

Processo n.º 85/2015

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: Secretário para a Segurança

Recorrido: A

Data da conferência: 13 de Abril de 2016

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

**Assuntos:** - Fundamentação do acto administrativo  
- Falta de fundamentação

## SUMÁRIO

1. Nos termos dos art.ºs 114.º e 115.º do CPA, a Administração deve fundamentar os seus actos administrativos, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, sendo que equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

2. A fundamentação do acto administrativo pode consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres,

informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto.

3. A exigência legal da menção expressa dos fundamentos fácticos e jurídicos da decisão administrativa corresponde aos diversos objectivos que demonstram a sua indispensabilidade não só para os interesses dos particulares, mas também para o público.

4. A fundamentação da decisão da Administrativa Pública apresenta uma plurifuncionalidade que visa não só a tradicional protecção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, mas sobretudo a maior prudência e objectividade no processo conducente à tomada da decisão e a correcção e justeza desta, satisfazendo, deste modo, o interesse público da legalidade e até juridicidade das actividades administrativas, bem como a compreensão do sentido decisório pelo próprio destinatário e o público em geral, evitando a potencial conflitualidade.

5. Se não resultar da factualidade assente que, no próprio despacho impugnado, ou na proposta do júri sobre a qual recai o despacho de homologação da Lista de Ordenação Final, determinando a exclusão do recorrido ou ainda nesta Lista anexa àquela proposta, a Administração tenha exposto minimamente os fundamentos de facto que suportaram a sua decisão, é de concluir pela insuficiência da fundamentação do acto, que equivale à falta de fundamentação, que determina a anulação do acto nos termos do art.º 124.º do mesmo Código.

A Relatora,

Song Man Lei

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

**1. Relatório**

A, melhor identificado nos autos, interpôs recurso contencioso do despacho do Senhor Secretário para a Segurança, de 18 de Abril de 2011, que homologou a Lista de Ordenação Final dos candidatos ao 15.º Curso de Formação de Instruendos das Forças de Segurança de Macau, determinando a sua exclusão.

Por Acórdão proferido em 23 de Julho de 2015, o Tribunal de Segunda Instância julgou procedente o recurso, anulando o acto recorrido ao abrigo dos termos dos art.ºs 114.º, 115.º n.º 1 e 124.º, todos do Código do Procedimento Administrativo, por entender que o acto recorrido não especificou minimamente os fundamentos de facto que suportavam a decisão.

Deste Acórdão vem agora o **Senhor Secretário para a Segurança** recorrer para o Tribunal de Última Instância, terminando as alegações com as seguintes conclusões:

a) O despacho do Secretário para a Segurança traduziu-se em acto homologatório de um complexo processo de concurso, no âmbito do qual o Júri, formulou, em judiciosa deliberação um juízo de valor negativo, relativamente à idoneidade cívica e moral do candidato, A, ao 15º Curso de

Formação de Instruendos (114.º n.º 2 do CPA);

b) O candidato conhece e sempre conheceu as razões da sua exclusão da Lista de Ordenação Final, as quais lhe foram expostas aquando da audiência oral, prévia à deliberação de exclusão nos termos da alínea 1) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 6/2002;

c) O douto Acórdão recorrido procede, assim, a errada interpretação do dever de fundamentação (artigos 114.º e 115.º do CPA) na medida em que são do conhecimento do candidato recorrente, e para tal remete a fundamentação legal invocada para a exclusão, os motivos de que a mesma se prevalece.

Contra-alegou o recorrido A, entendendo que se deve negar provimento ao recurso.

E o Exmo. Procurador-Adjunto do Ministério Público emitiu o douto parecer, opinando pelo não provimento do recurso.

Foram corridos os vistos.

Cumprido decidir.

## **2. Factos Provados**

Nos autos foi considerada provada a seguinte matéria de facto com pertinência para a decisão da causa:

- O recorrido candidatou-se ao 15º Curso de Formação de Instruendos das Forças de Segurança de Macau.

- Por ofício de 17.3.2011, foi remetida pelo Estabelecimento Prisional de Macau uma informação ao júri do 15º Curso de Formação de Instruendos das Forças de Segurança de Macau, comunicando que o recorrido, enquanto instruendo do Curso de Formação daquele Estabelecimento em 2007, tinha sido excluído em virtude dos seus comportamentos se revelar não possuir qualidades pessoais e cívicas indispensáveis ao serviço, precisamente por ter o recorrido afirmado falsamente por várias vezes que havia entregue a declaração de património ao Comissariado Contra a Corrupção, mas que tal não correspondia à realidade. (fls. 127 a 131 do P.A.)

- Foi elaborada a Proposta nº XXXX/DRH/DA/2011X, de 23.3.2011, nela foi sugerida, entre outros assuntos, a exclusão do recorrido do 15º Curso de Formação de Instruendos das Forças de Segurança de Macau, que mereceu a concordância do Exm.º Secretário para a Segurança. (fls. 124 a 126 do P.A.)

- Através da notificação nº XX/XXºCFI/2011, de 29.3.2011, foi o recorrido notificado do seguinte:

“Conforme o processo de candidatura de V. Ex.<sup>a</sup>, sobretudo os seus registos, constata-se que o seu comportamento cívico indicie um perfil desadequado às especiais exigências de idoneidade moral, isenção e confiança necessárias ao desempenho de funções nas corporações das FSM,

pelo que, nos termos do disposto na al. 1) do n.º 2 do art.º 3º da Lei n.º 6/2002 – Regime de admissão ao Curso de Formação de Instruendos das Forças de Segurança de Macau, determina-se a exclusão da sua candidatura.

Em relação ao assunto em epígrafe, comunica-se a V. Ex.<sup>a</sup> para, querendo, exercer o direito de audiência no prazo de 3 dias úteis, contados a partir do dia seguinte da data da notificação, ao abrigo do art.º 3º, n.º 3 da Lei acima referida. Mais, para efeito de audiência, V. Ex.<sup>a</sup> pode prestar depoimentos, bem como apresentar testemunhas ou documentos para mostrarem que V. Ex.<sup>a</sup> possua qualidade adequada ao serviço concorrido.” (fls. 122 do P.A.)

- A 30.3.2011, o recorrido exerceu o seu direito de audiência, tendo, para o efeito, sido ouvido em declarações pelo júri no dia 1.4.2011. (fls. 111 e 112 do P.A.)

- Ouvido o recorrido, foi elaborada pelo júri a Proposta n.º XXXX/DRH/DA/2011X, tendo o Exm.º Secretário para a Segurança sido informado sobre o resultado da diligência (relativa à audiência do interessado). (fls. 108 e 109 do P.A.)

- Sobre essa Proposta recai o seguinte despacho do Exm.º Secretário para a Segurança: “V. Prossiga os trâmites subsequentes nos termos legais.” (fls. 108 do P.A.)

- Por despacho do Exm.º Secretário para a Segurança, de 18 de Abril de 2011, que homologou a lista de ordenação final dos candidatos ao 15º Curso de Formação de Instruendos das Forças de Segurança de Macau, foi determinada, entre outros, a exclusão do recorrido do referido Curso, nos seguintes termos:

“Candidato excluído: A

Não é admitido o candidato por ter sido verificado o pressuposto de inadmissibilidade, definido na alínea 1) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 6/2002.” (fls. 17 a 105 do P.A.)

- Por anúncio publicado no Boletim Oficial nº 16, de 20.4.2011, II Série, foi avisada a afixação, para consulta, da lista de ordenação final, do resultado final da inspeção sanitária e do resultado dos testes de especialidade dos candidatos ao 15º Curso de Formação de Instruendos das Forças de Segurança de Macau. (fls. 107)

- O recorrido entregou uma petição de recurso em 20.5.2011 junto da secretaria do Tribunal de Segunda Instância (e autuada como Processo nº 345/2011), tendo o então juiz titular do processo considerado como petição inicial do recurso contencioso.

- Por Acórdão de 17.1.2013 (Processo nº 345/2011 deste T.S.I.), julgou absolver a entidade ora recorrente da instância por ilegitimidade passiva, nos termos previstos nos artigos 61º e 62º do CPAC.

- O recorrido foi notificado daquele Acórdão por carta registada de 18.1.2013 e apresentou nova petição de recurso em 28.1.2013.

### **3. Direito**

A única questão suscitada pela entidade recorrente reside em saber se o Acórdão ora recorrido procede à errada interpretação do disposto nos art.ºs 114.º e 115.º do CPA, ao julgar procedente o recurso contencioso, anulando o acto recorrido por vício de falta de fundamentação.

Ora, dispõem os art.ºs 114.º e 115.º do CPA o seguinte:

#### **Artigo 114.º**

##### **(Dever de fundamentação)**

1. Para além dos casos em que a lei especialmente o exija, devem ser fundamentados os actos administrativos que, total ou parcialmente:

*a)* Neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

*b)* Decidam reclamação ou recurso;

*c)* Decidam em contrário de pretensão ou oposição formulada por interessado;

*d)* Decidam em contrário de parecer, informação ou proposta oficial;

*e)* Decidam de modo diferente da prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes, ou na interpretação e aplicação dos mesmos princípios ou preceitos legais;

*f)* Impliquem revogação, modificação ou suspensão de acto administrativo anterior.

2. Salvo disposição legal em contrário, não carecem de ser fundamentados os actos de homologação de deliberações tomadas por júris, bem como as ordens dadas pelos superiores hierárquicos aos seus subalternos em matéria de serviço e com a forma legal.

## Artigo 115.º

### (Requisitos da fundamentação)

1. A fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto.

2. Equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

3. Na resolução de assuntos da mesma natureza, pode utilizar-se qualquer meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que tal não envolva diminuição das garantias dos administrados.

Daí decorre que a Administração deve fundamentar os seus actos administrativos, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, sendo que equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

A lei exige que a fundamentação seja congruente, clara e suficiente.

E para haver falta de fundamentação, não basta qualquer obscuridade, contradição ou insuficiência dos fundamentos invocados, sendo necessário ainda que eles não possibilitem um “esclarecimento concreto” das razões que levaram a autoridade administrativa a praticar o acto.<sup>1</sup>

Sobre o dever de fundamentação, o Tribunal de Última Instância foi chamado por várias vezes para se pronunciar, tendo expandido o seguinte entendimento:<sup>2</sup>

A fundamentação do acto administrativo pode “consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres,

---

<sup>1</sup> Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho, *Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado*, p. 639 e 640.

<sup>2</sup> Cfr. Ac. do TUI, de 6 de Dezembro de 2002, Proc. n.º 14/2002.

informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto”.

“A fundamentação consiste num discurso aparentemente capaz de fundar uma decisão administrativa, um discurso ou juízo justificativo.<sup>3</sup>

A exigência legal da menção expressa dos fundamentos fácticos e jurídicos da decisão administrativa corresponde aos diversos objectivos que demonstram a sua indispensabilidade não só para os interesses dos particulares, mas também para os públicos.”

“A fundamentação da decisão da Administrativa Pública apresenta uma plurifuncionalidade que visa não só a tradicional protecção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, mas sobretudo a maior prudência e objectividade no processo conducente à tomada da decisão e a correcção e justeza desta, satisfazendo, deste modo, o interesse público da legalidade e até juridicidade das actividades administrativas, bem como a compreensão do sentido decisório pelo próprio destinatário e o público em geral, evitando a potencial conflitualidade.”

E “é reconhecida à obrigatoriedade da fundamentação uma dimensão formal autónoma que se apresenta como uma condição de validade dos actos administrativos, em termos de que a sua falta pode ter por consequência a anulação deles, mesmo que não contenham, ou independentemente de conterem ou não, vícios substanciais.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. Vieira de Andrade, *O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1991, p. 228 a 232.

<sup>4</sup> Cfr. Vieira de Andrade, *ob. cit.*, p. 27.

Como um discurso justificativo, a fundamentação deve ter conteúdo adequado a suportar formalmente o acto administrativo, capaz de revelar a ponderação dos factos e pressupostos legais determinantes para a tomada da decisão”.

Expostas tais considerações, é de voltar ao caso dos presentes autos.

Na apreciação do vício de forma por falta de fundamentação imputado pelo ora recorrido no seu recurso contencioso, o Tribunal de Segunda Instância considera que a Administração não cumpriu o dever de fundamentação imposto por lei.

Na óptica do Tribunal recorrido, conforme se refere no despacho impugnado, o recorrido foi excluído do respectivo Curso de Formação por se verificar a situação prevista na al. 1) do n.º 2 do art.º 3.º da Lei n.º 6/2002, que se trata “apenas de um fundamento de direito sem qualquer mínima referência à matéria de facto”, pois o despacho apenas refere que o recorrido não reúne as especiais exigências de idoneidade moral, isenção e confiança necessárias ao desempenho de funções nas operações das Forças de Segurança de Macau, mas não se encontra tanto no próprio despacho recorrido como em quaisquer pareceres, informações ou propostas que eventualmente possam constituir como parte integrante do referido despacho a mínima referência às razões de facto que estão na base da decisão.

Defende a entidade recorrente que não se mostra necessária uma exposição detalhada dos factos, sendo fundamental que o interessado

adquira, no *iter* procedimental, o conhecimento necessário à compreensão da decisão que o afecta. E no caso em apreço, certamente foram expostas ao recorrido, por ocasião da sua audiência, as razões objectivas da sua falta de idoneidade cívica e moral para prestação de serviço nas Forças de Segurança.

Ora, compulsados os elementos constantes dos autos, afigura-se-nos não assistir razão à entidade recorrente.

Sem intenção de ignorar o disposto no n.º 2 do art.º 114.º do CPA, que estipula que “não carecem de ser fundamentados os actos de homologação de deliberações tomadas por júris”, certo é que, sendo a homologação um acto que por si absorve automaticamente os fundamentos e conclusões do acto homologado, se este estiver sujeito à fundamentação, a homologação é por natureza um acto fundamentado.<sup>5</sup>

Não se pode dizer que, neste caso, fique excluído o dever de fundamentação.

Nos termos da al. a) do n.º 1.º do art.º 114.º do CPA, a Administração tem a obrigação legal de fundamentar a sua decisão que determinou a exclusão do recorrido.

E para além da obrigação de ser expressa, da fundamentação deve constar os fundamentos de facto e de direito, ainda de forma sucinta.

É verdade que não resulta da factualidade assente que, no próprio despacho impugnado, ou na proposta do júri sobre a qual recai o despacho

---

<sup>5</sup> Cfr. Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho, *Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*, p. 633.

de homologação da Lista de Ordenação Final, determinando a exclusão do recorrido ou ainda nesta Lista anexa àquela proposta, a Administração tenha exposto minimamente os fundamentos de facto que suportaram a sua decisão.

Não obstante a indicação na Lista de Ordenação Final do motivo que implica a exclusão do recorrido, consignando-se que “Não é admitido o candidato por ter sido verificado o pressuposto de inadmissibilidade, definido na alínea 1) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 6/2002”, tal conclusão não permite conhecer quaisquer elementos fácticos concretos que contribuem para considerar verificado o pressuposto de inadmissibilidade em causa.

E constata-se que a entidade recorrente reconhece, implicitamente, a ausência de fundamento de facto no despacho impugnado, ao salientar que na audiência do recorrido prévia à decisão foi lhe dado conhecimento das razões fácticas que conduziram à sua exclusão.

Ora, tal como se referiu atrás, na exigência legal da fundamentação da decisão administrativa, tanto fáctica como jurídica, demonstra-se a sua indispensabilidade não só para os interesses dos particulares interessados, mas também para o público, visando a compreensão do sentido decisório não só pelo próprio destinatário, mas também pelo público em geral.

Daí que, tendo em conta os interesses que estão em jogo, não só dos particulares mas também públicos, não é de afastar a fundamentação fáctica da decisão, mesmo que no decurso do procedimento o recorrido tenha

tomado conhecimento do fundamento de facto que determinou a sua exclusão.

E mesmo a propósito da audiência do recorrido prévia à tomada da decisão, é verdade que decorre da matéria de facto provada que o recorrido exerceu o seu direito de audiência, tendo, para o efeito, sido ouvido em declarações pelo júri.

A audiência foi motivada por uma informação oferecida pelo Estabelecimento Prisional de Macau, sobre a exclusão do mesmo recorrido do Curso de Formação daquele Estabelecimento em 2007, em virtude de os seus comportamentos se revelarem não possuir qualidades pessoais e cívicas indispensáveis ao serviço, precisamente por ter o recorrido afirmado falsamente por várias vezes que havia entregue a declaração de património ao Comissariado Contra a Corrupção, tendo o recorrido sido notificado sobre a possibilidade de excluir a sua candidatura nos termos do disposto na al. 1) do n.º 2 do art.º 3.º da Lei n.º 6/2002, com conhecimento de que “o seu comportamento indicie um perfil desadequado às especiais exigências de idoneidade moral, isenção e confiança necessárias ao desempenho de funções nas corporações das FSM”, sem que lhe tenha dado conhecimento sobre factos que levaram o júri a tirar aquela conclusão.

E na acta de audiência, constata-se que o recorrido foi indagado sobre motivo do seu atraso à audiência, sobre a sua identificação e ainda sobre a veracidade da informação oferecida pelo Estabelecimento Prisional

de Macau, tendo acrescentado, no que concerne a não satisfação da sua idoneidade cívica ao exigido pelas Forças de Segurança que tinha prestado por várias vezes auxílio à Polícia no combate dos crimes. (fls. 111 e 112 do P.A.)

Nota-se que não resulta da acta de audiência que o recorrido foi claramente informado da motivação fáctica que conduziu àquela conclusão sobre a sua idoneidade cívica.

Para a Administração, tudo ficou claro: foi por causa da conduta do recorrido demonstrada na informação do Estabelecimento Prisional de Macau, reveladora da falta de idoneidade cívica adequada, que motivou a sua exclusão.

Será que se pode dizer o mesmo em relação ao recorrido?

E será possível ao público conhecer a motivação fáctica da decisão administrativa, face a uma fundamentação tal como exposta nos presentes autos?

Concluindo, fica claro que do acto impugnado consta apenas a fundamentação de direito, sem nenhuma referência a fundamento de facto que justifique a decisão no sentido de excluir a candidatura do recorrido, apresentando-se assim insuficiente a fundamentação do acto que equivale à falta de fundamentação, segundo o disposto no art.º 115.º n.º 2 do CPA, que determina a anulação do acto nos termos do art.º 124.º do mesmo Código.

#### **4. Decisão**

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao presente recurso jurisdicional, mantendo o Acórdão recorrido.

Sem custas pela isenção da entidade recorrente.

Macau, 13 de Abril de 2016

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