

Processo n.º 318/2006

Data do acórdão: 2006-07-13

(Recurso jurisdicional)

Assuntos:

- Director dos Serviços de Saúde
- decisão disciplinar punitiva
- pena de multa
- art.º 321.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau
- art.º 341.º, n.ºs 3 e 4, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau
- recurso administrativo tutelar necessário

S U M Á R I O

Do despacho do Director dos Serviços de Saúde que aplicou pena disciplinar de multa cabe recurso administrativo tutelar necessário, com efeito suspensivo, para o Chefe do Executivo, nos termos conjugados dos n.ºs 3 e 4 do art.º 341.º do vigente Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, não obstante a competência própria,

prevista no art.º 321.º do mesmo Estatuto, daquele para aplicação de pena de multa.

O relator,

Chan Kuong Seng

Processo n.º 318/2006

(Recurso jurisdicional)

Recorrente: A

Tribunal a quo: Tribunal Administrativo de Macau

ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Em 9 de Março de 2006, o Tribunal Administrativo de Macau decidiu rejeitar o recurso contencioso interposto em 25 de Janeiro de 2006 por A, do despacho de 6 de Dezembro de 2005 do Senhor Director dos Serviços de Saúde de Macau que lhe tinha aplicado a pena disciplinar de dez dias de multa, dada a entendida – nos termos, essencialmente, dos art.ºs 340.º e 342.º do vigente Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM) – irrecorribilidade contenciosa desse acto punitivo, sem prévio e necessário recurso administrativo para o Exm.º Senhor Chefe do Executivo ou para o Exm.º Senhor Secretário com competência delegada (cfr. o teor da decisão judicial a fls. 32v a 33 dos presentes autos

correspondentes).

Inconformada com o assim decidido, veio recorrer a mesma interessada particular para este Tribunal de Segunda Instância, através dos seguintes termos vertidos na sua minuta de recurso jurisdicional:

<<[...]

I – BREVE DESCRIÇÃO DA QUESTÃO

1. A ora recorrente, XXX, notificada do despacho do Senhor Director dos Serviços de Saúde que lhe aplicou a pena disciplinar de 10 dias de multa, decisão comunicada através do ofício n.º CO57/DP/2005, de 26/12/2005, interpôs recurso contencioso para o Tribunal Administrativo por entender que:

a) O acto recorrido foi praticado pelo Senhor Director dos Serviços de Saúde ao abrigo de uma competência própria prevista no **art.º 321.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau aprovado pelo DL n.º 87/89/M.**

b) Tal acto pôs termo ao processo disciplinar n.º 11/05/PD, que lhe havia sido instaurado naqueles serviços, representando a sua decisão final, sendo horizontal e verticalmente definitivo.

c) Os Serviços de Saúde de Macau são uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (conforme o **n.º 1 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 81/99/M, de 15 de Novembro**).

d) O Tribunal Administrativo é o competente, pois o **art.º 30.º da Lei n.º 9/1999, de 19 de Dezembro (Lei de Bases da Organização Judiciária)**, atribui competência ao Tribunal Administrativo para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas (...) (n.º 1), estipulando ainda que no âmbito do

contencioso administrativo, e sem prejuízo da competência do Tribunal de Segunda Instância, compete ao Tribunal Administrativo conhecer dos recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados pelos directores de serviços e outros órgãos da administração que não tenham categoria superior àqueles (...) (n.º 2).

2. O despacho recorrido julgou o acto insusceptível de impugnação contenciosa directa com base nos seguintes fundamentos (alguns dos quais por adesão à posição expressa pelo Ilustre Representante do Ministério Público naquele duto Tribunal):

a) O despacho recorrido traduziu-se na aplicação de uma pena disciplinar de multa à recorrente.

b) Nos termos do art.º 321.º do ETAPM, a aplicação da pena de multa é da competência dos directores de serviços ou titulares de cargos equiparados, pelo que o Senhor Director dos Serviços de Saúde exerceu uma competência própria.

c) O art.º 381.º, n.º 1 do ETAPM dispõe que a competência disciplinar dos superiores envolve sempre a dos seus inferiores hierárquicos dentro dos serviços.

d) Por seu turno, os n.ºs 3 e 4 do art.º 341.º do ETAPM (na redacção dada pelo DL n.º 62/98/M) estabelecem que de todas as decisões que apliquem penas disciplinares que não tenham sido proferidas pelo Chefe do Executivo cabe recurso administrativo para aquela entidade, com efeito suspensivo.

e) Da conjugação dos art.ºs 153.º e 154.º do CPA resulta igualmente a possibilidade da impugnação hierárquica de todos os actos administrativos praticados por órgãos sujeitos aos poderes hierárquicos de outros órgãos, desde que a lei não exclua essa possibilidade, assumindo o tal impugnação natureza necessária ou facultativa consoante o acto a impugnar seja ou não insusceptível de

recurso contencioso.

f) Tal regime demonstra que, independentemente da natureza jurídica dos serviços administrativos – serviços simples, autónomos ou personalizados – das decisões decretadas pelos directores de serviços ou equiparados ao abrigo do art.º 321.º cabe impugnação administrativa necessária para o Chefe do Executivo.

g) No caso *sub judice*, apesar dos SSM serem um serviço personalizado, o seu director está sujeito à tutela do Chefe do Executivo, sendo necessário o recurso tutelar no âmbito da matéria disciplinar.

h) Sendo assim, por não existir nem norma legal nem decisão administrativa que determine a execução imediata do acto recorrido, o mesmo não pode ser objecto de recurso contencioso directo, nos termos do art.º 28.º, n.º 1 do CPAC.

II – RECORRIBILIDADE CONTENCIOSA DIRECTA DO ACTO RECORRIDO

3. Ressalvado o devido respeito, acredita-se que a argumentação oferecida não está isenta de dúvidas.

4. Desde logo, o art.º 321.º do ETAPM atribui aos directores de serviços uma competência própria para a aplicação das penas disciplinares de multa.

5. Por outro lado, a norma atributiva de competências do **art.º 30.º da Lei n.º 9/1999, de 19 de Dezembro (Lei de Bases da Organização Judiciária)**, atribui ao TA a competência para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas (n.º 1), estipulando ainda que no âmbito do contencioso administrativo, e sem prejuízo da competência do TSI, compete ao TA conhecer dos recursos dos actos administrativos praticados pelos directores de serviços (...) (n.º 2), sem que, ali, se faça qualquer exclusão da matéria disciplinar.

6. Com a ressalva do respeito devido pelo entendimento contrário, não parece que, por sua vez, a norma do art.º 318.º, n.º 1, do ETAPM dê uma contribuição decisiva para a questão aqui discutida, na medida que ela se limita a consagrar um princípio administrativo no sentido de que, em matéria disciplinar, a competência dos inferiores hierárquicos está incluída na competência dos superiores, afigurando-se que tal competência conjunta não retira nem interfere com a competência dos inferiores quando ela seja efectivamente exercida.

7. Reconhece-se que o n.º 3 do art.º 341.º do ETAPM consagra a possibilidade do recurso administrativo para o Chefe do Executivo de todas as decisões que apliquem penas disciplinares que não tenham sido proferidas por aquela entidade e que a norma do n.º 4 da mesma disposição legal, ao atribuir efeito suspensivo a tais recursos, aponta decisivamente para a natureza necessária a tal recurso.

8. Os Serviços de Saúde de Macau são, porém, uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (conforme o citado **n.º 1 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 81/99/M, de 15 de Novembro**) e, sendo embora certo que a lei não atribui à DSS expressamente uma autonomia disciplinar (caso em que todas as dúvidas ficariam resolvidas), parece poder entender-se que, enquanto pessoa colectiva com a identificada autonomia, o respectivo director não deve ser considerado um subalterno do Chefe do Executivo, por inexistência de hierarquia e até por lhe atribuir o citado diploma legal, no seu art.º 8.º, n.º 2, alínea g), a competência para exercer as demais competências que lhe são atribuídas por lei (e, de entre eles conta-se a da aplicação de penas disciplinares até à pena de multa), sem qualquer ressalva dos poderes de tutela previstos no art.º 2.º, diferentemente do que, por exemplo, acontece com a sua competência para a nomeação, contratação e afectação de pessoal, em que a norma

da alínea c) do n.º 2 do art.º 8.º, que atribui essa competência, ressalva expressamente os poderes de tutela do Chefe do Executivo.

9. Da conjugação das normas dos art.ºs 153.º e 154.º do CPA não ressalta um esclarecimento total da questão na medida em que o que aqui está em causa é uma situação de recorribilidade contenciosa imediata ou não, quando tais normas, para a sua aplicação, têm desde logo o pressuposto da recorribilidade contenciosa ou não previamente definido: o que está em causa no presente meio recursório é justamente o de saber se o acto é, ou não, desde logo, susceptível de impugnação contenciosa e só perante a resposta que se dê a tal questão se define a natureza necessária ou facultativa do recurso a que se refere a segunda das disposições normativas.

10. Do que decorre que possa entender-se que o acto recorrido é susceptível de impugnação contenciosa directa, sendo competente para dela conhecer o Tribunal Administrativo.

É tempo, de apresentar, então, perante Vossas Excelências, as seguintes

III - CONCLUSÕES:

1.ª O art.º 321.º do ETAPM atribui aos directores de serviços uma competência própria para a aplicação das penas disciplinares de multa.

2.ª A norma atributiva de competências do **art.º 30.º da Lei n.º 9/1999, de 19 de Dezembro (Lei de Bases da Organização Judiciária)**, atribui ao TA a competência para conhecer dos recursos dos actos administrativos praticados pelos directores de serviços, sem que, ali, se faça qualquer exclusão da matéria disciplinar.

3.ª Reconhecendo-se embora que o ETAPM consagra a possibilidade do

recurso administrativo para o Chefe do Executivo de todas as decisões que apliquem penas disciplinares que não tenham sido proferidas por aquela entidade e atribuí natureza necessária a tal recurso, os SSM são uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e sendo embora certo que a lei não atribui à DSS expressamente uma autonomia disciplinar, parece poder entender-se que, enquanto pessoa colectiva com a identificada autonomia, o respectivo director não deva ser considerado um subalterno do Chefe do Executivo.

4.^a O acto recorrido é susceptível de impugnação contenciosa directa.

5.^a A decisão recorrida violou a norma do art.º 341.º, n.º 3 do ETAPM, a qual deve ser interpretada no sentido de só operar quando exista uma relação de dependência hierárquica entre a entidade com competência disciplinar e o Chefe do Executivo.

TERMOS EM QUE, e contando com o imprescindível suprimento de Vossas Excelências, deve ser dado provimento ao recurso e revogada a decisão recorrida, com todas as consequências legais.

CONSIGNA-SE: Que do acto recorrido foi idênticamente interposto pela recorrente recurso hierárquico necessário para Sua Excelência o Secretário para a Saúde e Assuntos Sociais, por mera cautela de patrocínio.

[...]>> (cfr. o teor literal de fls. 37 a 43 dos autos).

A este recurso jurisdicional, não respondeu a entidade recorrida.

Subido o recurso para esta Segunda Instância, e após feito o exame

preliminar pelo relator, foi emitido o seguinte duto parecer de 3 de Julho de 2006 pelo Digno Magistrado do Ministério Público:

<<Toda a argumentação expendida pelo recorrente nas suas alegações se encontra expressamente rebatida e contrariada na douda sentença ora em crise, com cujo conteúdo e conclusões nos encontramos plenamente de acordo e, por ocioso, nos dispensaremos de reproduzir, não se nos afigurando, pois, que a mesma se encontre eivada de qualquer vício, designadamente do que assacado lhe é por aquele, ou seja, a violação da norma do artº 341º, nº 3 do ETAPM, a qual, no seu critério, deve ser interpretada no sentido de só operar quando exista uma relação de dependência hierárquica entre a entidade com competência disciplinar e o Chefe do Executivo.

Bem vistas as coisas, é a própria recorrente quem (cfr ponto 7º das suas alegações e ponto 3º das respectivas “conclusões”) admite e reconhece a possibilidade de recurso para o Chefe do Executivo de *“todas as decisões que apliquem penas disciplinares que não tenham sido proferidas por aquela entidade e atribui natureza necessária a tal recurso”*, mais reconhecendo que *“o nº 3 do artº 341º ETAPM consagra a possibilidade do recurso administrativo para o Chefe do Executivo de todas as decisões que apliquem penas disciplinares que não tenham sido proferidas por aquela entidade e que a norma do nº 4 da mesma disposição legal, ao atribuir efeito suspensivo a tais recursos, aponta decisivamente para a natureza necessária a tal recurso”*. (sublinhados nossos)

Tanto basta para se concluir que o acto em crise, praticado pelo Director dos Serviços de Saúde, não é verticalmente definitivo, não sendo, consequentemente, passível de impugnação contenciosa directa, a tal não obstante a autonomia administrativa, financeira e patrimonial do SSM enquanto pessoa colectiva de

direito público, já que isso não implica que o respectivo director não esteja, como de facto está, sujeito à tutela do Chefe do Executivo, tornando-se necessário o recurso tutelar, no âmbito da matéria disciplinar.

Donde, sem necessidade de maiores considerações ou alongamentos, sermos a pugnar pelo não provimento do presente recurso jurisdicional e manutenção do douto despacho recorrido.>> (cfr. o teor literal de fls. 50 a 51 dos autos).

Corridos em seguida os vistos legais pelos Mm.ºs Juízes-Adjuntos, cumpre agora decidir.

Ora, depois de examinados os termos por que foi alegado o presente recurso jurisdicional, e os elementos fácticos nele em questão, também realizamos que o recurso contencioso então interposto pela recorrente deve ser rejeitado, dada a ainda não recorribilidade contenciosa do acto administrativo nele visado, precisa e principalmente por as disposições conjugadas dos n.ºs 3 e 4 do art.º 341.º do vigente ETAPM apontarem expressa e inequivocamente, e indistintamente também para o caso dos autos, a existência jurídica de um recurso administrativo, com efeito suspensivo, da decisão do Senhor Director dos Serviços de Saúde para o Exm.º Senhor Chefe do Executivo, o que equivale materialmente a um recurso administrativo sempre necessário e anterior a um eventual recurso contencioso daquela decisão punitiva, independentemente da denominação concreta desse recurso administrativo (que, como bem observou o Ministério Público no Tribunal *a quo* e nesta Segunda Instância, deve ser apelidado de recurso tutelar e não de recurso hierárquico) e não obstante a

competência própria, prevista no art.º 321.º do ETAPM, do Senhor Director dos Serviços de Saúde, que já é o superior hierárquico mais alto nesses Serviços, para aplicação de pena disciplinar de multa.

Assim sendo, é de manter a decisão judicial recorrida, se bem que com fundamentação algo diversa da aí invocada pelo Mm.º Juiz *a quo*, posto que este não chegou a sustentar a sua posição jurídica sob a égide do art.º 341.º, n.ºs 3 e 4, do ETAPM.

Dest'arte, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional, mantendo, por conseguinte, a decisão recorrida que rejeitou o recurso contencioso.

Custas do presente recurso pela recorrente, com três UC de taxa de justiça.

Macau, 13 de Julho de 2006.

Chan Kuong Seng
(Relator)

Vítor Manuel Carvalho Coelho
(Magistrado do Ministério Público
presente na conferência)

José Maria Dias Azedo
(Primeiro Juiz-Adjunto)

Lai Kin Hong
(Segundo Juiz-Adjunto)