

Relatório de investigação e análise da queixa
sobre a gestão de pessoal de uma subunidade da
Capitania dos Portos

Parte I: Assunto

1. Em 28 de Outubro de 2010, o Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC) recebeu uma queixa apresentada por um funcionário que alegava a existência de diversas ilegalidades e irregularidades no serviço onde exercia funções (Equipa de Prestação de Serviços Marítimos da Capitania dos Portos), nomeadamente:
 - (1) O facto de o queixoso ter faltado ao serviço por motivo de doença e a respectiva chefia funcional ter procedido à alteração da escala de serviço de forma a substituí-lo, sem avisar, por outro trabalhador (o turno a que o queixoso faltou foi realizado por outro trabalhador). Entretanto, o queixoso foi notificado para retomar o serviço depois das faltas por doença de forma a compensar o turno que deixou de realizar;
 - (2) A alteração da escala de serviço, em consequência das duas faltas por doença, fez com que, na prática, o queixoso não tivesse faltado ao trabalho durante todo o ano;
 - (3) A afixação de fotocópia do seu atestado médico no quadro de anúncios do respectivo serviço, revelando assim alguns dos seus dados pessoais, o que o afectou psicológica e emocionalmente;
 - (4) O auferimento por parte da chefia funcional do subsídio de turno no valor de 17,5% do seu vencimento, sem realizar os respectivos turnos;
 - (5) O facto de, durante o respectivo turno e depois de picar o ponto, a chefia funcional em causa se ter ausentado do serviço para leccionar na Escola de Pilotagem, suspeitando-se que esteja a receber o subsídio de turno por meios fraudulentos;
 - (6) O facto de a chefia funcional levar sempre consigo para o serviço uma máquina fotográfica, a fim de proceder ao registo do comportamento dos seus subordinados, violando assim a dignidade dos mesmos; e
 - (7) Finalmente, o queixoso pediu ao CCAC para apurar a verdade dos factos acima mencionados, com o fim de corrigir eventuais ilegalidades.

2. O Comissariado enviou um ofício à Capitania dos Portos, a 29 de Outubro de 2010, solicitando esclarecimentos no âmbito da queixa apresentada;
3. O Comissariado recebeu, em resposta, um ofício por parte da Capitania dos Portos, em 9 de Novembro de 2010, onde foram anexados os seguintes documentos:
 - Registo do serviço prestado e registo de presenças da chefia funcional da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto;
 - Registo de serviço prestado e registo de presenças do pessoal da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto;
 - Horário de trabalho do pessoal da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto; e
 - Informações relacionadas com as férias e trocas de turnos do pessoal da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto.
4. Após uma análise preliminar, apurou-se que as informações apresentadas pela Capitania dos Portos são incompletas e insuficientes. Por esse motivo, foi enviado à Capitania dos Portos outro ofício, em 9 de Novembro de 2010, solicitando informações complementares.
5. A Capitania dos Portos respondeu ao CCAC, através de ofício, em 3 de Dezembro, juntando para o efeito os seguintes anexos (7 anexos no total):
 - “1. Anexo 1 - Despacho administrativo nomeando Z como chefia funcional (Proposta n.º 295/DAF/DA/SP, de 09.07.2007) ;*
 - 2. Anexo 2 - Autorização concedida a Z para o exercício de funções docentes na Escola de Pilotagem, entre Julho e Setembro de 2010; horários do curso; e respectivo registo de presenças;*
 - 3. Anexo 3 - Registo de presenças de Z no serviço onde exerce funções, entre Julho e Setembro de 2010;*
 - 4. Anexo 4 - Informações relacionadas com a autorização da troca de turnos referida no item 4 do ponto 2 do anexo 4 do Ofício n.º 094/DAM/2010 desta Capitania;*
 - 5. Anexo 5 - Fotocópias de todos os documentos em arquivo no local de trabalho da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto do mês de Agosto de 2010;*

6. *Anexo 6 - Esclarecimento sobre o n.º do documento de identificação riscado com tinta preta que consta do atestado médico de X, que consta do anexo 4 do ofício n.º 094/DAM/2010 desta Capitania;*
7. *Anexo 7 - Despacho que autoriza o pessoal da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto a receber subsídio de turno.”*
6. Tendo em conta que as informações apresentadas ao CCAC são insuficientes para o apuramento da verdade do caso, o Comissariado solicitou mais informações à Capitania dos Portos em 13 de Janeiro de 2011;
7. A Capitania dos Portos respondeu ao Comissariado, através de ofícios datados de 10 de Janeiro, 19 de Janeiro e 7 de Março de 2011, anexando os seguintes documentos:
- Participações de férias do queixoso no ano de 2010;
 - Nota sobre a falta de documentação relacionada com o pedido de acumulação de funções de Z;
 - Informações relacionadas com o processo de recrutamento de docentes da Escola de Pilotagem, as respectivas actas e informações relacionadas com a aprovação do curso pelo Secretário; e
 - Proposta apresentada ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas e despacho do Secretário (aprovando a acumulação de funções de Z, com eficácia retroactiva).

* * *

Parte II: Análise e fundamentação

De acordo com a queixa recebida, está em causa não só a defesa dos direitos e interesses do queixoso, como a legalidade do funcionamento do Serviço em questão. Tanto numa como noutra perspectiva, o CCAC está munido das necessárias competências para intervir. Nos termos do disposto nas alíneas 4) e 12) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau):

“Compete ao Comissariado contra a Corrupção:

(...)

4) Promover e requisitar a realização de inquéritos, sindicâncias, diligências de investigação ou outras tendentes a averiguar da legalidade de actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre as entidades públicas e os particulares;

(...)

12) Dirigir recomendações directamente aos órgãos competentes com vista à correcção de actos ou procedimentos administrativos ilegais ou injustos;

(...).”

Para o efeito, analisemos detalhadamente as questões suscitadas na presente queixa.

1. Para mudança de turno, é necessário requerer o gozo de férias

Segundo o queixoso, o seu superior hierárquico directo solicitou que este gozasse primeiro as férias a vencer no ano civil seguinte, esclarecendo que só assim o requerimento de mudança de turno por parte do queixoso podia ser aprovado.

Analisemos primeiramente a existência de fundamento legal para a programação de turnos do pessoal praticada por parte de Z. Nos termos dos n.ºs 8 e 9 do artigo 201.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro (doravante ETAPM):

“8. Ao dirigente do serviço compete fixar o início e o termo dos turnos aprovados, bem como estabelecer as respectivas escalas;

9. Está vedada ao dirigente do serviço qualquer alteração ao número de turnos aprovados, sem observância do disposto no artigo anterior.”

Segundo o artigo 2.º da Lei n.º 15/2009, de 3 de Agosto, os cargos de direcção correspondem ao cargo de Director e de Subdirector. Para o efeito, o director (ou o subdirector, caso se tenha procedido à subdelegação de competências) tem competência para fixar o início e o termo dos turnos e aprovar as respectivas escalas.

Na verdade, de acordo com o disposto no n.º 12 do artigo 1.º do Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 63/2009, de 23 de Dezembro (que subdelega competências na Directora da Capitania dos Portos):

“1. É subdelegada na directora da Capitania dos Portos, Wong Soi Man, a competência para a prática dos seguintes actos:

(...)

12) Autorizar a prestação de serviço por turnos ou em regime de horas extraordinárias até ao limite previsto na lei;

(...).”

Nos termos da alínea 7) do n.º 1¹ do artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 4/2005 (Organização e funcionamento da Capitania dos Portos), a Directora da Capitania dos Portos pode subdelegar no pessoal de chefia da Capitania as competências previstas no n.º 8 do artigo 201.º do ETAPM.

Daí que, relativamente à questão de saber se a chefia funcional Z da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto, teria ou não competência para proceder à mudança de turnos, tal dependerá da existência da respectiva subdelegação de poderes.

Tendo em consideração os dados enviados pela Capitania ao CCAC, quer parecer-nos que a Directora não deverá ter subdelegado as respectivas competências (sobre a programação dos turnos do pessoal) na chefia funcional, na medida em que, não obstante existir no impresso para requerer a mudança de turno um campo destinado à assinatura da chefia funcional (para confirmar o requerimento por parte do seu subordinado), o requerimento deverá ser ainda assim submetido a autorização superior. Para além disso, esta chefia funcional também trabalhava em regime de turnos, sendo irrazoável autorizar a mudança dos seus próprios turnos. Daí que não se anteveja forma de as respectivas competências terem sido subdelegadas a Z².

* * *

Por outro lado, nos termos do artigo 278.º do ETAPM, os funcionários públicos têm direito de gozar férias e dar faltas, nos termos da legislação em vigor. E, nos termos do artigo 80.º do mesmo Estatuto, os trabalhadores têm direito a 22 dias úteis de férias em cada ano civil.

Na realidade, em relação à solicitação de mudança de turno, deve ser ponderado o interesse público, isto é, a manutenção do funcionamento normal do Serviço. A par disso, devem ser também considerados os direitos fundamentais dos funcionários públicos.

Tendo em conta as informações a que o CCAC teve acesso, não é possível

¹ Na versão chinesa deste Relatório, onde se lê “alínea 1) do n.º 7 do artigo 6.º”, deve ler-se “alínea 7) do n.º 1 do artigo 6.º”.

² Nos termos do Despacho n.º 13/CP/2000, de 16 de Agosto, as referidas competências foram apenas subdelegadas no Subdirector.

demonstrar a existência de práticas discriminatórias nas mudanças de turnos realizadas por Z, nem é possível confirmar que a mesma tenha pedido aos seus subordinados o gozar de férias do ano civil seguinte, como condição para a aprovação do pedido de mudança de turnos.

No entanto, a questão principal aqui aflorada reside no facto de se desconhecer se terão sido subdelegadas na chefia funcional em causa as competências necessárias para proceder à alteração dos turnos.

* * *

Em relação à alteração dos turnos, verifica-se, nos registos escritos, que a Capitania dos Portos adoptava procedimentos diferentes.

Vejamos os documentos enviados pela Capitania dos Portos.

“ (...)

2. *Em Agosto, ocorreram 5 casos de mudança de turnos que envolveram membros da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto, a saber:*

1. *A³ e B trocaram os seus turnos (A: 03/08 e B: 04/08). Em 3 de Agosto, A tinha que se deslocar aos Serviços de Saúde para uma consulta médica. Para sua conveniência, a fim de poder comparecer à consulta, A conseguiu a concordância de B e ambos apresentaram os respectivos pedidos de mudança de turnos.*

2. *C e D trocaram os seus turnos (C: 07/08 e D: 06/08). C tinha que tratar de assuntos familiares urgentes (não se revela o teor dos respectivos assuntos por questões de privacidade) e conseguiu concordância de D. Ambos apresentaram os respectivos requerimentos para a alteração dos seus turnos.*

3. *E e F trocaram os seus turnos (E: 15/08 e F: 14/08) por conveniência de serviço. Para o efeito, a respectiva chefia funcional conseguiu a concordância de E e F.*

4. *G e H trocaram os seus turnos (G: 21/08 e H: 22/08). Em 21 de Agosto, G faltou por motivos de doença e, conseqüentemente, foi substituído por H que realizou o seu turno de 21 de Agosto. Após a “falta por doença”, em 22 de Agosto, G retomou de imediato o trabalho por turnos;*

³ Os nomes do pessoal substituem-se por A, B, C, D, E, F, G, H, M e N.

5. *M e N trocaram os seus turnos (M: 23/08 e N: 22/08). Em 23 de Agosto, M foi ao médico para uma consulta. **M conseguiu a concordância de N e ambos apresentaram os respectivos pedidos de alteração dos turnos.***

(...)”

O ponto 4 acima citado corresponde precisamente ao caso de programação irregular de turnos alegado pelo queixoso. Quanto às outras mudanças de turno referidas no documento, é óbvio que as mesmas mereceram o acordo das partes envolvidas. No entanto, a programação de turnos do queixoso foi realizada por imposição superior. Na verdade, às vezes, por conveniência de serviço e tendo em consideração o interesse geral do mesmo, é inevitável a emissão por parte dos serviços públicos de instruções de natureza obrigatória. No entanto, essas instruções têm que ser emitidas nos seguintes termos:

- 1)- A mudança de turno tem que ser autorizada pelo superior competente;
- 2)- Segundo o disposto n.º 7 do artigo 201.º do ETAPM, “A mudança de turno só pode ocorrer após o dia de descanso, salvo casos excepcionais como tal reconhecidos pelo dirigente do serviço.”

Pelas informações disponibilizadas, é, parece-nos, difícil verificar se a mudança de turno do queixoso foi a melhor opção. Além disso, o facto já ocorreu e a Directora poderia ratificar a respectiva mudança de turno. Por isso, neste momento, é inútil a realização de investigação mais detalhada sobre o caso.

* * *

No que se refere à mudança de turno do queixoso, os documentos enviados pela Capitania dos Portos (anexo 4) informa o seguinte:

“ (...)”

Em 17 de Agosto, X (o queixoso) solicitou à sua chefia do Centro a mudança de turno por motivos pessoais. A chefia respondeu imediatamente que, segundo o procedimento normal, X deveria negociar com outros membros da equipa, no intuito de conseguir o seu acordo. Só com este, X poderia apresentar o respectivo pedido. A chefia acrescentou que, caso surgissem mais dúvidas sobre a solicitação de mudança de turno, X poderia consultá-la. A mudança de turno só poderia ser considerada se o horário, as condições e o motivo da solicitação fossem razoáveis e não houvesse qualquer inconveniência. Naquela altura, X ficou insatisfeito com a resposta e terminou abruptamente o diálogo com a chefia.

*Em 20 de Agosto, pelo meio-dia, a chefia do Centro recebeu, de repente, um atestado médico de X, onde se referia que X se encontrava doente desde 20/08/2010, pelas 10:40h, prevendo-se que o mesmo pudesse estar recuperado em 2 dias, até 21/08/2010. A par disso, segundo o mesmo atestado, X necessitou de permanecer no domicílio. **Devido à urgência, a chefia do Centro reorganizou os turnos, de acordo com as “medidas de emergência”, tendo Y exercido as suas funções no turno de 21 de Agosto, atribuído inicialmente a X, ao invés de as exercer no seu turno original de 22 de Agosto, a fim de substituir X que faltou por motivo de doença. Após a “falta por doença”, em 22 de Agosto, X retomou de imediato o trabalho por turnos.***

(...)”

Não é difícil verificar que a mudança de turnos descrita nos casos acima foi realizada através de consenso entre os membros da equipa ou de acordo conseguido pela respectiva chefia, com excepção do caso do queixoso – ao qual foi imposto o exercício do trabalho por turnos imediatamente após regressar ao trabalho.

Para além disso, quanto a este anexo, temos algumas dúvidas, designadamente:

- (1) Estes “anexos” não contêm qualquer assinatura. Uma coisa pode ser confirmada, a maioria dos documentos foi elaborada a posteriori. E quem elaborou os documentos? Ninguém sabe!
- (2) Quem autorizou a mudança de turnos do queixoso? A Capitania não fez qualquer esclarecimento sobre o assunto.
- (3) Terá a direcção da Capitania dos Portos autorizado a elaboração de documentos escritos sem a respectiva assinatura por parte dos autores dos mesmos?

Dada a diminuta importância, no âmbito do presente processo, das questões acima suscitadas, o CCAC não irá despender mais tempo nelas. No entanto, a indicação das mesmas serve o propósito de alertar os Serviços em causa.

* * *

2. Queixa sobre o registo de duas faltas por doença apesar de a sua assiduidade ser de cem por cento

O ETAPM, no seu artigo 88.º, define a falta da seguinte forma: “*Considera-se falta a ausência do trabalhador durante a totalidade ou parte do período diário de presença obrigatória no serviço, bem como a não comparência em local a que o mesmo deva deslocar-se por motivo de serviço*”. De acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 278 .º, a falta, nos termos legais, é um direito dos trabalhadores da função

pública.

Após uma análise geral ao regime jurídico de faltas por doença dos trabalhadores da função pública, depreende-se que a intenção do legislador ao permitir a dispensa do serviço ao trabalhador doente não é conceder a este um ou mais dias de férias em virtude de doença, mas sim permitir-lhe permanecer em casa, no sentido de evitar a agravação do seu estado clínico com a sua comparência ao Serviço (de acordo com o disposto nos artigos 101.º a 105.º do ETAPM, relativo à verificação da doença).

Assim, no presente caso, aquando da falta dada pelo queixoso por motivo de doença, a chefia funcional procedeu ao ajustamento provisório do mapa de trabalho por turnos, de acordo com o n.º 8 do artigo 201.º do ETAPM, no sentido de assegurar, por um lado, o funcionamento normal do Serviço e, por outro, o direito ao descanso por parte do queixoso/doente. Ora, com base no pensamento legislativo atrás referido, não se pode considerar que tal acto da chefia funcional tenha prejudicado o direito do trabalhador à falta por doença, uma vez que ao queixoso foi efectivamente concedido um dia de falta justificada por motivo de doença, o que corresponde ao espírito da lei.

No presente caso, deve tomar-se em consideração as seguintes questões:

- (1) O queixoso entregou o atestado médico para que a sua falta fosse considerada justificada. Nesta matéria, a Directora da Capitania dos Portos (ou a quem forem subdelegados os respectivos poderes) tem competência para decidir – *vide* o despacho do Secretário atrás citado sobre a subdelegação de competências (Despacho n.º 63/2009 de 23 de Dezembro).
- (2) Em virtude da ausência ao serviço por parte do queixoso, tornou-se necessária a sua substituição para que os trabalhos previstos na respectiva escala de serviço não fossem prejudicados. Assim, neste sentido, poderia ter ocorrido uma das duas situações seguintes:
 - a) - Alteração do previsto no Mapa de Escalas de Serviço (uma vez que este é elaborado mensalmente);
 - b) - Manutenção do previsto no Mapa de Escalas de Serviço (caso, por exemplo, haja funcionário disposto a efectuar mais um turno, nomeadamente o turno para o qual foi afecto o queixoso de acordo com o Mapa de Escalas de Serviço, não havendo assim a necessidade de proceder à troca de turnos). Não obstante, tal organização de trabalhos é objecto de decisão por parte da entidade competente, podendo a mesma, nesta circunstância, ser tomada pela chefia funcional em quem é subdelegada a respectiva competência. Todavia, estamos em crer que essa competência não foi objecto de subdelegação, uma vez que os

respectivos dados não foram facultados pela Capitania dos Portos.

(3) Para a análise das questões acima expostas, devem ser tidos em consideração os factores a seguir referidos:

a) - O regime que a lei define para as situações atrás referidas;

b) - A escolha de uma solução que permita a prossecução do interesse público.

Assim, o direito do queixoso à falta por doença não foi lesado, mas o gozo desse direito gerou as seguintes consequências:

(1) Desconto na antiguidade de dois dias por falta por doença (*vide* o n.º 6 do artigo 97.º do ETAPM);

(2) Perda do vencimento de exercício por motivo de doença (o queixoso pode requerer a recuperação do vencimento de exercício perdido por motivo de doença, mas o seu deferimento depende do preenchimento de determinados requisitos legais).

Deste modo, a Capitania dos Portos deve proceder com cautela à organização dos trabalhos por turno e à troca dos mesmos.

Nas situações atrás expostas, não se verifica qualquer violação à lei.

3. Publicitação de atestado médico, do qual constam dados pessoais como a identificação e a morada do queixoso, através da sua afixação no quadro de anúncios do serviço

O queixoso alegou que o seu superior hierárquico havia revelado os seus dados pessoais através da afixação, no quadro de anúncios do Serviço, do respectivo atestado médico.

De acordo com os documentos facultados ao CCAC pela Capitania dos Portos (anexo 4), do atestado médico em causa não consta a morada de família do queixoso conforme alegou este, mas sim o número do seu documento de identificação. De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º da Lei da Protecção de Dados Pessoais, esses dados podem ser definidos como dados pessoais protegidos por lei. Portanto, a exibição pública do atestado médico do queixoso constitui, de facto, uma violação do disposto no artigo 18.º da Lei n.º 8/2005, de 22 de Agosto (Lei da Protecção de Dados Pessoais), relativo ao sigilo profissional, e pode ser punida de acordo com o disposto

no artigo 41.º do mesmo diploma legal.

Na fotocópia do atestado médico facultada pela Capitania dos Portos, verifica-se que o campo de registo de identificação foi riscado com caneta de tinta preta, o que permite entender que os dados haviam sido tornados públicos, uma vez que um atestado médico, após ser submetido à apreciação do superior hierárquico, é imediatamente junto ao processo individual do respectivo trabalhador, sem que este seja rasurado. Em termos rigorosos, a Capitania dos Portos não tem competência alguma para rasurar um documento oficial emitido por médico.

Do anexo 6 entregue ao CCAC pela Capitania dos Portos, consta um texto cuja finalidade custa entender.

“Anexo 6

Esclarecimento sobre o n.º do documento de identificação riscado com tinta preta que consta do atestado médico de X, anexo 4 do ofício desta Capitania n.º 094/DAM/2010.

Transcreve-se em seguida um parágrafo do esclarecimento:

“A fim de evitar a revelação do n.º do documento de identificação de X (queixoso), foi o mesmo riscado com tinta preta na fotocópia do atestado médico de X.”

O CCAC questiona o seguinte:

- (1) À semelhança de outros documentos, o esclarecimento não foi assinado, sendo desconhecida a data da sua elaboração e o seu autor. Todavia, pode-se afirmar com certeza que foi elaborado na altura em que foi solicitada a entrega da respectiva documentação.
- (2) Por “revelação”, a Capitania dos Portos quer dizer a revelação do n.º do documento de identificação do queixoso junto do CCAC. Assim, a fim de evitar a referida revelação, foi riscada na fotocópia do atestado médico o respectivo dado, antes de ser a mesma facultada ao CCAC. Todavia, é de notar que tal actuação não faz sentido, porque o CCAC, quando necessário, tem outros meios para conhecer o número do documento de identificação do queixoso. Importa ainda frisar que é do conhecimento tanto da Capitania dos Portos como do CCAC de que os seus funcionários estão vinculados ao dever de guardar sigilo dos factos de que tenham tido conhecimento no exercício das suas funções, nomeadamente no tratamento de queixas.
- (3) O CCAC não percebe a necessidade de fazerem acompanhar os documentos

disponibilizados por um esclarecimento. Por que motivo necessita a Capitania dos Portos de esclarecer determinado assunto? Em termos rigorosos, não existem dúvidas que necessitem ser esclarecidas.

- (4) Para além disso, tendo em conta que o documento em causa não foi assinado, por quem foi feito o esclarecimento e a quem é dirigido?

O CCAC não pretende continuar a aprofundar a análise desta questão, a qual, no entanto, merece a reflexão da Capitania dos Portos.

Por outro lado, de acordo com o disposto na Lei da Protecção de Dados Pessoais atrás citada, o Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais é o organismo responsável pela execução do respectivo diploma e pela fiscalização do cumprimento do mesmo. A nossa análise e intervenção no âmbito do presente caso não foi feita ao abrigo da Lei da Protecção de Dados Pessoais, mas sim tendo em consideração a legalidade e a justiça no funcionamento da Administração Pública, na gestão administrativa e a sua eficiência. Isto porque o atestado médico não deverá ser objecto de publicitação, mas deverá antes servir de comprovativo para justificar as faltas por doença dos trabalhadores da função pública, devendo o respectivo superior hierárquico proceder à sua apreciação e dar cumprimento às respectivas disposições legais. A publicitação dos dados constantes desse comprovativo é desnecessária e constitui a violação do direito à privacidade do trabalhador e a violação do dever de sigilo relativamente aos seus dados pessoais. Daí que se considere não serem os meios utilizados os mais adequados aos fins pretendidos, consubstanciando ainda esta situação a violação do princípio da proporcionalidade.

Nestes termos, o CCAC irá remeter a situação denunciada na queixa em questão ao Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais para o devido acompanhamento.

4. Queixa sobre a recepção indevida do subsídio de turno por parte de Z, por não ter esta realizado o respectivo trabalho por turnos

Dispõe o artigo 199.º do ETAPM que:

“Considera-se trabalho por turnos o que implica, para o pessoal que o presta, variação do horário de trabalho da qual resultem alterações do ritmo de vida e esforço acrescido no desempenho das funções.”

Dispõe ainda o artigo 202.º daquele diploma legal que:

“1. O subsídio de turno acresce ao vencimento único, e o seu montante é calculado de acordo com as seguintes percentagens:

- a) 17,5%, quando a prestação de trabalho seja efectuado em regime de três ou mais turnos, incluindo, total ou parcialmente, os dias de descanso semanal ou complementar;*
- b) 12,5%, quando, nas condições referidas na alínea anterior, abranger apenas o período normal de trabalho semanal;*
- c) 7,5%, quando a prestação de trabalho seja efectuado em regime de dois turnos, incluindo, total ou parcialmente, os dias de descanso semanal ou complementar.*

2. Não há lugar a pagamento de subsídio de turno nas situações de faltas, férias e licenças e de ausência por motivos disciplinares.

3. O subsídio por turno não acresce aos subsídios de férias e de Natal.”

Da análise efectuada aos documentos facultados ao CCAC pela Capitania dos Portos (anexo 1), observa-se que o horário de trabalho de Z e as respectivas alterações, quer em regime diurno, quer em regime nocturno, cabem no conceito legal de trabalho por turnos.

Segundo o registo nos documentos atrás referidos, o visado prestou por diversas vezes serviço em regime de mais de três turnos, alguns destes efectuados no dia de descanso semanal, tendo por isso direito ao subsídio de turno no montante correspondente a 17,5% do vencimento, nos termos do artigo 202.º do ETAPM. Nesta medida, não se verifica a situação alegada pelo queixoso, nomeadamente que Z havia recebido o subsídio de turno no valor correspondente a 17,5% do vencimento, sem que tivesse efectuado trabalho por turnos.

Face ao exposto, os argumentos apresentados pelo queixoso não são suficientes.

5. Z não obteve, na altura, autorização para a acumulação de funções docentes

1. De acordo com o estipulado nos n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 4/2005, de 9 de Maio (Organização e funcionamento da Capitania dos Portos):

“(…)

3. A CP compreende ainda os seguintes organismos dependentes equiparados a

departamentos e que se regem por regulamentos próprios a aprovar por despacho do Chefe do Executivo:

1) A Escola de Pilotagem;

2) O Museu Marítimo;

3) O Estaleiro de Construção Naval.

4. Os regulamentos referidos no número anterior devem especificar as respectivas atribuições, estrutura e funcionamento.”

Vamos, em primeiro lugar, perceber um pouco dos procedimentos de autorização para a acumulação de funções docentes na Escola de Pilotagem por trabalhadores da função pública.

De acordo com o n.º 1 da Ordem Executiva n.º 13/2007³ e nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 2/1999 (Lei de Bases da Orgânica do Governo) e do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto (Bases Gerais da Estrutura Orgânica da Administração Pública de Macau), são delegadas no Secretário para os Transportes e Obras Públicas todas as competências executivas do Chefe do Executivo em relação a todos os assuntos relativos às áreas de governação e aos serviços e entidades referidos no artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999. E, segundo o n.º 5 da mesma Ordem Executiva, o delegado pode subdelegar nos dirigentes dos Serviços, entidades e Gabinete referidos no n.º 1 as competências que julgue adequadas ao seu bom funcionamento.

Nestes termos e pelos fundamentos expostos, através do despacho n.º 63/2009, de 23 de Dezembro, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas, subdelega várias competências no director da Capitania dos Portos, **entre as quais, não consta a competência para autorizar a acumulação de funções docentes pelo pessoal da Capitania dos Portos**. Nestes termos, **cabe ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas autorizar** o pedido de acumulação de funções docentes de Z.

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento da Escola de Pilotagem de Macau, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 135/2005, "(...) *O recrutamento do pessoal docente, para cada curso, processa-se por habilitação e é aprovado pelo director da Capitania dos Portos, mediante proposta do director da EP e prévio parecer do Conselho Pedagógico*". Todavia, em conformidade com o mesmo diploma, compete apenas ao director da Capitania dos

³ A respectiva ordem executiva foi entretanto substituída pela actual, ou seja pela Ordem Executiva n.º 124/2009 que só começou a vigorar em 20 de Dezembro de 2009.

Portos, avaliar e ponderar a adequação e o preenchimento dos requisitos exigidos bem como decidir da autorização de recrutamento do respectivo docente. Se a pessoa que se pretende recrutar for trabalhador da função pública (como por exemplo trabalhador de outro serviço público), a acumulação de funções docentes por este está dependente das suas habilitações ou da possibilidade de integração profissional. Com base nesta análise, a competência para proceder à autorização dos pedidos para a acumulação de funções não cabe ao director da Capitania dos Portos, devendo os serviços a que o requerente pertence submeter a mesma à aprovação do Secretário da respectiva tutela.

Conclusão sobre os respectivos circuitos e procedimentos:

1. A Directora da Capitania dos Portos submete à aprovação do Secretário para os Transportes e Obras Públicas o programa de actividades da Escola de Pilotagem.
2. De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento da Escola de Pilotagem de Macau, a Escola de Pilotagem e a Capitania dos Portos procedem à selecção de pessoal habilitado.
3. Caso o pessoal docente seleccionado seja trabalhador da função pública, a acumulação de funções docentes e para cada curso em particular, deve ser sempre submetida à aprovação prévia do Secretário para os Transportes e Obras Públicas devendo constar do pedido todos elementos necessários à avaliação do mesmo.

O CCAC enviou, em 21 de Dezembro de 2010 e em 4 de Janeiro de 2011, ofícios à Capitania dos Portos solicitando a apresentação do despacho de autorização do pedido de acumulação de funções docentes de Z. Todavia, dos documentos posteriormente enviados pela CP ao CCAC, consta apenas o despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas que autoriza o programa de actividades da Escola de Pilotagem entre Setembro de 2009 e Dezembro de 2010 e não o despacho inicialmente solicitado sobre a autorização para a acumulação de funções docentes de Z.

Segundo um ofício enviado, em 6 de Janeiro de 2011, pela Capitania dos Portos ao CCAC, apesar de ter sido referido na proposta do programa de actividades da Escola de Pilotagem que o recrutamento do pessoal docente seria realizado através de concurso interno, mediante autorização prévia do Secretário, esta circunstância não quer dizer, todavia, que a Capitania dos Portos e a Escola de Pilotagem têm o direito de escolher, por sua iniciativa, qualquer trabalhador para desempenhar funções de docente, uma vez que a referida contratação poderá proporcionar uma situação de acumulação de funções por parte deste.

Tendo em consideração a natureza e a especificidade dos cursos, o Secretário

autorizou a selecção de docentes de entre o pessoal do quadro da Capitania dos Portos para que seja assim garantida a escolha de indivíduos com qualificação adequada e comprovada experiência profissional para o exercício do cargo. No entanto, para decidir qual o trabalhador da Capitania dos Portos mais adequado para exercer em acumulação as funções docentes, deve ser, neste caso, adoptado outro tipo de critérios de ponderação. Relativamente à questão de autorizar a acumulação de funções por um determinado trabalhador da Capitania dos Portos, deve ser ponderado, em primeiro lugar, se a referida acumulação está em conformidade com o disposto no ETAPM, e, em segundo lugar, se o respectivo trabalhador possui os conhecimentos e competências profissionais exigidas para exercer cargos docentes. De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento da Escola de Pilotagem, os trabalhos relativos à organização do ensino, são de facto, da competência da Escola de Pilotagem e da Capitania dos Portos.

Após a selecção de pessoal adequado, a Capitania dos Portos deve obrigatoriamente submetê-la à aprovação do Secretário. Ou seja, mesmo que o Secretário tenha autorizado a selecção de docentes de entre pessoal do quadro da Capitania dos Portos, caso o trabalhador que se pretende recrutar esteja abrangido pelo artigo 2.º do ETAPM, a respectiva autorização compete, com base na análise efectuada, somente ao Secretário.

Segundo o ofício recebido, em 7 de Março de 2011, pelo CCAC, a resposta dada pela Capitania dos Portos refere-se essencialmente aos seguinte aspectos:

“Em resposta ao ofício n.º 399/GCCAC/2011 do CCAC, informamos o seguinte:

*De acordo com o despacho exarado, em 4 de Março de 2011, pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, no Relatório/Proposta n.º 26/DAF/DA/SP da Capitania dos Portos, **foi conferida, com efeitos retroactivos, a autorização para acumulação de funções docentes a Z na Escola de Pilotagem, entre o período de Julho a Setembro de 2010.**”*

Segundo o parecer remetido ao Secretário, a Directora da Capitania dos Portos indica que:

“4. Z ingressou na função pública em 1 de Abril de 1984 e exerce actualmente funções de chefia funcional do Centro da Flotilha dos Meios Navais da Divisão de Serviços Marítimos do Departamento de Actividades Marítimas. Durante mais de 20 anos de serviço na Capitania dos Portos, sempre desempenhou bem as suas funções. A partir de 1997, chegou a desempenhar cargos de chefia funcional em quatro centros diferentes e é reconhecido como trabalhador com larga experiência profissional na área de actividades marítimas. Ademais, o exercício de actividades remuneradas, como funções docentes nos cursos e acções de formação ministrados pela Escola de Pilotagem está sujeita à devida declaração e contribuição fiscal.

Tendo em consideração o exposto, há razões para acreditar que a acumulação de funções docentes por Z nas acções de formação ministradas pela Escola de Pilotagem sem autorização prévia da entidade competente explica-se pela falta de conhecimentos em relação à legislação vigente, e não traduz uma violação intencional das(os) normas/princípios da integridade, pelo que, na nossa opinião, o infractor deve ser perdoado.

5. Face ao exposto, solicito ao Secretário que:

5.1 Autorize a acumulação de funções docentes por Z durante o período das acções de formação constantes do respectivo pedido, de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 17.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau;

5.2 Conceda a respectiva autorização com efeitos retroactivos em conformidade com o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 118.º do Código do Procedimento Administrativo.”

Sobre o qual, o Secretário exarou despacho de **concordância** em 4 de Março de 2011.”

O parecer remetido ao Secretário pretende salientar que o acto em si não revela indícios de violação das(os) normas/princípios da integridade.

Face a isto, o CCAC gostaria de reafirmar que a(s) queixa(s) recebida(s) não evidencia/evidenciam indícios de corrupção, mas sim de eventuais irregularidades administrativas.

Relativamente a esta matéria, suscitam-se algumas questões que merecem especial ponderação:

- (1) O facto de Z se ter ausentado do seu posto de trabalho, no aeroporto, para ir dar aulas na Escola de Pilotagem, sem a necessária autorização prévia, (sobre esta questão, vamos proceder, de seguida, a uma análise mais aprofundada) dará origem ao registo de falta injustificada? Sabemos que a autorização do respectivo pedido para a acumulação de funções docentes foi posteriormente ratificado por despacho do Secretário, mas as devidas formalidades legais foram apenas encetadas após a solicitação, por parte do CCAC, aos serviços competentes, da entrega da respectiva documentação. Por sua vez, Z, que só apresentou o seu pedido para a acumulação de funções em 18 de Janeiro de 2011, dirigiu o mesmo, de acordo com o cabeçalho do seu requerimento, à Directora dos respectivos serviços, quando, de acordo com a análise efectuada, o pedido deveria ter sido dirigido ao Secretário da tutela.

- (2) Por que razão os dirigentes dos serviços competentes e da Escola de Pilotagem não detectaram atempadamente a referida irregularidade, tendo apenas procedido à sua correcção após a intervenção do CCAC? A Escola de Pilotagem, pelo facto de ser uma escola com algum tempo de existência, deverá possuir já larga experiência no tratamento dos pedidos para acumulação de funções docentes, uma vez que as formalidades relacionadas com a abertura de cursos e o recrutamento de docentes é considerada uma das tarefas mais importantes do seu expediente diário!
- (3) Quanto às chefias dos departamentos responsáveis pelos assuntos financeiros (nomeadamente pelo pagamento das remunerações aos trabalhadores pela acumulação de funções) não se percebe também porque razão não garantiram estes a legalidade do respectivo procedimento, averiguando a existência da necessária autorização por parte do superior para o desempenho das funções em acumulação. Ou seja, o pagamento da respectiva remuneração só poderá ser processado uma vez reunidas todas as condições, em conformidade com as disposições legais.
- (4) Por outro lado, é ainda importante destacar que o CCAC não se posiciona contra a acumulação de funções pelos funcionários públicos, porque, de facto, reconhece ser importante incentivar o pessoal da Administração com a obtenção de conhecimentos e experiência teórico-prática no desempenho de funções docentes em determinadas áreas específicas, com vista a elevar os níveis de conhecimento dos trabalhadores dos próprios serviços, mas interessa sublinhar, no entanto, que os respectivos procedimentos devem ser sempre efectuados em conformidade com a lei.
- (5) O presente caso pode não assumir grandes proporções, mas há que reconhecer que foram detectados vários problemas (incluindo problemas de processamento financeiro) relacionados com o tratamento dos pedidos para a acumulação de funções docentes por parte da Capitania dos Portos e da Escola de Pilotagem, devendo os mesmos proceder a uma reflexão profunda e promover a correcção dos mesmos.

* * *

Para além do acima exposto, convém também referir um outro problema detectado e que se encontra relacionado com **a incompatibilidade de horários**.

Segundo dados fornecidos pela Capitania dos Portos, em 29 de Novembro de 2010, Z integrava realmente a escala de trabalho do dia 17 de Agosto de 2010 (Terça-feira), na Equipa de Prestação de Serviços Marítimos do aeroporto, no turno **das 10:00 às 16:00 horas** (um total de 6 horas).

De acordo com o registo de horários das acções de formação da Escola de Pilotagem entregue ao CCAC, **Z compareceu, entre as 14:30 e as 16:30 horas, às aulas de formação programadas para o dia 17 de Agosto de 2010.**

E, conforme o registo de presença da Capitania dos Portos desse mesmo dia, Z saiu do serviço às 17:48 horas.

Haverá forma de evitar este tipo de incompatibilidade de horários? É importante saber que o trabalho por turnos do aeroporto assume grande importância, razão pela qual se optou pelo horário por turnos, de forma a garantir o funcionamento contínuo do aeroporto durante 24 horas por dia para responder a qualquer situação de emergência. Daí que Z, como chefia, deva ter a responsabilidade de permanecer no seu local de trabalho conforme previsto na escala de turnos.

Z tem a obrigação de se aperceber da incompatibilidade entre o seu horário de trabalho (serviço por turnos) e o horário das acções de formação (aulas), devendo, por isso, proceder atempadamente ao reajustamento dos mesmos (é possível que tal reajustamento tenha sido realizado mas, na verdade, não foi encontrado qualquer documento que o comprove). Mesmo considerando que o horário das acções de formação não prejudica o normal funcionamento dos serviços (os serviços do aeroporto), o interessado deve sempre informar a situação ao seu superior com a devida antecedência. Uma vez informado ou avisado pelo interessado, este deverá, pelo menos, solicitar à chefia funcional Z a apresentação do despacho de autorização para acumulação de funções docentes, assegurando-se desta forma que a situação do trabalhador se encontra em conformidade com a lei.

Os serviços competentes devem fazer um esforço no sentido de implementar medidas de melhoramento dos respectivos problemas. O CCAC volta a reafirmar que:

- (1) Assegurar o funcionamento dos serviços deve ser encarado como prioridade face à acumulação de funções;
- (2) Devem ser, sempre que possível, evitadas situações de incompatibilidade de horários, e, caso tal não seja possível, devem os serviços adoptar outro tipo de medidas, e deixar essa situação registada.

* * *

Um outro aspecto que merece destaque prende-se com a acumulação de funções por outros funcionários.

De acordo com o disposto no artigo 10.º do Regulamento da Escola de Pilotagem, aprovado por despacho do Chefe do Executivo nº 135/2005, de 9 de Maio:

“1. O corpo docente da EP é constituído por formadores e instrutores com a necessária e adequada preparação.

2. O recrutamento do pessoal docente, para cada curso, processa-se por habilitação e é aprovado pelo director da Capitania dos Portos, mediante proposta do director da EP e prévio parecer do Conselho Pedagógico.

3. O pessoal docente da EP é remunerado nos termos da legislação aplicável à formação dos trabalhadores da Administração Pública.”

Segundo os dados fornecidos pela Capitania dos Portos, os cursos ministrados pela Escola de Pilotagem durante o mês de Agosto de 2010 foram, nomeadamente:

- Actividades de Férias de 2010- Conhecimentos de navegação
- Actividades de Férias de 2010- Técnicas de navegação
- Desportista Náutico (Curso preparatório) - Marinheiro (51.^a edição)
- Actividades de Férias de 2010- Técnicas de navegação
- Actividades de Férias de 2010- Conhecimentos de navegação
- Arte náutica
- Desportista Náutico (Curso preparatório) - Marinheiro (52.^a edição)
- Desportista Náutico (Curso preparatório) - Patrão de costa (47.^a edição)

De acordo com os mesmos dados, **aproximadamente 10 dos docentes pertencem ao quadro da Capitania dos Portos.**

Caso o participado (neste caso a chefia funcional Z) não tenha procedido de imediato à apresentação do respectivo pedido de autorização para a acumulação de funções (*quer-nos parecer que o participado só deu seguimento às devidas formalidades após a intervenção do CCAC, pois, a não ser assim, a única explicação recairia no facto de o pedido ter sido autorizado por entidade incompetente, mas, a ser assim, deveria o interessado ter apresentado esse documento junto da entidade tutelar para efeitos de autorização e ratificação, não devendo o mesmo efectuar um novo pedido para os devidos efeitos*) coloca-se uma outra questão, nomeadamente, a de saber se os restantes funcionários da Capitania dos Portos que desempenham simultaneamente funções docentes estão legalmente autorizados para acumularem tais funções? Em caso afirmativo, porque razão é este o único caso que deixou de seguir os procedimentos legalmente exigidos? Caso não seja este o caso, tal significa que aproximadamente 10 docentes estão de momento a exercer funções sem a devida autorização prévia do Secretário, o que demonstra, de facto, a existência de

grandes irregularidades na gestão por parte dos serviços competentes.

Como já foi referido anteriormente, o presente caso pode não ter grande relevância, mas, no entanto, foram detectados problemas relacionados com o funcionamento e o cumprimento da lei por parte dos serviços em causa.

Por fim, há que destacar ainda que após o aparecimento do presente caso, a Capitania dos Portos não efectuou quaisquer diligências de investigação (como, por exemplo, averiguações internas). Não se pretende que, com as mesmas, se venha a sancionar determinado funcionário, mas sim que se proceda à identificação das causas do funcionamento deficiente dos serviços e à adopção de medidas para o seu melhoramento.

* * *

6. Queixa contra Z por esta levar sempre consigo máquina fotográfica a fim de proceder ao registo do comportamento dos seus subordinados

Caso tais factos sejam comprovados, estaremos perante a prática do crime previsto no artigo 191.º do Código Penal de Macau. Para a descoberta da verdade, o CCAC decidiu instruir processo independente.

* * *

Parte III: Conclusão

De acordo com o exposto no presente relatório, o CCAC considera, a título de conclusão, **ser de dar provimento parcial à queixa apresentada**, tendo especialmente em consideração as seguintes questões:

- 1. A falta de clarificação do âmbito e da origem dos poderes conferidos aos dirigentes dos Serviços em causa, especialmente no que diz respeito à alteração, por razões várias, das escalas de trabalho e à definição dos respectivos critérios;**
- 2. A acumulação de funções docentes na Escola de Pilotagem por uma chefia funcional sem prévia autorização do superior;**
- 3. O recebimento do subsídio de turno mesmo quando o horário das actividades docentes (de formação) coincide com o seu horário de trabalho;**
- 4. A exposição pública, pelo pessoal de chefia da Capitania dos Portos, do**

atestado médico do queixoso que (independentemente da forma de exposição) viola as normas legais em vigor sobre a protecção de dados pessoais.

* * *

Parte IV: Recomendações

Nos termos do disposto na alínea 12) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), o Comissariado contra a Corrupção (CCAC) vem emitir as seguintes recomendações à Capitania dos Portos:

1. Proceder a uma reflexão sobre a escala de serviço dos trabalhadores da Equipa de Prestação de Serviços Marítimos e sobre as normas regulamentares que obrigam a presença dos mesmos no local de trabalho dentro do horário de trabalho.
2. Definir com clareza as normas regulamentares sobre os procedimentos de autorização e de registo de saída dos trabalhadores dentro do horário de trabalho em conformidade com a escala de serviço.
3. Definir, de acordo com a lei, as formas, os procedimentos e as responsabilidades sobre a alteração da escala de serviço.
4. Promover melhorias nos procedimentos para recrutamento de pessoal docente para a Escola de Pilotagem, de modo a assegurar a prévia autorização, por parte do superior hierárquico competente, para a acumulação de funções docentes por parte dos trabalhadores.
5. Intensificar a fiscalização interna a fim de assegurar a legalidade dos diferentes procedimentos (fiscalização administrativa e financeira).
6. Adoptar medidas eficazes com o objectivo de promover melhorias em relação à forma e aos procedimentos na apreciação dos documentos bem como elevar a sensibilidade e o nível de execução da lei por parte do pessoal.

* * *

Comunique-se, nos termos da lei, o presente Relatório à Directora da Capitania dos Portos.

Remeta-se a parte referente à divulgação de dados pessoais ao Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais para o seu devido acompanhamento.

Notifique-se o queixoso do conteúdo do presente Relatório.

Comissariado contra a Corrupção, aos 6 de Maio de 2011.

O Comissário,

Fong Man Chong