—表明立場，但上訴人卻未被通知就此發表意見；

—違反調查原則，因為沒有對上訴人在司法上訴中列出的證人作出詢問。

關於第二個問題，我們在 2013 年 7 月 31 日第 39/2013 號案的合議庭裁判中曾指出，在針對紀律處罰行為提起的司法上訴中，如上訴人本可以在紀律程序中聲請調查證據，從而證明或者反證指控或辯護中陳述的事實，但當時沒有提出聲請的話，則不得再聲請調查這些證據。

而在 2004 年 6 月 2 日於第 17/2003 號案內所作的合議庭裁判中，我們曾提到：

「現在所爭議的是根據經第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通

則》之規定提起的紀律程序中所作出的處罰決定。

該通則所規定的行政程序從結構上存在很廣闊的辯護可能、顯示無罪推定原則及公正程序等方面的辯護形式。

在司法上訴中，行政法院不審理關於某一項違法行為所作的證據，猶如刑事法庭面對各項必須審理的指控那樣，但是對存在可能玷污行政行為的瑕疵問題進行審理，本案中的行政行為就是處罰行為。凡與紀律程序相關，行政訴訟審判權具有其他的性質。

的確，根據《澳門公共行政工作人員通則》第334條第2款規定，在被指控後，嫌疑人可以書面答辯並陳述相關的事實及理由、附上有關文件、列出證人名單及要求其他的證明措施。事實上，根據行政程序附文中第239頁和250頁及續後各頁顯示，上訴人被通知提交書面答辯，也確實提交了相關的答辯，提出了證人名單，所有證人後來全部陳述了意見。

面對嫌疑人有很大的辯護可能的紀律程序中完全矛盾的手續，把司法上訴變成一次紀律程序的重複是沒有意義的，進行第二次證據調查，同樣的證人甚至都可能在紀律指控事宜方面作出與先前做過的陳述自相矛盾的陳述。允許對這些事實進行新的調查，將會在行政程序範疇取消行政當局的處罰決定的確定性，從而將那項決定的行政處罰願望的中心轉移到法院，如此將違反行政職能和司法審判職能分開的原則。

在針對該項紀律處罰決定提起的司法上訴中，可以做的是在認為某些事實已經被認定時討論該決定是否正確，並對事實前提中的瑕疵提出爭辯。但對原本可以及時調查的情況，不能再請求產生新的證據。

這還因為，如果一旦出現可能顯示確定處罰的事實不存在的某些情節或新的證據方法，嫌疑人可以使用複查紀律程序的手段，以便引致廢止或修改相關決定(《澳門公共行政工作人員通則》第343條第1款及第2款)。

於是，《行政訴訟法典》第42條第1款g項和h項及第64條之規定應該僅被解釋為這樣的意義，即在欲撤銷行政程序中已產生證據的司法上訴中是不可能進行證

據調查的。」...”

我們對上述司法見解完全認同。

另一方面，司法上訴人所提出的所謂事實前提錯誤並非針對結案報告中所認定的客觀事實，而是針對被訴實體認定其延誤發出黑色暴雨信號的結論性事實。

該結論性事實是預審員經分析已證實的客觀事實而作出的，倘有錯誤，該錯誤並非事實前提錯誤，而是價值判斷錯誤(erro de valoração)。

基於此，根據前面所轉錄的終審法院司法見解及結合本案的具體情況，我們認為裁判書製作人不聽取證人證供的決定是正確的，應予以維持。

綜上所述，裁定異議不成立。

\*

## **2. 司法上訴：**

司法上訴人指被訴行為存有以下瑕疵：

- 1) 存有事實前提錯誤及違反無罪推定原則，錯誤認定其延誤發出黑色暴雨信號；
- 2) 違反辯論原則，在改變(加重)預審員所建議的處分前沒有讓其發表意見；
- 3) 違反《公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款之規定，沒有論證存在引致不能維持職務上之法律狀況的違紀行為；
- 4) 違反禁止雙重處罰原則，其領導職務同時被用作為處分前提和加重處分情節；
- 5) 相關處分明顯裁量過當及違反適度原則。

現就有關問題作出審理：

- 1) 就存有事實前提錯誤及違反無罪推定原則方面：

如上所述，司法上訴人所提出的所謂事實前提錯誤並非針對結案報告中所認定的客觀事實，而是針對被訴實體認定其延誤發出黑色暴雨信號的結論性事實。

該結論性事實是預審員經分析已證實的客觀事實而作出的，即使有錯誤，該錯誤並非事實前提錯誤，而是價值判斷錯誤(erro de valoração)。

事實上，被訴行為認定了司法上訴人具體發出黑色風暴潮警告的時間為2017年08月23日上午11:00後，而相關警告於同日11:30生效。

對這一客觀事實，司法上訴人並沒有任何異議，所爭議的只是其認為並沒有延誤發出相關的警告，理由在於：

- 風暴潮是個非常難以預測的現象；
- 氣象局現行沿用的預測風暴潮的模式，是有可能傾向高估風暴潮的情況，有時，預測超出實際出現的一米左右；
- 無法預測天鴿突然急劇加強的事實，加大了預測內港一帶水位可能高於地面一米的情況的難度。

預審員則認為該等預測困難並不排除司法上訴人的紀律責任，相關依據如下：

“...就此事宜，我們應先指出，獲證實的是，嫌疑人馮瑞權在2017年8月22日，在聽取嫌疑人梁嘉靜與其一致的非正式意見後，便已決定發出第二級/紅色風暴潮於8月23日早上8時生效的警報。此決定在2017年8月22日21時及8月23日2:53便已通報。另一項獲證的內容是，上指於8月23日早上8時生效的第二級/紅色風暴潮一直維持，直至當日11:30，第三級/黑色風暴潮警報才生效。

在已證事實中可見，根據兩名嫌疑人最初期作出並在後期予以維持的預測，內港一帶路面的水位上升不會超過一米。然而，事實上，由2017年8月23日11:30起，風暴潮疊加天文潮的水位上升，造成內港一帶路面水位超過一米，亦即是，達到第三級/黑色風暴潮的程度(見已證事實第42點)，並由此一直上升。

另一方面，亦經證實的是，當海水水平達至颱風黑格比吹襲澳門時的水位，以

及按颱風天鴿路線圖所示，情況將更變為更嚴重時，兩名嫌疑人沒有將訊息通報民防中心及其他民防單位，以便其採取適當的特別措施。

怎麼說？

一般來說，人所周知，風暴潮是海平面由於氣象干擾風力及大氣氣壓而造成特別升高的情況，可引起大殺傷力的自然災害，或人員傷亡，或自然資源破壞。因此，一直以來科學均積極研發能更準確作出預測的模式，以便受影響地區的公共當局及市民能及時採取預防措施，以避免或減少損失。所以，可以說，預測風暴潮的模式，儘管不盡完善及有其限制，但考慮到這有助一個國家及地區的氣象當局能適當地管理此等自然現象的風險，這些模式成為重要的工具。

正如在已證事實中可見，氣象局有一套由日本氣象廳提供的風暴潮預測模式，透過此模式，於2017年8月22日及23日，氣象局使用多個氣象中心(中國內地、香港及日本)提供的數據，作出風暴潮預測，而這些預測始終顯示，風暴潮會造成內港一帶水位上升高於路面，而且超過一米。

此至關重要的事實，在有關紀律法律框架上，應獲適當考量。

獲承認的是，在答辯中亦被提出，一般來說，風暴潮是個非常難以預測的現象(證人A、B及C的供詞)。

另一方面，在答辯狀附件九(日本氣象廳的 *Office of Marine Prediction - Masakazu Higaki, Hironori Hayashibara 及 Futoshi Nozaki 製的 Outline of the Storm Surge Prediction Model at the Japan Meteorological Agency*) 中可知，熱帶氣旋數值模式所產生的風暴潮預測，即氣象局所用的模式，是有可能傾向高估風暴潮的情況，有時，預測超出實際出現的一米左右，儘管現在無法證實兩名嫌疑人所述的應將預測到的水位值減少至少一米。

再者，關於風暴潮方面，無法預測天鴿突然急劇加強的事實，加大了預測內港一帶水位可能高於地面一米的情況的難度。

然而，對上述事宜的認同，不排除嫌疑人的紀律責任。

事實上，正如前述，在颱風天鴿吹襲期間，日本氣象廳風暴潮預測模式所輸出

的預測內容均指明水位將會因風暴潮而大幅度上升，而此預測最後成為事實。儘管有其限制及不盡完美之處，但此等預測已經作出，而且的確存在，因此需要對其予以承認。至少，從謹慎方面來說，這些預測應是嫌疑人在分析此情況時的補充考慮因素。

此外，正如嫌疑人馮瑞權答辯狀第 184 條及嫌疑人梁嘉靜答辯狀第 195 條的圖表所示，當時已知道天鴿可能與天文潮最高的時期重疊，而且可能造成無法避免的嚴峻情況。這個風暴潮與天文潮最高位的重疊的風險最終成為事實，而這風險，兩名嫌疑人不可能不考慮(這風險由於正值新月變得更為嚴重，眾所周知，新月期間，海水上升，造成所謂的大潮，大潮時，潮水於海平面的潮差大於所謂小潮時的潮差，這與朔望及上下弦月有關。)

再者，從已證事實(見第 57 及 58 點)中可悉，氣象局的前線工作人員在 2017 年 8 月 23 日已向氣象處處長提出可能有需要發出風暴潮第三級/黑色警告，而氣象處處長亦基此透過電話向嫌疑人梁嘉靜提出，而嫌疑人梁嘉靜只說，稍後根據情況再看，就此忽視了下屬的建議。因此，在氣象局內，是有提出此問題的，至少提出了水位可能上升至足以發出風暴潮第三級/黑色警告的可能或疑問。對此，兩名嫌疑人亦應給予特別的重視。更何況，於 2017 年 8 月 23 日早上，正如從 9:00 許(懸掛八號風球時)所錄得的實際風速，已顯示天鴿的強度高於預期。

最後，需要強調的是，儘管氣象局所使用的日本氣象廳風暴潮預測模式有偏向高估的說法獲接納，但事實是，不能證明此高估總是一米或接近一米，亦正如前述，無法證明應將預測到的水位值減少至少一米，另一方面，獲證實的是，模式就颱風天鴿所作的這些預測，始終顯示內港一帶水位會超過路面至少 1.45 米，最壞的情況，更是超過 2 米。這意味著，即使是高估，但預測亦指向一個很可能高於內港路面 1 米的數值，而此數值足以發出風暴潮第三級/黑色警告。

面對此等情況，我們相信，作為熱心的領導人，倘處於兩名嫌疑人在颱風天鴿吹襲澳門時的情形，人們對他們的期望是，接受有可能發生一些比預期更壞的情況，並作出相應行動，或是更早地正式發出相應預報，或是通知民防，但兩名嫌疑人卻

沒有這樣做。對於這一點，不能以嫌疑人馮瑞權答辯狀第 204 條及嫌疑人梁嘉靜答辯狀第 214 條所說的“此通報不屬他們的責任”作為反駁，因為，問題是在於，作為部門最高負責人，面對如此明顯的危機情形，他們被要求的是，以盡可能有效的方式，以及不受任何官僚程序限制的方式行事。

至少，作為盡心的領導人，倘處於兩名嫌疑人當時的情形，人們對他們的期望是，應作出更有效的行事方式，從而得到更有效的預測。

嫌疑人馮瑞權答辯狀第 200 條及嫌疑人梁嘉靜答辯狀第 210 條所指嫌疑人有考慮需要發出風暴潮第三級/黑色警告；但，此考量可以並應該於更早的時候作出，使警報的發出還可以達到一點預防效果。

因此，可以說，他們發出的於 2017 年 8 月 23 日 11:30 生效的警告已不是有用的適當預測；而是不可避免的擺在眼前的嚴重情況。

所以，不能不從已證事實中總結出，兩名嫌疑人於 2017 年 8 月 23 日，在面對一個不尋常、罕見的現象時，用了正常及日常的方式行事，並過份信任其自身及個人/工作經驗。然而，在一個如此例外、困難及其高度要求的情況下，面對一個如此難預測及可造成嚴重後果的現象時，他們應需有的是，在知識上持有最謙遜的態度，尤其是，在氣象局前線工作人員給予提醒、擁有日本氣象廳預測模式所生成的預測，以及 8 月 23 日早上從天鴿演進所能觀察的背景。即使兩名嫌疑人對此種種存有疑問，但亦應該對可能發生的水浸情況作最壞打算，並作出相應行動。因為，不能忽視的是，在燃眉的危機/危險情況下，可能再沒有第二次作出適當預測的機會。

在如此關鍵、須有特別主動和未雨綢繆的態度及需要動用氣象局所有能力的背景下，兩名嫌疑人卻將自己局限於見步行步的狀態，因此，其所採取的行為在職務上有所失調並可受紀律譴責，而確定的是，水位超出一米最終成為事實。

這樣，可以肯定，在颱風天鴿吹襲澳門期間，對於預測水位因風暴潮而上升方面，兩名嫌疑人作為氣象局的局長及副局長，由於沒有以應有及可有的小心、謹慎及積極迅速的方式行事，而造成未能以應有及預期的效益執行職務。

綜上所述，總結出，兩名嫌疑人過錯違反《公共行政工作人員通則》第二百七

十九條第二款 b) 項及第四款所指的熱心義務; 根據第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第一條第二款及第十一條第一款的規定, 以及第 26/2009 號行政法規《領導及主管人員通則的補充規定》第十六條的規定, 作為氣象局的局長及副局長, 其必須遵守上述熱心義務, 因此, 他們須承擔紀律責任...”。

經分析雙方所持的理由後, 我們認為預審員就認定司法上訴人沒有因應實際情況及時發出黑色風暴潮警告, 從而違反熱心義務的判斷是正確的, 不存有任何錯誤。

基於此, 這部份的司法上訴理由並不成立。

## 2) 就違反辯論原則方面:

在本個案中, 預審員在終結報告中建議對司法上訴人科處 180 日停職處分, 以喪失相等期間之退休金替代。然而被訴實體則認為所建議的處分過輕, 直接科處了撤職處分, 但由於司法上訴人已退休, 故根據《公共行政工作人員通則》第 306 條第 3 款之規定, 以中止支付退休金 4 年替代。

被訴實體在作出相關處分決定前並沒有對司法上訴人作出聽證。

該做法毫無疑問是違法的, 侵犯了司法上訴人作為違紀嫌疑人的辯護權利。

事實上, 不論本院或終審法院均多次作出相同的司法見解<sup>3</sup>, 認為具權限實體在變更加重預審員所建議的紀律處分、引用新的事實或改變原法律定性前, 必須對相關違紀嫌疑人作出聽證, 否則構成《公共行政工作人員通則》第 298 條所指的紀律處分程序無效, 引致處分行為的可撤銷。

綜上所述, 裁定這一司法上訴理由成立, 繼而撤銷被訴行為。

---

<sup>3</sup> 參閱終審法院於 2001 年 07 月 18 日、2003 年 04 月 23 日和 2007 年 01 月 31 日分別在卷宗編號 8/2001、6/2003 及 52/2006 所作出的裁判, 以及中級法院於 2000 年 12 月 12 日在卷宗編號 52/2000 所作出的裁判。

**3) 就違反《公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款之規定方面：**

《公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款明確指出撤職處分適用於引致不能維持職務上之法律狀況的違紀行為。

申言之，只有論證了相關違紀行為的性質及其嚴重性達到了上述情況才可作出該處分<sup>4</sup>。

在本個案中，被訴行為沒有作出相關的論證，僅是指出如下：

“...對嫌疑人馮瑞權的處分應按《通則》第三百一十六條第二款的規定予以特別加重，不應如預審員建議的停職一百二十一日至二百四十日，而是更嚴厲的處分。考慮到嫌疑人馮瑞權實施的違紀行為的嚴重性，如其仍然在職，或會考慮不維持其職務上的法律狀況，並對其科處《通則》第三百一十五條第一款規定的撤職處分；然而，考慮到其已處於退休狀況，根據《通則》第三百零六條第三款的規定，處分為中止支付退休金四年...”。

從上述轉錄的內容可見，被訴實體似乎認為無須論證是否存在不能維持職務上之法律狀況，因為司法上訴人已退休，從而已不能對其作出撤職處分，故改為對其作出中止支付退休金 4 年的處分。

在尊重不同見解下，我們並不認為相關的見解和立場。

首先，在澳門現行公職紀律處分制度中，中止支付退休金 4 年並非獨立存在的法定處分類型，其只是一替代處分，適用於那些被科處撤職處分的已退休公務員。

申言之，只有當一名已退休的公務員被科處了撤職處分，由於該處分已不能實際執行，才以中止支付退休金 4 年作出替代。

由此可見，不能直接科處中止支付退休金 4 年這一替代處分，因為實施該替代處分需以科處撤職處分為前提。

---

<sup>4</sup> 就同一司法見解，可參閱終審法院於 2012 年 12 月 14 日、2015 年 01 月 21 日和 2010 年 12 月 15 日分別在卷宗編號 69/2012、26/2014 及 28/2010 所作出的裁判，以及中級法院於 2003 年 06 月 12 日在卷宗編號 52/2000(R)作出之裁判。

基於此，由於被訴實體在作出處分決定時並沒有論證是否存在不能維持職務上之法律狀況，故存有違反《公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款所規定的瑕疵，應予以撤銷。

#### 4) 就違反禁止雙重處罰原則方面：

在尊重不同見解下，我們認為司法上訴人這方面的司法上訴理據同樣是成立的。

司法上訴人是被指控違反了《領導及主管人員通則》所規定的熱心義務。在此情況下，其領導職務不能再作為處分的加重情節，理由在於相關職務已是違紀行為的組成部分，不應在確定具體處分時再將之獨立出來作為加重情節。

就同一司法見解，可參閱終審法院於 2006 年 09 月 13 日和 2011 年 06 月 10 日分別在卷宗編號 22/2006 及 23/2011 所作出的裁判，以及中級法院於 2006 年 10 月 26 日在卷宗編號 220/2006 所作出的裁判。

#### 5) 就相關處分明顯裁量過當及違反適度原則方面：

根據《公共行政工作人員通則》第 316 條第 1 款之規定，處分係根據在個案中存在之減輕或加重情節，並尤其考慮違紀者之過錯程度及人格而酌科。

具權限實體在作出具體紀律處分時，享有一定的自由裁量權。而自由裁量權的行使只有在權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法監督審查。

就同一法律觀點，終審法院及本院均在不同的卷宗中已多次強調<sup>5</sup>。

但該自由裁量權並非完全沒有限制的。

---

<sup>5</sup> 見終審法院分別於 2012 年 07 月 31 日、2012 年 05 月 09 日、2000 年 04 月 27 日及 2000 年 05 月 03 日在卷宗編號 38/2012、13/2012、6/2000 及 9/2000 作出之裁判書，以及中級法院分別於 2012 年 07 月 05 日、2011 年 12 月 07 日及 2011 年 06 月 23 日在卷宗編號 654/2011、346/2010 及 594/2009 作出之裁判書。

學說與司法見解也持之以恆地指出，自由裁量權不構成合法性原則的例外，仍需遵守立法者設定的準則和界限。

申言之，具權限實體必須按上述法律的規定行使相關的自由裁量權，考慮所有存在的加重或減輕處分的情節。

在本個案中，被訴實體認定了：

- 風暴潮是個非常難以預測的現象；
- 氣象局現行沿用的預測風暴潮的模式，是有可能傾向高估風暴潮的情況，有時，預測超出實際出現的一米左右；
- 無法預測天鴿突然急劇加強的事實，加大了預測內港一帶水位可能高於地面一米的情況的難度。

雖然該等事實不能排除司法上訴人的紀律責任，然而我們認為可減輕相關違紀行為的不法性和司法上訴人的過錯程度，故應被列為減輕情節並在定出具體紀律處分時予以考慮。

司法上訴人為初犯，除前述的減輕情節外，還享有以下減輕情節：

- (1) 工作 10 年以上，且工作評核為“良”和“優”；
- (2) 非故意。

因此，我們認為在沒有論證是否存在不能維持職務上之法律狀況及欠缺考慮上述的減輕情節的前提下，直接對其科處撤職處分是明顯的裁量錯誤及違反適度原則。

申言之，這一司法上訴理由同樣成立。

\*

## 五. 決定

綜上所述，裁決如下：

1. 判處司法上訴人提出的異議不成立，維持裁判書製作人不聽取證人證供的決定。
2. 判處本司法上訴成立，繼而撤銷被訴行為。

\*

附隨事項的司法費定為 2UC，由司法上訴人承擔。  
司法上訴的訴訟費用由被訴實體支付，但其享有主體豁免。  
作出適當通知及採取適當措施。

\*

2019 年 04 月 04 日

何偉寧

簡德道

唐曉峰

蘇崇德