

Análise e conclusão sobre a resposta dada pelo
Secretário para a Segurança em relação ao “Relatório
de investigação sobre os fundamentos da cessação da
comissão de serviço do Segundo-Comandante do Corpo
de Bombeiros e a respectiva queixa”

*

Introdução: O presente relatório que visa analisar a resposta dada pelo Secretário para a Segurança foi concluído já em Junho de 2013. No entanto, devido às queixas entretanto apresentadas por bombeiros de categoria superior, com conteúdo predominantemente relacionado com as situações analisadas no referido relatório (respeitantes ao funcionamento da corporação e à gestão de pessoal), e a fim de evitar o eventual impacto nas novas queixas, o Comissariado contra a Corrupção (CCAC) resolveu adiar a data de publicação do relatório entretanto finalizado, assegurando desta forma o tratamento das mesmas queixas com neutralidade e imparcialidade.

Considerando a persistência dos problemas relacionados com a gestão e o pessoal do Corpo de Bombeiros (CB), conforme reflectido nas queixas recebidas, e dada a falta de adopção de medidas concretas para os resolver por parte das entidades competentes, o CCAC resolveu, em prol do interesse público, publicar o Relatório sobre o Comandante do CB e a gestão e o funcionamento do CB, bem como a resposta dada pelo Secretário para a Segurança em relação ao mesmo, tornando pública a posição do CCAC sobre o assunto.

*

Parte I: Assunto

Recentemente, o Secretário para a Segurança deu uma resposta (doravante designada por Resposta) ao “Relatório de investigação sobre os fundamentos da cessação da comissão de serviço do Segundo-Comandante do Corpo de Bombeiros e a respectiva queixa” (doravante designado por Relatório), onde refere:

“Em complemento ao exposto, é de frisar que o Relatório de Investigação revela situações de irregularidade ou de falta na conduta pessoal de determinados indivíduos e que após uma análise detalhada entendemos que não há lugar à instauração de processo disciplinar contra o pessoal dirigente e de chefia do CB¹. Isto porque, de um ponto de vista global, não convém instaurar um processo disciplinar contra o Comandante do CB pela irregularidade ou falta verificada na sua conduta, tendo em conta que o mesmo está a exercer funções de comando, dirigindo uma corporação com cerca de um milhar de agentes. Acresce-se ainda que o exercício do poder disciplinar não depende forçosamente da instauração de processo disciplinar.

Como sempre, o trabalho do CCAC é alvo do nosso apoio e respeito. Para terminar, renovamos os nossos agradecimentos ao CCAC pelo envio do dito Relatório de Investigação, instrumento este que contribuirá significativamente para o aperfeiçoamento e aumento da qualidade dos serviços do CB.”

Nestes termos e ao abrigo do disposto na alínea 13) do artigo 4.º da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau, o CCAC procede seguidamente à análise da aludida Resposta e ainda à publicação do teor do respectivo Relatório.

¹ O sublinhado é do CCAC.

* * *

Parte II: Análise

Ponto I: A instauração de processo disciplinar é um acto discricionário ou um acto vinculativo?

1. No que toca à questão relativa ao dever de instauração de processo disciplinar, o Secretário para a Segurança entende que no Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança Pública (aprovado pelo Decreto-Lei n.º66/94/M, de 30 de Dezembro e alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 13/2004, de 29 de Março) está definido um regime especial, apontando para o seguinte:

“1. Os militarizados das Forças de Segurança têm o seu próprio regime disciplinar, o qual se rege pelas normas constantes do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança (adiante designado por Estatuto) e, na sua falta ou omissão, pelas regras aplicáveis do regime disciplinar vigente para os trabalhadores da Administração Pública de Macau e da legislação processual penal (Vide o artigo 256.º do Estatuto).

(...)

3. Cabe à entidade com competência disciplinar decidir se há lugar ou não à instauração de processo disciplinar, tendo em ponderação os factores como a natureza e a gravidade do acto, bem como o tempo de serviço e o comportamento anterior do autor.

4. Ora, pelo acima exposto, entendemos, salvo o devido respeito por outra opinião, que a instauração ou não de processo disciplinar é um acto discricionário da entidade competente.”

2. No entanto, o CCAC não está de acordo com tal entendimento.

1. Isto porque, antes de mais, o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, no seu artigo 325.º, dispõe que:

“Artigo 325.º
(Despacho liminar)

1. **A entidade competente para instaurar o processo disciplinar, logo que seja recebido auto, participação ou queixa, procederá à instauração do procedimento respectivo, salvo se houver lugar ao arquivamento.**
2. *O arquivamento tem lugar quando não for admissível o procedimento.*
3. *No caso de entender que não há lugar a procedimento disciplinar e que a pena aplicável aos factos constantes do auto, participação ou queixa excede a sua competência, deverá submeter o assunto a decisão da entidade que for competente para a aplicação da pena.”*

Sobre esta matéria, Leal Henriques, na sua obra *Manual de Direito Disciplinar* escreve:

“Com efeito, há que assinalar, desde logo, a consagração de um amplo direito de queixa (quem tiver conhecimento de que um trabalhador público cometeu infracção disciplinar pode participá-la a qualquer um seu superior hierárquico, para que se siga o respectivo procedimento – art. 290.º, n.º 1 e 325.º, n.º 1); e, por outro lado, a imposição de um dever de participação [os funcionários e agentes devem participar ilícito disciplinar de que tenham conhecimento, sob pena de sujeição a uma medida censória – art.ºs 290.º, n.º 2, 313.º, n.º2, al. c) e 314.º, n.º 2, al. i)].

E em reforço será de acrescentar quer a própria regra do n.º 1 do art.º 325.º (que incisivamente proclama que a entidade competente para o procedimento procederá ao mesmo logo que receba auto, participação ou queixa), quer a do art.º 341.º, n.º 6 (que concede ao participante legitimidade para recorrer hierarquicamente do despacho liminar de arquivamento).

Partindo destas premissas, tudo parece inculcar que o legislador de Macau terá tido a intenção de aderir ao princípio da legalidade em matéria de procedimento disciplinar, subtraindo à Administração o poder de agir ou não agir consoante lhe apraz ou acha conveniente.

É que, a não ser assim, o direito de queixa e o dever de participar ficariam sem contrapartida garantística – a possibilidade de fiscalização por parte do seu titular, do respectivo desenvolvimento – perdendo, pois, a sua utilidade prática.

Além disso, um ilimitado poder de agir ou não agir por parte da Administração poderia favorecer a eclosão de atitudes discriminatórias, susceptíveis de pôr em causa o princípio da igualdade.”

Por outras palavras, a entidade competente para instaurar o processo disciplinar, logo que seja recebida participação ou queixa, procederá à instauração do procedimento respectivo, salvo se houver falta de condições objectivas ou se for óbvio que a matéria em causa não justifica a instauração de processo disciplinar.

Neste último caso, terá lugar o arquivamento, sendo evidentemente necessária a indicação dos fundamentos com base nos quais não há lugar à instauração de processo disciplinar ou não é admissível a efectivação de responsabilidade (fundamentos de cariz subjectivo ou objectivo).

2. Isto quer dizer que no sistema jurídico de Macau **a instauração de processo disciplinar** não é um acto discricionário, mas sim **um acto vinculado**. Ora, no que se refere à decisão final sobre a existência ou não de pessoa culpada, isso é uma questão que deve ser tratada noutra esfera. A entidade competente para instaurar o processo disciplinar deve proceder ao procedimento respectivo, desde que se verifiquem na realidade os pressupostos para o efeito.
3. Em relação ao pessoal das forças de segurança, o Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, no seu artigo 267.º, dispõe que:

“Artigo 267.º
(Despacho liminar)

1. Logo que seja recebido auto, participação ou queixa deve a entidade competente para instaurar processo disciplinar **decidir se há lugar ou não a procedimento disciplinar.**
2. Se aquela entidade entender que não há lugar a procedimento disciplinar, mandará arquivar o auto, participação ou queixa.
3. Caso contrário, a entidade referida no n.º 1 instaurará ou determinará que se instaure processo disciplinar.
4. No caso de à infracção indiciada corresponder em abstracto pena que exceda a sua competência, ainda que entenda que não há lugar a procedimento disciplinar, deverá sujeitar o assunto a decisão da entidade para tal efeito competente.”

O Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, no seu artigo 325.º, estabelece a obrigatoriedade de decidir por parte da entidade competente, sem serem indicados nele critérios para decidir, ou seja, critérios para determinar se há lugar ou não a procedimento disciplinar. Então, poderá isso levar à conclusão de que é o critério de “razoabilidade” (ou seja, de “adequabilidade” ou “oportunidade”) que deve ser aplicado na tomada de decisão?

Entendemos que não pode !

Porque:

- (1) Tanto o “Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau” como o “Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau”, contêm ambas disposições sobre o dever de decisão por parte dos órgãos administrativos – decidir se há lugar ou não a procedimento disciplinar constitui uma forma de realização do artigo 11.º do “Código do Procedimento

Administrativo”, por isso, não se pode permitir a falta da dita decisão (que pode constituir uma omissão).

- (2) De acordo com o artigo 256.º do “Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau”: em casos de omissão ou em situação de deficiência, aplicam-se, subsidiariamente, as disposições consagradas no “Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau”, por isso, devem sempre ser apresentados critérios suficientes relativamente à decisão de instauração ou não de processo disciplinar.
- (3) Quando há falta de critérios legalmente aplicáveis, há que adoptar princípios fundamentais: princípio da legalidade – todas as actividades no âmbito da administração pública têm obrigatoriamente que obedecer ao referido princípio e não ao princípio da razoabilidade, porque o n.º 1 do artigo 3.º do “Código do Procedimento Administrativo” dispõe que:

**“Artigo 3.º
(Princípio da legalidade)**

1. *Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.*

(...)”

- (4) **Só é permitido recorrer ao critério da razoabilidade, nomeadamente no que respeita às questões de “oportunidade” ou “adequabilidade” na medida em que tal seja permitido por lei, e de acordo com o artigo 267.º do “Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau”, não se prevê a possibilidade de tomar decisões com base neste critério.**
- (5) Para tal, se se considerar que não há lugar a procedimento disciplinar, é obrigatório a apresentação, de forma objectiva, dos fundamentos que levaram a tal decisão.

Não podemos considerar o procedimento disciplinar como um acto discricionário. Pelo contrário, a sanção disciplinar aplicada só pode ser, eventualmente, considerada um acto discricionário uma vez verificada a necessidade de efectivação de responsabilidade após instaurado processo disciplinar e aberto inquérito para prosseguir a respectiva investigação, mas para tal efeito, há que passar sempre pelo procedimento disciplinar que constitui também ele um acto de realização do princípio do contraditório.

Sem ter instaurado processo e aberto inquérito para investigação, o Secretário para a Segurança concluiu o caso como sendo matéria de decisão discricionária, manifesta agora o CCAC a sua indignação com a dita decisão.

* * *

Ponto II: Avaliação do desempenho do pessoal de direcção e o princípio da participação

Na parte B1 da Resposta do Secretário para a Segurança refere-se o seguinte:

“B1 – Quanto ao Relatório de Avaliação do Desempenho do Pessoal de Direcção de 6 de Maio de 2011 que apresenta conteúdos evidentemente contraditórios e injustificáveis que violam o “princípio da participação”:

(...)

- 7. Por outro lado, de acordo com o artigo 14.º das “Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia”, em cada ano de exercício do cargo, deve ser apresentado ao Chefe do Executivo, um relatório relativo ao desempenho do pessoal de direcção, em concreto, o dito relatório não pode ser considerado como decisão ou acto administrativo, pelo que, não está em causa a questão da audiência obrigatória. Ademais, o regime de apreciação do desempenho do*

*peçoal de direcção difere do Regime Geral da Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, ou seja, no que diz respeito à avaliação do desempenho do pessoal de direcção, deixa de haver reunião de avaliação, auto-avaliação, Comissão Paritária, por isso, face ao presente caso, não há lugar a reclamação sobre o teor do dito relatório. De acordo com o n.º 4 do artigo 4.º das “Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia”, do relatório deve ser **dado conhecimento** ao funcionário envolvido.*

8. *Face ao exposto, não concordamos que o “Relatório de Avaliação do Desempenho do Pessoal de Direcção” redigido pelo Comandante do CB violou o “princípio da participação”, ou seja, não se verificou qualquer vício sobre os respectivos procedimentos de avaliação do desempenho.”*

1. A explicação acima mencionada tem alguma razão de ser, mas se atendermos ao disposto no n.º 5 do artigo 14.º da Lei n.º 15/2009, de 3 de Agosto, verificamos que:

“5. A informação prestada ao abrigo dos números anteriores é confidencial e visa manter o Chefe do Executivo informado sobre o desempenho do pessoal de direcção dos diversos serviços e entidades da Administração Pública da RAEM, sendo relevante, nomeadamente, para efeitos de fundamentação:

- 1) Da decisão de renovação da comissão de serviço;*
- 2) Da decisão de nomeação ou colocação em outro cargo público, de acordo com as competências demonstradas e as necessidades de política global da RAEM;*
- 3) Da decisão de atribuição de louvor público e/ou prémio de desempenho;*
- 4) Da decisão de cessação imediata da comissão de serviço.”*

A Lei n.º 15/2009 não estipula a participação de qualquer agente administrativo no respectivo procedimento, mas o órgão competente, por sua iniciativa, deve decidir

essa participação, caso contrário, estaria a violar um dos princípios da actividade administrativa – o princípio da participação.

O n.º 4 do artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo prevê expressamente o seguinte:

**“Artigo 2.º
(Âmbito de aplicação)**

(...)

4. *Os princípios gerais da actividade administrativa definidos no presente Código são aplicáveis a toda a actuação da Administração, ainda que meramente técnica ou de gestão privada.*

(...).”

O artigo 10.º do mesmo Código dispõe que:

**“Artigo 10.º
(Princípio da participação)**

Os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respectiva audiência, nos termos deste Código.”

2. **Face ao exposto, consideramos que há falta de fundamentação quanto à resposta do Secretário para a Segurança. Na verdade, para que o órgão administrativo (em especial uma entidade que goza de poder decisório) consiga aceder à totalidade das informações, a única forma para conseguir tal objectivo é procurar garantir a participação do interessado, permitindo ao mesmo, perante situações diferentes ou por motivos diferentes, adoptar medidas adequadas, especialmente quando estamos a lidar com matéria no âmbito da avaliação do**

desempenho de uma determinada pessoa ou quando temos que tirar conclusões que podem ser prejudiciais ao interessado, é importante, nestas circunstâncias, reservar o direito de “defesa” e explicação ao notado.

* * *

Ponto III: Juízo antecipado dos factos sem cumprimento dos trâmites procedimentais

Na parte B2 da Resposta do Secretário para a Segurança indica-se o seguinte:

“B2 – O Comandante do CB fez insinuações a outras chefias para marginalizar o queixoso e denegriu o mesmo em frente dos mesmos:

(...)

13. Seja como for, diversos agentes do CB expressaram sentimentos idênticos nas suas declarações, e de acordo com o “Relatório de Investigação” do CCAC, do ponto de vista empírico, há razões para acreditar que existem de facto alguns problemas. Sobre a questão em causa, considero como problema fulcral o relacionamento entre os agentes e as técnicas de relacionamento interpessoal, mas isso não tem qualquer relação directa com o regime de gestão interna do CB, porque o relacionamento entre os agentes constitui um relacionamento bilateral, não podemos, desta forma, atribuir simplesmente esta responsabilidade ao Comandante.

14. Caso o tipo de linguagem utilizada pelo Comandante tenha sido menos cuidada, e causado, do ponto de vista objectivo, alguma pressão ou sensação de injustiça às pessoas, em nosso entender, não se justifica a instauração de processo disciplinar com base na verificação de situações irregulares.”

1. A alínea 6) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, na redacção da Lei n.º 4/2012 (Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de

Macau), de 26 de Março, dispõe que:

“Artigo 4.º
Competências

Ao Comissariado contra a Corrupção compete:

(...)

6) *Denunciar às entidades competentes para o exercício da acção disciplinar os **indícios de infracções** que apurar;*

(...).”

O artigo supracitado dispõe expressamente: notificar às entidades competentes os **indícios** de infracções (não se refere a provas concretas) que apurar. Uma vez instaurado o procedimento disciplinar e nomeado o instrutor, cabe a este encetar diligências no sentido de verificar a existência ou não de provas ou elementos suficientes para o apuramento da verdade, mas **nunca se poderá concluir da inexistência das ditas provas ou elementos na ausência do respectivo processo disciplinar.**

2. Na maioria das vezes, só se torna possível saber se há ou não provas suficientes para apuramento da verdade após processo de investigação.

Não é permitido, de maneira nenhuma, aplicar uma sanção disciplinar com base em indícios de infracções.

Por isso, o CCAC entende que há falta de fundamentação em algumas citações que constam na parte B2 da Resposta do Secretário para a Segurança.

* * *

Ponto IV: Apresentar directamente réplica na Resposta sobre o assunto

sem instaurar qualquer processo

Na parte B3 da Resposta, consta que:

“B3 – Dada a manipulação de poder por parte do Comandante, o queixoso não teve possibilidade de gozar as férias marcadas para Dezembro de 2010:

- 15. O direito a férias é sujeito ao interesse público e o gozo de férias não deve afectar o normal funcionamento dos serviços. Muitas vezes, é necessário o pessoal de direcção combinar entre si relativamente ao gozo de férias a fim de evitar qualquer impacto negativo nos trabalhos. Um equilíbrio deve ser alcançado sob o princípio da boa-fé para que os interesses legítimos do pessoal sejam assegurados.*
- 16. No Relatório de Investigação, existem grandes divergências no que diz respeito às declarações prestadas pelos vários indivíduos, especialmente as prestadas pelos chefes ajudantes, D e J, e o Comandante do CB. Assim sendo, mesmo que o Comandante não se deslocasse a Hong Kong para consultas médicas durante as suas férias em Dezembro de 2010, é difícil fazer um juízo objectivo e fundamentado da questão em causa devido à falta de provas suficientes.*
- 17. Apesar de o chefe ajudante, D, ter elaborado, em 30 de Julho de 2010, um registo escrito sobre a conversa mantida com o Comandante do CB, trata-se de um documento meramente feito por aquele. Para além disso, segundo as regras da experiência, caso o Comandante do CB tivesse a intenção de prejudicar os interesses legítimos do queixoso, por que razão ele disse isso ao seu subordinado?*
- 18. Seja como for, o direito a férias das pessoas em causa foi gozado e tratado nos termos da lei, considera-se desnecessário instaurar processo disciplinar meramente por causa do gozo de férias do Comandante e do queixoso, ou seja, o ex-Segundo-Comandante.”*

Da mesma forma, sem instaurar qualquer processo disciplinar, foi retirada uma conclusão sobre a força probatória de um documento — um juízo que deve ser feito por um instrutor. A entidade que tem a competência de tomar a decisão não pode fazer este tipo de juízo antecipado substituindo-se ao instrutor.

Pelo exposto, considera-se insuficiente a fundamentação apresentada na Resposta.

* * *

Ponto V: Pessoal de direcção aplicou erradamente a legislação sem sofrer quaisquer consequências

Na parte B4 da Resposta, indica-se que:

“B4 – Por seu despacho, o Comandante mandou que o queixoso realizasse um estudo sobre o trabalho do CB e apresentasse um relatório, não podendo contar com apoio de terceiros por forma a manter a confidencialidade do trabalho:

19. Sobre o assunto acima referido, a opinião exprimida no Relatório de Investigação é, em princípio, idêntica àquela exprimida nosso parecer. Concordamos integralmente com o teor do Relatório de Investigação. Obviamente, o Comandante do CB não tinha tomado quaisquer medidas adequadas a facilitar o trabalho quando mandou o queixoso proceder ao referido estudo mantendo a confidencialidade do mesmo. Relativamente à atribuição deste trabalho, o Comandante do CB poderia tratar o assunto de melhor forma.

20. Quanto ao despacho do Comandante do CB que suspendeu as competências delegadas no queixoso, ou seja, o ex-Segundo-Comandante, existe realmente um desvio na interpretação do Comandante sobre a lei. Todavia, tendo em conta que constitui este um assunto da área profissional jurídica, trata-se de uma negligência desculpável. Ademais, tendo em consideração que a cessação da

comissão de serviço do queixoso como Segundo-Comandante é por conveniência de serviço e a mudança do titular implica a extinção da delegação ou subdelegação, considera-se desnecessário demorar mais tempo com este assunto.”

De forma semelhante, a Resposta é considerada uma diligência de investigação? Ou um juízo feito no processo disciplinar? **Obviamente, constitui este um juízo não fundamentado e feito de forma precipitada. Trata-se de um “juízo antecipado” que é injusto tanto para o queixoso como para o visado, não estando ainda em conformidade com as disposições legais.**

* * *

Ponto VI: O Comandante exerceu competências durante o período da sua substituição

Na parte B5 da Resposta, indica-se que:

“B5 – Antes de ser substituído pelo queixoso, o Comandante do CB convoca sempre reuniões com o pessoal de chefia para lhe exigir que não submeta o seu trabalho ao queixoso durante o período da substituição:

21. *Por respeito à opinião do Relatório da Investigação, consideramos que o Comandante do CB, no exercício das suas atribuições, dirige e supervisiona todos os trabalhos do Corpo e atribui os trabalhos de acordo com as necessidades. Como tal, não configuramos qualquer irregularidade. O Comandante organiza os trabalhos antes das suas férias e acompanha e dirige os trabalhos do Corpo durante as suas férias. Não devemos considerar este tipo de organização de trabalho uma violação dos artigos 42.º ou 43.º do Código do Procedimento Administrativo. (Nota: Segundo o Relatório de Investigação, o acto constitui uma violação do artigo 42.º (Extinção da delegação ou subdelegação); e do artigo 43.º que se refere á substituição)*

22. *O queixoso assumia o cargo de Comandante Substituto nos termos da lei porque tinha maior antiguidade no cargo de Segundo-Comandante. No exercício das respectivas funções, o mesmo tinha os poderes do substituído (Comandante). Os referidos poderes, em regra, não se extinguíam ou eram diminuídos durante as férias do Comandante. Entretanto, o Comandante Substituto ainda possuía os devidos poderes para tratar de assuntos que não haviam sido programados ou acompanhados pessoalmente pelo Comandante. Por isso, não se deve considerar a organização ou o acompanhamento pessoal dos trabalhos do Corpo uma violação do disposto nos artigos 42.º ou 43.º do Código do Procedimento Administrativo.”*

Durante as férias do Comandante do CB, podem ou não as suas ordens ser executadas?

Nos termos do artigo 43.º do Código do Procedimento Administrativo vigente:

***“Artigo 43.º
(Substituição)***

- 1. Salvo o disposto em lei especial, nos casos de ausência, falta ou impedimento do titular do cargo, a sua substituição cabe ao substituto legal ou, na sua falta, ao órgão ou agente designado pelo substituído.*
- 2. O exercício de funções em substituição abrange os poderes delegados ou subdelegados no substituído.”*

Para além disso, o artigo 3.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau dispõe que:

***“Artigo 3.º
(Princípio do comando)***

- 1. O militarizado das FSM está subordinado ao princípio do comando.*

2. *O princípio do comando, que implica um estrito enquadramento hierárquico e um especial dever de obediência, visa a consecução da máxima eficiência e coordenação técnico-profissional no desempenho da missão.”*

Além do mais, os artigos 45.º e 46.º do mesmo Estatuto dispõem respectivamente que:

“Artigo 45.º
(Função comando)

1. *A função comando traduz-se no exercício da autoridade que é conferida a um militarizado para dirigir, coordenar e controlar forças ou subunidades com atribuições de natureza operacional.*
2. *O exercício da autoridade, conferida por leis e regulamentos, é acompanhado da correspondente responsabilidade, que não é delegável, sendo o comandante o único responsável, em todas as circunstâncias, pela forma como as forças ou subunidades subordinadas cumprem as missões atribuídas.” e*

“Artigo 46.º
(Função direcção ou chefia)

1. *A função direcção ou chefia traduz-se no exercício da autoridade conferida a um militarizado para dirigir, coordenar e controlar órgãos ou subunidades com atribuições de natureza administrativa, logística, técnica ou de instrução.*
2. *O exercício da autoridade, conferida pelas leis e regulamentos, é acompanhado da correspondente responsabilidade, que não é delegável, sendo o director ou chefe o único responsável, em todas as circunstâncias, pela forma como os órgãos ou subunidades subordinadas cumprem as missões atribuídas.”*

Para além disso, é expressamente indicado no artigo 7.º do Regulamento Administrativo n.º 24/2001, de 22 de Outubro, que:

“Artigo 7.º
Competência do Comandante

1. *O comandante do CB é responsável pelo cumprimento da sua missão.*

2. *Ao comandante compete:*
 - 1) *Dirigir, coordenar e controlar todas as actividades do CB;*

 - 2) *Cumprir e fazer cumprir as leis, regulamentos e directivas superiores;*

 - 3) *Informar e submeter a despacho os assuntos que careçam de decisão superior;*

 - (...);

3. *O comandante do CB pode delegar as competências próprias que julgar convenientes no pessoal de Comando e chefia.”*

Obviamente, todas as competências concentram-se nas mãos do Comandante do CB, cabendo-lhe coordenar e dirigir as respectivas actividades.

Durante as suas férias ou impedimentos, esses poderes devem ser exercidos pelo Comandante Substituto e não pelo substituído. Caso contrário o regime de substituição torna-se irrelevante.

Pelo exposto, as questões mencionadas na parte B5 também carecem de fundamentação.

* * *

Ponto VII: Não adopção das conclusões do CCAC com fundamento no facto de se tratar de acto individual sem obedecer aos procedimentos

Na parte B6 da Resposta, indica-se o seguinte:

“B6 – O Comandante solicitou às chefias das diversas subunidades do CB que não informassem o queixoso dos trabalhos da corporação durante o período em que este exerceu as funções de comandante em regime de substituição:

23. O Secretário para a Segurança concordou com a opinião do CCAC em relação à análise do respectivo assunto no “Relatório de investigação”.

24. O Chefe do Departamento de Gestão de Recursos tem competências para distribuir ao queixoso o trabalho de planeamento e investigação e ordenar ao mesmo a elaboração do “Guia Administrativo do Corpo de Bombeiros”. No entanto, em relação à falta de apoio administrativo (incluindo a falta de consulta de informações junto de colegas), verificou-se a desordenação entre a execução efectiva de trabalho e o meio de execução.

25. Consideramos que, quanto à distribuição do trabalho acima referido por parte do Chefe do Departamento, existe irregularidade. No entanto, foi um acto individual do Chefe do Departamento no âmbito da sua gestão e isso não tinha nada a ver com o regime interno de gestão. Entre o respectivo acto individual e o regime interno, não há qualquer relação de causalidade.

26. Em relação ao apuramento da responsabilidade eventual do queixoso por causa da realização de uma queixa contra o Chefe do Departamento, é de salientar que, após a devida investigação, não se verificou a violação de normas disciplinares por parte do queixoso e, por isso, o respectivo processo disciplinar já se arquivou.”

Não percebemos porque é que a actuação acima referida foi considerada como um acto individual que não tinha nada a ver com a gestão. **Consideramos que o tempo oportuno da realização do acto, o conteúdo do acto, o motivo e a finalidade da respectiva actuação estão relacionados com o trabalho.**

É muito difícil de compreender a definição dos actos acima referidos como acto individual num corpo das forças de segurança!

Na Resposta, referiu-se que a queixa sobre o apuramento da responsabilidade eventual do queixoso já foi arquivada. No entanto, é de salientar que, devido às dúvidas levantadas sobre a legalidade e a razoabilidade da decisão de instrução do processo disciplinar em causa, a autoridade competente devia ter em especial consideração ao seu tratamento.

Da mesma forma, não se encontra qualquer fundamentação que justifique a rejeição das recomendações emitidas pelo CCAC.

* * *

Ponto VIII: Confirmação de existência de factos mas sem a adopção das respectivas medidas de acompanhamento

Na parte B7 da Resposta, indica-se o seguinte:

“ B7 – Quanto à distribuição do local de trabalho para o queixoso, o Chefe do Departamento de Gestão de Recursos não realizou uma repartição justa por ter distribuído ao queixoso um sítio inadequado para trabalhar:

27. O Secretário para a Segurança concordou com a opinião do CCAC em relação à análise do respectivo assunto no “Relatório de investigação”.

28. O Chefe do Departamento de Gestão de Recursos indicou ao queixoso uma sala adequada para trabalhar, depois de o queixoso ter levantado a questão junto do mesmo. Assim, o Chefe do Departamento já tratou do assunto e indicou ainda outras salas como alternativa ao queixoso. No entanto, é de referir que a sala inicialmente distribuída ao queixoso dispõe condições de higiene essenciais, mesmo que não houvesse outras salas como alternativa para o queixoso.

29. *Em relação à decisão do Chefe do Departamento sobre a distribuição do local de trabalho, foi um acto individual na gestão que não resulta do regime normal de gestão. Entendemos que a tarefa de distribuição de recursos é, de facto, um trabalho bastante complexo, incluindo a distribuição de equipamentos informáticos, artigos electrónicos, cadeiras, artigos de escritório, etc. Podem sempre resolver-se os problemas desde que se actue com base no princípio da boa-fé”.*

Como mencionamos na parte I, a Resposta não tem qualquer fundamentação.

* * *

Ponto IX: Falta da realização de uma análise global e profunda sobre a queixa

Na parte B8 da Resposta, indica-se o seguinte:

“ B8 – Rejeição do recurso hierárquico interposto pelo queixoso para o Secretário para a Segurança:

30. *O queixoso interpôs o recurso junto do Comandante do CB sobre os despachos do Segundo-Comandante n.ºs 16/CB/2011 e 17/CB/2011. Em relação ao recurso, o Comandante do CB elaborou o despacho n.º 04/CB/2012, afirmando que não se verificou a existência dos vícios alegados na petição de recurso, susceptíveis de determinar a anulação dos despachos recorridos. Por isso, no mesmo despacho, o Comandante do CB determinou que se mantém o decidido nos despachos recorridos. A par disso, o Comandante do CB acrescentou que não houve provas e dados que indiquem que o visado tenha emitido instruções de trabalho injustificáveis e que visem atrapalhar o queixoso ou prejudicar os seus direitos.*

31. *Na verdade, nos despachos n.ºs 16/CB/2011 e 17/CB/2011 acima mencionados,*

não existe qualquer acto administrativo. No entanto, na notificação ao queixoso, informou-se que o recurso foi indeferido e o queixoso poderia interpor o recurso hierárquico necessário para o Secretário para a Segurança no prazo de 5 dias a contar da data em que o mesmo tome conhecimento daquela. Então, para tratar o respectivo recurso necessário, é imprescindível apurar se existe ou não objecto de recurso.

32. Na realidade, não existe objecto de recurso.

33. Na petição de interposição do recurso hierárquico, o queixoso pediu para ‘se proceder à investigação dos actos praticados pelo pessoal de direcção e chefia do CB contra mim com vista à sua correcção e ainda ao apuramento da verdade com a adopção dos devidos procedimentos de averiguação’. No entanto, este pedido não devia ser averiguado no recurso hierárquico necessário.

34. É de salientar que todo o pessoal pode apresentar, por escrito, sugestões, pedidos ou queixas. No entanto, a realização de acompanhamento ou investigação não fica sujeita ao pedido do interessado. O presente caso refere-se a actos individuais e às relações entre colegas do Serviço pelo que consideramos que é desnecessário o respectivo tratamento.

35. Consideramos que não é conveniente a intervenção do Secretário para a Segurança nos trabalhos internos do CB, salvo nos casos em que o bom funcionamento do Serviço seja afectado e o interesse público em relação à qualidade de serviço seja prejudicado. De facto, registou-se um progresso significativo da qualidade de serviço global do CB a partir da data de transferência dos poderes de Macau.”

No relatório do CCAC, visaram-se os seguintes dois actos:

- (1) O processo disciplinar contra o queixoso;
- (2) A queixa contra o Chefe do Departamento de Gestão de Recursos, apresentada pelo queixoso.

Em relação ao ponto (1), a fundamentação do queixoso não foi suficiente, pelo que o CCAC não realizou qualquer recomendação sobre essa matéria.

Em relação ao ponto (2), é de referir que o Chefe do Departamento indeferiu, por várias vezes, os pedidos do queixoso, considerando que a fundamentação da queixa não foi suficiente.

Estes actos constam nos pontos 23 a 28 da Resposta do Secretário para a Segurança. A apreciação da existência ou não de fundamentação relativamente à queixa e de responsabilidade disciplinar apenas se pode concluir com a instrução de um processo e investigação disciplinar. Caso contrário, será injusto para o queixoso e para a parte visada na queixa.

Não foi encontrada qualquer justificação na Resposta, pelo que consideramos não existir fundamento para a rejeição das recomendações do CCAC. A conclusão foi obtida apenas com os elementos disponíveis na primeira intervenção sem terem sido respeitados os procedimentos legais e realizada uma investigação global e profunda que a pudessem fundamentar.

* * *

Parte III: Conclusão

Pelo exposto, o CCAC considera que a Resposta do Secretário para a Segurança não apresenta suficiente fundamentação. Para além disso, foram recebidas, nos últimos meses, pelo CCAC, algumas queixas sobre a gestão e o funcionamento do CB. O CCAC entende que os problemas indicados no presente relatório não foram ainda completamente resolvidos, assim, podem os mesmos continuar a impedir o normal funcionamento do Serviço, impedindo que aquele Serviço actue dentro das suas atribuições nos termos da lei e em respeito pelos procedimentos legais (nomeadamente o serviço público prestado pelo Corpo dos Bombeiros, entidade pública que desempenha um papel importante na sociedade). Por isso, o CCAC decide publicar o relatório, com vista a que a entidade tutelar consiga resolver em concreto os vários problemas existentes

no Corpo dos Bombeiros.

* * *

1. **Notifique-se sua Excelência, o Chefe do Executivo do presente relatório para tomar o conhecimento.**
2. **Notifique-se o Secretário para a Segurança do presente relatório.**

* * *

Arquive-se o presente processo após a respectiva execução.

* * *

Comissariado contra a Corrupção, aos 19 de Dezembro de 2013.

O Comissário,

Fong Man Chong