

Processo nº 147/2020(I)

(Autos de recurso jurisdicional)

Data: 09.09.2020

Assuntos : Pedido de suspensão de eficácia.

Decisão sumária.

Reclamação para a conferência.

Nulidade por omissão de pronúncia.

SUMÁRIO

A “nulidade” por “omissão de pronúncia” – tão só – ocorre quando o Tribunal deixe de se pronunciar sobre “questão” que lhe coubesse conhecer, e não quanto a todo e qualquer dos “fundamentos”, “razões”, “opiniões”, ou mesmo doutrinas que os sujeitos processuais invoquem para sustentar ou justificar o seu ponto de vista sobre as (verdadeiras) “questões” que colocam, pois que o vocábulo (legal) “questão” não pode ser entendido de forma a abranger todos os “argumentos” invocados pelas partes.

O relator,

José Maria Dias Azedo

Processo nº 147/2020(I)

(Autos de recurso jurisdicional)

(Incidente)

ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:

Relatório

1. Aos 12.08.2020, proferiu o relator dos presentes Autos de Recurso Jurisdicional a seguinte decisão, (que se passa a transcrever na parte que se mostra relevante):

“O presente recurso é o próprio, nada parecendo obstar o seu conhecimento.

(...).

Ponderando no teor da decisão recorrida e nas (verdadeiras) “questões” colocadas, passa-se a

proferir “decisão sumária”; (cfr., art. 149º, n.º 1 do C.P.A.C. e art. 621º, n.º 2 do C.P.C.M., podendo-se também, v.g., ver C. Pinho in “Notas e Comentários ao C.P.A.C.”, Vol. II, C.F.J.J., 2018, pág. 419).

Relatório

1. A, (甲), deduziu no Tribunal de Segunda Instância “pedido de suspensão de eficácia” do despacho – 031-SS-2020 – do Exmo. SECRETÁRIO PARA A SEGURANÇA, datado de 26.03.2020, que confirmou anterior decisão que lhe aplicou a pena disciplinar de suspensão por 90 dias; (cfr., fls. 2 a 7 e 11 que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

*

Por Acórdão de 24.06.2020, (Proc. n.º 422/2020/A), decidiu-se indeferir o peticionado; (cfr., fls. 31 a 41).

*

Inconformado com o assim decidido, do mesmo vem interposto o presente recurso, afirmando o recorrente o que consta da sua motivação de recurso e respectivas conclusões; (cfr., fls. 46 a 52-v).

*

Adequadamente processados os autos, urge decidir.

Fundamentação

2. O Acórdão objecto do presente recurso julgou inverificados os (necessários) pressupostos legais para a peticionada suspensão de eficácia do “acto administrativo” praticado pela entidade administrativa ora recorrida que confirmou a aplicação de uma pena disciplinar de suspensão por 90 dias ao ora recorrente.

Outra sendo a opinião deste, vejamos, notando-se, desde já, que nenhuma razão lhe assiste.

Sobre a “matéria” agora em questão tem especial incidência os artºs 120º e 121º do Código de Processo Administrativo Contencioso que prescrevem:

Art. 120º

(Suspensão de eficácia de actos administrativos)

“A eficácia de actos administrativos pode ser suspensa quando os actos:

- a) Tenham conteúdo positivo;
- b) Tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão seja circunscrita a esta vertente”.

Art. 121º

(Legitimidade e requisitos)

“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”.

Atento o preceituado no art. 120º, e tendo em conta os efeitos do “acto suspendendo”, patente é que é o mesmo um “acto de conteúdo positivo”, pois que com o mesmo se impõe uma “sanção disciplinar” ao ora recorrente, sendo assim o mesmo passível da pretendida suspensão da sua eficácia.

Nesta conformidade, vejamos agora se verificados estão os pressupostos do art. 121º, n.º 1, alíneas a), b) e c).

Ora, como se viu, estatui o n.º 3 do mesmo comando legal que, “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”.

Assim, tendo o acto administrativo tal “natureza”, e mostrando-se-nos também que verificado está o pressuposto na “alínea c” atrás já referida – pois que não se vislumbram “indícios de ilegalidade do recurso contencioso” – resta ver se presente está o insito na “alínea b”, ou seja, se a pretendida suspensão determina “grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto”, (notando-se, de qualquer forma, que sendo os pressupostos em causa de verificação cumulativa, a falta de qualquer um deles acarreta, necessariamente, a improcedência do pedido deduzido; cfr., v.g., o Ac. deste T.U.I. de 13.05.2009, Proc. n.º 2/2009, de 10.05.2010, Procs. n.ºs 12/2010 e 14/2010, e mais recentemente, de 07.03.2018, Proc. n.º 8/2018, e de 22.07.2020, Proc. n.º 111/2020).

Assim “quid iuris”?

Pois bem, o “interesse público” é, normalmente, entendido como o interesse colectivo que, embora de conteúdo variável, no tempo e no espaço, não deixa de ser o “bem-comum”.

Em sede disciplinar, cremos, (nomeadamente), adequado entender-se que existe “grave lesão do interesse público” se a suspensão contende com o normal funcionamento do serviço, e com a dignidade ou prestígio que o serviço deve manter perante o público em geral e perante seus funcionários em particular.

Nesta conformidade, adequado se mostra que, perante um “acto punitivo”, há que apurar se a sua suspensão de eficácia viola, (ou afecta), de forma grave, o “funcionamento e/ou imagem dos serviços”.

De facto, há que sublinhar que não é qualquer interesse público que pode ser invocado para impedir a suspensão, designadamente, aquele que está subjacente à prática de qualquer acto administrativo, mas sim os interesses e valores específicos cuja intensidade exige a produtividade imediata do acto.

Com efeito, a emanação do acto traz à luz um conjunto de interesses qualificados como públicos que só podem ser adequadamente satisfeitos se ele for imediatamente executado.

A execução surge assim como a melhor solução possível ou o meio mais adequado a cumprir o interesse público que se pretendeu alcançar com o acto.

Todavia, o interesse público na eficácia imediata do acto não se pode presumir com a sua prática, pois que a se entender desta forma, nunca se poderia falar em suspensão na medida em que não há acto em que não esteja sempre presente um interesse público concreto.

Os índices dos interesses públicos que impõem a eficácia imediata do acto têm que se encontrar no “circunstancialismo” que rodeou a sua prática, especialmente nos fundamentos, e nas razões invocadas pelas partes.

Note-se também que a apreciação da lesão do interesse público a partir dos fundamentos do acto não significa qualquer resignação à presunção da sua legalidade.

O princípio da presunção da legalidade do acto, bem como da exactidão dos pressupostos, não pode impedir o tribunal de ponderar todos os interesses envolvidos no caso concreto, pois só desta maneira se pode valorar a gravidade e a intensidade da lesão do interesse público.

E no que respeita aos actos disciplinares que impõem sanções disciplinares que inviabilizam a manutenção da relação funcional, ainda que por determinado período, não se pode entender que o simples facto de com o acto administrativo se aplicar uma pena que é o mesmo revelador de uma lesão do interesse público tão grave que implica a produção imediata dos seus efeitos.

Na verdade, mostra-se-nos também adequado o entendimento que considera que nem todas as causas que motivam a aplicação de penas disciplinares envolvem um juízo de grave lesão do interesses público, se não forem executadas imediatamente.

Deste modo, e como se referiu, só quando as circunstâncias do caso concreto revelarem de todo em todo a existência de lesão do interesse público que justifique a qualificação de “grave”, e se considere que essa qualificação deve prevalecer sobre os prováveis prejuízos causados ao requerente, é que se impõe a “execução imediata do acto”, indeferindo-se, por esse facto, o pedido de suspensão.

Como afirma Cármen Chinchilla Marín: “*o interesse público há de ser específico e concreto, ou seja, diferenciado do interesse genérico da legalidade e eficácia dos actos administrativos*”; (in “La tutela cautelar em la nueva justicia administrativa”, Civitas, Madrid, pág. 163.)

Ora, cremos que na apreciação em questão devem intervir diversos factores, em especial, os reflexos que a (eventual) suspensão pode ter nos efeitos de prevenção geral e de reprovabilidade social do acto punitivo, o círculo onde a infracção foi cometida ou se tornou conhecida, o tipo de serviço administrativo onde a mesma ocorreu, a natureza das funções aí desempenhadas pelo agente, etc...

E, tratando-se, como se trata, de um requisito negativo e que constitui matéria de exceção, é pois à entidade requerida que cabe a alegação dos factos que corporizam e preenchem o requisito em causa; (cfr., neste sentido, entre outros, Mário Aroso de Almeida e C. A. Fernandes Cadilha in, “Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, 2.ª ed., págs. 708 a 709, e Miguel Prata Roque in, “Cautelas e Caldos de Galinha? Reflexões sobre a Reforma da Tutela Cautelar Administrativa” in: “Novas e velhas andanças do Contencioso Administrativo – Estudos sobre a Reforma do Processo Administrativo”, pág. 593).

Aqui chegados, passemos à análise da situação que nos é trazida para apreciação.

No caso, (e em síntese), retira-se do que alega a entidade recorrida que:

- tratando-se de uma sanção disciplinar, a sua não imediata aplicação, retira-lhe o efeito pedagógico e preventivo;
- a suspensão contende com a dignidade e com o prestígio dos Serviços/Administração Pública perante a população em geral, e, sobretudo, perante os seus trabalhadores, causando grave prejuízo para a sua credibilidade e boa imagem pública; e que,
- a referida suspensão criaria uma ideia de permissividade e de complacência perante condutas gravemente lesivas dos valores e interesses que o poder sancionatório exercitado visa proteger.

Ora, resulta dos presentes autos que a “infracção disciplinar” que levou à prática do acto punitivo consistiu em condutas pelo recorrente levadas a cabo enquanto guarda da P.S.P. que, mais concretamente, se traduziram em “abandono do posto”, “desrespeito para com os superiores” e “não observância de instruções que lhe foram dadas”.

Inegável nos parece, desta forma, que em causa está assim o interesse público de uma Administração – no caso, das Forças de Segurança – eficiente e transparente, com funcionários – guardas – competentes, honestos e cumpridores.

Como – bem – nota o Ministério Público no seu douto Parecer, “*Na verdade, estando em causa um acto que aplicou ao Requerente uma pena disciplinar de suspensão pelo período de 90 dias prevista nos artigos 219.º, alínea d) e 222.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro, é claro que o concreto interesse público que através do mesmo se prossegue é, justamente, o da manutenção da disciplina no seio do serviço público em causa, tendo em vista preservar a sua coesão e a sua eficiência na prossecução das suas atribuições que funcionalmente lhe estão cometidas, dessa forma se garantindo o seu prestígio e a sua autoridade*”; (cfr., fls. 76-v).

Poder-se-á, (eventualmente), dizer que a pena em questão é apenas de “90 dias de suspensão”, e que, portanto, não há que extrapolar..., nem entrar em alarmismos.

É, (certamente), um ponto de vista.

Porém, sem prejuízo do muito respeito devido a opinião em sentido diverso, e considerando que mantém o requerente a qualidade de “guarda da P.S.P.”, não nos parece o adequado.

Os serviços públicos devem ser (e dar) um exemplo de sobriedade, seriedade e responsabilidade, de modo a transmitir aos seus utentes e população em geral uma imagem de idoneidade e confiança.

E num juízo de normalidade, os factos que ao ora recorrente são imputados, não se olvidando

da sua qualidade de “guarda”, são reveladores de “inadequação funcional” assim como de “grave incompreensão dos seus deveres funcionais”, com repercussões a nível de todo o funcionalismo público, e, em especial, no Serviço onde se encontra colocado, o que faz com que, em nossa opinião, o seu “regresso ao trabalho” acabe por ser visto, como inadequada complacência, tolerância e permissividade dos titulares do poder disciplinar a actos e condutas violadoras de “deveres funcionais”.

Por sua vez, a “carga negativa” da conduta (do requerente e que levou à prática do acto punitivo em questão), é (muito) intensa no que toca ao (normal) “funcionamento” do Serviço, os reflexos negativos no seu bom nome e dignidade são, igualmente, consideráveis, e a imagem de uma (tão desejável) Administração Pública transparente, competente e com trabalhadores honestos e empenhados, não deixa de ficar, também, sériamente, abalada.

Doutra forma, de nada valeria consagrar-se como “dever (geral)” de qualquer funcionário e agente da Administração, o de “exercer a sua actividade de forma digna, contribuindo para o prestígio da Administração Pública”, (cfr., o art. 279º, n.º 1 do E.T.A.P.M.), o mesmo sucedendo com a tão almejada “elevação da transparência da Administração”.

Tudo visto e ponderado, (em especial, atenta a “qualidade do ora recorrente” e a “conduta” que lhe é imputada), conclui-se pois pela “grave lesão do interesse público” no caso de se vir a suspender a eficácia do acto administrativo em causa, e, assim, pela não verificação do pressuposto da “alínea b) do art. 121º”.

Por fim, afigurando-se-nos – face ao exposto e à ausência de concreta alegação por parte do recorrente – que verificada também não está a situação a que alude o n.º 4 do citado preceito legal, impõe-se a improcedência do presente recurso.

Decisão

3. Nos termos e fundamentos expostos, decide-se negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça que se fixa em 5 UCs.

Registe e notifique.

(...); (cfr., fls. 80 a 87-v que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

*

Do assim decidido veio o recorrente reclamar, alegando – em síntese – que a decisão proferida padecia de nulidade por “omissão de

pronúncia”, insistindo também no entendimento que em sede do seu recurso tinha deixado exposto; (cfr., fls. 91 a 93).

*

Oportunamente, após adequada tramitação processual, foram os autos conclusos para visto dos M^{mos} Juízes-Adjuntos e, seguidamente, (nada vindo de novo), inscritos em tabela para apreciação da reclamação em conferência.

*

Nada parecendo obstar, passa-se a decidir.

Fundamentação

2. Como resulta do que até aqui se deixou relatado, vem o recorrente reclamar da “decisão sumária” pelo ora relator proferida.

Porém, e sem embargo do muito respeito por opinião em sentido

distinto, evidente é que não se pode reconhecer mérito à sua pretensão, (que apenas pode ter como justificação uma deficiente compreensão do que decidido foi), muito não se mostrando necessário aqui consignar para o demonstrar.

Com efeito, a decisão sumária agora reclamada (e atrás transcrita) apresenta-se clara (e isenta de qualquer obscuridade ou ambiguidade), lógica e adequada na sua fundamentação, (onde se efectuou uma correcta identificação e tratamento das “questões” colocadas), mostrando-se, igualmente, justa e acertada na solução a que se chegou.

Na verdade, pelos motivos de “facto” e de “direito” que na referida decisão sumária se deixaram expostos, patente se mostra que adequado foi o deliberado no Acórdão do Colectivo do Tribunal de Segunda Instância objecto do recurso pelo ora reclamante trazido a este Tribunal, o que, por sua vez, apenas podia implicar, a necessária e natural conclusão de que se impunha, como sucedeu, a sua total confirmação.

Dest’arte, e mais não se mostrando de consignar, já que o ora reclamante se limita a reproduzir o antes já alegado e adequadamente

apreciado na decisão sumária agora em questão, inevitável é a improcedência da pretensão apresentada.

Alegando, porém, o ora reclamante, que a dita decisão padece do vício de “nulidade” por “omissão de pronúncia”, considera-se pertinente consignar que olvida-se, certamente, que a “nulidade” por “omissão de pronúncia” – tão só – ocorre quando o Tribunal deixe de se pronunciar sobre “questão” que lhe coubesse conhecer, e que tal apenas sucede em relação a “questões”, e não quanto a todo e qualquer dos “fundamentos”, “razões”, “opiniões”, ou mesmo doutrinas que os sujeitos processuais invoquem para sustentar ou justificar o seu ponto de vista sobre as (verdadeiras) “questões” que colocam, pois que, o vocábulo (legal) “questão”, não pode ser entendido de forma a abranger todos os “argumentos” invocados pelas partes; (neste sentido, cfr., v.g., o recente Acórdão deste T.U.I. de 31.07.2020, Proc. n.º 51/2020).

Dest’arte, e constatando-se que com a “decisão sumária” que se deixou transcrita foram apreciadas todas as “questões” válidas, úteis e pertinentes para a pronúncia da pretensão pelo ora reclamante então apresentada, e, verificando-se que correcto e adequado é o teor e sentido

da referida decisão, imperativa é a solução que segue, ociosas se afigurando mais alongadas considerações.

*

Apresenta-se, contudo, adequada, a seguinte nota final.

Verifica-se que o recorrente, ora reclamante, está patrocinado por um Exmo. Advogado que lhe foi nomeado por despacho do M^{mo} Juiz Relator do Tribunal de Segunda Instância; (cfr., fls. 6 do Apenso).

Sucedo que o referido despacho não se mostra em conformidade com o (novo) “Regime Geral de Apoio Judiciário” instituído pela Lei n.º 13/2012, (e que revogou o anterior regime do “Sistema de Apoio Judiciário” aprovado pelo D.L. n.º 41/94/M), onde se atribui a competência para tal nomeação em processos da natureza deste a uma “Comissão de Apoio Judiciário”; (cfr., art. 4º da dita Lei).

Não cabendo assim a referida competência ao “Juiz do Processo”, adequada não se apresenta a nomeação em questão.

Porém, constatando-se que a mesma não foi objecto de oportuna impugnação, tendo transitado em julgado, mais não se mostra de dizer.

Decisão

3. Nos termos que se deixam expostos, em conferência, acordam julgar improcedente a apresentada reclamação.

Pagará o reclamante a taxa de justiça que se fixa em 10 UCs.

Registe e notifique.

Macau, aos 9 de Setembro de 2020

Ju ízes: José Maria Dias Azedo (Relator)

Sam Hou Fai

Song Man Lei

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Álvaro António Mangas Abreu Dantas