

Processo n.º 37/2017

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Segurança

Data da conferência: 19 de Julho de 2017

Juízes: Song Man Lei (Relatora), Sam Hou Fai e Viriato Manuel Pinheiro de Lima

Assuntos: - Suspensão de eficácia de acto administrativo

- Grave lesão do interesse público

SUMÁRIO

1. A grave lesão do interesse público deve ser ponderada segundo as circunstâncias do caso concreto, tendo em conta os fundamentos do acto e as razões invocadas pelas partes.

2. O interesse público prosseguido por acto que pune um agente policial com a pena de demissão é o de afastar definitivamente do serviço o agente cuja presença se revelou inconveniente aos seus interesses,

dignidade e prestígio, por ter praticado infracção que, pela sua gravidade, inviabiliza a manutenção da relação funcional.

3. Se o agente policial aceitar, no exercício das suas funções, vantagem patrimonial (que veio a ser perdida depois no jogo no casino), é de considerar que a suspensão de eficácia do acto punitivo determina a grave lesão à dignidade e prestígio das forças de segurança e à confiança geral depositada pelo público para com a Polícia e com os agentes policiais.

A Relatora,
Song Man Lei

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA
REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU:**

1. Relatório

A, melhor identificado nos autos, requereu junto ao Tribunal de Segunda Instância e nos termos do art.º 121.º do Código de Procedimento Administrativo Contencioso o procedimento de suspensão de eficácia do despacho do Senhor Secretário para a Segurança, de 15 de Março de 2017, que lhe aplicou a pena disciplinar de demissão.

Por Acórdão proferido em 11 de Maio de 2017, o Tribunal de Segunda Instância decidiu indeferir o pedido de suspensão de eficácia.

Inconformado com o Acórdão, vem A recorrer para este Tribunal de Última Instância, terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

1. Entende o acórdão recorrido que a circunstância do recorrente não reúne o requisito previsto no art.º 121.º, n.º 1, al. b) do Código do Processo Administrativo Contencioso, contudo, salvo o devido respeito, o recorrente não está de acordo com tal entendimento.

2. Em primeiro lugar, não existem quaisquer dados que a suspensão da eficácia do acto recorrido, ou seja, a autorização de regresso do recorrente ao seu posto de trabalho para continuar exercer as funções de guarda da PSP, possa prejudicar o interesse público ou causar quaisquer consequências negativas.

3. Em suma, o acórdão recorrido entende que o acto do recorrente violou os respectivos deveres incluindo os deveres de apurmo, de zelo e de obediência, o que mostra que a continuação de exercício das funções de guarda da PSP prejudicará gravemente o interesse público tal como a dignidade e o prestígio da autoridade policial, bem como a confiança geral que os cidadãos depositam na autoridade policial.

4. Mas é um reconhecimento conciso o que fez o acórdão recorrido, pois não indicou quais as situações concretas que a autorização do regresso do recorrente ao seu posto de trabalho pode afectar a dignidade o prestígio da Corporação e como os afecta.

5. Além disso, contra o recorrente ainda não há uma decisão condenatória transitada em julgado, pelo que, segundo o princípio de presunção de inocência, deve o recorrente ser considerado como inocente, mesmo que o recorrente tenha praticado o respectivo acto ilegal, não existem quaisquer dados que o recorrente vá cometer de novo o crime caso esteja autorizado para continuar a prestar funções, quer dizer não há indício que a autorização de regresso do recorrente ao seu posto de trabalho para continuar exercer funções possa prejudicar o interesse público de Macau.

6. Por outro lado, também devemos analisar minuciosamente a circunstância concreta dos autos.

7. *In casu*, foi B quem por sua iniciativa e voluntariamente deu a respectiva a ficha de HK\$10.000 ao recorrente para servir de despesa da conciliação feita pelo recorrente com sucesso, mas isto não foi exigido pelo recorrente. (vd. auto de notícia, a fls. 3 e 3v dos autos)

8. O recorrente, por sua vez, chegou a contactar com B para a restituição da supracitada ficha de HK\$10.000, mas foi recusada por B. (vd. auto de notícia, a fls. 3v e 4 dos autos)

9. Segundo o supracitado facto, o valor envolvido nos autos não é elevado, também não é um valor elevado o prejuízo causado à parte B (se B aceitasse retomar a dita ficha de HK\$10.000, em princípio, não sofreria qualquer prejuízo patrimonial); isto também mostra que o recorrente tinha conhecimento de que o seu acto era ilegal e tentou repará-lo, mas finalmente não obteve sucesso.

10. Na contestação, o recorrente confessou os factos (vd. fls. 61 e 62 dos autos), tinha vontade de corrigir-se e não voltar a praticar acto ilegal.

11. Para além do presente caso, o recorrente, enquanto guarda da PSP, sempre desempenhava fielmente as funções e não lhe foi aplicada qualquer pena disciplinar.

12. Isto pode mostrar que o recorrente ainda é capaz de exercer funções como guarda da PSP, e a partir do ponto de vista de terceiro, não perde a confiança geral que tem para como os guardas quando exerçam funções, nem prejudica gravemente a dignidade e o prestígio da autoridade policial.

13. Além do mais, não há qualquer cidadão (mesmo a parte B) que exija a aplicação da pena de demissão contra o recorrente por ter praticado infracção disciplinar.

14. Pelo que, mesmo que o acto do recorrente tenha violado os deveres legais que deve observar, obviamente a circunstância do recorrente não pertence à grave lesão do interesse público concretamente prosseguido

pelo acto recorrido, devendo-se considerar que a situação do recorrente reúne o requisito previsto no art.º 121.º, n.º 1, al. b) do Código do Processo Administrativo Contencioso.

Contra-alegou a entidade recorrida, pugnando pelo não provimento do presente recurso jurisdicional, com a manutenção do Acórdão recorrido.

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, entendendo que o recurso se revela improcedente, por não se detectar qualquer vício no juízo que concluiu pela inverificação do requisito negativo previsto no art.º 121.º n.º 1, al. b) do CPAC.

Foram corridos os vistos.

Cumprir decidir.

2. Factos

O Tribunal de Segunda Instância considera provados os seguintes factos com relevância à decisão:

- O requerente A, guarda da PSP, foi disciplinadamente punido na pena de demissão pelo Secretário para a Segurança mediante o seguinte despacho:

Nos presentes autos de processo disciplinar vem suficientemente provado que o arguido, guarda n.º XXXXXX, A, do Corpo de Polícia de Segurança Pública, nas circunstâncias de facto que melhor constam da acusação, e que aqui se dá por inteiramente reproduzida, no dia 1 de Agosto

de 2016, pelas 22h40, interveio numa contenda entre duas pessoas, motivada por questões relacionadas com um empréstimo, cuja devolução era reclamada por uma cidadã do sexo feminino perante um cidadão do sexo masculino.

O arguido, a pretexto da resolução pacífica do problema entre aqueles cidadãos acabaria por aceitar do credor uma ficha de HKD 10,000.00, o que confessou quando, no dia seguinte, os factos acabariam por ser objecto de denúncia junto de outro agente da autoridade. Mais consta provado nos autos que ao início da madrugada do dia seguinte, o arguido trocou a referida ficha pelo valor correspondente em numerário, o qual veio a perder na totalidade, jogando-o numa mesa de *black Jack*.

O arguido não fez constar do seu relatório de serviço a intervenção no incidente acima descrito.

Com esta conduta o arguido violou o *dever de aprumo*, na formulação que lhe faz a alínea f) do n.º 2 do artigo 12.º, com referência, ainda, ao seu n.º 1 e, bem assim, o *dever de zelo* na formulação que lhe faz a alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º, com referência, ainda ao seu n.º 1, ambos os normativos do Estatuto dos Militarizados (EMFSM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro. O arguido violou, igualmente, o disposto na alínea 4) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2012 (proibição de entrada em casinos a funcionários públicos).

O arguido, beneficiando, embora, da atenuante da alínea i) do n.º 2 do artigo 200.º daquele estatuto, vê a conduta descrita ser-lhe agravada pela, concorrência das circunstâncias agravantes das alíneas b) – *infracção cometida em acto de serviço* d) – *conduta comprometedora do brio e decoro da corporação* e m) – *acumulação de infracções*, todas do artigo

201.º do citado diploma estatutário.

A conduta infractora plúrima do arguido, tanto a consubstanciada em actos praticados no âmbito do exercício de funções, como a consubstanciada em actos praticados fora do âmbito das mesmas, é susceptível de comprometer definitivamente a manutenção do seu vínculo funcional ao Corpo de Polícia de Segurança Pública, pela indignidade e desprestígio que para esta corporação representa um comportamento tão gravemente censurável de um seu agente policial, susceptível de afectar a confiança geral que é suposto o cidadão comum projectar nas forças de segurança que o servem, bem como nos respectivos agentes.

Foi ouvido o Conselho de Justiça e Disciplina.

Assim, ponderadas a gravidade da falta, a culpa e a responsabilidade do arguido, Guarda n.º XXXXXX A, do Corpo de Polícia de Segurança Pública, o Secretário para a Segurança, no uso da competência que lhe advém do disposto no Anexo G ao artigo 211.º do EMFSM e, bem assim, da Ordem Executiva n.º 111/2014, pune-o com a pena de DEMISSÃO, a que se referem os artigos 219 al. g) e 224 daquele mesmo diploma, o que faz nos termos das alíneas n) do n.º 2 do seu artigo 238.º.

- O requerente foi pessoalmente notificado do despacho em 21MAR2017;

- Inconformado com o despacho, mediante requerimentos que deram entrada na Secretaria do TSI em 19ABR2017, o requerente interpôs dele recurso contencioso de anulação e pediu a suspensão da sua eficácia;

- Citado para contestar o presente pedido, o Secretário para a Segurança reconheceu por escrito que a não execução imediata do acto

implicaria grave prejuízo para o interesse público; e

- Por despacho do Relator a fls. 16 dos presentes autos, foram julgadas procedentes as razões em que se fundamenta a invocada não suspensão provisória, expostas pela entidade requerida.

3. Direito

Nas suas alegações, o recorrente suscitou a única questão, que se prende com a verificação, ou não, do requisito para a suspensão de eficácia previsto na al. b) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC.

Ora, regula o art.º 121.º do CPAC a legitimidade e os requisitos para a suspensão de eficácia:

“1. A suspensão de eficácia dos actos administrativos, que pode ser pedida por quem tenha legitimidade para deles interpor recurso contencioso, é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:

a) A execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; e

c) Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

2. Quando o acto tenha sido declarado nulo ou juridicamente inexistente, por sentença ou acórdão pendentes de recurso jurisdicional, a suspensão de eficácia depende apenas da verificação do requisito previsto na alínea a) do número anterior.

3. Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º 1 para que seja concedida a suspensão de eficácia de acto com a natureza de sanção disciplinar.

4. Ainda que o tribunal não dê como verificado o requisito previsto na alínea b) do n.º 1, a suspensão de eficácia pode ser concedida quando, preenchidos os restantes requisitos, sejam desproporcionadamente superiores os prejuízos que a imediata execução do acto cause ao requerente.

5. Verificados os requisitos previstos no n.º 1 ou na hipótese prevista no número anterior, a suspensão não é, contudo, concedida quando os contra-interessados façam prova de que dela lhes resulta prejuízo de mais difícil reparação do que o que resulta para o requerente da execução do acto.”

Como se sabe, os requisitos contemplados nas diversas alíneas do n.º 1 do art.º 121.º para a suspensão de eficácia de actos administrativos são de verificação cumulativa, bastando a não verificação de um deles para que a providência não seja decretada, salvo nas situações previstas nos n.ºs 2, 3 e 4.

No caso vertente, está em causa, sem dúvida, um acto com a natureza de sanção disciplinar, pelo que não exigível a verificação do requisito previsto na al. a) do n.º 1 para que seja concedida a suspensão de eficácia.

O Acórdão ora recorrido entendeu verificado o requisito negativo previsto na al. c) e não preenchido o referido na al. b), todos do n.º 1 do art.º 121.º, pelo que decidiu indeferir o pedido de suspensão de eficácia.

E sustenta o recorrente que se verifica também o requisito da al. b).

Analisada a situação ora em apreciação, afigura-se-nos que o Acórdão recorrido não merece censura.

O requisito em questão exige que a suspensão da eficácia do acto administrativo não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo mesmo acto.

Tal como tem entendido este Tribunal de Última Instância, a grave lesão do interesse público deve ser ponderada segundo as circunstâncias do caso concreto, tendo em conta os fundamentos do acto e as razões invocadas pelas partes.¹

O interesse público concretamente prosseguido por qualquer acto disciplinar punitivo releva dos fins das penas disciplinares. Destinam-se estas, “como quaisquer outras, a corrigir e a prevenir: *corrigen* fazendo sentir ao autor do facto punido a incorrecção do seu procedimento e a necessidade de melhorar a sua conduta; e *previnem*, pois não só procuram evitar que o agente castigado volte a prevaricar, como servem de exemplo a todos os outros, mostrando-lhes as consequências de má conduta. Desta forma, através da acção imediata sobre os agentes, a aplicação das penas disciplinares tem por fim defender o serviço da indisciplina e melhorar o seu funcionamento e eficiência, mantendo-o fiel aos seus fins”².

¹ Ac. do TUI, Proc. n.ºs 12/2010 e 14/2010, ambos de 10 de Maio de 2010.

² MARCELLO CAETANO, 《*Manual de Direito Administrativo*》, Coimbra, Almedina, Tomo II, 9.ª

Concretamente, o interesse público prosseguido por acto que pune um agente policial com a pena de demissão é o de afastar definitivamente “... do serviço o agente cuja presença se revelou inconveniente aos seus interesses, dignidade e prestígio”³, por ter praticado infracção que, pela sua gravidade, inviabiliza a manutenção da relação funcional (artigo 238.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança).⁴

Decorre dos autos que, no presente caso, enquanto a sua intervenção numa contenda entre duas pessoas motivada por questões relacionadas com um empréstimo, cuja devolução era reclamada por uma perante o outro, o ora recorrente acabou por aceitar do credor uma ficha de HKD 10,000.00, a pretexto da resolução pacífica do problema entre aqueles cidadãos; e poucas horas depois, ao início na madrugada do dia seguinte, trocou a referida ficha pelo valor correspondente em numerário, o qual veio a ser perdido na totalidade, jogando-se numa mesa de *black Jack*.

Estão em questão duas condutas, uma de aceitar indevidamente a ficha, praticada no exercício das funções do recorrente, e outra de jogar no casino, fora do exercício das suas funções.

E com imputação de violação dos deveres de apurmo e de zelo e também do disposto na al. 4) do n.º 1 do art.º 2 da Lei n.º 10/2012 (proibição de entrada em casinos a funcionários públicos), constata-se na decisão punitiva o seguinte:

“A conduta infractora plúrima do arguido, tanto a consubstanciada em actos praticados no âmbito do exercício de funções, como a

edição, p. 819.

³ MARCELLO CAETANO, 《Manual de Direito Administrativo》, Coimbra, Almedina, Tomo II, p. 821.

⁴ Ac. do TUI, Proc. n.º 4/2011, de 23 de Fevereiro de 2011.

consubstanciada em actos praticados fora do âmbito das mesmas, é susceptível de comprometer definitivamente a manutenção do seu vínculo funcional ao Corpo de Polícia de Segurança Pública, pela indignidade e desprestígio que para esta corporação representa um comportamento tão gravemente censurável de um seu agente policial, susceptível de afectar a confiança geral que é suposto o cidadão comum projectar nas forças de segurança que o servem, bem como nos respectivos agentes.”

Na realidade, são a dignidade e o prestígio das forças de segurança bem como a confiança geral depositada pelo público para com a Polícia e com os agentes policiais que estão em causa.

As condutas do recorrente consistem efectivamente na violação dos deveres de apurmo, de zelo e de obediência.

Não se deve perder de vista a profissão do recorrente como guarda da PSP e as funções que lhe são legalmente atribuídas, impondo-se o dever especial de não praticar actos ilegais.

A conduta do recorrente também põe em risco a autoridade da ordem e disciplina no meio da corporação policial.

O eventual regresso do recorrente ao seu posto de serviço durante a pendência do recurso contencioso do acto punitivo obsta necessariamente a prossecução dos referidos objectivos, que são tão importantes para a força policial.

Pelo exposto, afigura-se-nos que releva pouco a alegação do recorrente no sentido de ser inocente até condenado por decisão transitada em julgado, de a ficha não ser de valor nem por si exigida, mas antes oferecida voluntariamente por iniciativa do próprio indivíduo, etc..

Concluindo, não se nos afigura que a suspensão de eficácia do acto não determine uma lesão grave do interesse público concretamente prosseguido pelo acto punitivo.

Improcede o recurso interposto pelo recorrente.

4. Decisão

Face ao exposto, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça que se fixa em 4 UC.

Macau, 19 de Julho de 2017

Juízes: Song Man Lei (Relatora) – Sam Hou Fai –

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Joaquim Teixeira de Sousa