

Processo n.º 22/2000

(Recurso Contencioso)

Data: 20/Março/2003

Assuntos:

- **Protecção às vítimas dos crimes violentos;**
- **Acidente em serviço;**
- **Natureza do “Visto”.**

SUMÁRIO:

1. Tem-se genericamente por acidente de serviço o facto ocorrido durante o serviço e causador de dano ao agente de serviços públicos impedindo-o de exercer normalmente a sua função.
2. “Visto” é um vocábulo que pode ter várias leituras, obrigando a um exercício de interpretação, cujo resultado dependerá sempre da análise cuidada do procedimento e dos circunstancialismos que envolvem a sua prolação.
3. Prevendo o art. 1º, nº 6 da Lei 6/98/M de 17 de Agosto que “não haverá lugar à aplicação do disposto na presente lei quando o dano for

causado por um veículo terrestre a motor, bem como se forem aplicáveis as regras sobre acidentes de trabalho ou em serviço”, há que distinguir entre a susceptibilidade de aplicação das regras relativas aos “acidentes em serviço” e o facto de se constatar que o interessado terá beneficiado desse regime.

4. No caso de atribuição de um subsídio às vítimas de crimes violentos importa apurar, para além da sua caracterização como sendo “em serviço”, se o interessado beneficiou ou não de outros subsídios ao abrigo do regime dos acidentes em serviço.

O Relator,

João A. G. Gil de Oliveira

Processo n.º 22/2000

(Recurso Contencioso)

Data: 20/03/2003

Recorrente: (A)

Recorrido: Ex-Governador de Macau

**ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA
INSTÂNCIA DA R.A.E.M. :**

I - RELATÓRIO

(A), casado, guarda prisional, residente em PORTUGAL,
Contribuinte n.º 177xxxxx,

Tendo requerido ao então Governador de Macau, a concessão de um subsídio, nos termos da Lei 6/98/M de 17/08, processo autuado com o n.º 09/CPVCV/99, foi o mesmo indeferido por despacho do Exmo. Senhor Encarregado do Governo, que decidiu indeferir a pretensão do ora recorrente, com fundamento no parecer da Comissão de Protecção às Vítimas de Crimes Violentos, despacho esse, de 24 de Novembro de 1999,

notificado ao peticionante nos idos de 2 de Dezembro de 1999.

Não se conformando com aquela decisão, veio interpor **RECURSO CONTENCIOSO** para este Tribunal, oferecendo as suas alegações e invocando, fundamentalmente, o seguinte:

Tendo sido vítima de um atentado no dia 13 de Dezembro de 1998, por volta das 23H00, na pastelaria (Y), sita em Macau, foi o Recorrente atingido por diversos disparos de armas de fogo, no seu ombro esquerdo e na região abdominal, que foram causa directa e necessária das lesões melhor descritas nos autos de exame médico, o que lhe causou avultados danos morais e patrimoniais.

A decisão recorrida baseou a sua conclusão no teor do Auto de Notícia de Acidente em Serviço, anexo à Informação nº 322-A de 14 de Dezembro de 1998 elaborada pelo Director dos Serviços de Justiça, que mereceu “visto” do Senhor Secretário Adjunto para a Justiça, por despacho de 14/12/98, tendo sido considerado o facto em causa como "acidente em serviço porque as funções específicas que desempenha são consideradas em permanente serviço".

Tendo em conta tal qualificação - acidente em serviço - concluiu a Comissão não atender o pedido de indemnização por danos morais, nos termos conjugados dos nºs. 2 e 3 do artigo 41º do Dec.-Lei nº 23/95/M de 01/06 e nº 6 do artigo 1º da Lei nº 6/98/M de 17/08.

Considera o Recorrente que se tratou do cometimento de um acto criminoso, na forma dolosa mais pura e directa, não sendo passível ser qualificado de “acidente em serviço”.

Na altura, não se encontrava o Recorrente no exercício efectivo das suas funções.

É certo que nos termos do Estatuto dos Guardas Prisionais e dos n.ºs 2 e 3 do artigo 41º do Dec.-Lei 23/95/M, estes se encontram em “permanente serviço”, mas tal expressão quer significar que o elemento está disponível perante o seu Superior e Entidade Tutelar para quando é chamado.

Culmina as suas alegações finais, formulando as seguintes **conclusões**:

O recurso foi interposto no dia 20/01/2000, muito antes de esgotados os dois meses ou 60 dias.

Os aperfeiçoamentos efectuados não balizam o prazo de recurso à data do aceite judicial da petição pronta a citar.

O Recorrente pode apresentar outra petição, considerando-se o recurso proposto na data em que a primeira petição foi apresentada em juízo;

Daí que deva improceder a excepção levantada pela entidade recorrida e respeitante à caducidade do recurso.

A decisão recorrida assentou em premissas erradas e numa errónea fundamentação de direito.

Desde logo, porque o recorrente foi vítima de um acto criminoso; na forma dolosa mais pura e directa.

E assim sendo não pode a relatada situação ser qualificada como “acidente”, pois este pressupõe negligência na sua eclosão.

Igualmente não pode ser considerado “em serviço”, porque o Recorrente encontrava-se de folga.

A “permanência de serviço” quer significar que o funcionário tem de estar sempre disponível.

Não se teve em conta os elementos sistemáticos e da *ratio* da excepção prevista no n.º 6 do artigo 1º da Lei n.º 6/98/M de 17/08;

Daí que a decisão recorrida tenha feito errónea interpretação e aplicação da supra disposição bem como dos n.ºs. 2 e 3 do artigo 41º do Dec.-Lei n.º 23/95/M de 01/06.

Termos em que deve ser dado provimento ao presente recurso e, em conformidade, **deve anular-se o acto recorrido**, já devidamente identificado, com todas as consequências legais.

A entidade recorrida apresentou a sua **CONTESTAÇÃO, alegando, em síntese:**

Depois de se defender por excepção, com a caducidade da apresentação do recurso, por extemporâneo, alega ainda que a Comissão se limitou a reconhecer que o caso já fora objecto de qualificação por acto praticado pelo Senhor Secretário-Adjunto para a Justiça, em 14 de Dezembro de 1998, em virtude do qual foram efectivamente aplicadas as regras relativas ao acidente em serviço, pelo que, nos termos da Lei n.º 6/98/M, de 17 de Agosto, se precludia o direito ao subsídio, visto que é intenção clara e inequívoca desse regime a proibição da cumulação de

regimes de compensação. Assim, se deverá entender e interpretar o parecer da Comissão que fundamenta o acto recorrido.

A Comissão, no seu parecer, não apreciou a questão dos danos e do sofrimento, nem a questão do exercício de funções, pois, como tal já tinha sido apreciado em sede do processo que culminou com o despacho do Senhor Secretário-Adjunto para a Justiça, e já tinha sido devidamente enquadrado por outro regime de compensação, tal não se afigurava necessário.

Nesses termos, o acto recorrido, fundamentado pelo parecer da Comissão, não fez mais do que aplicar rigorosamente a lei, a qual não permite acumulação de compensações, como resulta de várias disposições do citado diploma, designadamente da alínea d) do n.º 1 e do n.º 6 do artigo 1º e do n.º 1 do artigo 15º.

Na verdade, a qualificação do acidente já resultava de acto anterior à decisão que agora se veio impugnar.

Como resulta do processo administrativo, o recorrente foi recrutado na República Portuguesa para exercer funções em Macau, estando, por isso, sujeito ao regime jurídico do recrutamento ao exterior, previsto no Dec.-Lei n.º 60/92/M, de 24 de Agosto.

Nos termos desse diploma, o recrutado ao exterior está sujeito a um regime especial no que diz respeito aos acidentes e doenças profissionais, nos termos do qual tem direito a uma indemnização, calculada nos termos do n.º 4 do artigo 14º daquele diploma, para além dos direitos à cobertura das despesas de tratamento, de transporte, bem como

de manutenção de todos os demais direitos e regalias a que teria direito se estivesse em serviço efectivo.

Impugna ainda a caracterização de “acidente em serviço” dada pelo Recorrente e termina as alegações finais com as seguintes **conclusões**:

O acto objecto de recurso é o acto de indeferimento do pedido de atribuição do subsídio ao abrigo da Lei n.º 6/98/M, de 17 de Agosto.

Não está em discussão a qualificação como acidente em serviço do sinistro de que foi vítima o recorrente.

O acto de indeferimento objecto do presente recurso fundamentou-se na norma do n.º6 do artigo 1º da Lei n.º 6/98/M, de 17 de Agosto, que impede que seja atribuído o subsídio criado por essa Lei quando se obtenha ressarcimento por via do regime dos acidentes de trabalho ou em serviço.

O subsídio que visa compensar as vítimas de crimes violentos criado pela Lei n.º 6/98/M, de 17 de Agosto, possui natureza meramente supletiva, sendo atribuído apenas em casos em que se mostre impossível a obtenção de qualquer compensação por outras vias.

O ora recorrente obteve todas as compensações a que tinha direito ao abrigo da legislação aplicável aos acidentes em serviço, no caso vertente, o Dec.-Lei n.º 60/92/M, de 24 de Agosto.

A Lei n.º 6/98/M, de 17 de Agosto, não permite a cumulação das compensações, mesmo que essa cumulação se consubstancie no ressarcimento de danos de natureza diversas dos que foram efectivamente ressarcidos pelo regime dos acidentes em serviço.

Não é lícito obter a compensação de danos patrimoniais por via do regime dos acidentes em serviço e a compensação dos danos não patrimoniais por via do regime instituído pela Lei n.º 6/98/M, de 17 de Agosto.

Nestes termos, não sofrendo o acto de qualquer vício, **deve o recurso ser declarado improcedente e mantido o** acto que recusou a atribuição ao recorrente do subsídio nos termos do regime jurídico de protecção às vítimas de crimes violentos, nos precisos termos em que o fez.

O Digno Magistrado do Ministério Público formulou oportunamente o seguinte PARECER, alegando, em síntese:

Conforme a própria entidade recorrida reconhece nas suas alegações (artigo 3º), "...a fundamentação do acto de indeferimento, a qual é constituída por parecer da Comissão de Protecção às Vítimas de Crimes Violentos, limitou-se apenas a constatar que o facto de que resultaram lesões que fundamentaram o pedido de concessão do subsídio recusado já tivera sido objecto de qualificação como acidente em serviço, por acto administrativo anterior e que, por essa razão, se precludia o direito àquele subsídio, nos termos do nº 6 do artigo 10 da Lei nº 6/98/M de 17 de Agosto".

Ao referir-se a "acto administrativo anterior", está a Recorrida a referir-se ao já supra citado "Visto" de 14/12/98, do Senhor Secretário-Adjunto para a Justiça, aposto em "Informação" elaborada pelo

Senhor Director dos Serviços de Justiça que anexa "Auto de Notícia de Acidente em Serviço".

O despacho de "Visto" é susceptível, em abstracto, de vários significados, cuja determinação depende do circunstancialismo que o rodeou.

Se bem se atentar, tal despacho foi apostado em "Informação" do Director dos Serviços de Justiça que, na prática, se limita a anexar "Auto de Notícia de Acidente em Serviço", por si mesmo subscrito. E, deste consta, com relevância, apenas a constatação de que o Recorrente "foi vítima de acidente de que resultou ferimento múltiplo por arma de fogo", sendo que esse acidente "...deve ser considerado acidente em serviço porque as funções específicas que desempenha são consideradas em permanente serviço". Nada mais.

Ora, como é bom de ver, inexistente, no caso, qualquer estudo, qualquer análise ou elaboração séria sobre a situação, perante a qual pudesse retirar-se, com um mínimo de rigor e segurança, designadamente jurídicos, aquela caracterização da situação.

Está-se perante uma "pro-forma", uma minuta de participação de acidente em serviço, a qual, aliás, nem sequer se encontra assinada pelo Recorrente por, ao que aí consta, não ter sido possível colher a sua assinatura.

Aquele "Visto" apenas pretende revelar que se tomou conhecimento da situação, sem que, no entanto, se tenha tomado qualquer posição autoritária para definir a situação jurídica do Recorrente, pelo que se está perante um acto meramente interno ou interorgânico e, como tal,

não definitivo ou carecido de definitividade material, razão pela qual não seria susceptível de impugnação contenciosa.

Aliás, nem se vê que de tal “Visto” se tenha notificado devidamente o Recorrente, pelo que sempre se revelaria tal acto como ineficaz.

Daqui decorre que o parecer da Comissão de Protecção às Vítimas dos Crimes Violentos, a que o acto impugnado aderiu inteiramente, peca inexoravelmente pelo facto de, pura e simplesmente, ter dado como adquirida a caracterização da situação que lhe era apresentada como de "acidente de serviço" em função de acto anterior do Senhor Secretário-Adjunto para a Justiça, quando, como se viu, o despacho de "Visto" desta entidade é de índole meramente interna, não definidor da situação jurídica do Recorrente e, portanto, sem carácter definitivo ou executório.

Desta forma e ao contrário do pretendido pela entidade recorrida, deveria o acto ora impugnado ter-se debruçado, ter apreciado e caracterizado a situação de que o Recorrente foi vítima, designadamente se se tratou de acidente e mais propriamente acidente em serviço, e não ter dado como assente tal caracterização em virtude de alegado acto administrativo anterior.

Não o fazendo, ficou o acto ora em crise eivado de vício de violação de lei, designadamente do disposto no n.º 6 do artigo 1º do Dec. Lei 6/98/M de 17/8, o que deve conduzir à respectiva anulação.

*

Oportunamente, foram colhidos os vistos legais.

*

II - PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade *ad causam*.

Não há outras exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do recurso.

III - FACTOS

Com pertinência, têm-se por assentes os factos seguintes:

O Recorrente, na sequência de um atentado de que foi alvo, formulou ao então senhor Governador de Macau, nos termos dos artigos 1º, 2º, 5º e 7º da Lei 6/98/M de 17 de Agosto um subsídio de Esc. 6,500,000\$00 (seis milhões e quinhentos mil escudos) pelos danos morais sofridos e que oportunamente descreveu em petição que lhe foi dirigida em 16/6/99 (fls 2 e segs do 1º vol. do P.I.).

Foi então aberto um processo para atribuição de subsídio no âmbito da Lei de Protecção às Vítimas da Criminalidade Violenta, como se alcança de fls 1 do 1º vol. do P.I., devidamente instruído pelo Ministério Público, vindo a ser lavrado o Relatório final de fls 152 a 153v. e nos termos do qual a Digna Magistrada se pronunciou no sentido favorável à

concessão do subsídio à vítima de crimes violentos (fls 153 v. do 1º vol. do P.I.).

Concluída a instrução o processo foi remetido à Comissão de Protecção às vítimas de Crimes violentos, ao abrigo do disposto no artigo 11º, nº 1 da supra citada lei.

**A Comissão de Protecção às Vítimas de Crimes Violentos
veio a emitir o seguinte PARECER:**

“Assunto : Pedido de concessão de subsídio relativo ao processo n.º
9/CPVCV/99

No dia 13 de Dezembro de 1998, por volta das 23H00, e junto numa mesa da esplanada de pastelaria denominada (Y), sita em Macau, foi atingido por disparos de duas armas de fogo, no seu ombro esquerdo e na região abdominal (a fls. 14 e s.s.) (A), 1º subchefe, 4º escalão do Estabelecimento Prisional de Coloane (a fls. 12).

Na altura e no mesmo local foi também atingido o seu colega (G).

Este último não conseguiu sobreviver aos ferimentos, tendo falecido logo ali no local.

A vítima (A) foi evacuado de imediato para o Centro Hospitalar Conde de S. Januário, no Território de Macau, onde foi submetido a cirurgia exploradora da região cervical posterior esquerda (a fls. 14).

Em 27 de Dezembro de 1998, o mesmo ofendido foi transferido para o Serviço de Neurocirurgia do H. S. Maria, em Lisboa.

Em 29 de Dezembro de 1998, foi transferido para o Hospital de São João, no

Porto, onde foi submetido a vários exames e tratamentos, e esteve internado até ao dia 26 de Janeiro de 1999.

Como consequência directa e necessária dos disparos mencionados no supra n.º1, a vítima (A) sofreu “grave lesão axonal recente do plexo braquial esquerdo, mais provavelmente a nível dos cordões secundários, mais grave da corda antero-lateral e posterior e de menor gravidade na corda antero-medial” (a fls. 28).

O processo criminal corre seus termos pelo Ministério Público sob o **Inquérito n.º 3265/98.2PJIMA**.

Aos 9 de Junho de 1999, foi apresentado um pedido de concessão de subsídio no âmbito da Lei n.º 6/98/M, de 17 de Agosto, pelo ofendido (A), ora residente na Urbanização da Ortigosa, Portugal.

O pedido de concessão do subsídio foi apresentado atempadamente e pela pessoa com legitimidade por o requerente ser a própria vítima de lesões corporais graves resultantes directamente de actos intencionais de violência praticados em Macau.

Na altura da ofensa, a vítima encontrava-se legalmente no Território.

Conforme ofício n.º 5501/SPEA da Direcção dos Serviços de Justiça de 10 de Novembro de 1999 (a fls. 25 e s.s.), a mesma instituição não abonou nem subsidiou nada ao requerente.

Segundo o mesmo ofício, todas as despesas efectuadas em relação ao tratamento de reabilitação do requerente foram reembolsadas pelos Serviços de Saúde de Macau até ao dia 30 de Setembro de 1999, altura em que terminou o seu contrato (a fls. 12v).

No entanto, segundo o teor do Auto de Notícia de Acidente em Serviço, anexo à Informação n.º 332-A de 14 de Dezembro de 1998 elaborada pelo Director da

Direcção dos Serviços de Justiça (a fls. 26 e s.s.), que mereceu visto do Senhor Secretário Adjunto para a Justiça, por despacho de 14/12/98 (a fls. 26), foi qualificado o facto em causa como “*acidente em serviço porque as funções específicas que desempenha são consideradas em permanente serviço*” (a fls. 28).

Tendo em conta essa qualificação do trágico acontecimento como acidente em serviço para os efeitos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 41º do Decreto-Lei n.º 23/95/M, de 1 de Junho, será afastada a aplicação da Lei n.º 6/98/M, de 17 de Agosto, àquele acontecimento nos termos do disposto no artigo 1º, n.º6 desta Lei.

Conclusão

Pelo exposto e em cumprimento do disposto no artigo 1º, n.º6 da Lei n.º 6/98/M, de 17 de Agosto, somos de parecer que não pode ser atendido o pedido de concessão de subsídio acima identificado, uma vez que ao dano em causa já foram aplicadas as regras sobre acidente em serviço.”

A pretensão do Recorrente foi indeferida por despacho do então Senhor Encarregado do Governo, datado de 24/11/99 e do seguinte teor: “*Indefiro pelas razões aduzidas no parecer da Comissão*”.

Após os factos que vitimaram o Recorrente foi lavrado Auto de Notícia de Acidente em Serviço, (cfr. fls 28 do 2º vol. do P.I.), dando conta de um “*acidente de que resultou ferimento múltiplo por arma de fogo*”, tendo sido vítima o ora Recorrente e ali se escrevendo, em impresso próprio já destinado aos autos de notícia de acidentes de serviço, que “*o acidente*

deve ser considerado acidente em serviço porque as funções específicas que desempenha são consideradas em permanente serviço”.

No âmbito desse processo, por Informação n° 322-A de 14 de Dezembro de 1998, elaborada pelo Director da Direcção dos Serviços de Justiça (a fls.26 sgs.), foi exarado o seguinte:

“Exmo Senhor

Secretário Adjunto para a Justiça:

Para os efeitos previstos nos n°s 2 e 3 do art. 41° do Decreto-Lei n° 23/95/M, de 1 de Junho, junto remeto a V. Ex^a os anexos autos de notícia de acidente em serviço, ocorrido ontem, 13 de Dezembro de 1998, de que resultou a morte do 1° subchefe, (G) e ferimentos graves ao 1° subchefe (A).

À superior consideração de V. Ex^a.

Direcção dos Serviços de Justiça, em Macau, aos 14 de Dezembro de 1998.

O Director,

(Assin.)”

Tal informação mereceu um mero “visto” do Senhor Secretário Adjunto para a Justiça, por despacho de 14/12/98.

IV - FUNDAMENTOS

O Recorrente impugna o acto do então Encarregado do Governo, de 24/11/99, que recusou a atribuição ao Recorrente do subsídio às vítimas de crimes violentos ao abrigo da Lei 6/98/M de 17/8, com fundamento na

aplicação aos danos, por aquele sofridos em atentado, das regras sobre acidentes de serviço por acto administrativo anterior, contestando, no essencial, a qualificação de tal ocorrência como acidente em serviço e assacando, pois, ao acto, vício de violação de lei por errónea interpretação e aplicação, quer da norma constante do art. 1º, nº 6 da lei supra referida, quer dos nºs 2 e 3 do art. 41º do Dec. Lei 23/95/M de 1/6.

O objecto do presente recurso – *se o despacho recorrido deve ou não ser anulado* – passa pela análise das seguintes questões:

- Extemporaneidade de interposição do recurso;
- Da existência de acto administrativo definidor da ocorrência como “acidente em serviço”;
- Natureza do “visto” aposto pelo então Senhor Secretário Adjunto para a Justiça;
- Da existência e caracterização dos vícios invalidantes do acto recorrido.

*

1. A entidade recorrida argui a excepção da extemporaneidade, cujo conhecimento foi remetido para final (cfr. despacho de fls. 232), alegando que à data da prática do acto recorrido e da respectiva notificação, o prazo para interposição de recurso contencioso de actos praticados pelos então Governador de Macau e Secretários-Adjuntos era de dois meses, nos termos do n.º2 do artigo 16º da Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto, mostrando-se expirado o prazo para interposição do recurso.

Alega que o prazo de interposição de recurso caducou em 18 de Fevereiro de 2000, parte do pressuposto que a efectiva interposição ocorreu em 11 de Abril daquele ano.

Pressuposto errado e que manifestamente basta para prejudicar o brilhantismo da argumentação expendida a este propósito.

O Impetrante foi notificado da decisão recorrida em 10/12/99, sob ofício datado do dia 2 desse mesmo mês e o recurso deu entrada no Tribunal no dia 20/1/2000. Tendo sido convidado a aperfeiçoar a petição de recurso, é certo que o novo articulado só deu entrada em 11/4/2000, mas dentro dos prazos concedidos para o efeito.

É consabido que o recurso se considera interposto na data da entrega da primeira petição em caso de aperfeiçoamento - art. 51º, nº 2 do C.P.A.C. -, pelo que, sem necessidade de outros considerandos, se julga improcedente a excepção aduzida concernente à extemporaneidade do recurso.

2. Alega o Recorrente que a decisão recorrida baseou a sua conclusão segundo o teor do Auto de Notícia de Acidente em Serviço, anexo à Informação nº 322-A de 14 de Dezembro de 1998, elaborada pelo Director dos Serviços de Justiça (a fls. 26 do II vol. do P.I.; vd. ainda fls 214 dos autos), que mereceu “visto” do Senhor Secretário Adjunto para a Justiça, por despacho de 14/12/98 (a fls.26), ali se qualificando o facto em causa como (sic.) *"acidente em serviço porque as funções específicas que desempenha são consideradas em permanente serviço"*.

Tendo em conta tal qualificação - acidente em serviço - concluiu a Comissão não atender o pedido de indemnização por danos morais, nos termos conjugados dos n.ºs. 2 e 3 do artigo 41º do D.L. n.º 23/95/M de 01/06 e n.º 6 do artigo 1º da Lei n.º 6/98/M de 17/08.

Muito embora grande parte da argumentação do Recorrente para pôr em crise o despacho de indeferimento se baseie na desmontagem da errada qualificação da ocorrência como sendo “acidente em serviço”, o certo é que não deixa de referir que a decisão recorrida assentou em premissas erradas e numa errónea fundamentação de direito. O que vale dizer que se se partiu do pressuposto de um acto prévio que classificara a ocorrência como um “acidente em serviço”, o que por sua vez obstara a que a Comissão da Protecção às Vítimas de Crimes Violentos se pronunciasse favoravelmente pela concessão do pedido solicitado, está implícito no processo cognoscitivo do órgão decisor a pressuposição da existência de um acto prévio definidor do facto constitutivo da causa de pedir.

E tanto assim que ambas as partes, Recorrente e Recorrido tentam convencer, substantivamente, seja da errónea, seja da acertada interpretação e qualificação jurídicas do trágico evento como acidente em serviço.

Mas, antes de mais, tal análise pressupõe que tenha existido um acto que haja qualificado o ocorrido como sendo um “acidente em serviço”. Tem-se genericamente por acidente de serviço o “facto ocorrido durante o

serviço e causador de dano ao agente de serviços públicos impedindo-o de exercer normalmente a sua função.”¹

Fixar com precisão este conceito tem sido tarefa extremamente difícil e diversos têm sido os entendimentos na doutrina e na jurisprudência de forma a integrar o conceito. O que se escreveu na Revista de Legislação e Jurisprudência² é bem significativo: “Saber em cada caso concreto se a um agente de serviço público, vítima de um acidente, deve ou não ser concedida uma indemnização a título de acidente de serviço, é uma questão que se resolve não em obediência a princípios fixos e inflexíveis, mas em atenção às circunstâncias ocorrentes, tendo em vista o critério geral e dominante da relação de causalidade entre o trabalho e o acidente”.

A lei prevê o que seja o acidente em serviço no artigo 111º do ETAPM:

”1. Considera-se em serviço o acidente que, produzindo, directa ou indirectamente, lesão corporal, perturbação funcional ou doença de que resulte a incapacidade ou morte do sinistrado, ocorra:

- a) No local de trabalho, durante o desempenho das suas funções;
- b) Fora do local de trabalho, na execução de serviços superiormente ordenados;
- c) No percurso normal entre a residência e o local de trabalho.

¹ - João Alfaia, Dicionário da Administração Pública, 1990, 78

² - RLJ, 76º, 27

2. O acidente deve ser comunicado, por escrito, ao dirigente do serviço do sinistrado, nos 3 dias imediatos à sua ocorrência, podendo a comunicação ser feita pelo sinistrado ou por terceiro.

3. Não há lugar à aplicação do regime do acidente em serviço quando este:

- a) For dolosamente provocado pelo sinistrado;
- b) Provier de acto ou omissão do sinistrado contra ordens expressamente recebidas;
- c) Provier de negligência indesculpável do sinistrado.”

Ora, quando ocorre um facto que se prevê possa ser classificado como acidente de serviço é lavrado um auto em conformidade com o disposto no artigo 113º do ETAPM.

Tal como acontece - abertura de um processo próprio, a cargo do Ministério Público- para a concessão do subsídio às vítimas de crimes violentos (artigos 6º, nº1 e 2, 9º, nº 1 da Lei 6/98/M de 17 de Agosto).

No caso em apreço, o que se verificou é que foi aberto um processo desta última natureza, como se alcança de fls 1 do 1º vol. do P.I., devidamente instruído pelo Ministério Público, vindo a ser lavrado o Relatório final de fls 152 a 153v. e nos termos do qual a Digna Magistrada até se pronunciou no sentido favorável à concessão do subsídio à vítima de crimes violentos (fls 153 v. do 1º vol. do P.I.).

Concluída a instrução o processo foi remetido à Comissão de Protecção às vítimas de Crimes violentos, ao abrigo do disposto no artigo 11º, nº1 da supra citada lei e é nesse *interim* que aquela Comissão vem a

concluir que o pedido não pode ser aceite, uma vez que ao dano em causa já foram aplicadas as regras sobre acidente em serviço, aludindo a um auto de notícia como sendo de *acidente de serviço* e a uma *informação do então Senhor Director dos Serviços de Justiça que mereceu visto do ex Senhor Secretário Adjunto para a Justiça, por despacho de 14/12/98.*

Refira-se que, após o parecer da Comissão, o processo era enviado ao governador para decisão final (art. 11º,nº1 da citada lei).

Tal pedido viria a ser indeferido por despacho do Senhor Encarregado do Governo de 24/11/99 - aqui impugnado - cfr. fls. 48 do apenso - 2º vol. B - com fundamento nas razões aduzidas no parecer da Comissão de Protecção às Vítimas de Crimes Violentos.

Perante aquele indeferimento, acabou o Recorrente, quer por impugnar o mesmo, quer, concomitantemente, por reclamar para o então Senhor Governador de Macau, vindo esta pretensão a soçobrar, por despacho, actualmente, de Sua Excelência o Chefe do Executivo, datado de 3/2/2000 (cfr. fls. 5 do apenso, 2º vol. B).

3. É a própria entidade recorrida que reconhece nas suas alegações (artigo 3º) “...*a fundamentação do acto de indeferimento, a qual é constituída por parecer da Comissão de Protecção às Vítimas de Crimes Violentos, limitou-se apenas a constatar que o facto de que resultaram lesões que fundamentaram o pedido de concessão do subsidio recusado já tivera sido objecto de qualificação como acidente em serviço, por acto administrativo anterior e que, por essa razão, se precludia o direito àquele*

subsídio, nos termos do nº 6 do artigo 10 da Lei nº 6/98/M de 17 de Agosto".

Importa descobrir qual foi o acto administrativo anterior, se é que existia.

Acompanham-se aqui as doudas reflexões do Magistrado do Ministério Público nesta instância ao interrogar-se sobre a existência de um "acto administrativo anterior", nada mais descortinando, mesmo na óptica da entidade recorrida, do que o mero "Visto" de 14/12/98, do ex-Secretário-Adjunto para a Justiça, aposto em "Informação" elaborada pelo Director dos Serviços de Justiça que anexa "Auto de Notícia de Acidente em Serviço", onde se escreve, além do mais, que *"o acidente deve ser considerado acidente em serviço porque as funções específicas que desempenha são consideradas em permanente serviço"* (fls. 28 do 2º vol. do P.I.).

Importa, então, à míngua de qualquer outro despacho, sabendo-se que a abertura de um auto de notícia e a qualificação ali inserida não é vinculativa nem tem a força classificativa capaz de integrar os factos, limitando-se a enquadrar os parâmetros de um dado inquérito, indagar da natureza do referido "Visto".

Porque lapidar, transcreve-se a este propósito o comentário inserto no Código de procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado: ³

³ -Lino Ribeiro e Cândido Pinho, pág. 508

“Visto é outro termo que vemos constantemente utilizado, mas não aplaudimos esta prática, porque é dúbia e não isenta de interpretações contraditórias.

Pode significar que o órgão «viu» o processo, «viu» a peça junta, «viu» o documento. A sua ideia não é a de tomar uma decisão, mas de simples indicação ou registo de que aquela peça, aquele documento «fiquem nos autos». Quer dizer, «visto» nesta acepção serve para mostrar que o órgão se inteirou (tomou conhecimento) de determinado elemento preparatório procedimental. Isso, e nada mais.

Mas, se o «visto» é apostado pelo órgão competente e no momento em que dele se espera a decisão (fase derradeira do procedimento), então o seu significado depende do circunstancialismo concreto que o rodeou. Assim, se ele é apostado sobre uma proposta ou parecer, o seu conteúdo será o da proposta ou parecer sobre que assenta. Será um acto decisor e final de deferimento ou indeferimento, total ou parcialmente, nos exactos termos daqueles elementos sobre os quais haja sido lavrado.

Como se vê, é um vocábulo que pode ter várias leituras, obrigando a um exercício de interpretação, cujo resultado dependerá sempre da análise cuidada do procedimento e dos circunstancialismos que envolvem a sua prolação. Não o aconselhamos.

Mas sempre que ele se verifique e o sentido seja decisório, os argumentos que apontamos atrás a propósito da fundamentação nas fórmulas enunciadas valem aqui com idêntica propriedade.”

Pronunciavam-se os autores a propósito dos actos confirmativos ou homologatórios e das formas de expressão da vontade nesse sentido.

O referido “Visto” foi apostado em "Informação" do Senhor Director dos Serviços de Justiça que, na prática, se limita a anexar "Auto de Notícia de Acidente em Serviço", donde consta, com relevância, apenas a constatação de que o Recorrente "foi vítima de acidente de que resultou ferimento múltiplo por arma de fogo", sendo que esse acidente "...deve ser considerado acidente em serviço porque as funções específicas que desempenha são consideradas em permanente serviço".

Acompanhamos neste passo a judiciosa análise do MP, ao dizer:

«Como é bom de ver, inexistente, no caso, qualquer estudo, qualquer análise ou elaboração séria sobre a situação, perante a qual pudesse retirar-se, com um mínimo de rigor e segurança, designadamente jurídicos, aquela caracterização da situação.

Encontramo-nos apenas perante uma “pro-forma”, uma minuta de participação de acidente em serviço, a qual, aliás, é suposto ser assinada pelo sinistrado, o qual, desta forma, dá a sua aquiescência aos contornos dessa participação que, por norma (ao classificar o acidente como em serviço) serve os seus interesses.

Ora, no caso, aquele auto nem sequer se encontra assinado pelo Recorrente por, ao que aí consta, não ter sido possível colher a sua assinatura.

Não se propôs, pois, na "Informação" em apreço, nem o deferimento, nem o indeferimento de qualquer pretensão do Recorrente, pelo que, em nosso critério, da averiguação do sentido de manifestação de vontade da entidade recorrida, com base nos elementos referidos,

constantes dos autos e instrutores apensos, não é lícito concluir que a mesma, com o "Visto" em causa, tenha querido tomar qualquer decisão definitiva, designadamente homologando ou manifestando a concordância com a caracterização do que foi designado como "acidente".

Aquele "Visto", a nosso ver, apenas pretende revelar que se tomou conhecimento da situação, sem que, no entanto, se tenha tomado qualquer posição autoritária para definir a situação jurídica do Recorrente, pelo que nos encontraremos face a acto meramente interno ou interorgânico e, como tal, não definitivo ou carecido de definitividade material, razão pela qual não seria susceptível de impugnação contenciosa.

Aliás, nem se vê que de tal "Visto" tenha sido notificado devidamente o Recorrente, pelo que sempre se revelaria tal acto como ineficaz.»

Verifica-se, assim, que foi dada como adquirida a caracterização da situação como de "acidente de serviço" em função de acto anterior do Secretário-Adjunto para a Justiça, devendo o acto ora impugnado ter-se debruçado sobre a situação de que o Recorrente foi vítima, designadamente se se tratou de acidente e mais propriamente acidente em serviço, e não ter dado como assente tal caracterização em virtude e alegado acto administrativo anterior.

Aliás, o que o art. 1º, nº 6 da Lei 6/98/M de 17 de Agosto prevê é que "não haverá lugar à aplicação do disposto na presente lei quando o dano for causado por um veículo terrestre a motor, bem como se forem aplicáveis as regras sobre acidentes de trabalho ou em serviço". Tal significa que uma coisa é a susceptibilidade de aplicação das regras

relativas aos “acidentes em serviço” e outra o facto de se constatar que o Recorrente terá beneficiado desse regime (cfr. art.33º da douda Contestação). É a própria entidade recorrida que, não obstante não ter qualificado o acidente como sendo “em serviço” sente necessidade de o fazer e daí a argumentação expendida a partir do artigo 34º e segs.

Compreende-se a preocupação do legislador e da Administração em evitar a duplicação de subsídios. Na verdade, a propósito de legislação paralela escreveu-se⁴:

“O novo regime de indemnização, por parte do Estado, às vítimas de crimes violentos, aprovado pelo DL nº 423/91, de 30 de Outubro não pretende substituir, por via de uma eventual qualificação como lex specialis, outras fontes do direito a uma reparação, porventura mais favoráveis, antes constituindo um regime mínimo a que qualquer cidadão tem direito, pelo que por estas razões, é exigível o requisito de não poder ser obtida por outras vias uma reparação efectiva. O diploma em causa introduziu no nosso ordenamento jurídico a possibilidade de as vítimas de crimes violentos dotados de certa gravidade ou, no caso de morte, as pessoas com direito a auferir alimentos das vítimas, receberem uma indemnização do Estado se não ocorrer uma efectiva reparação do dano por outras vias. Este dever de indemnizar não significa o reconhecimento, pelo Estado, de uma obrigação decorrente de não ter sido mantida, «in casu», a segurança pública, mas advém unicamente de uma ideia de solidariedade social.”

⁴ - Ac. do STA de 21/3/2002(Macedo de Almeida), in <http://www.dgsi.pt>

Importaria, portanto, definir a situação jurídica do funcionário acidentado e aquilatar dos subsídios e apoios recebidos em função dos vários elementos carreados ou a carrear para os autos (vd. v.g. art. 14º do DL 60/92/M de 24 de Agosto) já que, como se disse, a assistência que lhe foi concedida ao abrigo de um determinado regime não é atributiva de um direito subjectivo.⁵ Isto é, no caso concreto, importaria apurar, pelo menos, se o Recorrente beneficiou ou não de outros subsídios ao abrigo do regime dos acidentes em serviço, mesmo abstraindo da caracterização do acidente ocorrido, indagação que aqui, nesta sede, fica prejudicada face à análise acima efectuada a propósito da natureza daquele “visto”. E, constatando-se (cfr. parecer da Comissão de Protecção às Vítimas de Crimes Violentos) que não foi abonado qualquer subsídio ao Recorrente, importaria, então, retirar daí as consequências para caracterização do regime aplicável.

4. Não tendo sido feita a integração jurídica conducente à exclusão do regime de protecção às vítimas dos crimes violentos, ficou o acto ora em crise eivado de vício de violação de lei, designadamente do disposto no n.º 6 do artigo 1º da Lei 6/98/M de 17 de Agosto, o que deve conduzir à respectiva anulação.

Nesta conformidade, resta decidir, sem necessidade de outros desenvolvimentos

⁵ - Ac. do STA (Marques Borges), de 22/4/97, in <http://www.dgsi.pt>

V - DECISÃO

Pelas apontadas razões, acordam em conceder **provimento ao recurso**, anulando a decisão recorrida.

Sem custas.

Macau, 20 de Março de 2003,

João A. G. Gil de Oliveira (Relator) – Chan Kuong Seng – Lai Kin Hong
Magistrado do M^o. P^o. presente - Victor Manuel Carvalho Coelho